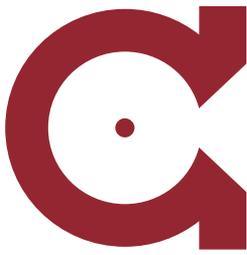


2020
Vol. 7, núm. 3



Revista Ciudades, Estados y Política

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



Instituto de Estudios Urbanos (IEU)
Sede Bogotá



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA



Revista Ciudades, Estados y Política

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

Volumen 7, número 3, septiembre-diciembre 2020
Volume 7, number 3, September-December 2020
Volume 7, número 3, setembro-dezembro 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

Correo electrónico: 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: frzambbranop@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

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

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

Comité Científico

Christof Parnreiter

Doctor en Phil. Habil. de la Universidad de Viena, profesor de la Universidad de Hamburgo, Instituto de Geografía. Hamburgo, Alemania.

Correo electrónico: fgfa019@uni-hamburg.de

Cristian Erik Vergel Tovar

Doctor en Planificación Urbana y Regional de la 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

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

Esthela Irene Sotelo Núñez

Doctora en Estudios Urbanos y Ambientales del Colegio de México, profesora e investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco. Ciudad de México, México.

Correo electrónico: esthela.sotelo@gmail.com

Francisco Colom González

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

Correo electrónico: f.colom@csic.es

Isidro Sepúlveda Muñoz

Doctor en Historia de la Universidad Nacional de Educación a Distancia y profesor de la misma universidad. Madrid, España.

Correo electrónico: isepulveda@geo.uned.es

Jesús Rodríguez Zepeda

Doctor en Filosofía Moral y Política de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, profesor e investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa. Ciudad de México, México.

Correo electrónico: 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

Liliana Carolina Guzmán Ríos

Corrección de estilo

Andrea Coronado

Traducción al inglés

Liliana Carolina Guzmán Ríos

Traducción al portugués

Roanita Dalpiaz

Diagramación

Andrea Kratzer Moreno

Imagen de la portada

Vale do Anhangabaú, São Paulo

Ana Patricia Montoya Pino

Acceso abierto. La Revista proporciona acceso abierto y libre a todos sus contenidos. De esta manera promueve la democratización y apropiación social del conocimiento financiado con recursos públicos 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. 3, (Sep.-Dic. 2020).

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

Esta edición: Vol. 7, núm. 3, (Sep.-Dic. 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

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

Presentación	9
Editorial	11
<i>Yency Contreras Ortiz</i>	
Investigación	15
Invitaciones por parte del espacio público para el Parque Sendero en Tauramena (Casanare, Colombia)	17-32
<i>Julián Andrés Alarcón Martínez</i>	
Reflexión	33
Agroecología urbana frente al cambio climático. Aporte al ordenamiento territorial agroecológico en las ciudades	35-50
<i>Andrés Felipe Páez Barahona</i>	
Área metropolitana Bogotá-Cundinamarca: potencialidades, obstáculos y retos	51-62
<i>Carlos Francisco Galvis Gómez</i>	
Planificación urbana en Colombia en el siglo XXI: un abordaje sobre el marco legal de desarrollo territorial y su inherencia en la política de vivienda y construcción de ciudad	63-75
<i>Jefferson Manuel Prado Ortiz</i>	
Pares académicos	79-80
Directrices para autores	83-85



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). 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 83-85 de este número, y la política editorial de la Revista en el Portal de Revistas UN: 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



Yency Contreras Ortiz. Profesora e investigadora del Instituto de Estudios Urbanos (IEU).

La actual fase del proceso de urbanización que atraviesan las ciudades en América Latina es distinta de cualquier otro momento de la historia urbana. Está marcado por un incesante crecimiento de las grandes ciudades que, aunque no se mide por las tasas que se evidenciaban a inicios del siglo XX, sigue impactando la vida de la urbe, en su interior y más allá de sus fronteras. Es un fenómeno que une lo local y lo global; se expresa también en el crecimiento poblacional y de ocupación de los municipios cercanos y, por ende, tiene efectos en la transformación de los suelos rurales para usos urbanos, en algunos casos, sin espacios de transición o respeto alguno por las condiciones ambientales que determinan la sostenibilidad territorial. Otra de las características de la actual etapa es el reconocimiento de que los problemas urbanos —en la práctica y según su impacto— no están delimitados por las fronteras político-administrativas que determinan las competencias del sistema político subnacional, sino que requieren de esfuerzos supramunicipales en su planificación, gestión y financiación.

También es un momento para reconocer los desafíos de los procesos de descentralización política, fiscal y administrativa pactados en la Constitución Política de 1991, en el marco de dinámicas territoriales cada vez más complejas: la necesidad de mayor coordinación intergubernamental, la reciente implementación de esquemas de asociación territorial en todo el país, así como la cada vez más evidente vulnerabilidad humana frente a fenómenos económicos y sociales, conflictos, catástrofes, pobreza, desigualdad, entre otros. De esta manera, este número

de la *Revista Estados, Ciudades y Política* incluye cuatro artículos relacionados con las expresiones de los problemas territoriales que vive el país en la actualidad y se plantean algunas alternativas para enfrentar dichas circunstancias.

En su artículo, “Invitaciones por parte del espacio público para el Parque Sendero en Tauramena (Casanare, Colombia)”, Julián Andrés Alarcón Martínez analiza el sistema de espacio público del suelo urbano en el mencionado municipio, con el fin de estudiar en detalle las condiciones de formulación e implantación del Parque y encontrar las razones de la aparente desarticulación con su contexto y el desestímulo del desarrollo de actividades culturales, deportivas y de ocio. Adicionalmente, el artículo presenta algunas bases conceptuales para proyectar espacios urbanos adecuados, a partir del estudio de las interacciones en el contexto, el análisis y el diagnóstico de las dinámicas urbanas del lugar por medio de una serie de invitaciones desde los enfoques de la identidad, lo físico y lo simbólico. A través de una metodología que incluye observación, foros, formularios y entrevistas, el Parque se presenta como un desierto, un proyecto que no estimula las actividades culturales y de ocio y que es ajeno al peatón y a su contexto, aunque favorece los criterios de invitación a caminar, andar en bicicleta, jugar y hacer ejercicio. Por su configuración, genera una sectorización del polígono y una desarticulación territorial (vacíos urbanos, etc.). El artículo es una interesante propuesta para conceptualizar seis invitaciones para el diseño de espacio público: desde la identidad, a formar parte del lugar, conocer la historia del



lugar; desde las experiencias, a participar del lugar, a la diversidad, a circular; desde lo físico, a sentir la forma, a sentarse, a caminar, a esperar y a ser representado.

El artículo de Andrés Felipe Páez Barahona titulado “Agroecología urbana frente al cambio climático. Aporte al ordenamiento territorial agroecológico en las ciudades”, parte del reconocimiento del cambio climático como realidad territorial y sus bases en el modelo actual de consumo urbano y de crecimiento económico como objetivo del desarrollo, soportado en la sobreexplotación y devastación de un mundo finito. El artículo ofrece la oportunidad de reflexionar sobre las posibilidades de la agroecología para ordenar los territorios y rediseñar el espacio desde una dimensión ambiental, y plantea la discusión sobre la necesaria reconfiguración del poder en torno a los ciclos de abastecimiento agroalimentario y a las transformaciones de la relación ecosistema-cultura en diferentes escalas (local, regional y global) que permitan nuevas posibilidades de existir y convivir. Los datos y las reflexiones del autor muestran cómo el crecimiento poblacional urbano, su configuración espacial y de relaciones de poder con el sistema rural han aumentado la temperatura y la contaminación en el planeta, al mismo tiempo que visibilizan la precariedad institucional en la toma de decisiones a través de políticas públicas para enfrentar la problemática. También se destaca el uso del concepto *entropía urbana* para poner en evidencia las expresiones del cambio climático y de la desigualdad social. Finalmente, se propone la necesidad de entender el ordenamiento territorial agroecológico considerando la necesaria articulación de la naturaleza y la cultura según el lugar, la vinculación y el entendimiento espacial de los diferentes flujos energéticos dentro del sistema campo-ciudad.

Por otra parte, el artículo de Carlos Francisco Galvis Gómez, titulado “Área metropolitana Bogotá-Cundinamarca: potencialidades, obstáculos y retos”, es una reflexión pertinente en la actualidad en la agenda académica y política en cuanto a los procesos de metropolización y de la

aprobación de una Ley Orgánica para la formalización de la figura *Región Metropolitana Bogotá, Cundinamarca*, creada recientemente como producto de una reforma constitucional. Aunque plantea explícitamente que no se referirá a dicha figura, el análisis muestra de manera general los alcances de los esquemas de asociatividad territorial en la revisión de las determinaciones jurídicas de la división político-administrativa, así como la discusión sobre la intensidad de las relaciones entre distintos municipios con la ciudad núcleo (Bogotá D.C.), como la conmutación laboral, la interdependencia en materia alimentaria y de recursos hídricos, entre otras. En el artículo se plantean las principales apuestas de un área metropolitana y la importancia de su consolidación en el ordenamiento territorial. Este último es entendido como un proceso participativo y concertado que apunta a la reducción de problemas como la desigualdad y la pobreza, y aporta a la soberanía alimentaria, la sostenibilidad ambiental y la apropiación cultural del territorio. Estos objetivos, señala el autor, requieren transformar las lógicas de relaciones de poder político centralistas, clientelistas y de corrupción en los distintos niveles de gobierno, y el fortalecimiento de la descentralización.

Finalmente, el artículo “Planificación urbana en Colombia en el siglo XXI: un abordaje sobre el marco legal de desarrollo territorial y su inherencia en la política de vivienda y construcción de ciudad”, de Jefferson Manuel Prado Ortiz, analiza la expresión del marco institucional en Colombia de la década de los noventa en las políticas de vivienda. El ensayo reflexiona sobre los principios del desarrollo urbano y territorial establecido en la Ley 388 de 1997 y sus alcances en relación con la política y programas de vivienda a nivel nacional entre 2015 y 2018. Cuestiona el papel del Estado en la planificación y la priorización del sector privado en la producción de la oferta de vivienda con base en convenios urbanísticos público-privados bajo una lógica de intereses económicos y de financiamiento, que privilegian el interés particular sobre el general, además con una limitada

inserción de la población informal y con programas que privilegian el medio físico sin tener en cuenta el abanico de factores que inciden en el logro de inclusión. El artículo también discute las estrategias de la política de vivienda, basada prioritariamente en créditos y subsidios, y señala los limitados alcances de esta en los procesos de desarrollo e integración social para los sectores populares.

Este conjunto de artículos, sin duda, aportan a la reflexión sobre las características de los procesos de ordenamiento territorial actuales, y ayudan a dilucidar los desafíos que tienen las autoridades gubernamentales y la sociedad civil en la construcción de consensos para promover pactos sociales y políticos que impacten de manera positiva la calidad de vida de las poblaciones cada vez más urbanas.

Sección:

Investigación

Research

Pesquisa



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

Artículo revisado por pares académicos.



Invitaciones por parte del espacio público para el Parque Sendero en Tauramena (Casanare, Colombia)

Julián Andrés Alarcón Martínez. Estudiante de Arquitectura de la Corporación Universitaria del Meta, Tauramena, Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4605-2351> Correo electrónico: julian.ssk@hotmail.com

Recibido: abril 24, 2020.

Aprobado: octubre 11, 2020.

Publicado: marzo 23, 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 sistema de espacio público del suelo urbano del municipio de Tauramena está conformado por catorce parques recreacionales, el centro polifuncional y varias zonas verdes. El Parque Sendero es el de mayor extensión y, por su escala e impacto, surgió la necesidad de diagnosticar las dinámicas urbanas alrededor de este debido a la aparente desarticulación con su contexto, lo cual desestimula el desarrollo de actividades culturales, deportivas y de ocio. El presente artículo tiene como objetivo plantear bases conceptuales para proyectar espacios urbanos adecuados y una renovación del Parque Sendero del municipio de Tauramena, a partir del estudio de sus interacciones en el contexto, y por medio de una serie de invitaciones desde los enfoques de la identidad, lo físico y lo simbólico. La información se recopiló de forma cualitativa, así como los resultados de las entrevistas y el análisis respectivo; se señala la manera como se desconoce al peatón en el Parque y se dan algunos conceptos que permitirán cambiar este panorama.

Palabras clave: arquitectura, ciudades, espacios públicos, espacio urbano, peatonalización, peatones, urbanismo.

Invitations by the public space for the Park Sendero in Tauramena (Casanare, Colombia)

Abstract

The public space system of the urban land of Tauramena's municipality is constituted by fourteen recreational parks, a multipurpose center and several green areas. The 'Sendero Park' is the largest of them and, due to its scale and impact, emerged the need to diagnose the urban dynamics around it, considering the apparent disarticulation with its context, which discourages the development of cultural, sports and leisure activities. The article's objective is to propose, on one hand, conceptual bases to project adequate urban spaces and on the other one, a renovation of the Sendero Park in the Tauramena's municipality, based on the study of its interactions with the context, and through a series of invitations from the approaches of identity, the physical and the symbolic. The information was collected qualitatively, as well as the results of the interviews and their respective analyses; it is indicated the way the pedestrian is unknown in the Park and some concepts are pointed out to allow a panorama's change.

Keywords: architecture, cities, public spaces, urban space, pedestrianization, pedestrians, urban planning.

Convites do espaço público para o Parque Sendero em Tauramena (Casanare, Colômbia)

Resumo

O sistema de espaço público urbano do município de Tauramena é constituído por quatorze parques recreativos, o centro multifuncional e várias zonas verdes. O Parque Sendero é o maior e, devido à sua escala e impacto, surgiu a necessidade de diagnosticar a dinâmica urbana em seu entorno devido à aparente desarticulação com seu contexto, o que desestimula o desenvolvimento de atividades culturais, esportivas e de lazer. O objetivo deste artigo é estabelecer bases conceituais para a projeção de espaços urbanos adequados e de renovação do Parque Sendero, no município de Tauramena, a partir do estudo das interações existentes nesse contexto e através de uma série de convites das abordagens identitária, física e simbólica. As informações foram compiladas qualitativamente, bem como os resultados das entrevistas e respectiva análise. A forma como os pedestres são invisibilizados no parque é destacada e algumas soluções que permitirão mudar este panorama são oferecidas.

Palavras-chave: arquitetura, cidades, espaços públicos, espaço urbano, pedestres, urbanismo.

1. Introducción

Desde la aparición del Decreto 1504 de 1998 y el Decreto 1077 de 2015 (Presidencia de la República, 1998; 2015), en varias ciudades de Colombia se observa un territorio planificado bajo el concepto de *espacio público efectivo* como indicador en m^2 , una variable de igualdad con respecto a la densidad poblacional sobre el espacio. Sin embargo, en la mayoría de los casos no se cuenta con estrategias idóneas para disminuir el déficit de espacio público efectivo, el cual se encuentra edificado, ocupado y administrado sin considerar las necesidades de sus habitantes como parte de la identidad urbana. Generalmente, se da prioridad al vehículo con calles, puentes, autopistas y espacio público no efectivo que no incentiva las dinámicas urbanas para el peatón.

En Tauramena se evidencia un espacio público efectivo no promovido para ser vivenciado. En su mayoría ha sido diseñado a partir de una relación de cantidad ($m^2/persona$) y, en apariencia, se han concebido espacios para cumplir con cesiones y áreas obligatorias, construcción de parques y plazas que usualmente están solas y en donde no se promueve la vida urbana.

Los grandes ejes, las grandes plazas y los parques urbanos, a menudo son productos de la historia urbana pero también de decisiones urbanísticas que no siempre tienen en cuenta los impactos sobre la trama y los espacios públicos del entorno; es decir que pueden tanto unir como separar, ser un importante elemento de animación urbana, como crear desierto a su alrededor o ser ellos mismos un desierto. (Borja y Muxi, 2000, p. 53)

El Parque Sendero es un proyecto, al parecer, construido para cumplir con cesiones obligatorias que desestimula actividades culturales y de ocio, ya que es ajeno al peatón y su contexto. El parque atraviesa el casco urbano en sentido oriente-occidente y es el de mayor recorrido y articulación de la ciudad. Tiene más de 1 km de largo y, en promedio, 15 m de ancho; cuenta con un sendero de 1.20 m de ancho, diferentes especies arbóreas —un número significativo de

estas dificulta la realización de actividades— y un déficit de mobiliario urbano. Sumado a esto, carece de estrategias que promuevan eficazmente la vida urbana; estimula el uso del automóvil y se convierte en un espacio ocasionalmente invadido por vehículos que lo usan como zona de estacionamiento.

Por la escala e impacto del parque, surgió la necesidad de diagnosticar las dinámicas urbanas alrededor de este. La aparente desarticulación con su contexto que desestimula el desarrollo de actividades culturales, deportivas y de ocio lo hacen un caso pertinente de estudio que facilitará el desarrollo de la prospectiva del esquema de ordenamiento territorial (EOT) del municipio, y contribuirá a que se transforme en un lugar que interactúe adecuadamente con su contexto.

2. Parque Sendero calle 17, entre carreras 7 y 16 (Tauramena, Casanare)

Tauramena es un municipio ubicado en la zona suroccidental del departamento de Casanare; fue fundado en 1663 y la Asamblea de Boyacá lo elevó al rango de municipio en 1961. Tiene una extensión aproximada de 2607.2 km^2 y, hasta el 2017 contaba con 23 387 habitantes. Pertenece a la región geográfica del Orinoco y comprende desde la estribación de la cordillera Oriental hasta la sabana, pasando por el pie de monte llanero y las cuencas de los ríos Caja, Cusiana, Tua y Meta.

El sistema actual de espacio público del suelo urbano del municipio está conformado por catorce parques recreacionales, el centro polifuncional de servicios públicos y varias zonas verdes. En 1997 se avanzó con la construcción de la trama urbana del municipio, así aparece la forma de la actual calle 17, el Parque Sendero o *Parkway* se convirtió en el separador de esta doble calzada, una zona verde de 16 m de ancho en la mayoría de su recorrido, el cual atraviesa el casco urbano en sentido oriente-occidente, se prolonga por una extensión aproximada de 1 km, esto lo hace el de mayor recorrido y articulación del municipio.

3. Metodología

La investigación se enfocó en el estudio de las propuestas en el polígono de intervención y las relaciones con su contexto, concentrando la mirada en las iniciativas en torno al peatón, por medio de instrumentos de recolección de información como análisis de observación, aforos, formularios y entrevistas semiestructuradas.

Se analizó el polígono de intervención desde una perspectiva que abarcó el estudio de la reglamentación y normatividad vigente en cuestión arquitectónica y urbana, la clasificación de usos, llenos y vacíos, topografía, clima, usuario, hitos, nodos y equipamientos, funciones, accesos, circulaciones, flujos, servicios públicos, trama urbana, entre otros. El polígono fue sectorizado en seis zonas que surgen a partir de un recorrido visual y de características urbanas, morfológicas, tipo de población y de implantación. Se analizó cada sector de manera independiente con variables como movilidad, espacio público, uso social del espacio, circulaciones, actividades, hitos y flujos, con el fin de establecer el impacto de la propuesta. Se elaboraron planos, tablas de resultados, diagramas y demás instrumentos que permitieron analizar y servir de base para la formulación de propuestas y la sustentación del proyecto urbano.

Al ser una investigación cualitativa, la elección de los sujetos de muestra obedeció a criterios y atributos establecidos con antelación, cuyo propósito fue abordar la percepción del peatón en el Parque Sendero. Con ayuda de actores barriales e institucionales se logró percibir la forma en que estos sienten el espacio público; se dio a conocer el contexto en el que se mueven los habitantes de Tauramena y, de forma más precisa, del parque respecto al espacio público. El análisis por medio de diagramas y las conclusiones evidenciaron la descontextualización del Parque Sendero con sus habitantes. El estado del arte sobre la percepción de las personas acerca del espacio público en distintos momentos de la historia, sumado al diagnóstico y al análisis realizado, llevó al desarrollo de seis invitaciones en el espacio público.

Las invitaciones a formar parte del lugar, a conocer su historia, a participar, a la diversidad, a sentir su forma y a ser representado se abordaron desde los puntos de vista de la identidad, las experiencias y lo físico, los cuales sirven para ordenar las invitaciones mencionadas y brindan al lector un enfoque que busca ubicar al peatón en el centro del espacio público, otorgarle su papel en la ciudad y la importancia que representa. Se mencionan diversas formas de invitar a las personas a sentirse bien en los lugares y se proyectan como conceptos por considerar, ya que brindan la libertad de diseñar sin muchas limitaciones. Aunque suelen sugerir soluciones de diseño, se ha tenido en cuenta que las propuestas de obra deben ser moldeadas de acuerdo con el contexto urbano en el que se pretenden implementar, al carácter subjetivo del lugar y al valor colectivo que se le quiere dar al espacio.

4. Resultados

El polígono de intervención se extiende por seis hectáreas, principalmente de uso residencial, seguido del uso institucional y algunos locales comerciales, además de un par de talleres industriales. Los equipamientos urbanos se diferencian en la trama por ubicarse en parcelas exentas y de mayor tamaño, como el hospital local de Tauramena, la Institución Educativa del Llano y el Auditorio Municipal. El sector se caracteriza por la continuidad espacial de la edificación, en su mayoría de un piso y la inexistencia de andenes frente a estas; no obstante, los existentes carecen de rampas que permitan el acceso y desplazamiento de personas con movilidad reducida. Aun así, el área de estudio cuenta con zonas verdes, generalmente subutilizadas.

Los bordes blandos se clasificaron en el Parque Sendero según su grado de permeabilidad: estimulantes, regulares, ciegos y vacíos. Los lugares con bordes estimulantes son aquellos conformados por fachadas angostas y variadas, de puertas y ventanas frecuentes que permitan observar las actividades que se realizan en ellas. Esto es importante ya que los bordes estimulantes contribuyen a la vitalidad urbana; son

espacios en los cuales la actividad del interior de los edificios se extiende al exterior y tienen a tener una mayor vitalidad que los espacios delimitados con muros ciegos. Por lo tanto, los espacios con bordes ciegos están definidos por muros o cercas que bloquean el acceso y la conexión visual de los peatones (Gobierno de Chile, 2017, p. 102).

Las zonas residenciales, que son la mayoría, promedian entre 9 y 13 puertas por cada 100 m lineales, bordes con poco carácter o detalles de interés, usos pasivos o cerrados y una mediana conexión visual con el exterior. Por otro lado, en las zonas de los equipamientos no se encuentra variedad de funciones, tienen un muro monótono, en la mayoría de los casos ninguna puerta, fachadas uniformes, sin mucho interés visual, debido a que, con excepción del Auditorio Municipal, los diferentes equipamientos dan la espalda al Parque Sendero. Sobre la permeabilidad de sus bordes puede decirse, entonces, que el parque se compone principalmente de dos percepciones espaciales: una generada por las zonas residenciales y la otra por los equipamientos cercanos y vacíos existentes.

Este estudio se centró en el peatón como protagonista, ya que la forma de las ciudades tiene una influencia directa en los estilos de vida de las personas. Si se da más importancia al peatón en la forma de la ciudad eventualmente el estilo de vida cambiará, puesto que desde hace varios años la planificación urbana se ha estructurado alrededor del automóvil y el flujo del tráfico se registró para mejorar la velocidad y la eficiencia de los coches (Gobierno de Chile, 2017, p. 90), dejando de lado al peatón en la mayoría de los casos. Mediante el conteo de ciclistas y peatones, se buscó encontrar una imagen detallada sobre el nivel de uso del parque y revelar los patrones de uso a diferentes horas del día y la distribución por edad y género de las personas que lo circulan. Se recolectó esta información en trece puntos a lo largo del recorrido, ubicados en los cruces vehiculares y sus centros.

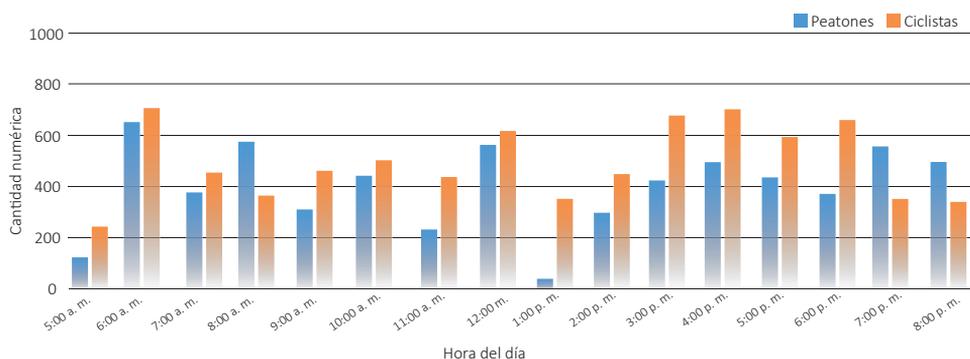
Se evidenció un flujo generalmente continuo tanto de peatones como de ciclistas durante todo el día, el cual disminuye en las horas

cercanas al medio día y aumenta en horarios de entrada y salida de los estudiantes de las instituciones educativas del municipio, esto demuestra que los colegios son programadores de las horas pico de tránsito en el sector (figura 2). Por otro lado, respecto al punto de conteo se evidencia un aumento en los puntos 1, 3, 7, 12 y 13, debido a que son los puntos de conexión con las principales vías del municipio (figura 3). Aunque los números son alentadores a la hora de demostrar un público objetivo, actualmente las personas que visitan el Parque Sendero, la mayoría de las veces solo lo hacen de manera indirecta, al ser un espacio en el recorrido de salida a su destino. Respecto a la edad y el género de las personas que lo transitan, no se distingue un género sobre el otro, no obstante, se puede apreciar un mayor uso de usuarios entre 15 y 29 años, seguido de usuarios de 7 a 14 y de 30 a 44 años. Esto es determinante a la hora de proyectar el espacio público para los usuarios.

Bajo criterios que permitieron identificar los factores que contribuyen con la calidad de un espacio público de manera intuitiva y fácil de comunicar, se diseñó el cuestionario para la investigación. Vale la pena resaltar que, en los trece criterios evaluados, ninguno concierne directamente a la estética, se dio más importancia a la funcionalidad del espacio, las dimensiones, el confort climático y las actividades, ya que estas tienen un mayor peso en la experiencia de los visitantes que las características formales típicamente priorizadas por muchos arquitectos.

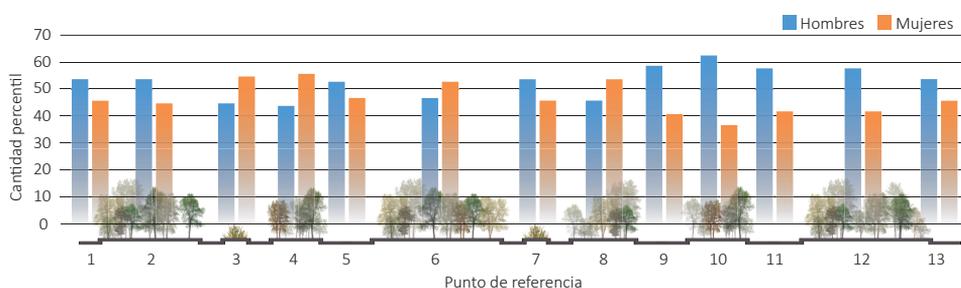
La inconformidad en la calidad del espacio público se evidenció mediante las calificaciones positivas en 4 de los 13 criterios evaluados, regulares en 6 de los criterios y negativas en 3. Estos resultados se pueden observar en la inexistencia de espacios para estar de pie, la carencia de objetos para apoyarse o recostarse, en la ausencia de zonas o asientos para sentarse. Se suma la poca iluminación del parque para el peatón y algunos sectores ocupados por automóviles, niveles de ruido provocados por estos y la poca diversidad de actividades estimula la sensación de inseguridad, así como la percepción de experiencias sensoriales desagradables.

Figura 2. Número de personas en el parque por hora



Fuente. Elaboración propia.

Figura 3. Número de personas en el parque por punto de referencia

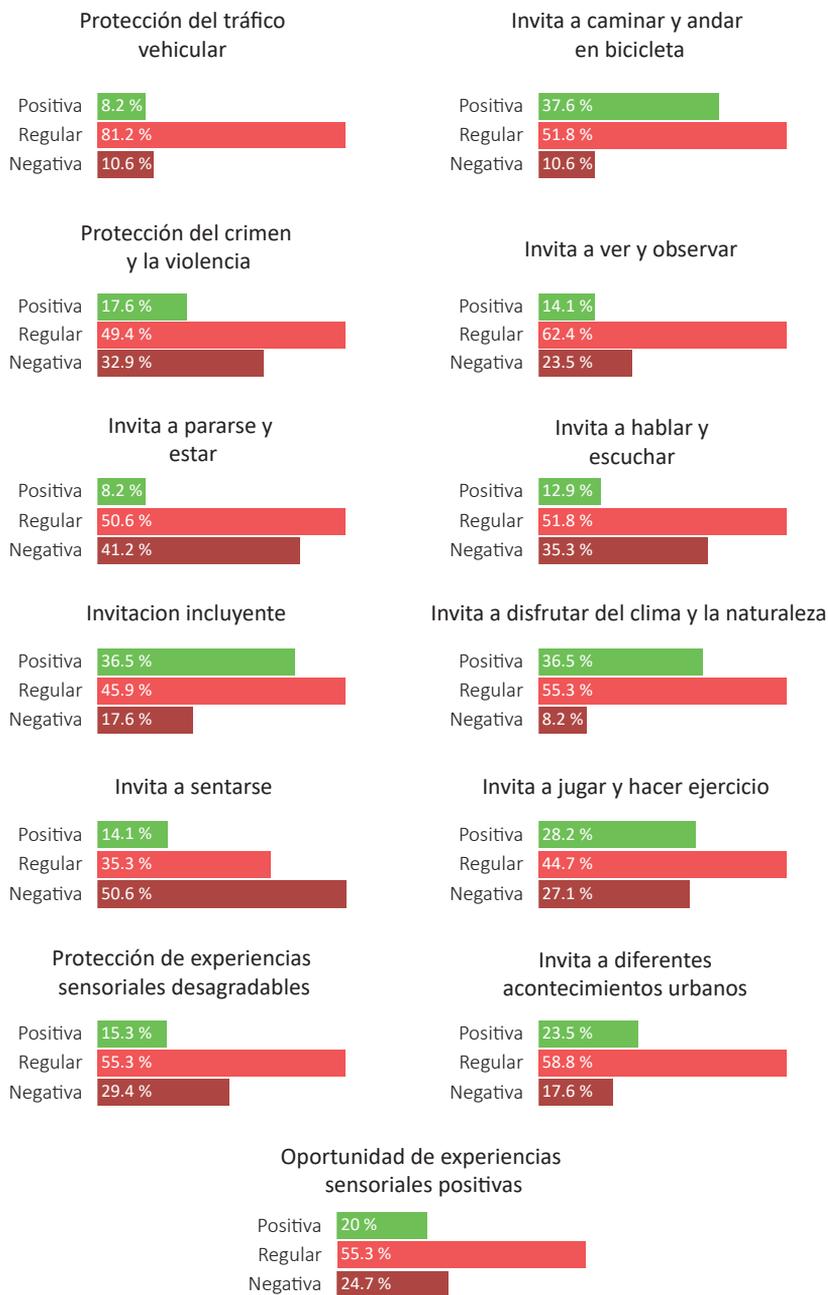


Fuente. Elaboración propia.

Sin embargo, la forma del Parque Sendero favorece los criterios de invitación a caminar, andar en bicicleta, jugar y hacer ejercicio. Esto se refleja en el buen estado de los pavimentos y en el espacio libre de obstáculos para transitar, el elemento que incentiva la actividad física es la calle, debido a su extensión lineal que concede un circuito apropiado de transitar al ejercitarse en bicicleta. Por otro lado, la gran cantidad de especies arbóreas y la nula restricción sobre el ingreso de mascotas refleja los resultados en cuanto al disfrute del clima y la naturaleza y a la invitación incluyente; lo cual evidencia la importancia de proteger las especies arbóreas ya existentes y fomentar el ingreso de mascotas al proyecto, aunque estos aspectos no son limitados en ningún momento durante el recorrido del parque, tampoco aparecen herramientas claras que favorezcan o fomenten las mencionadas características (figura 4).

Una de las formas de construir ciudades a escala humana, es poner a las personas en el centro de la gobernanza. Hace falta una forma más constructiva y significativa de colaboración entre los ciudadanos, las organizaciones cívicas y los intereses del sector privado, así como una buena coordinación entre los programas nacionales, regionales y locales. Así pues, se puede empezar por responder: ¿Qué tipo de ciudades queremos construir? (Gobierno de Chile, 2017, p. 24). Para esta investigación no se desarrolló el término ciudad, esta se centró en la proyección de espacio público para las personas; sin embargo, para desarrollar el espacio público se necesitan principios sólidos en el diseño urbano de las ciudades, principios que pongan a las personas en el centro del proceso, y se desafíe el *statu quo* con la ambición de hacer que los entornos urbanos sean más habitables para todos.

Figura 4. Percepción de las personas en el Parque Sendero



Fuente. Elaboración propia.

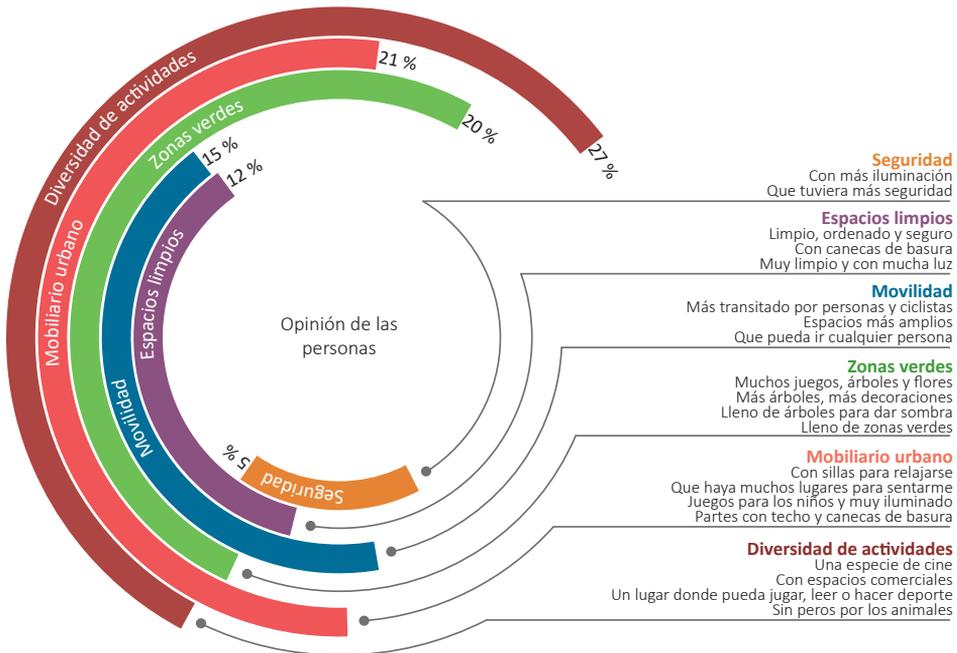
Así como para construir ciudades a escala humana se menciona la necesidad de posicionar a las personas más cerca del proceso, traer al centro del proceso a las personas ayudará a comprender en qué dirección debe crecer la ciudad y en qué forma debe crecer su espacio público (Gobierno de Chile, 2017, p. 7). La idea clave es que sea participativo. Con la herramienta de recolección de datos del cuestionario autoadministrado con influencia del administrador, por medio de preguntas cerradas y abiertas, se cuestionó a más de cien personas sobre qué clase de ciudad querían, esto permitió compartir sus ideas y opiniones acerca de cómo querían que fuese el espacio público.

Mediante la triangulación de la información recogida a partir de la escala de rangos sumativos, se destacaron las palabras clave: querían espacios en donde pudieran relacionarse, ciclo-

rrutas y más jardines, más zonas comerciales, asientos donde descansar y pasar un rato, un espacio para el cine, sus mascotas, jugar y hacer deporte. Las personas participaron sin que se les dijera qué pensar y coincidieron en muchos aspectos (figura 5).

Según Jacobs (1961), “las personas pueden dar un uso a los parques y hacerlos prosperar, o de otro modo abstenerse de usarlos y condenarlos al rechazo” (p. 120). Mediante los conceptos de *identidad*, de *experiencias* y de lo *físico* se desarrolló una serie de invitaciones promovidas por el espacio público, con el fin de comprender las dinámicas contextuales del Parque Sendero, analizadas mediante la recolección de datos con el fin de esbozar una solución que reconozca y promueva las distintas dinámicas que se pueden dar en los espacios públicos.

Figura 5. ¿Qué desean las personas en el espacio público?



Fuente. Elaboración propia.

Con base en la información recolectada y el análisis respectivo, se desarrollaron seis invitaciones que buscan comprender las dinámicas del Parque Sendero desde los puntos de vista de la identidad urbana, la diversidad, el caminar, la forma, los acontecimientos y la percepción de las personas. Estos se clasificaron en cuanto a la identidad, las experiencias y lo físico, con el fin de plantear una visión para que investigadores, proyectistas, arquitectos y urbanistas devuelvan la importancia que las personas han perdido sobre el espacio público a través de los años. En la mayoría de los casos este se convierte en calles, autopistas, zonas para parquear; espacios se centran en el automóvil y en un modernismo acelerado que deja de lado al peatón y a las actividades que se pueden presentar en el espacio público.

5. Desde la identidad

“Lo cierto es que los seres humanos siguen creando lugares en el espacio y los siguen impregnando de significados: las sociedades contemporáneas, a pesar de todo, redescubren, reivindican, reinventan lugares y paisajes” (Nogué, 2007, p. 375). Entender la forma como los espacios crean lugares significa ahondar en los vínculos que se establecen entre las personas y los espacios, el apego al lugar y a la identidad de este. Estos son algunos de los principales conceptos con los que se abordan los procesos que dan cuenta de la relación de las personas con los entornos y sus principales efectos. Esto se produciría si se dieran unas condiciones deseables de ocupación y los habitantes tuvieran un fuerte sentimiento de pertenencia al lugar. Una herramienta sería implicar a los usuarios en el diseño y administración de los recursos, otra alternativa podría ser crear el entorno flexible a las condiciones sociales y estimular la exhibición de signos territoriales (Pol, 1996, párr. 41).

5.1. A formar parte del lugar

Inicialmente se hizo hincapié en la importancia de incluir a las personas en la proyección de espacio público, recolectando información como la hora, cantidad de personas y los lugares por

donde caminan. De esta manera, se obtuvo información cuantitativa, sin embargo, mediante el cuestionario aplicado se obtuvieron datos cualitativos que ayudaron a comprender en qué dirección debía crecer la ciudad y su espacio público. La opinión de las personas sobre cómo querían que fuese el Parque Sendero y de qué manera se podría construir un espacio más agradable para ellos se recolectó por medio de un formulario, encuestas, entrevistas, charlas, entre otras; esto conllevó a un reconocimiento del lugar por parte de la población al sentirse parte del proceso y, por consiguiente, a un aumento del grado de identidad y apropiación con el espacio.

Por último, “no es gracias a la buena voluntad del carnicero, del cervecero o del panadero que comemos, sino a que trabajan para satisfacer sus propios intereses” (Hall, 1996, p. 353). Con esto en mente se podrían diseñar herramientas que mantengan los espacios urbanos en mejor estado, generando contratos con aquellos que se ven beneficiados por los mismos a cambio de la vigilancia y manutención de los lugares que ocupan. Por ejemplo, un vendedor ambulante que ocasionalmente ocupa un espacio en determinada plaza; por el permiso de ocupar aquel lugar se puede exigir la manutención del mismo. Esta herramienta puede llevarse a cabo en baños públicos, fuentes, jardines y diferentes elementos del espacio público, de esta manera estos se mantendrían limpios o en buen estado.

5.2. Conocer la historia del lugar

¿De qué forma las personas redescubren o reinventan los lugares del espacio público? Muchas ciudades aspiran a ser el centro de un espacio significativo y de, por lo menos, una actividad específica. Lyon, una metrópoli francesa, entre otros títulos reivindica el de “capital de la gastronomía”, Las Vegas se proclama como “la ciudad del pecado”; en términos más locales, Bogotá como “la capital mundial del teatro” o Medellín como “la ciudad de las flores”. Estas indicaciones aparecen junto a otros anuncios informativos que detallan las curiosidades históricas de los lugares. De alguna manera, estas indicaciones

proveen una prueba de modernidad y de integración a un nuevo espacio económico, por esta razón es importante permitirle esta característica al espacio público. Por ejemplo, así como castillos, museos y capillas del siglo XIV o XV relatan su historia con placas muchas veces incrustadas en los muros, el espacio público también puede hacer uso de esta característica y enseñar algo de su historia a los usuarios y, de esta manera, hacerlos sentir menos ajenos al lugar (sin necesidad de un guía). Además, un buen uso y una correcta concepción de la señalización permitiría estar informado sobre los comportamientos acordes con el lugar, así como conocer la ubicación, forma y otra información haría más comfortable la estadía para turistas y usuarios poco frecuentes.

6. Desde las experiencias

La vida en el espacio público es un proceso que se refuerza a sí mismo: “Si hay mucha gente, o si está pasando algo la tendencia es que se incorporen más personas y acontecimientos” (Gehl, 2006, p. 83). Cuando alguien comienza a hacer algo fomenta a que otras personas se unan, ya sea para participar o para presenciar lo que está pasando, esto hace que las actividades crezcan tanto en extensión como en duración. Para este apartado se investigó la relación entre las experiencias cotidianas y las nociones que construyen las personas sobre el lugar, con un énfasis en el espacio público, las emociones, las pautas y las nociones que se derivan de este cuando el usuario es parte de la actividad o solo un espectador.

6.1. A participar del lugar

Agudelo (2011) afirma que “En la medida que el espacio urbano mantiene una cualidad y estructura apropiadas a lo humano, construye la posibilidad de ser interpretado por el habitante a partir de un acontecimiento” (p. 36). El sentido de identidad que genera el acontecimiento con un lugar valoriza su cualidad; las plazas o parques que reconocen el acontecimiento como parte de ellos logran consolidarse en la

memoria; del mismo modo, los acontecimientos permean el espacio con un valor determinante de su cualidad que puede trascender una relación utilitaria. “El acontecimiento es la vida de lo urbano, es el espíritu de la ciudad, posibilita lo social y por ende lo comunicacional en lo geográfico” (Agudelo, 2011, p. 41).

La fuerza de un lugar dependerá del grado de cohesión histórico entre sus acontecimientos y el espacio, estos son calificados a partir de la cantidad de acontecimientos reconocibles culturalmente que fomentan la memoria cultural. En general, los lugares más avezados comunican su contenido por años, por lo cual es difícil que un espacio nuevo adquiera de inmediato un grado de recordación; la cualidad la determina su capacidad de convertirse en un espacio que identifique las características culturales de la comunidad.

Cuando las cualidades físicas del espacio en conjunción con los usos del suelo logran estimular la imaginación y la apropiación, exaltan el acontecimiento y con esto la cualidad de la experiencia de la realidad misma. Se puede hablar aquí de una realidad exaltada por las cualidades físicas y estructurales del espacio. (Agudelo, 2011, p. 51)

De esta manera, se refuerza la conservación de los acontecimientos en los lugares por intervenir y un mayor fomento de las actividades posibles, lo cual permite generar recuerdos y darles una segunda oportunidad, la posibilidad de mantener los mismos trayectos, la preservación de un árbol u otro hito importante, una actividad particular o la posibilidad de seguir practicándola, permitirían que un lugar guarde sus cualidades de espacio en el imaginario de las personas.

6.2. A la diversidad

Una de las críticas frecuentes a muchas ciudades es que no ofrecen espacios animados donde las personas se crucen, se mezclen e interactúen: el atrio de la iglesia, la puerta de un edificio, el mostrador de un establecimiento comercial.

La mercadería más importante que se intercambia en una ciudad es la conversación, la información cara a cara, la murmuración [...]. En consecuencia, son muy necesarios el bar y el restaurante. El urbanismo ha de garantizar, como mínimo en las áreas densas, que en cada manzana las plantas bajas sean lugares de encuentro, comercios y sobre todo cafés. (Borja y Muxi, 2000, p. 15)

Si la forma del espacio público se capta en un vistazo y resulta que todos los sitios de un parque son iguales, si el usuario no se siente diferente entre una zona y la otra de ese parque, entonces este ofrece pocos estímulos para sus transeúntes, por ende, no habrá muchas razones para volver (Jacobs, 1961, p. 264). La vitalidad del ambiente urbano es un factor importante de atracción y capacidad de integración; cuando estos parámetros son buenos habrá una intensidad positiva de usos del espacio público, es decir, presencia de gente en la calle, por consiguiente, mayor seguridad y un incremento en la cantidad de acontecimientos urbanos. Para conseguir una mayor interacción social en un espacio hace falta cierto grado de diversidad, en este caso se hace hincapié en la crítica hacia el uso del automóvil, puesto que es un hecho que las calles con alto tráfico vehicular disminuyen la interacción social.

6.2.1. Una invitación a circular

“La aparición de múltiples oportunidades y nuevos/otros movimientos en la calle implican la conciencia de que la calle se comparte” (dérive LAB, 2015, p. 21). Cuando el espacio es compartido, el tránsito motorizado se reduce en intensidad y la reducción de la velocidad y el aforo de vehículos conlleva al incremento de medios de transporte no motorizados. Al haber mayor presencia de peatones y ciclistas, disminuye el riesgo de siniestros de tránsito y aumenta la necesidad de comunicarse, característica que puede convertir una calle en peatonal; compartir la calle la transforma de recorrido a lugar, “el espacio se convierte en un punto de encuentro, un lugar donde el tránsito

se detiene para permanecer, para estar. Si anteriormente el objetivo de las calles era ahorrar tiempo, ahora [...] el objetivo es pasar tiempo” (dérive LAB, 2015, p. 40).

Si el objetivo es fomentar la diversidad, hace falta convertir los lugares de tránsito en destinos, esto se puede lograr por medio de elementos que amenicen la vida tanto en la calle como en los espacios urbanos: lugares de descanso, asientos, escalinatas, áreas verdes, juegos, árboles, iluminación, contenedores de basura, señales, cicleros, entre otros. Además de ser elementos que permiten y fomentan actividades, es conveniente emplearlos de forma que ayuden a delimitar espacios o bajar la velocidad de autos y ciclistas, así como para brindar un mayor confort a sus usuarios. El diseño determinará la vida pública en el lugar y, a su vez, complementará la oferta de este, así, el uso del suelo, comercios y equipamientos se verán fortalecidos (dérive LAB, 2015, p. 59).

7. Desde lo físico

Cada experiencia conmovedora de la arquitectura es multisensorial; las cualidades del espacio, de la materia y de la escala se miden a partes iguales por el ojo, el oído, la nariz, la piel, la lengua, el esqueleto y el músculo. (Pallasmaa, 2006, p. 43)

La vista, el gusto y el tacto perciben de forma direccional, el sonido y el olfato, por otro lado, perciben el mundo de una manera más omnidireccional. Existe una sutil transferencia entre las experiencias direccionales y las omnidireccionales; la vista se transfiere al gusto, ciertos colores y detalles delicados evocan sensaciones orales, la lengua siente indirectamente la superficie de una piedra pulida; el sentido de la vista implica exterioridad, pero el sonido crea una sensación de interioridad, el ojo alcanza, pero el oído recibe. Todos los sentidos se ven involucrados en los elementos de un espacio público (Pallasmaa, 2006, p. 50), desde la forma y textura de los materiales de un banco, la cantidad de personas que lo pueden ocupar al mismo tiempo, los olores y ruidos que alcanzamos

a notar, hasta lo que nos permite observar al usarlo. “La autenticidad de la experiencia arquitectónica se basa en el lenguaje tectónico de la construcción y en la integridad del acto de construir para los sentidos” (Pallasmaa, 2006, p. 66).

7.1. A sentir la forma

Los elementos que conforman la tridimensionalidad del espacio público se pueden observar en las edificaciones que lo rodean, que pueden ser de diferentes alturas y estilos; el pavimento, que puede tener texturas y desniveles, ya sean rampas, terrazas o escaleras, se comporta como elemento unificador y delimitante de la plaza, por último; el cielo, que ofrece el fondo a la silueta de los edificios aledaños, así como una referencia de la posición de las sombras, la hora del día o el tipo de clima. La persona que entra en cierta plaza toma como referencia estos elementos para ubicarse y lo confronta con su escala humana puesto que calcula la altura de los edificios aledaños en relación con la extensión a lo ancho y a lo largo, de modo que, en los espacios más estrechos, los edificios de cuatro o cinco niveles parecen ser más altos y el espacio se percibe confinado. En un espacio más abierto donde la plaza o el parque está rodeada por amplias calles, aunque también tenga edificios aledaños, estos se perciben desligados de la plaza (Bazant, 2008, p. 8).

En la práctica de la arquitectura es común usar muros y pensar en la orientación de estos y en los cambios de niveles para separar o diferenciar los espacios. Gehl, en su libro *La humanización del espacio urbano* (2006), lleva estas herramientas más allá, las implementa en el espacio público y agrega el uso de las distancias y la velocidad tanto para fomentar como para inhibir el contacto entre las personas. La forma del espacio público permite al usuario inhibir o fomentar el contacto visual y auditivo con otros según el lugar en el que se ubique, así, cambia entre una invitación y otra al sentarse, caminar o esperar.

7.1.1. Una invitación a sentarse

Comer, leer, dormir, tejer, jugar ajedrez, conversar, entre muchas otras actividades, son vitales para la calidad de los espacios públicos, todas requieren de lugares para que las personas se sienten. Por consiguiente, es importante la forma como estos se distribuyen. Los bancos ubicados en espacios abiertos son menos atractivos que otros más protegidos; de igual forma, los asientos ubicados en ángulos fomentaran en mayor medida las conversaciones ya sea entre amigos o desconocidos y, al igual que cuando se está de pie, la gente tiende a buscar apoyo en los detalles del entorno físico: fachadas, bordes y límites espaciales infieren en la elección de un asiento; tienden a buscar los asientos dentro de nichos, los extremos de las bancas y los lugares para sentarse donde la espalda quede protegida sobre otros definidos con menos dedicación (Gehl, 2006, p. 170).

Además de los asientos principales, es importante el uso de otras alternativas para sentarse en ocasiones donde haya alta demanda, el uso de alternativas bien logradas significará buenos puntos de observación. Una solución que incluya una correcta interacción, suficientes asientos principales y gran cantidad de oportunidades secundarias para sentarse viene con la ventaja de funcionar correctamente en periodos en los que haya pocos usuarios en él. Esto debido a que muchos bancos y sillas sin ocupar, suelen dar la impresión de que el lugar ha sido rechazado y abandonado, tal como sucede en cafés y hoteles de vacaciones durante temporadas bajas (Gehl, 2006, p. 173).

7.1.2. Una invitación a caminar

Las plazas y los parques deben permitir caminar de manera libre, sin empujones ni tener que maniobrar demasiado, así mismo, es fundamental reconocer la circulación peatonal sobre ruedas: la carriola del niño, la silla de ruedas, el carro de compras, entre otras. Los espacios favorables para caminar significarían qué tan aceptable o no es una distancia. Así pues, “las distancias aceptables para recorrer a pie son

una interrelación entre la longitud de la calle y la cantidad del recorrido, ambas con respecto a la protección y el estímulo del camino” (Gehl, 2006, p. 147).

Una de las exigencias más importantes para que un sistema peatonal funcione es organizar los desplazamientos para que sigan las distancias más cortas entre los destinos naturales de una zona. Esto se puede conseguir por medio de un estudio de sendas; cuando se han resuelto los problemas del esquema principal de circulación, es importante situar y diseñar las conexiones individuales en el trazado, de manera que todo el sistema resulte atractivo (Gehl, 2006, p. 154). De igual forma, se debería evitar el trazado de recorridos rectos y largos, recorridos sinuosos o interrumpidos hacen más interesante el desplazamiento peatonal y, en general, reducen la molestia del viento.

7.1.3. Una invitación a esperar

“Naturalmente es importante poder estar de pie en los espacios públicos, pero la palabra clave es quedarse” (Gehl, 2006, p. 166). La mayoría de las actividades referentes a esperar son meramente funcionales, pararse ante el tráfico con intención de cruzar la calle o bajo un semáforo si es el caso, observar o esperar algo, todas en su mayoría breves e indistintas al lugar. “Los peatones se paran donde tienen que hacerlo: en el bordillo, en la fachada a la calle o donde haga falta” (Gehl, 2006, p. 166). El tronco de un árbol, columnatas, pérgolas e incluso las formas de las fachadas alledañas al espacio público ofrecen posibilidades atractivas para que una persona se quede y espere el tiempo que necesite. Sin embargo, es crucial tener en cuenta el microclima en estas zonas, las intervenciones urbanas pueden mejorar o empeorar el clima local; la sensación térmica que hay en el banco al sentarse, la acera por la que se transita o la zona de descanso en la que se espere, hará la diferencia entre abandonar el lugar o quedarse allí un rato más.

7.1.4. A ser representado

A través de las experiencias con el espacio público, las personas lo transforman, dejan señales

y marcas con una carga simbólica. “Mediante la acción, la persona incorpora el entorno en sus procesos cognitivos y afectivos de manera activa y actualizada” (Vidal y Pol, 2005, p. 283). Al mismo tiempo, por medio de la identificación, las personas se reconocen en los lugares y atribuyen cualidades de estos como definitorias de su identidad.

De acuerdo con este planteamiento, un espacio simbólico urbano es aquel elemento de una estructura urbana, identificado por una persona o un determinado grupo social, como un entorno capaz de simbolizar alguna o varias de las dimensiones relevantes del grupo o el individuo, lo cual les permite percibirse como iguales o diferentes de los otros grupos, teniendo en cuenta el propio espacio o las dimensiones categoriales simbolizadas por este (Valera, 1996, p. 68). Que haya apropiación e identidad por parte de las personas, se trate de comunidad o individuo, hacia el espacio mismo, invitaría a las personas a ser representadas.

Sin embargo, los espacios que simbolizan la memoria urbana, un determinado estatus social, un nivel de seguridad o son frecuentados por una cultura urbana marcada, tienden a sufrir por esto mismo que representan. Las prácticas sociales asociadas a un espacio entregan un significado a la comunidad; al mismo tiempo, los significados atribuidos determinan y controlan las prácticas sociales que se desenvuelvan en el lugar. De este modo, las posibles opiniones provocadas por la inconformidad entre el significado simbólico de un lugar y las prácticas sociales características de los grupos implicados pueden afectar el valor simbólico del lugar y dificultar los mecanismos de apropiación espacial (Valera, 1996, p. 65).

8. Discusión

Los análisis y estudios realizados en el Parque Sendero caracterizan sus bordes, sus equipamientos, su forma, así como la cantidad y tipo de personas que lo transitan; estos análisis demuestran que las dinámicas comunes allí, para el 2018, eran ajenas a este. Se demostró que existe un gran flujo de personas que se genera

principalmente por los usuarios que deben cruzar el parque para ir al trabajo, estudiar o visitar el centro de la ciudad; no obstante, hay inconformidad frente a la funcionalidad del espacio, las dimensiones, el confort climático y las actividades que pueden hacerse allí. Los análisis presentados en esta investigación son un requisito mínimo para proyectar espacios idóneos que devuelvan la importancia a las personas a la hora de usar el espacio público y que permitan una correcta correlación entre lo privado, lo público, lo útil, lo necesario y lo funcional.

Sumado a los análisis, se conceptualizan seis invitaciones en el espacio público que, más que ser un manual para darle forma al espacio urbano, son un recordatorio de qué se debe tener en cuenta al proyectar espacio público. En ningún momento se indica el uso de un color, una silla, una farola o un elemento arquitectónico específico para conseguir una sensación particular; todo lo contrario, al leer las invitaciones el lector especializado recrea en su cabeza de qué forma aquel color, banco o farola puede usarse para conseguir tal sensación. Si el proyectista deja de lado el tipo de banca que se va a utilizar por el tipo de sensación que busca generar en las personas que la usan, empezarán a aparecer lugares, aunque con bancas de distintos modelos, ubicadas de forma adecuada, con una vista agradable, cercanas a un olor en particular o protegidas por distintos elementos. Una banca sirve no solo para estar sentado, sino para esperar a alguien, comer, conversar, observar, escuchar y experimentar tantas sensaciones como el lugar lo permita.

Es así como aparecen en las ciudades espacios públicos que reconocen la importancia del peatón, sin desconocer el valor del automóvil y el transporte público; parques, senderos, plazas y otros elementos se convierten en espacios de bisagra social, que cambian las dinámicas de las personas en sus barrios y ciudades, y generan una escala humana acorde con sus necesidades, disminuyen costos, aumentan la identidad y construyen mejores ciudades para vivir.

La correcta implementación de las invitaciones tratadas en este artículo sumadas a los

análisis, los talleres, encuestas y diagnósticos permiten crear las bases para generar planes maestros de espacio público idóneos en distintos municipios. Esto deja un precedente para el ordenamiento territorial, un paso más allá que puede aumentar el bienestar y abarcar soluciones adecuadas en las ciudades a través del reconocimiento de las personas.

9. Conclusiones

La principal actividad en el Parque Sendero es caminar; las personas lo transitan para llegar a su lugar de trabajo, de estudio o simplemente para llegar de un lugar a otro, sin embargo, demuestra no cumplir con esta demanda por completo. Hay árboles que no permiten caminar debido a su tamaño y a la aparición de recorridos informales sobre la superficie, el peatón atraviesa las zonas verdes para llegar de un lugar a otro y deja la típica marca de tierra que se proyecta por las continuas pisadas sobre el césped. A esto se suma una preferencia por caminar sobre la calzada, lo cual pone en evidencia que el sendero construido en el parque no cumple con la necesidad de los recorridos de las personas que lo usan. Si bien su forma favorece los criterios de invitación a caminar, andar en bicicleta y hacer ejercicio, el elemento que incentiva a la actividad física es la calle, debido a su extensión lineal que concede un circuito continuo para ejercitarse en bicicleta, trotar, correr o caminar. Con lo anterior, se pone de manifiesto la necesidad de respetar la trama urbana y la continuidad de los recorridos de las personas a la hora de proyectar el *corredor de espacio público* para Tauramena.

Una de las formas de construir espacio público para las personas es posicionarlas en el centro del proceso, implementar los acontecimientos urbanos, reconocerlos y fomentar los que resultaron del proceso investigativo, al escuchar a las personas y conocer de sus propias palabras cómo desean que sea el espacio público. Se deben desarrollar formas más constructivas y significativas de colaboración entre los ciudadanos, las organizaciones cívicas y los intereses del sector privado.

La consecuencia de negar el espacio público al peatón proviene de la importancia que se le brindó al automotor durante el movimiento moderno (Sørensen y Dalsgaard, 2013). Es necesario plantear normativas que modifiquen este panorama, que introduzcan viviendas en los proyectos urbanos, que reserven las plantas bajas para bares y restaurantes, comercios, equipamientos culturales, entre otros, esto para el caso del municipio de Tauramena, puesto que en muchas otras ciudades del territorio colombiano la normativa fomenta el comercio y la diversidad de usos, sin embargo, en muchos casos no se desarrollan. Una pervisión reciente del urbanismo es la introducción de edificios altos y aislados en tramas equilibradas, como la cuadrícula, en nombre de la creación de espacio público, cuando se trata de aparcamientos o de espacios exclusivos, a veces enrejados, que introducen rupturas en el espacio público preexistente, mejor conocidos como urbanizaciones o conjuntos cerrados (Borja y Muxy, 2000, p. 54).

Se espera que proyectar el espacio público con las invitaciones propuestas permita al peatón realizar distintas actividades según su estado de ánimo o necesidades; de esta forma, ubicar un elemento arquitectónico de acuerdo con el contexto puede tener distintos efectos y evidenciar la función de las invitaciones en la búsqueda de sensaciones y comportamientos sobre la elección de una forma, característica o elemento indicado en el espacio.

Referencias

- Agudelo, J. H. (2011). *Intangible. Acontecimiento urbano: su estructura simbólica y valor cultural*. Bogotá: Universidad de la Salle.
- Bazant, J. (2008). *Espacios urbanos. Historia, teoría y diseño*. Ciudad de México: Limusa.
- Borja, J. y Muxy, Z. (2000). *El espacio público, ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electa.
- dérive LAB. (2015). *Calles compartidas*. Versión 1.0. Ciudad de México: autor.
- Gehl, J. (2006). *La humanización del espacio urbano: la vida social entre los edificios* (2ª ed.). Barcelona: Reverté.
- Gobierno de Chile. (2017). *La dimensión urbana en el espacio público, recomendaciones para el análisis y el diseño*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Hall, P. (1996). *Ciudades del mañana*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Jacobs, J. (1961). *Muerte y vida de las grandes ciudades* (2ª ed.). (Trad. Á. Abad). Madrid: Capitán Swing Libros, s. L.
- Nogué, J. (2007). Territorios sin discurso, paisajes sin imaginario. Retos y dilemas. *Ería*, (73-74), 373-382.
- Pallasmaa, J. (2006). *Los ojos de la piel. La arquitectura y los sentidos*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Pol, E. (1996). *La apropiación del espacio*. Barcelona: Publicaciones Universitat de Barcelona.
- Presidencia de la República. (1998, 4 de agosto). Decreto 1504 de 1998. Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial. Recuperado de <https://bit.ly/2YcLzx7>
- Presidencia de la República. (2015, 26 de mayo). Decreto 1077 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio. *Diario Oficial* 49 523. Recuperado de <https://bit.ly/30oarNe>
- Sørensen, S. (Producción) y Dalsgaard, A. (Dirección). (2013). *La escala humana* [Película]. Final Cut for Real APS y Xanadu Film.
- Valera, S. (1996). Análisis de los aspectos simbólicos del espacio urbano. *Revista de Psicología Universitas Tarraconensis*, 18(1), 63-84.
- Vidal M., T. y Pol, E. (2005). La apropiación del espacio: una propuesta teórica para comprender la vinculación entre las personas y los lugares. *Anuario de Psicología*, 36(3), 281-298.

Sección:

Reflexión

Reflection

Reflexão



Agroecología urbana frente al cambio climático. Aporte al ordenamiento territorial agroecológico en las ciudades

Andrés Felipe Páez Barahona. Ingeniero ambiental de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Perteneciente al Semillero de Investigación en Agroecología (HISHA) de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3574-5849> Correo electrónico: felipe.90.09@hotmail.com

Recibido: septiembre 10, 2019.

Aprobado: septiembre 14, 2020.

Publicado: marzo 23, 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 cambio climático hace tiempo paso de ser una opinión a un hecho. La crisis demanda acciones contundentes más allá de los actuales acuerdos gubernamentales, paliativos de la opinión pública que evaden las verdaderas causas de este fenómeno, por tanto, las ciudades deben modificar su pasividad al relegar las causas directas del cambio climático a factores externos. La producción agroindustrial, cuyo emplazamiento se encuentra en el sistema rural, ejemplifica perfectamente tal situación; es consecuencia de la masificación centralizada de un sistema de consumo urbano. Al respecto, se presenta desde el ordenamiento agroecológico, una propuesta para ordenar los territorios urbanos a partir de su tejido territorial, enfocada en la reconfiguración de las relaciones de poder en torno a los ciclos de abastecimiento agroalimentario y cómo estos desencadenan transformaciones culturales y ecosistémicas en la ciudad; permitiendo así, elaborar planes de acción escalables a nivel local, regional y global para hacer el frente necesario al cambio climático de forma colectiva.

Palabras clave: agroecosistemas urbanos, calentamiento global, dimensión ambiental, estructura ecológica principal, plataforma cultural.



Urban agroecology in front of climate change. Contribution to agroecological land-use planning in cities

Abstract

A time ago, climate change stopped to be an opinion to become a fact. The crisis demands strong actions beyond the current governmental agreements, palliatives of the public opinion that evade the real causes of this phenomenon, therefore, cities must change their passivity by relegating the direct causes of climate change to external factors. Agro-industrial production, which is located in the rural system, perfectly exemplifies this situation; it is a consequence of the centralized massification of an urban consumption system. In this regard, it is presented from the agroecological planning, a proposal to organize urban territories based on their territorial weave, focused on the reconfiguration of power relations around agri-food supply cycles and how these trigger cultural and ecosystemic transformations in the city, thus enabling the development of scalable action plans at the local, regional and global level to collectively confront the climate change.

Keywords: urban agroecosystems, global warming, environmental dimension, main ecological structure, cultural platform.

Agroecologia urbana frente às mudanças climáticas. Contribuição para o planejamento territorial agroecológico nas cidades

Resumo

Já faz muito tempo que a mudança climática deixou de ser mera opinião e se tornou um fato. Esta crise exige ações contundentes que vão além dos acordos governamentais vigentes, que são apenas paliativos para a opinião pública e se esquivam das verdadeiras causas desse fenômeno, portanto, as cidades devem modificar sua passividade e parar de colocar a culpa dos efeitos diretos das mudanças climáticas em fatores externos. A produção agroindustrial, localizada no sistema rural, exemplifica perfeitamente essa situação, sendo uma consequência da massificação centralizada de um sistema de consumo urbano. Nesse sentido, a partir do ordenamento agroecológico, apresenta-se uma proposta de ordenamento dos territórios urbanos a partir de seu tecido territorial, com foco na reconfiguração das relações de poder no âmbito dos ciclos de abastecimento agroalimentar e como eles desencadeiam transformações culturais e ecossistêmicas na cidade, permitindo a elaboração de planos de ação escaláveis nos níveis local, regional e global para enfrentar coletivamente as mudanças climáticas.

Palavras-chave: agroecossistemas urbanos, aquecimento global, dimensão ambiental, estrutura ecológica principal, plataforma cultural.

1. Introducción

Las actuales relaciones de poder social y territorial, en franca y creciente desigualdad, han globalizado una hegemónica visión de modernidad y desarrollo a través del dominio de la naturaleza, lo cual ha propiciado sistemáticamente la separación como principio máximo de subordinación. Su ascendencia histórica se ha consolidado desde el dominio del hombre sobre la mujer (sistema patriarcal), la jerarquía social (sistema de clases) y el colonialismo cultural y ecosistémico (sistema capitalista neoliberal). La colonización de la naturaleza ha roto los complejos flujos energéticos en los ciclos biogeoquímicos del planeta por la imposición de flujos del mercado, cuya especulación de crecimiento indefinido —soportado en la sobreexplotación (ecológica y social) y contaminación desmedida— ha desencadenado el cambio climático como crisis civilizatoria sin precedentes.

El calentamiento global es efecto y no causa, síntoma de acciones que siguen su curso disfrazadas en solapados discursos como el desarrollo sostenible. La acumulación de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera es resultado, por un lado, de la manera como se decide y se ocupa los territorios y, por otro lado, de la matriz energética soporte de una sociedad estancada en el consumo como indicador de bienestar. La destrucción de la diversidad cultural, debida a la superposición de una visión monocultural, ha conllevado a una desterritorialización inminente, reflejada en la atomización social y su capacidad colectiva de enfrentarse a los actuales sistemas de poder decisorios.

Sin embargo, como característica propia de supervivencia de la vida misma, la humanidad ha encontrado caminos de resistencia abonados en movimientos sociales para enfrentar no al síntoma que es el cambio climático, sino a la enfermedad llamada capitalismo (Riechmann, 2012). Las ciencias, los conocimientos y constructos de saberes emergentes como la ecología política, la etnoecología, el ecofeminismo y la agroecología en conjunción con saberes populares y ancestrales de pueblos indígenas, campesinos, afros, barriales, etc. (Rosset, 2004; Leff, 2006; Sevilla,

2008; Escobar, 2012; Ulloa, 2014; Acevedo y Jiménez, 2019), posibilitan un entendimiento de dichas relaciones de poder y sus impactos en la interacción del sistema cultural y ecosistémico. Superan la visión determinista del hombre y la naturaleza al replantear el sistema político actual como la posibilidad de ser en la diferencia, en tanto individuos como en sociedad, una posibilidad de devenir, de construcción de deseos colectivos en torno a su habitabilidad, ordenanza y soberanía en un territorio.

Se propone un ordenamiento territorial como un rediseño espacial a partir de la dimensión ambiental entendida como la interrelación, compleja, dinámica y constante entre ecosistemas y cultura (Ángel, 2013). Esto conlleva al diseño de nuevas posibilidades de formas básicas de existir y convivir, al enfrentar, a su vez, estrategias adaptativas y de contención a la problemática que nos acontece por antonomasia como especie. Es en este punto donde entra la agroecología como contribución a la discusión, acción y transformación de los territorios, puesto que busca consolidar alternativas tanto productivas como organizativas en las nuevas formas relacionales que se requieren en estos tiempos de cambio. La agroecología urbana interconectará el campo y la ciudad —algo que en un principio estuvo relegado al sistema rural— a través de las diferentes relaciones culturales y ecosistémicas presentes, lo cual derivará en acciones locales y regionales bajo un contexto global.

La agroecología urbana se presenta como una apuesta desde lo conceptual, como un elemento de discusión emergente para políticas públicas asertivas e incluyentes, y desde lo práctico, en el reordenamiento del territorio a partir de la interacción de los agroecosistemas urbanos con los rurales a través del ciclo de producción agroalimentaria. La actual relación campo-ciudad como ciclo abierto altamente entrópico, producto de una visión atomista, deberá retornar a un ciclo cerrado de flujos culturales y ecosistémicos, y reconfigurar espacialmente las medidas necesarias para atender a los impactos actuales del modelo agroindustrial.

Este escrito es resultado y proyección de una tesis de pregrado presentada en el 2019 por el autor y por Abraham Rivera (2019) titulada “Ordenamiento ambiental agroecológico en la vereda Fátima como aporte metodológico para la permanencia sustentable en el territorio de las comunidades asentadas en áreas protegidas”, para optar por el título de ingenieros ambientales en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, tesis realizada con el acompañamiento del Semillero de Investigación en Agroecología (HISHA) y la Asociación Campesina de la Vereda Fátima-Raíces de la Montaña. A su vez, esta es una investigación preliminar para la tesis de maestría del autor en Geopolítica de la Universidad de París VIII Vincennes-Saint-Denis.

2. Generalidades del cambio climático

Cada año, cifras alarmantes se abalanzan en récords que se rompen sin clemencia: julio de 2019 fue el mes más caliente hasta el momento registrado; según la información recogida por la Organización Mundial Meteorológica (WMO, 2019), los veinte años más cálidos de los que se tiene registro están en los pasados veintidós años y de ellos, los últimos cuatro han sido los más calientes; Groenlandia perdió 12 500 millones de toneladas de hielo por derretimiento el 2 de agosto de 2019: la mayor pérdida registrada en un solo día, y así continúa en un lamentable etcétera.

Aunque se detuviese la emisión de GEI, la temperatura seguiría en aumento (Mauritsen y Pincus, 2017), lo cual se ha llamado *irreversibilidad del cambio climático*. El Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), como consenso científico mundial sobre el cambio climático, ha condensado en más de 6000 investigaciones un llamado urgente a los gobiernos de todo el mundo para evitar un aumento de las temperaturas por encima de 1.5°C sobre el nivel preindustrial para el 2030.

El *Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1.5°C* (IPCC, 2018), proyecta las consecuencias de superar la barrera de temperatura de 1.5°C hasta 2°C, y destaca la reduc-

ción de corales casi en su totalidad; la afectación cerca del 13% de ecosistemas; la exposición de las islas pequeñas, las zonas costeras someras y los deltas por el aumento progresivo del nivel de los océanos; mayores riesgos para la salud humana, en particular en cuanto al calor, a las concentraciones de ozono y la exposición a enfermedades de transmisión vectorial tales como la malaria, el dengue y nuevos virus; mayores reducciones en las cosechas de maíz, arroz, trigo y potencialmente de otros cereales, en particular en el África subsahariana, sudeste de Asia y América del Sur y Central.

El IPCC afirma que, para mantener los niveles máximos de temperatura en el 1.5°C y evitar consecuencias *catastróficas e irreversibles*, la reducción de las emisiones globales de CO₂ deberán ser en un 45% para 2030, y llegar finalmente al 100% en el 2050. Colombia como país firmante del acuerdo de París se comprometió a reducir sus emisiones de GEI en un 20% para 2030.

En la praxis actual, no es posible lograr estos objetivos, consecuencia de las endeble propuestas de acción acordadas, ya que no ponen en discusión ni tela de juicio la paradoja de un modelo de desarrollo mundial basado en el crecimiento económico infinito, el cual se soporta en la sobreexplotación y devastación de un mundo finito. Los cambios necesarios para evitar un colapso no son de tipo superficial (tecnológicos) sino muy profundos (ético-políticos), lo que permitiría encaminarnos hacia una cultura de la autocontención como respuesta inmediata a unos tiempos de acción cada vez más cortos (Riechmann, 2012).

Los diagnósticos en las consecuencias del cambio climático, como los objetivos necesarios por cumplirse están más que soportados, la cuestión es de método. En 1972, en Estocolmo, se realizó la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, también conocida como Cumbre de la Tierra, la cual tenía como objetivo encaminar las políticas gubernamentales de desarrollo en torno a la creciente crisis ecológica. Esta nueva visión ambiental que habrá de perfeccionarse a lo largo de los años confluye en dos ideas fundamentales.

La primera es establecer un medio artificial en el que el hombre viva separado de su condición natural y deje su relación con la naturaleza netamente utilitaria en el uso de sus *recursos naturales* y *servicios ecosistémicos*, ejemplo conceptual de la visión campo-ciudad. En Colombia se materializa dos años después de la Cumbre de Estocolmo en el Código Nacional de Recursos Naturales de 1974, siendo esta la primera Ley general o Marco promulgada en América Latina y el Caribe, en la cual 270 artículos de los 340 totales son empleados en la regulación de la propiedad, uso e influencia ambiental de los recursos naturales renovables, lo que denominaría Manuel Rodríguez Becerra (2004), como “legislación sectorial de relevancia ambiental” (p. 5).

La segunda idea es mantener las expectativas de crecimiento económico a través de lo que la comisión Bruntland en 1987 conceptualizó como desarrollo sostenible, lo cual asume un capital natural por conservar que sustente al aprovechamiento de los *recursos naturales* bajo el modelo cultural globalizante de consumo; un sofisma de explotación perpetua, la cual, mediante la intervención gubernamental y su estructura administrativa, niega las condiciones ecológicas y termodinámicas que establecen límites y condiciones a la apropiación y transformación capitalista de la naturaleza (Leff, 2001).

3. Ordenamiento territorial en tiempos de cambio climático

Las consiguientes cumbres de la tierra a la comisión Bruntland, siguieron la orientación de la plataforma legislativa y jurídica en los gobiernos, para que se alinearan bajo estas visiones del desarrollo. En Colombia se consagra en la Ley 1454 de 2011 las normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y uno de sus principios es el desarrollo sostenible. Un ordenamiento territorial que se base en el desarrollo sostenible, parte de un supuesto equilibrio entre el sistema económico, social y natural para la planificación espacial de los territorios. Al ser el principio económico el del crecimiento continuo, se delega a la innovación tecnológica la compensación que trae este modelo al sistema natural; esto ha com-

prometido al ordenamiento como instrumento de planeación a meros consensos tecnócratas que avalan la aplicación vertical de estas innovaciones, a quienes como en el caso agropecuario, el campesinado, son vistos bajo este sistema como unos agentes más dentro del mercado.

A continuación, se analizará cómo el crecimiento poblacional urbano y su configuración espacial y de relaciones de poder con el sistema rural ha sido determinante en el aumento progresivo de la temperatura y la contaminación sobre el planeta. Enseguida, se introducirán tres consecuencias directas de este fenómeno demográfico sobre las ciudades (islas de calor, sistema cultural y ciclo agroalimentario), las cuales serán un aporte fundamental en la apuesta del ordenamiento territorial urbano desde la agroecología como elemento contingente del cambio climático.

Es necesario acotar que no se busca generar una concepción negativa o pesimista acerca de la ciudad, todo lo contrario, esta es una búsqueda de la reconfiguración espacial y descentralización urbana a partir del análisis de sus problemáticas, hacia el fortalecimiento del tejido tanto ecosistémico y cultural allí presente, como una posibilidad de pensar, consolidar y constituir ciudades como derecho fundamental de sus habitantes.

3.1. Un crecimiento urbano que está lejos de detenerse

Las ciudades, a partir del siglo XIX y el perfeccionamiento de su constitución desde mediados del siglo XX, han sido ordenadas como núcleos poblacionales para el centro de acumulaciones de capital, puntos centralizados de decisión territorial y, sobre todo, espacios de consumo a gran escala (Lefebvre, 1978), que garantizan la demanda necesaria para la sobreproducción de bienes y servicios en gran medida provenientes de energías fósiles.

Reflejo de ello es el aumento de las poblaciones urbanas en el mundo, así como los impactos asociados sobre el cambio climático. En el periodo 1950-2000, la población se duplicó, el consumo mundial de energía se multiplicó por

cinco, lo cual permitió un aumento del PIB mundial siete veces, y las emisiones de CO₂ en cinco veces (Riechmann, 2012). Según el censo del Dane de 2018, en Colombia la población en las cabeceras municipales y centros poblados es cerca del 84.2%, lo que se traduce en 40 633 552 personas viviendo en territorios considerados urbanos.

Las consecuencias del desmedido crecimiento urbano, además de propiciar un aumento directo en las emisiones de GEI, visibiliza la precariedad institucional en la toma de decisiones a través de sus políticas públicas para enfrentar esta dinámica. Un desafío estatal inminente está en frenar el negocio de grandes constructoras y el sistema financiero de soporte como ordenadores del territorio, cuyas políticas públicas son orientadas en la relación tripartita entre funcionarios públicos, gobernantes y empresarios para sus propios beneficios, lo que aumenta la conurbación y, a su vez, la entropía ecológico-cultural en los sistemas urbanos y rurales.

4. Ordenando el desorden: una aproximación inicial a la entropía urbana

La concepción de entropía desarrollada dentro de la termodinámica en términos de calor y temperatura denota la cantidad de energía térmica disponible para realizar un trabajo dentro de un sistema. A mayor entropía, mayor desorden dentro del sistema y menor disponibilidad de energía útil.

El supuesto ordenamiento territorial en las ciudades, a costa del desorden (entropía positiva) en los sistemas conexos (la ruralidad y el sistema ecológico en general), ha producido una entropía dentro del mismo sistema o *entropía urbana* (Fariña y Ruiz, 2002), la cual ordena espacialmente la ciudad con sus flujos energéticos en beneficios particulares del flujo de capital, y excluye, por un lado, las diferentes relaciones culturales en las discusiones colectivas y pluriépistemológicas hacia la consolidación de un territorio común y, por otro lado,

los flujos ecológicos en los ecosistémicas que soportan nuestra supervivencia como especie.

Las islas de calor urbana, la actual plataforma cultural urbana y el ciclo de producción agroalimentaria aportarán a un análisis inicial sobre el estado actual de los flujos energéticos dentro de las ciudades, cuya tendencia entrópica en aumento se materializa en el creciente cambio climático y la desigualdad social (Riechmann, 2012).

4.1. Islas de calor urbana (ICU)

Las ICU son el fenómeno de las áreas altamente urbanizadas, las cuales experimentan mayores incrementos de las temperaturas en comparación a sus zonas colindantes periurbanas y rurales. Este fenómeno consecuente del aumento poblacional de las ciudades es causada por el uso de materiales impermeables y altamente reflectantes en la construcción, la organización espacial para fomentar el uso de transportes desde grandes distancias con altas emisiones de GEI, las emisiones de contaminantes atmosféricos provenientes de los procesos industriales y el desmembramiento de la estructura ecológica principal (EEP), capaz de soportar tanto la captura de CO₂, como la regulación del ciclo hídrico de la zona (Ángel, Ramírez y Domínguez, 2010; Soto, 2019).

En Bogotá se evidencia la presencia de una ICU que se ha intensificado y expandido desde 1967, y supera hoy en día en 3°C la temperatura media de la periferia (Ángel, Ramírez y Domínguez, 2010). En la superficie de la zona urbana de Medellín, segunda ciudad del país en extensión y población, se presenta un aumento de 4.81°C con respecto a las coberturas del área que la rodea, concentrando este efecto de ICU, sobre todo en los barrios de la zona central (Soto, 2019).

El aumento de temperatura en las ciudades, además de propiciar condicionamientos biofísicos aptos para la proliferación de enfermedades por transmisión vectorial, y el aumento de la morbilidad respiratoria, propiciará la afectación a la salud humana por los llamados *golpes de calor*. Durante el récord de la ola de calor en Europa

en 2003 que afectó dieciséis países, la Organización Mundial de la Salud (OMS) reportó cerca de 70 000 muertes asociadas a los aumentos de temperatura (Organización Panamericana de la Salud, 2019). El aumento de los elementos refrigerantes y de confort térmico generan un mayor consumo energético y, a su vez, incrementan el calor al exterior debido a su funcionamiento, de esta manera acrecientan los efectos del cambio climático y de las ICU respectivamente (Ángel, Ramírez y Domínguez, 2010).

Las ICU son claro ejemplo del aumento de la entropía por parte de las ciudades, ya que alteran patrones microclimáticos con impactos ecosistémicos y culturales que deberán ser considerados por la administración pública con mayor profundidad. En el mismo sentido, el aumento de la temperatura (entropía positiva), además de sus consecuencias directas debido a sus procesos metabólicos internos, tendrá un impacto en la consecución de materias primas desde entornos cada vez más lejanos para dicho metabolismo (Fariña y Ruiz, 2002), los cuales, en su extracción, conducción, uso y desecho, dejarán una alta huella de carbono en su paso, contribución directa al aumento de la temperatura planetaria.

4.2. Plataforma cultural

La capacidad del ser humano de habitar cualquier lugar del planeta indica que su nicho ecológico pasó de ser un espacio confinado de condicionamientos biofísicos determinados, a una estrategia adaptativa soportada en las relaciones que construye como sociedad y territorio. A esta plataforma de instrumentos de adaptación y transformación del medio, fundamentada en el conjunto de herramientas, conocimientos y comportamientos adquiridos, transmitidos de una generación a otra, el pensador colombiano Augusto Ángel Maya (2013), eminente referente latinoamericano en estudios ambientales, definió como “plataforma cultural” (p. 72).

Cualquier curso de acción política en una sociedad como el ordenamiento territorial deberá considerar los modelos de naturaleza y cultura según el lugar, ya que es un elemento

propio a la identidad de una persona como la cultura misma (Escobar, 2012), es decir, cultura y lugar como elementos esenciales en cualquier plan de ordenamiento territorial. Se entiende la cultura en este planteamiento de entropía urbana como flujo energético, al confluir una población bajo una identidad territorial, cuyas acciones políticas decisorias, están subordinadas y en franca resistencia a un sistema global y local de desiguales relaciones de poder.

La imposición cultural es una estrategia necesaria para el libre flujo del capital transnacional, el cual, mediante su promesa de alcanzar la felicidad como fin supremo, fomenta el flujo creciente de materias y energías con los impactos ambientales mencionados. De esta manera, la cultura es convertida de plataforma de organización territorial a mercancía, cuyo valor de cambio será incentivado a través de la pertenencia individualizada en las actuales y masificadas sociedades de consumo (Lefebvre, 1978).

La disolución e imposibilidad del tejido cultural urbano desterritorializa las identidades individuales y colectivas dentro de la ciudad para la toma de decisiones acordes con las necesidades del desarrollo individual, social y territorial, y planifica según beneficios particulares sobre el bien común. Aquello llamado *cultura ciudadana* por parte de la institucionalidad será el elemento propagandístico gubernamental hacia patrones de conducta y obediencia, a medidas tomadas e impuestas con el mayor peso de la verticalidad estatal.

4.3. Sistema de abastecimiento agroalimentario urbano-rural: el ciclo de la biomasa

El espacio urbano ha crecido a costa de la destrucción del espacio rural que le rodea. La pérdida de la capacidad productiva circundante y el aumento de las necesidades de aprovisionamiento de alimentos deben provenir de espacios cada vez más alejados de las ciudades. El aumento de las necesidades concentradas facilita mecanismos del mercado para profundizar la dependencia de los flujos de alimentos,

energía y materiales, bajo el sometimiento del sistema rural y ecológico a las ciudades.

La hegemonía de la agricultura industrial produjo la sustitución definitiva de los ciclos cerrados de energía y materiales por la utilización masiva de insumos externos procedentes de energías no renovables, los cuales sustituyen los flujos naturales por los flujos del mercado (Sevilla, 2008). El suelo como elemento vivo ha sido altamente degradado por la dependencia de los cultivos por parte de los agroquímicos, e imponen la cultura de la muerte (plaguicidas, herbicidas, fungicidas, etc.) como fundamento productivo.

Los grandes emplazamientos agroindustriales, acompañados de la larga cadena de comercialización impuesta a los pequeños productores, centralizaron la distribución de los alimentos como un elemento fundamental del mercado alimenticio. Tanto el transporte a las centrales de abastos a nivel nacional, como el transporte de alimentos a nivel internacional, apoyado en la llave del neoliberalismo globalizante, los tratados de libre comercio constituyen el 8% sobre el total de emisiones de GEI por parte del sector agropecuario (Ideam, 2016).

El hambre, al mejor estilo capitalista, es usado como elemento decisorio en la sobreproducción de alimentos, y augura un mundo cuyas proyecciones de desarrollo está en erradicar tal condena. Nada más alejado de la realidad, cuando hay aproximadamente 2000 millones de personas en desnutrición y cerca de 821.6 millones sufriendo hambre extrema (FAO, 2019). La pandemia no es el hambre, es el capitalismo quien produce comida para 12000 millones de personas, desperdicia 1300 millones de ton/año (alrededor de 1/3 de los alimentos producidos en el mundo) y propicia la obesidad y sobrepeso en cerca de 2000 millones de adultos (FAO, 2019).

De la comida que se desperdicia y de los residuos orgánicos domésticos, culmina el ciclo de la biomasa agroalimentaria en los rellenos sanitarios y botaderos de basura a cielo abierto. La Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, a través del documento *Conpes*

3874, busca superar este modelo lineal y sus altísimos impactos ambientales, sociales (salud pública, tributarios, de gestión, etc.) como un modelo retardatario en la gestión de residuos. El aporte de GEI por parte de los rellenos sanitarios y botaderos de basura en Colombia es del 4% sobre el total del país (Ideam, 2016).

De acuerdo con cifras oficiales del Ministerio de Ambiente, en el país se generan anualmente 11.6 millones de ton/año de residuos sólidos, de las cuales cerca de la quinta parte son producidas en Bogotá. De las 6300 ton/día generadas en la capital, aproximadamente 4000 ton son provenientes de residuos sólidos orgánicos (RSO); 4000 ton que fueron suelo, agua, trabajo y alimento, defenestradas cada día para contaminar ríos, suelos y comunidades a causa de una efímera planeación territorial.

5. La agroecología como disipador de la entropía urbana

La agroecología, como paradigma ambiental en continua construcción, cuyos postulados pluri-espistemológicos están enmarcados en la construcción de sí mismo, como ciencia en contravía directa al positivismo racionalista, como proceso social emancipador y como conjunto de saberes técnicos y tecnológicos, producto del diálogo constructivo de saberes, ha sido fuente de investigación y experiencias a lo largo de todo el mundo, sobre todo, en el sistema rural, este último comprendido como lugar de producción de alimentos por antonomasia. En gran parte, el entendimiento de las ciudades como centros de consumo es relegado a geógrafos, sociólogos, historiadores, antropólogos o arquitectos.

En los últimos años, ha incrementado el número de investigaciones referentes sobre la agroecología y su relación implícita en las ciudades, lo cual ha permitido el fortalecimiento en la interconectividad de diferentes y diversos actores territoriales urbanos y rurales, consolidando estrategias colectivas tales como: la comercialización directa de productos, fomento y reconocimiento a la cultura campesina, diversas experiencias de educación ambiental desde el diálogo abierto y crítico de saberes, entre otras

(Acevedo y Jiménez, 2019). Esto ha posibilitado abonar el terreno en la formulación de propuestas de ordenamiento territorial agroecológico, como vinculación y entendimiento espacial de los diferentes flujos energéticos dentro del sistema campo-ciudad.

5.1. De la agricultura urbana a la agroecología urbana

La agricultura urbana configura aún hoy un reto conceptual, ya que una práctica agrícola en la ciudad responde a contextos históricos y culturales propios de cada contexto (Mougeot, 1999). No se podría referir a la agricultura urbana como una simple práctica de producción de alimentos para propiciar la seguridad alimentaria en las ciudades, como concepción miope propia de instituciones estatales e intergubernamentales; tampoco se podrá entender la agricultura urbana como mera práctica ecológica en las ciudades, y dejar de lado la resistencia espacial y cultural que, en palabras del activista brasileño Chico Mendes, sería “La ecología sin lucha social es simplemente jardinería”.

Es necesario profundizar en el análisis de la huerta urbana, particular y comunitaria como laboratorio creativo ecosistémico y cultural, en donde individuos y colectivos del territorio presente y de territorios conexos se encuentran en la siembra tanto de alimento como de especies con función ecológica, para entablar discusiones sociales en la construcción de su identidad y hacer territorial.

El tejido de los procesos de agricultura urbana potenciará las dinámicas de apropiación y transformación territorial, en la medida en que se encuentren y diversifiquen los flujos energéticos propios de cada proceso. Las huertas de instituciones educativas, como colegios y universidades, permiten profundizar la agricultura urbana y su vinculación con la educación ambiental, integral y transformadora y el cambio en los hábitos alimentarios. A su vez, la población joven permite alimentar el diálogo y acción en los procesos de agricultura urbana barrial, enmarcado en el encuentro de saberes intergeneracionales, muchos de estos con ori-

genes rurales campesinos como elemento propio de una diversa organización social que se construye en la convivencia cotidiana.

La agroecología urbana ha tenido un crecimiento exponencial en la última década, se trata de un elemento de discusión tanto en los círculos científicos como en los procesos populares territoriales surgidos en la agricultura urbana, sin embargo, aún se carece de elementos conceptuales base de la agroecología para su mayor comprensión. En este contexto, a continuación se presentan algunas aproximaciones iniciales a los conceptos de *agroecosistema urbano* y su *estructura agroecológica principal* como posibles determinantes del ordenamiento territorial dentro de las ciudades.

5.2. Agroecosistemas urbanos

Un agroecosistema como unidad fundamental de estudio de la agroecología podrá ser definido como:

El conjunto de relaciones e interacciones que suceden entre suelos, climas, plantas cultivadas, organismos de distintos niveles tróficos, plantas adventicias y grupos humanos en determinados espacios geográficos, cuando son enfocadas desde el punto de vista de sus flujos energéticos y de información, de sus ciclos materiales y de sus relaciones simbólicas, sociales, económicas, militares y políticas, que se expresan en distintas formas tecnológicas de manejo dentro de contextos culturales específicos. (León, 2010, citado en León, 2014, p. 42)

El profesor Tomas León Sicard (2014) aclara que los agroecosistemas no terminan en los límites del campo de cultivo, de la finca o del sistema rural, debido al difuso límite cultural mediado por intereses y relaciones de poder exógenos al sistema rural productivo (p. 41). En este sentido, la apuesta conceptual hacia la agroecología urbana, la cual permita orientar un ordenamiento territorial agroecológico en la ciudad, deberá soportarse en el entendimiento de los agroecosistemas urbanos como elementos conexos e interdependientes a los agroecosistemas

rurales, según las relaciones culturales y ecosistémicas del circuito de producción agroalimentaria del sistema urbano-rural.

La clasificación taxonómica para los agroecosistemas urbanos es totalmente nueva, con una única distinción por parte de Páez y Rivera (2016), donde se propuso escalar el agroecosistema urbano según el nivel de jerarquía propuesto por Hart (1985) y desarrollado por el profesor Tomas León Sicard (2014), en agroecosistema mayor a nivel de barrio y el agroecosistema menor a nivel de huerta urbana (casera o vecinal) y donde la *estructura ecológica principal* de la ciudad sería el soporte ecosistémico de los agroecosistemas urbanos.

A esta concepción inicial, se debe vincular los diferentes flujos energéticos referentes en la producción y consumo de alimentos, tanto de la producción en las huertas urbanas, como la manera en que entran y se comercializan la producción de los sistemas rurales. Los mercados populares, las tiendas de barrio, las plazas de mercado y las grandes superficies emplean divergentes formas de apropiación cultural de los alimentos, así como diferentes relaciones de poder en torno a la comercialización de estos. Así mismo, la gestión de residuos orgánicos, marcan un enfoque diferencial en primera medida atendiendo a las necesidades de acción frente al cambio climático y, posteriormente, como la posibilidad de retornar al campo, el suelo que se invierte en el consumo diario de alimentos.

De esta manera, se pone en discusión la siguiente afirmación de agroecosistema urbano como el tejido dinámico dentro de la ciudad, interactivo e interdependiente de las relaciones, culturales y ecosistémicas, consigo mismo y con otros agroecosistemas tanto urbanos como rurales. La producción, distribución, acceso a los alimentos y la gestión adecuada de residuos orgánicos son elemento fundamental de este; asimismo, los principales constituyentes de análisis son su estructura ecológica de soporte, la plataforma intercultural como elemento decisorio, los ciclos energéticos, de materia e información dentro del sistema urbano-rural y el empoderamiento, ordenamiento y soberanía del territorio.

El carácter espacial de los agroecosistemas urbanos bajo esta concepción deberá ser definido y apropiado por los actores territoriales como elemento fundamental de resiliencia (Páez y Rivera, 2016), los cuales garantizarán la capacidad de adaptación del sistema territorial en cuestión, una medida complementaria a la mitigación y contención del cambio climático. El núcleo central de un agroecosistema urbano podrá ser un espacio de producción (huertas colectivas, caseras, institucionales, etc.), de distribución (plazas de mercado, tiendas barriales, mercados populares, etc.), de consumo (comedores comunitarios, bancos de alimentos; restaurantes, residencias, etc.) o pedagógicos (centros educativos, centros culturales, casas comunitarias, etc.). Los límites del agroecosistema por esta razón serán dinámicos y constituidos en el mismo sentido que se construya una identidad territorial a través de la agroecología urbana.

6. Ordenamiento territorial agroecológico: la estructura agroecológica principal en sistemas urbanos

Con esta definición inicial de agroecosistema urbano como unidad de análisis fundamental de la agroecología urbana, se podrá entender desde su composición espacial también referido como estructura agroecológica principal (EAP) (León, 2014), las relaciones ecológico-culturales que influyen dentro del agroecosistema urbano para una propuesta de ordenamiento agroecológico.

La EAP ha sido propuesta como un instrumento para cartografiar agroecosistemas para su inclusión dentro del mapa nacional de ecosistemas de Colombia a una escala de análisis 1:100.000 (León *et al.*, 2015; León *et al.*, 2018, citados en Páez y Rivera, 2019). También ha sido considerada una estructura disipativa de orden cultural que permite comprender y evaluar el estado de los agroecosistemas, en especial en lo relativo a sus flujos energéticos y niveles de resiliencia con el fin de planificar acciones que logren llevarlos hacia estados de baja entropía (Páez y Rivera, 2019). La figura 1

der Hammen y German Andrade (2003), fue consagrado a nivel nacional por el Decreto 3600 de 2007, expedido por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial. De igual forma fue incluido dentro de POT de Bogotá del 2000 y en la revisión de este en 2013.

Las huertas urbanas se tejen a una conectividad ecológica con los elementos presentes en la EEP de la ciudad: ecosistemas de humedal, quebradas, bosques urbanos, montañas, corredores de árboles, parques urbanos, etc. La funcionalidad pedagógica de las huertas propicia el intercambio de saberes ecosistémicos dentro de la ciudad, tejen acciones locales para restaurar ecológicamente los entornos urbanos y, a su vez, promueven la cultura de autocontención necesaria en tiempos apremiantes de cambio climático.

En este componente se deberá abordar a profundidad el cambio de coberturas del suelo y propiciar coberturas vegetales que promuevan un ciclo hidrológico local y una disminución de temperaturas sobre todo por los efectos causados por los fenómenos de ICU. Para ello se deberá contar con herramientas de análisis espacial como la representación cartográfica de los territorios, donde deberán confluír los conocimientos y apropiaciones de las territorialidades presentes sobre el espacio en cuestión, con elementos tecnológicos como fotografías aéreas y satelitales y los *softwares* de análisis y procesamiento de imágenes.

Las azoteas de las casas, los jardines y los patios podrán ser elementos de integración de la población a las prácticas agroecológicas urbanas, e incentivarán la siembra de especies de uso doméstico, integrándolos a centros de producción comunal a la vez que se propician techos vivos y depositarios de la energía solar ingresada al sistema urbano. Los techos verdes en grandes extensiones podrán ser importantes sumideros de carbono, además de representar una disminución notoria al efecto de las ICU en las ciudades.

A nivel social, se deberá fortalecer las existentes y fomentar nuevas organizaciones sociales en una gran red de apoyo en torno al empoderamiento territorial, la soberanía alimentaria y la incidencia política agroalimentaria. Las prácticas

agrícolas que se puedan manifestar de esta red, tendrán como objetivo principal conectar el flujo de saberes, materia y energía del agroecosistema; esto implica: siembra para la restauración ecológica, alimento y refugio para fauna nativa y migrante, adecuación paisajística para el disfrute de recreación pasiva con especies nativas, sumideros de carbono, contaminantes y temperatura en puntos críticos (zonas altamente urbanizadas, avenidas, plazas ampliamente asfaltadas, etc.), siembra de alimentos y consolidación de aulas vivas como centros de concertación, discusión y acción comunitaria.

A nivel territorial, se deberá establecer como pilar fundamental la restauración ecológica de la EEP. El análisis cuantitativo y cualitativo de esta definirá acciones para la restauración que permitan crear y fortalecer la actual conectividad estructural y funcional de los diferentes elementos ecológicos de la ciudad (quebradas, humedales, bosques urbanos, ríos, parques, huertas, techos verdes, jardines, escenarios deportivos, etc.). Las interrelaciones con la plataforma cultural presente permite confluír las capacidades territoriales de acción y permanencia de la restauración ecológica, la cual no dependerá de una acción centralizada en la institucionalidad sino, por el contrario, abrirá la posibilidad de integrar estas acciones a un diálogo y compromiso a nivel ciudadano desde la horizontalidad en las decisiones territoriales.

6.2. Soberanía alimentaria como principio básico del ciclo agroalimentario

Contrario a la seguridad alimentaria (concepto impositivo) como visión instrumentalizada de las instituciones para promover el *lobby* capitalista agroindustrial, la soberanía alimentaria (acción emancipadora) es una respuesta por parte de las comunidades en defensa de la autonomía de decisión sobre las múltiples fases de la producción agroalimentaria, desde el suelo y la semilla, hasta la ordenación territorial y el cambio de los modelos productivos agroindustriales (Rosset, 2004).

A nivel urbano, las huertas urbanas posibilitan una discusión colectiva en cuanto a las maneras de apropiación y consumo de los alimentos en las ciudades. Allí se tejen transformaciones culturales del valor de uso sobre el valor de cambio actual en los alimentos vistos como herencia, cultura y energía y no como simple mercancía. Aquí se tejerán y descentralizarán los diferentes centros de distribución preexistentes como tiendas y plazas de mercado con nuevas expresiones de comercialización y alimentación como mercados populares, bancos de alimentos, ollas populares y plataformas virtuales.

Este elemento deberá consolidarse mediante una política pública alimentaria acorde con las realidades de los territorios, caso contrario al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019. A pesar de que en este plan la capacidad gubernamental para asegurar la alimentación en la población más desfavorecida fue una prioridad, su inconexión con políticas públicas de la producción de esos alimentos, como la Resolución 464, política pública para la agricultura campesina familiar y comunitaria o el cumplimiento del punto uno de los acuerdos de paz de La Habana para la consolidación de una reforma rural integral, imposibilita un soporte técnico congruente para garantizar los alimentos demandados, sobre todo en la calidad nutricional que auguraba solventar la política de seguridad alimentaria.

Adicional a esto, es imprescindible atender un elemento devastador tanto para nuestra sociedad como para los ecosistemas que la sustentan: el desperdicio de alimentos. El mal manejo, los largos trayectos en el transporte, los criterios estéticos en la escogencia del producto a la venta, la nula oportunidad de comercialización en zonas apartadas de producción, el desperdicio en masa de restaurantes y centros de abastecimiento, entre otras tantas, deberán ser un elemento vital en una política pública agroalimentaria contundente, la cual reconecte el desmedido desperdicio de alimentos con la realidad poblacional de un país con grandes carencias alimentarias.

6.3. Gestión de residuos sólidos orgánicos (RSO)

La pérdida de suelos fértiles por expansión urbana, en conjunción con los espacios altamente artificializados (estructuras duras en cemento), ha encomiado la labor de los agricultores urbanos en apropiar el ciclo de la biomasa con los RSO domésticos para la elaboración de suelo (RUAF, 2010).

Las técnicas y tecnologías como pacas digestoras, composteras y lombricultivos, los cuales no requieren de un emplazamiento complejo dentro de la ciudad, han permitido que los sistemas públicos de recolección elaboren mecanismos de gestión de residuos autónomos, cuyos altos impactos ambientales fueron referenciados anteriormente. La transformación cultural en los hábitos de la población en el tratamiento de sus residuos como elementos vivos y no como basura será factor fundamental, en el cierre del ciclo de la biomasa en la producción agroalimentaria urbano-rural.

Esto deberá ser acompañado y referenciado gubernamentalmente mediante políticas públicas incluyentes, así como solucionar un problema sanitario, ambiental y tributario en la gestión y aprovechamiento total de los RSO, como fertilizante reincorporado en la producción agroecológica rural. A su vez, deberá propiciar el desarrollo tecnológico para el aprovechamiento de la energía resultante (térmica y eléctrica) de la descomposición anaeróbica de los residuos, como transición energética de energías fósiles a energías renovables.

De esta manera, se propone una red de plantas de tratamientos de residuos orgánicos bajo un modelo de alianza público-comunitaria, multiescalar y conexas entre sí, las cuales puedan optimizar la gestión y aprovechamiento de RSO y, al mismo tiempo, aprovechar y garantizar energía eléctrica y térmica limpia tanto en la ciudad como en la ruralidad.

7. Conclusiones

Las causas y efectos del cambio climático son percibidos en las ciudades como externalidades,

recusando su acción inmediata en un consumo moderado, la reutilización de bolsas plásticas o la preferencia de pitillos de papel. La imposición de un sistema de consumo, como visión hegemónica de la modernidad hacia el bienestar, fomentada por las proyecciones de desarrollo de las naciones a través de la cuantificación de su PIB, fortalece la problemática al configurar un mundo bajo la proyección ilusoria de crecimiento continuo, a la vez que fomenta la atomización de la sociedad como elemento de dominación y subordinación hacia la inacción de una situación normalizada.

Como respuesta ante esta situación, la agroecología recoge elementos de discusión a partir de las diferentes formas de construir conocimiento, tejiendo las diferentes expresiones propias de un lenguaje intercultural y pluriepistemológico hacia el ordenamiento espacial de los territorios, tanto en sus relaciones de poder y decisión, como en su reconfiguración de los flujos energéticos, ecosistémicos y culturales.

El ciclo de abastecimiento agroalimentario permite encontrar el sistema rural y urbano en un mismo tejido, al ser la cultura del alimento la configuración de complejas relaciones que van desde la soberanía alimentaria, la autonomía en los territorios y la resignificación de saberes ancestrales, hasta la resignificación de la ciudad como centro masivo de consumo bajo la visión actual de desarrollo y modernidad. Los conceptos aquí presentados: *agroecología urbana*, *agroecosistemas urbanos* y *estructura agroecológica principal* de las ciudades, además de requerir una discusión y evolución conceptual, son la apuesta práctica para que las comunidades organizadas y las que aún no lo son, permitan proyectar acciones a corto plazo en un mundo que requiere sumar los esfuerzos hacia una causa común.

El uso de herramientas espaciales permitirá aportar al entendimiento territorial, sumado al análisis del estado actual del sistema agroecológico urbano-rural y la proyección colectiva de

este. El uso de *software* de código libre, así como el acceso libre de imágenes satelitales por parte de la ciudadanía en general, fomentará un intercambio activo de conocimientos sobre los territorios al establecer un análisis de la EAP del agroecosistema bajo cada contexto territorial específico, aspecto clave en la planificación participativa.

De la misma manera, es fundamental aportar a los debates institucionales en la consolidación de políticas, programas y proyectos encaminados a su deber ser como elemento estatal, hacia la evolución continua de una sociedad más justa, libre e igualitaria, además, de las medidas que como gobierno debería reaccionar ante las inminentes consecuencias del cambio climático. La formulación de políticas públicas habrá de concebirse bajo un mismo sistema de decisión territorial, en el que el Estado cumpla su función de mediador y propicie los escenarios de discusión, orientando decisiones impartidas de quienes soportan las problemáticas a solucionar.

La centralidad de la ciudad es claro reflejo del desbalance geopolítico en la toma de decisiones causado por un sistema político engarzado en el ejercicio de poder estatal, por lo que un reordenamiento territorial que confluya las decisiones territoriales en dinámicos ciclos intersistémicos, por encima de la tecnócrata racionalidad estática, permitirá nuevas ciudadanía en relación con sus capacidades de participación política más allá de la democracia representativa.

Boaventura de Sousa Santos (2010) hace un persistente llamado muy valioso a la búsqueda de las soluciones en estos tiempos de cambio: "tenemos problemas modernos para los que no hay soluciones modernas" (p. 35). Es necesario una reinención continua de las capacidades sociales para recoger los conocimientos hasta acá adquiridos en la construcción de utopías y permitirnos de esta manera caminar en vías de la vida misma, la cual resiste constantemente a su extinción gracias a su continua evolución.

Referencias

- Acevedo, Á. y Jiménez, N. (comps). (2019). *Agroecología. Experiencias comunitarias para la agricultura familiar en Colombia*. Bogotá: Corporación Universitaria Minuto de Dios - Uniminuto; Editorial Universidad del Rosario. doi: 10.12804/tp9789587842326
- Ángel, L., Ramírez, A. y Domínguez, E. (2010). Isla de calor y cambios espacio-temporales de la temperatura en la ciudad de Bogotá. *Revista de la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales*, 34(131), 173-184.
- Ángel M., A. (2013). *El reto de la vida, ecosistema y cultura. Una introducción al estudio del medio ambiente*. Bogotá: Ecofondo. Recuperado de <https://bit.ly/3qXNRfJ>
- Congreso de la República. (2011, 28 de junio). Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 48115. Recuperado de <https://bit.ly/2XLNEzH>
- Escobar, A. (2012). *Más allá del tercer Mundo: Globalización y diferencia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH).
- Fariña, J. y Ruiz, J. (2002). Orden, desorden y entropía en la construcción de la ciudad. *Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio*, (7), 7-15.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2019). *The state of food security and nutrition in the world*. Roma: autor.
- Hart, R. D. (1985). *Conceptos básicos sobre agroecosistemas*. Turrialba, Costa Rica: Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE).
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). (2016). *Inventario Nacional y Departamental de gases efecto invernadero. Colombia*. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2018). *Informe Especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1.5 °C*. OMM, PNUMA. Recuperado de <https://bit.ly/3plS9xg>
- Lefebvre, H. (1978). *El Derecho a la ciudad* (IV ed.). Barcelona: Península.
- Leff, E. (2001). La insoportable levedad de la globalización: la capitalización de la naturaleza y las estrategias fatales de la sustentabilidad. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 7(1), 149-160.
- Leff, E. (2006). La ecología política en América Latina. Un campo en construcción. En H. Alimonda (comp.), *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana* (pp. 21-39). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).
- León S., T. E. (2014). *Perspectiva ambiental de la agroecología: la ciencia de los agroecosistemas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mauritsen, T. y Pincus, R. (2017). Committed warming inferred from observations. *Nature Clim Change*, 7, 652-655. doi: 10.1038/nclimate3357
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2017, 29 de diciembre). *Resolución 464 de 2017. Por la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de <https://bit.ly/3ibcqmt>
- Mougeot, L. J. A. (1999). *Urban agriculture: definition, presence, potential and risks, and policy challenges*. CFP Report 31 Recuperado de <https://bit.ly/3oQhT3B>
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2019). *Ola de calor y medidas a tomar*. Washington: autor.
- Páez, A. y Rivera, A. (2016). Agroecología urbana como modelo de desarrollo dentro de la ciudad. *Memorias del II Congreso de Venezuela de Agroecología*. Maracay, Venezuela.



- Páez, A. y Rivera, A. (2019). *Ordenamiento ambiental agroecológico en la vereda Fátima como aporte metodológico para la permanencia sustentable en el territorio de las comunidades asentadas en áreas protegidas* (Tesis de pregrado). Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://bit.ly/3t0erXG>
- República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación. (2016). Documento Conpes 3874: *Política Nacional para la gestión integral de residuos sólidos*. Recuperado de <https://bit.ly/3pnRk73>
- República de Colombia y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2007, 20 de septiembre). Decreto 3600 de 2007. *Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones*. Recuperado de <https://bit.ly/3srq4X5>
- Riechmann, J. (2012). El calentamiento climático, un desafío civilizatorio. En J. Riechmann, *Interdependientes y ecodependientes. Ensayos desde la ética ecológica (y hacia ella)* (pp. 53-80), Barcelona: Proteus.
- Rodríguez Becerra, M. (2004). El código de los recursos naturales renovables y del medio ambiente: el conservacionismo utilitarista y el ambientalismo. En Universidad Externado de Colombia, *Evaluación y perspectivas del Código Nacional de Recursos Naturales de Colombia en sus 30 años de vigencia* (pp. 155-177). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Rosset, P. (2004). Soberanía alimentaria: reclamo mundial del movimiento campesino. (Trad. Adriana Latrónico y María Martínez). *Institute for Food and Development Policy Background*, 9(4), 1-4.
- RUAF. (2010). The role of urban agriculture in sustainable urban nutrient management. *Urban Agriculture Magazine*, n.º 23. Recuperado de <https://bit.ly/3qUUIqA>
- Santos, B. S. (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Lima: Instituto Internacional de Derecho y sociedad. Recuperado de <https://bit.ly/3tyvr7q>
- Sevilla, G. E. (2008). Agroecología y agricultura ecológica: hacia una “re” construcción de la soberanía alimentaria. *Agroecología*, 1, 7-18.
- Soto, E. (2019). Estimación de la Isla de Calor Urbana en Medellín, Colombia. *Revista Internacional de Contaminación Ambiental*, 35(2), 421-434. doi: 10.20937/RICA.2019.35.02.13
- Ulloa, A. (2014). Concepciones de la naturaleza en la antropología actual. En L. Montenegro (ed.), *Cultura y naturaleza. Aproximaciones a propósito del bicentenario de la independencia de Colombia* (pp. 26-46). Bogotá: Jardín Botánico de Bogotá José Celestino Mutis.
- van der Hammen, T. y Andrade, G. (2003). *Estructura ecológica principal en Colombia. Primera aproximación*. Bogotá: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam).
- World Meteorological Organization (WMO). (2019). *Statement on the State of the Global Climate in 2018*. Ginebra: autor. Recuperado de <https://bit.ly/2YNTH7t>



Área metropolitana Bogotá-Cundinamarca: potencialidades, obstáculos y retos

Carlos Francisco Galvis Gómez. Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7584-5874> Correo electrónico: carlos.galvis.gomez@gmail.com

Recibido: abril 24, 2020.

Aceptado: septiembre 30, 2020.

Publicado: marzo 23, 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 presente artículo hace parte de una investigación preliminar sobre la creación del área metropolitana de Bogotá-Cundinamarca, debate que existe en Colombia desde hace más de treinta años y que sigue vigente. El artículo pretende, a partir de una revisión bibliográfica, plantear las potencialidades, los obstáculos y retos que tendría la creación y consolidación de un área metropolitana que agruparía alrededor de once millones de personas y la convertiría en una estructura administrativa de integración con un gran impacto nacional e internacional en términos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales. Ahora bien, más allá, este debate demuestra un rezago en la discusión sobre planificación, ordenamiento e instrumentos de integración territorial, no en términos de tiempo (como se mencionó, el debate sobre el área metropolitana de Bogotá es fácilmente rastreable en los últimos treinta años) sino en términos académicos y políticos rigurosos. Estos no solo crean las figuras administrativas necesarias según la realidad de la construcción del territorio, sino que aseguran las herramientas para lograr impactos de gobernabilidad y de gestión pública asertiva frente a las demandas sociales, que propendan por el Estado Social Derecho en un marco de descentralización política-institucional.

Palabras clave: área metropolitana, descentralización, Estado, gobernabilidad, territorialización, territorio.



Bogota-Cundinamarca metropolitan area: potential, obstacles and challenges

Abstract

This article is part of a preliminary research about the creation of the metropolitan area of Bogota-Cundinamarca, a debate that has existed in Colombia for more than thirty years and which is still ongoing. Based on a bibliographic review, the article aims to present the potentialities, obstacles and challenges of the creation and consolidation of a metropolitan area that would group about eleven millions of people and which would turn into an administrative structure of integration with a great national and international impact in economic, social, political, cultural and environmental terms. However, beyond that, this debate shows a lag in the discussion about planning, zoning and territorial integrational instruments, not in terms of time (as mentioned, the debate on the metropolitan area of Bogota is easily traceable in the last thirty years) but in rigorous academic and political terms. These not only create the necessary administrative figures according to the reality of the territorial construction, but also ensure the tools to achieve governance impacts and assertive public management in face of the social demands, which advocates for the Social Rule of Law in a framework of political-institutional decentralization.

Keywords: metropolitan area, decentralization, State, governance, territorialization, territory.

Região metropolitana de Bogotá (Cundinamarca): potencialidades, obstáculos e desafios

Resumo

Este artigo é parte de uma pesquisa preliminar sobre a criação da área metropolitana Bogotá (Cundinamarca), um debate que existe na Colômbia há mais de trinta anos e perdura até hoje. O artigo visa, a partir de uma revisão bibliográfica, abordar as potencialidades, obstáculos e desafios que teria a criação e consolidação de uma região metropolitana que reunisse cerca de onze milhões de pessoas e a transformasse em uma estrutura administrativa de integração, com grande impacto nacional e internacional em termos econômicos, sociais, políticos, culturais e ambientais. Agora, além disso, este debate mostra uma defasagem na discussão sobre planejamento, ordenamento e instrumentos de integração territorial, não em termos de tempo (como foi mencionado, o debate sobre a área metropolitana de Bogotá é facilmente rastreável nos últimos trinta anos), mas em rigorosos termos acadêmicos e políticos, já que eles não só criam as figuras administrativas necessárias de acordo com a realidade da construção do território, mas também garantem os instrumentos para alcançar impactos de governança e gestão pública assertiva diante das demandas sociais, que promovem o Estado Social de Direito em um marco de descentralização político-institucional.

Palavras-chave: área metropolitana, descentralização, Estado, governabilidade, territorialização, território.

1. Introducción

Las áreas metropolitanas son disposiciones normativas e instrumentos de organización del territorio que buscan consolidar nuevas formas de asociatividad entre ciudades y municipios aledaños, con el fin de reconocer relaciones de territorialidad que sobrepasan los límites político-administrativos existentes. Estas nuevas disposiciones buscan fortalecer los territorios y construir, de manera mancomunada, políticas de impacto que solucionen problemáticas y demandas sociales de tipo metropolitano y regional.

El fenómeno de creación y consolidación de áreas metropolitanas es de tipo global; son cada vez más frecuentes en todos los continentes como resultado de los procesos de crecimiento en extensión y en número de las ciudades y de la población urbana. Algunos casos que pueden referenciarse con facilidad son las áreas metropolitanas de México, Buenos Aires, Londres, Tokio, Gran Johannesburgo, Nueva York, entre otras.

Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2018), después de la segunda mitad del siglo XX, se dio un proceso de urbanización que alcanzó, en el 2018, la cifra según la cual más del 55% de la población mundial habita en un espacio urbano. Para el caso colombiano, según cálculos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), citados en la Cartilla *Integración regional. Somos un solo territorio* (Cámara de Comercio de Bogotá, Universidad de la Sabana y Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017) en el 2050 el 86% de la población del país será urbana.

Uno de los factores fundamentales del crecimiento urbano en el mundo y en el país es el proceso de industrialización y crecimiento económico de las ciudades. En el caso de Colombia, el aumento de la población urbana, que viene de zonas rurales, se agudizó por el conflicto armado interno que generó un desplazamiento desde municipios azotados por la violencia. Las ciudades más grandes (Bogotá, Medellín, Cali, entre otras) y sus municipios aledaños han recibido a esa población que huye de la violencia (Cepal, 2013), esto generó una segregación territorial puesto que el asentamiento se da,

sobre todo, en las fronteras de las ciudades, lo cual conllevó la consolidación de barrios piratas y urbanización informal.¹

Lo anterior trajo consigo dos retos fundamentales: por un lado, una demanda muy alta de bienes y servicios que los gobiernos locales no tienen la capacidad de cubrir y, por otro lado, procesos de conurbación, gentrificación e interrelaciones más fuertes entre las ciudades y municipios aledaños, muchos de ellos convertidos en municipios dormitorios.

Por lo anterior, en la Constitución Política de Colombia (art. 319 sobre áreas metropolitanas en general, y art. 325 sobre áreas metropolitanas de Bogotá) se abre la posibilidad de crear áreas metropolitanas con el fin de reorganizar el territorio y lograr que, a partir de una creación de instancias subnacionales, se coordinen políticas que impliquen más de un municipio para solucionar problemas generados por el crecimiento de las ciudades y la relación con los municipios aledaños.

En el país, hay en la actualidad seis áreas metropolitanas y tres aglomeraciones: Área Metropolitana de Barranquilla, Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Área Metropolitana de Centro Occidente, Área Metropolitana Valle del Cacique Upar, Área Metropolitana de Cúcuta, Área Metropolitana de Bucaramanga, Aglomeración de Cartagena, Aglomeración de Manizales y Aglomeración de Calo. La más reconocida es la del Valle de Aburra, en Antioquia, cuyo núcleo es Medellín.

Ahora bien, el crecimiento de las ciudades y la huella que sobre los municipios aledaños genera hay que entenderlo en el marco actual

1 Carrión, en su texto *Nuevos patrones de urbanización, nueva ciudad en América Latina*, profundiza el tema “urbanización periférica apoyada en dos formas de ilegalidad: la localización/ocupación de la población en terrenos invadidos y el irrespeto a las normas urbanísticas diseñadas por los planificadores urbanos, bajo la lógica de encasillar la diversidad de la ciudad en una sola propuesta hegemónica. Esta fue someramente una de las razones principales para el nacimiento de las favelas en Brasil, las villa miserias en Argentina, los pueblos jóvenes en Perú, los barrios de Rancho en Venezuela o los barrios piratas en Colombia” (Carrión, 2017, p. 293).

del país; un modelo económico basado en el paradigma neoliberal, la reducción de la intervención del Estado —especialmente en el gasto público y el aparato estatal— y la liberalización de mercados y capitales; por otro lado, un sistema político fuertemente centralista y presidencialista pese a que la Constitución se pretende como descentralizadora política, administrativa y fiscal. Así mismo, Colombia se ha consolidado como un país con altas tasas de corrupción y con grandes raíces en el clientelismo político y electoral como forma de mantener y asegurar lealtades políticas y niveles de gobernabilidad. Considerar estos aspectos es fundamental para el desarrollo de las potencialidades, obstáculos y retos del área metropolitana de Bogotá-Cundinamarca.

El debate encuentra detractores y apoyos en todo el espectro político, lo cual demuestra que hay asuntos políticos y económicos mucho más profundos que los aspectos meramente técnicos que se pretenden profundizar en los obstáculos y retos del área metropolitana de Bogotá-Cundinamarca.

2. Metodología

El artículo tiene una metodología cualitativa, basada en la recolección y revisión bibliográfica sobre el tema de áreas metropolitanas especialmente en el caso de Bogotá-Cundinamarca, esto incluye fuentes oficiales del DNP, documentos de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Igac), investigaciones universitarias, por ejemplo de la Universidad de la Sábana y la Universidad Nacional de Colombia y libros de Orlando Fals Borda, María Mercedes Maldonado, Sergio Montero, Oscar Alfonso, entre otros; así como artículos de prensa especializados y de reconocimiento nacional. Lo anterior debido a la actualización de datos y la expresión de debates coyunturales en distintos momentos de la discusión del área metropolitana de Bogotá-Cundinamarca.

Al ser una investigación en proceso, el artículo no pretende plantear tesis e hipótesis finales, sino proponer reflexiones sobre las cuales avanzar y desarrollar discusiones.

3. Disertación

La construcción del territorio y la territorialidad es un proceso social, político, económico y cultural, la realidad cotidiana determina las relaciones que se construyen entre un espacio geográfico y sus condiciones ambientales y las interacciones sociales, económicas, culturales y políticas que allí se construyen.

Cesar Ruiz (2015) plantea:

El sistema urbano colombiano y el surgimiento de un polimetropolitano que se vienen distinguiendo en la escala nacional, se incorpora como uno de los grandes retos de la geografía urbana del país; retos que al igual de lo que tiende a observarse en la mayoría de los casos mundiales en los que se ha dado el salto del crecimiento urbano a la metropolización, la dinámica de expansión urbana y la reconfiguración de la estructura físico-espacial y funcional de estas nuevas metrópolis, ha traspasado los límites político-administrativos de la ciudad núcleo (límites municipales) que demandan una revisión de la estructuración institucional para gobernar estas nuevas realidades urbanas. (p. 25)

En este sentido, la apropiación del territorio puede ir mucho más allá que las determinaciones jurídicas que constituyen los entes territoriales formales. Fals Borda (1999) plantea que la organización del territorio se dio y se ha dado de forma autoritaria desde un centro de poder que desconoce o busca desconocer los procesos sociales, políticos, económicos y culturales que se tejen en el territorio; no se reconocen ni materializan límites y fronteras en la cotidianidad del campesino, el afrodescendiente y el indígena, lo cual complejiza la consolidación de gobiernos locales en tanto proveedor de bienes y servicios y la gobernabilidad, ya que no logra responder a las necesidades e interrelaciones reales en el territorio.

En medio de un primer acercamiento a estas realidades nacionales e internacionales, la Constitución Política de Colombia de 1991 abre la puerta a la creación de áreas metropolitanas,

posteriormente esto se amplía en la Ley 1625 de 2013. Para el caso de Bogotá, el artículo 325 plantea que, debido a las particularidades de la capital y de la región, el área deberá tener una legislación particular que deberá desarrollar el congreso nacional.²

4. Relación Bogotá-Cundinamarca

El área metropolitana de Bogotá-Cundinamarca aglutina alrededor de 11 millones de personas, creando una megaciudad que, además, acumula el 32% de producto interno nacional (*Portafolio*, 2019).

En la relación Bogotá-Cundinamarca y en el interior de Cundinamarca son variados los ejemplos que demuestran la forma como la vida cotidiana hace porosa las fronteras entre Bogotá y su departamento, se crean relaciones y realidades cotidianas mucho más amplias que las reconocidas por los límites territoriales determinados. A continuación, se enunciarán algunos datos que demuestran la relación existente entre Bogotá y su área metropolitana de Cundinamarca.

Según la Universidad de la Sabana, “En promedio, en días hábiles, se realizan 3 millones y medio de trayectos diarios en toda el área metropolitana de Bogotá; el 38% de estos se realizan por trabajo” (2017, párr. 19). En Cundinamarca hay importantes zonas industriales donde trabajan miles de habitantes de la capital, los cuales deben desplazarse de la ciudad hacia estos municipios; hay un creciente fenómeno que ha llevado a municipios como Chía o Mosquera a convertirse en municipios dormitorio por esta razón. Por otro lado, Cundinamarca abastece a Bogotá de alrededor del 70% de los alimentos y agua que se consume en la capital, lo cual demuestra la fuerte interdependencia entre la ciudad y la región.

Según lo estipulado por la Constitución Política, Bogotá D.C. es la capital del país y también del departamento, por lo cual se beneficia de las rentas del departamento de Cundinamarca y también tiene responsabilidades con este.

4.1. Potencialidades del área metropolitana de Bogotá-Cundinamarca

Un área metropolitana en la región podría mejorar de forma significativa la calidad de vida de un porcentaje importante de colombianos en cuanto al préstamo de bienes y servicios, a la reducción de algunos costos como los relacionados con el transporte, la reducción de los tiempos de recorridos y la provisión de infraestructura y equipamientos de salud y educación. De acuerdo con la Secretaría Distrital de Planeación, “mediante el desarrollo de proyectos de infraestructura regional es posible mejorar las condiciones de acceso a algunos de los servicios públicos y privados de escala regional, como la provisión de agua y saneamiento básico, movilidad regional, ambiente, entre otros” (2014, p. 62).

Bogotá es una ciudad que genera una economía de aglomeración importante, su población está alrededor de los ocho millones de habitantes. No solo resalta una histórica importancia industrial —aunque distintos autores planteen procesos de desindustrialización de la ciudad, así como del país— sino un aumento importante del sector de comercio y servicios.

Cundinamarca tiene un peso agropecuario importante en la producción de hortalizas, papa, café, leche, por mencionar algunos. Según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, “El 23.7 por ciento de su área departamental alberga algunos de los mejores suelos; entre ellos los de la Sabana de Bogotá, los cuales actualmente están subutilizados o son lotes de engorde para la construcción” (Igac, 2016, párr. 17). Municipios como Tabío y Tenjo tienen de las mejores tierras para la producción agrícola, pese a eso, hay una tendencia de los municipios aledaños a Bogotá a la construcción residencial y la expansión

2 Durante la escritura de este artículo se encontraba aprobada una reforma constitucional que modificaba la redacción del artículo 325, y crea la Región Metropolitana de Bogotá-Cundinamarca. Vale la pena aclarar que esto no es lo mismo que un área metropolitana, y que aún está en discusión la Ley Orgánica que le daría forma a dicha Región Metropolitana.

urbana, en consecuencia, se sacrifica espacio para la producción agrícola.

En materia industrial, en Cundinamarca se encuentran cinturones industriales importantes como los de Tocancipá, Gachancipá, Sopo, Cota, Siberia e incluso Soacha, donde se pueden encontrar empresas como Bavaria, Heineken, Familia, Coca Cola, Corona, Purina, Cemex, entre otras.

El peso económico de Bogotá-región es tan alto que su PIB para el año 2018-2019 alcanzaba la cifra de 105 000 millones de dólares, superior al de tres países de la región (Panamá, Uruguay y República Dominicana). La distribución del PIB en la región está asociada a actividades de servicios (60%), comercio (20%) e industria manufacturera (10%) (Portafolio, 2019).

En este sentido, las potencialidades de un área metropolitana Bogotá-Cundinamarca en materia economía están en el hecho de su consolidación como una gran zona metropolitana a nivel latinoamericano, que fomente un nicho de negocios como lo ha venido haciendo, pero que, sin duda, un área metropolitana organizaría y potenciaría.

Así, el proceso de urbanización puede ser visto como motor del crecimiento y desarrollo de las economías nacionales, cuando las ciudades consiguen, gracias a la concentración de un número significativo de actividades económicas en un espacio delimitado, aumentar la productividad total de los factores de producción. Los canales a través de los cuales la proximidad estimula la productividad son diversos. Entre ellos están: a) el fomento a las economías de escala, dadas las sinergias entre proveedores, empresas, clientes e instituciones para la colaboración, como son los centros de investigación (Porter, 1990 y Solvell *et al.*, 2003); b) la presencia de externalidades positivas —generación y spillovers de nuevos conocimientos— (Romer, 1990 y Lucas, 1988); c) la reducción en los costos de transporte y de las transacciones (Krugman, 1991; Krugman y Elizondo 1996; y Venables, 1995); y d) mejor focalización del gasto público (UNHabitat, 2010). (Cepal, 2013, p. 17)

En materia de política interna, puede volverse una herramienta que impulse los procesos de descentralización política, económica y fiscal del país, el cual es un objetivo de la Constitución Política de Colombia, esto debido a que el peso demográfico y económico de la región permitiría generar presiones en una disputa y tensión siempre existente entre los gobiernos locales y nacionales.

Vale la pena resaltar que,

A pesar de las altas expectativas sobre los efectos de la descentralización y la subsidiariedad, los procesos de descentralización mismos no han demostrado ser uniformemente democráticos, participativos o eficaces en la producción de mejores condiciones materiales para los habitantes de las ciudades. La descentralización puede ser una condición necesaria pero no suficiente para promover una reforma significativa de la política urbana. (Cohen, Carrizosa y Gutman, 2017, pp. 274-275)

Esto debe enfrentar problemas futuros que, de ser resueltos, puede marcar una hoja de ruta hacia un fin constitucional que hace cumplir al Estado su función de solucionar las demandas sociales como vivienda, empleo, salud, educación, movilidad, entre otros.

4.2. Obstáculos del área metropolitana Bogotá-Cundinamarca

Una de las razones para que este tema lleve más de treinta años de discusión y no pocas apuestas de consolidación sin haber logrado establecerse, es que no basta solo con estar de acuerdo con su consolidación sino el por qué, el cómo y el para qué consolidar dicha área metropolitana que genera disputas y obstáculos desde distintas orillas políticas.

5. Modelo económico

En Colombia, se sigue profundizando en un modelo económico basado en el fortalecimiento del capital financiero, el sector primario de la

economía y los servicios, y se deja de lado el agro y la industria. Este problema se materializa en un proceso de desindustrialización del país que se refleja también en Bogotá:

De acuerdo con las cifras del PIB de Bogotá, puede observarse como el sector terciario es el predominante de la economía de la capital. Este sector pasa de representar el 69.7% del PIB en el año 2000, a representar el 74.1% en el 2017 [...] al tiempo que el sector secundario disminuye su participación dentro del PIB bogotano. (Luna, 2019)

Siendo esto, entre otros aspectos, resultado de los Tratados de Libre Comercio, lo que ha empujado a Bogotá a otros renglones de la economía como los servicios y la construcción fundamentalmente.

La construcción y los servicios no son negativos, pero lo cierto es que la estructura que han tomado en Bogotá busca fortalecer y beneficiar a los grandes bancos y capitales financieros que sacan provecho de esta visión y apuesta económica.

Parte fundamental de la apuesta de área metropolitana es construir y consolidar un ordenamiento territorial, es decir, decidir unos usos de suelo concertado que sean compatibles con una visión de región y las necesidades y deseos de la población. El gran problema es que, tanto en Bogotá como en Cundinamarca, son constantes las críticas de cambios en el uso de suelos irregulares que terminan favoreciendo a las constructoras y el negocio financiero que está detrás, por encima de una política de defensa de la agricultura o la producción industrial, sin profundizar en los nefastos resultados ambientales que dichos cambios de los planes de ordenamiento territorial (POT), han traído sobre estructuras ecológicas y fuentes hídricas.

En el caso de Bogotá, analistas económicos como Aurelio Suarez³ han hecho énfasis

en volteo de tierras que van en esta dirección, mientras en Cundinamarca más de treinta POT están suspendidos o en limbo jurídicos, ya que el volteo de tierras es uno de los factores más repetitivos. Es un tema que ha generado rechazo y movilización social puesto que los habitantes de los territorios se han visto afectados con dichas políticas, profundamente corruptas y que incluso han tenido denuncias por parte de congresistas.

La lógica del mercado, actualmente priorizado por el sistema financiero también influyen y son constitutivas de las políticas urbanas y la construcción de ciudad,

el peso del mercado en la producción de la ciudad creció, debido a la reforma del Estado que impulsó la apertura, el ajuste, la privatización y la descentralización; de allí que hoy las políticas urbanas sean más autónomas frente a los gobiernos centrales, pero más sometidas a la lógica del capital. (Carrión, 2017, p. 295)

En la actualidad, uno de los sectores que han impulsado con mayor fuerza la propuesta de área metropolitana es ProBogotá, un grupo que reúne diferentes entes económicos fuertemente vinculados a la construcción y los negocios financieros. Esto aumenta la resistencia de consolidar un área metropolitana al servicio del modelo económico predominante, el cual, como se ha planteado, se ha enfocado en el uso de la tierra, donde el mayor beneficiario ha sido el capital financiero.

Al respecto, vale la pena reseñar al profesor Sergio Montero, quien analiza algunos intentos previos de organización de instancias de articulación en la región y plantea que “Pese al gran interés inicial que estas dos asociaciones

necesarias para validar proyectos como Lagos de Torca o los que en conjunto incorporarían 3631 hectáreas, de las cuales 1400 son de la van der Hammen. Detrás de escena el ganador será el mismo que en la Sabana: el complejo inmobiliario-financiero, que especula con el suelo y obtiene plusvalías, en tanto crecen los índices de edificabilidad multiplicando hasta por 2.5 veces los valores iniciales del suelo. ¿Viene un masivo volteo de tierras en Bogotá con el POT? Por lo enunciado, así parece” (Suárez, 2018, párr. 6).

3 En un artículo publicado por el diario *El Espectador* titulado ¿Viene volteo de tierras para Bogotá con el POT?, se asegura que “El alcalde Peñalosa vive sobreestimando la población para 2050 y, en consecuencia, echa carreta sobre un millón de viviendas

despertaron en Bogotá los objetivos de planeación regional que plantearon acabaron siendo dominados por una agenda pro-crecimiento y pro-competitividad dirigida por el sector privado local” (Montero, 2015, p. 7).

Sobre el fenómeno de la expansión urbana contra las estructuras ecológicas existentes en el norte de Bogotá como la Reserva Van der Hammen⁴, María Mercedes Maldonado plantea que,

Solo en la medida en que la decisión de la no expansión del norte se retome e incorpore en términos de un proyecto político que surja de la ciudadanía, podrá asegurarse hacia el futuro que esta zona no se degrade y someta a los intereses de la especulación, ya sea que se expresen en urbanización formal o informal. (2003, p. 74)

En pocas palabras, un obstáculo será que el área metropolitana debe sobreponerse a intereses económicos preponderantes en el país y la región para construir una visión económica que responda a las necesidades de la gente y las potencialidades de una región con tierras de las mejores calidades para la producción agrícola, infraestructura industrial, recursos ambientales y sitios turísticos más allá del modelo dominante. Un área metropolitana que profundice las apuestas económicas actuales solo va a profundizar la desigualdad, la pobreza, la desindustrialización y la falta de soberanía alimentaria acompañada de la destrucción ambiental y cultural del territorio.

Este no es un tema menor solo por las críticas que cualquier persona pueda o no tener sobre el enfoque económico, sino que en los municipios aledaños genera desconfianza y molestias sobre ese enfoque hacia la construcción de los municipios vecinos de Bogotá⁵.

4 Aunque la Reserva Van der Hammen pareciera un tema desgastado por la historia que tiene en el debate, es central ya que la organización de la región a partir del reconocimiento y defensa de la estructura ecológica principal es fundamental para lograr estar acorde con las necesidades de la población.

5 Evidencias sobre estos temas se pueden encontrar en las audiencias públicas que se han realizado sobre el acto legislativo que, para el momento de este artículo,

Como plantea Alicia Ziccardi,

La última oleada modernizadora del espacio urbano, que refuncionaliza las ciudades y las regiones urbanas para adecuarlas a los requerimientos de la economía global, ha transformado rápida y profundamente no solo su fisonomía sino también las complejas relaciones que existen entre la economía, la sociedad y el territorio. Uno de sus principales efectos es precisamente la generación de nuevas inequidades espaciales que modifican y amplifican las desigualdades estructurales que han caracterizado históricamente a nuestras sociedades. (2003, p. 118)

6. Sistema político

La corrupción, el clientelismo y la existencia de fuerzas políticas territoriales muy arraigadas hace que uno de los grandes obstáculos antes, durante y después de la puesta en marcha de un área metropolitana sea el sistema político y la forma como se consolidarán los procesos de gobernabilidad.

Para el profesor Óscar Alfonso “La división político-administrativa de Colombia es el soporte administrativo del modelo territorial de estado centralista-clientelista” (2017, p. 933), es decir, la forma como se consolidó la división territorial y, a partir de allí, como se distribuyó el poder político desde las estructuras administrativas no responden a realidades y necesidades sociales, sino al modelo político que le sirve a las élites y poderes nacionales y regionales.

Si durante la consolidación del área metropolitana no se logran construir con claridad escenarios de participación y ejecución con controles estatales y, sobre todo, con poder de incidencia real de sectores históricamente marginalizados en la toma de decisiones, se puede convertir en un botín para el clientelismo y la corrupción sin precedentes teniendo en cuenta

le está dando forma a la región-metropolitana de Bogotá, distintos artículos de opinión y hasta las demandas que han recibido distintos POT de Cundinamarca como el de Chía.

la cantidad de recursos de todo tipo que tendría bajo su control.

En el panorama en Cundinamarca, los gobernadores han sido investigados o condenados por profundos problemas de corrupción como en el caso de Pablo Ardila, Álvaro Cruz, sin contar alcaldes y concejales investigados, sancionados o condenados como en Cajicá, El Rosal, Chía, entre otros, en su gran mayoría vinculados a temas de ordenamiento territorial y de servicios públicos, siendo estos temas centrales en la apuesta del área metropolitana.

La importancia de resaltar los problemas de corrupción, propios de un sistema político clientelista que mantiene los poderes regionales enclavados en los puestos de gobierno, es que es un problema que heredará el área metropolitana sin poder hacerle frente. Como se ha mencionado, las áreas metropolitanas son apuestas de reorganización del territorio y supone una estructura de gobierno subnacional ¿Cómo asegurar que dicha reorganización y estructura gubernamental no siga permeada de corrupción, manejando el 30% del PIB nacional y organizando al 20% de la población de todo el país?

El área metropolitana tiene como obstáculo dejar de reproducir lógicas de relaciones de poder político centrales y verticales de arriba para abajo. Si no logra poner en jaque el *statu quo*, como proponía Fals Borda (1999), solo va a reproducir los problemas que ya existen como el clientelismo y la corrupción. Para ello es necesario que desde su formulación se haga un proceso de alimentación y pedagogía constante con la sociedad civil; no debe imponerse a partir de un acuerdo de poderes políticos regionales y nacionales. Si bien es claro que un proyecto de área metropolitana no pretende ni puede cambiar el sistema político y electoral, sí es cierto que puede poner un precedente —y sobre la mesa— instrumentos de control y de participación real de la ciudadana, con efectiva incidencia de verdad en la toma de decisiones durante todos los procesos del nuevo ente territorial.

En cuanto a esto, es menester plantear que otro gran obstáculo legal, pero también práctico y político, es la forma de relacionar funciones y

papeles entre los nuevos entes y las estructuras político-administrativas ya existentes como alcaldías, concejos, asambleas departamentales y las gobernaciones. Corre el riesgo de ser un espacio sin capacidad real de incidencia, consultivo, pero con poco peso real que solo generaría más gasto y burocracia que soluciones reales frente a las necesidades sociales.

7. Retos

- Lograr consolidar una región que responda a las realidades cotidianas y que, a su vez, logre resolver problemas en común, vinculados al uso de la tierra, servicios públicos, movilidad y medio ambiente. Hacer frente al modelo preponderante que se basa en

el impulso de extensas áreas urbanas verticales y horizontales en el contexto de lo que se ha denominado la ciudad neoliberal: producción privada de servicios, desregulación del mercado inmobiliario, administración público-privada y construcción de vivienda fuera de la ciudad, entre otros componentes (Rodríguez A. y Rodríguez P. 2009). (Carrión, 2017, p. 298)

- Mostrar la eficiencia de las áreas metropolitanas como forma de organización territorial en la solución de demandas de la ciudadanía frente a derechos, bienes y servicios; aspecto que en Colombia está en duda, puesto que, según el DNP, en las áreas metropolitanas existentes en Colombia la población no ha visto una mejora contundente en su vida. A tal punto que en el citado estudio:

Se evidenció que del total de municipios que conforman áreas metropolitanas el 48% (15) perciben que han recibido beneficios asociados a pertenecer a un área metropolitana, el restante 52% (16) perciben que no han recibido beneficios [...]. Si del resultado global se saca el área metropolitana del Valle de Aburrá, se encuentra que solo el 24% (5) de los municipios que hacen parte de un área metropolitana perciben que pertenecer a estos esquemas les ha traído beneficios, mientras que el 76% (16) de

estos perciben que no han recibido beneficios [...]. Esto en parte se debe a la falta de ejecución de proyectos de impacto que supongan un mejoramiento en la calidad de vida y condiciones de los municipios que las conforman, lo que a su vez es consecuencia de las limitadas capacidades tanto institucionales como financieras reconocidas por los mismos municipios. (DNP, 2017, p. 282)

- Lograr ser un espacio de presión de poder político para avanzar en un proceso real de descentralización. La preponderancia en términos económicos, políticos y sociales que puede llegar a alcanzar el área metropolitana de Bogotá-Cundinamarca se puede volver un foco de exigencia de los territorios por mayores autonomías y poder frente a un Estado, todavía, fuertemente centralista.
- Hay un doble reto en materia de autonomías locales y desigualdad; por un lado, que la conformación del área metropolitana no genere un beneficio de la capital en detrimento de las condiciones de vida de los municipios aledaños, esto al asegurar mecanismos de participación adecuados que no desemboquen en violaciones a las autonomías locales y que aseguren beneficios equitativos y justos entre todos los integrantes del área metropolitana; y por otro lado, cómo fortalecer a la vez las relaciones con los demás municipios de Cundinamarca más pobres y marginales y que no integrarán la nueva estructura administrativa. Es necesario que el área y los entes en cabeza de la Gobernación de Cundinamarca avancen en programas y proyectos que no solo eviten profundizar las brechas económicas y sociales entre municipios del departamento, sino que, al contrario, se aproveche la creación y fortaleza de un área metropolitana para cerrar las brechas entre los municipios ricos e integrantes del área y los municipios más pobres y marginados del departamento.
- Fortalecer el cuidado, recuperación y mejoramiento de la estructura ecológica y las fuentes hídricas como el río Bogotá y la Re-

serva Tomas Van der Hammen, fin que solo se logrará haciendo frente al proceso de expansión urbana desorganizada que ha generado aún mayores conflictos ambientales y que, como se ha insistido, es la apuesta dominante en el uso de suelos de no pocos municipios que se pretende integren el área metropolitana de Bogotá-región.

- Conseguir una transferencia importante de recursos del nivel central y lograr consolidar un sistema de cargas tributarias que permita un músculo financiero para generar proyectos y programas de impacto en el territorio, ya que “el principal problema que enfrentan las áreas metropolitanas con respecto al fortalecimiento de su estructura organizacional son las restricciones financieras que tienen actualmente, al no tener fuentes de ingresos suficientes o acordes a sus necesidades” (DNP, 2017, p. 22).

8. Conclusiones

Es necesario crear nuevas estructuras administrativas y políticas que respondan a las realidades de los territorios para tratar de avanzar en la solución de demandas de derechos, bienes y servicios de la sociedad. La forma cómo se organiza el territorio debe ser un proceso democrático que surja de las comunidades y no desde una élite política que desde arriba organice de forma autoritaria el territorio.

En este sentido, el área metropolitana de Bogotá puede avanzar en respuesta a las demandas sociales y mejorar las condiciones de vida de una población de alrededor de once millones de habitantes. Pero dicho avance va a depender no solo de la creación del área metropolitana, sino de la forma como se cree; la participación democrática (que va mucho más allá de un voto en una consulta o no) de las comunidades, el respeto y fortalecimiento de las instituciones actuales o un replanteamiento serio de funciones de estas —por ejemplo, el papel de la Asamblea Departamental de Cundinamarca—; los procesos de gobernabilidad y gobernanza y si estos van a responder a procesos de formación y empoderamiento popular o a negociaciones

entre los arraigados poderes locales y los grandes poderes económicos.

Un área metropolitana que no logre construir con claridad estas metas recaerá en lo que según el estudio del DNP pasa en Colombia; pocos sienten que la creación de estas áreas metropolitanas haya repercutido en una mejora de las condiciones de vida del grueso de la sociedad, con un agravante: convertir el área metropolitana en un fortín político y económico al servicio de unos pocos cuando se tiene injerencia en casi once millones de personas y alrededor del 30% del PIB, lo cual es altamente peligroso para las apuestas que están estipuladas en la Constitución Política de Colombia.

Es necesario seguir discutiendo las formas como se organiza el territorio, un factor que en Colombia ha desembocado en violencia como resultado de una propiedad de la tierra absolutamente desigual y con un enfoque económico de favorecimiento al gran capital internacional en detrimento de las necesidades y tradiciones nacionales.

Además, es necesario profundizar en discusiones sobre la necesidad de democratizar la tenencia en la participación real de la sociedad civil en la toma de decisiones políticas, sociales, económicas, entre otras. Es importante fortalecer la descentralización del Estado colombiano y las garantías en la participación política con mayor razón en un momento de posconflicto como el que vive el país.

En el caso particular del área metropolitana Bogotá-Cundinamarca, asegurar que el uso de la tierra defienda la producción agrícola, la estructura ecológica y asegure la consolidación de procesos industriales e infraestructura de alto impacto; equipamientos de salud y educación que permitan solucionar las demandas sociales relacionadas, incluso en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU 2030 y evitar dar prioridad a las ganancias del capital financiero como pasa en la actualidad⁶.

Referencias

- Alfonso R., Ó. A. (2017). Regiones metropolitanas de Colombia: la gravitación y la desarticulación como rasgos dominantes de la organización territorial en curso. *Cadernos Metrópole*, 19(40), 919-949. doi: 10.1590/2236-9996.2017-4010
- Cámara de Comercio de Bogotá, Universidad de la Sabana y Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017). *Cartilla Integración Regional. Somos Un Solo Territorio*. Recuperado de <https://bit.ly/2Ntb76X>
- Carrión, F. (2017). Nuevos patrones de urbanización, nueva ciudad en América Latina. En J. Borja, F. Carrión y M. Corti (eds.), *Ciudades resistentes, ciudades posibles* (pp. 290-310). Barcelona: Editorial uoc.
- Cohen, M., Carrizosa, M. y Gutman, M. (eds). (2017). Hábitat en deuda y activos a futuro: hacia una nueva práctica urbana inclusiva. En J. Borja, F. Carrión y M. Corti (eds.), *Ciudades resistentes, ciudades posibles* (pp. 273-289). Barcelona: Editorial uoc.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2013). *Metrópolis de Colombia: Aglomeraciones y desarrollo. Serie 23 Estudios y perspectivas*, n.º 23. Bogotá: Cepal y ONU.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017). *Evaluación institucional y de resultados de las Áreas Metropolitanas y otros esquemas asociativos territoriales, con el fin de determinar los efectos de la asociatividad en términos de desarrollo económico y social*. Producto 4 Informe de resultados. Recuperado de <https://bit.ly/2YhUMEs>
- Fals Borda, O. (1999). Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: contribución para la solución de conflictos. *Análisis político*, (36), 82-102.

6 Según Carrión (2017), un fenómeno existente en Latinoamérica en general, basado en información del BID "estima que el suelo urbano crece cuatro veces más que la población. A pesar de ello, las tasas de ur-

banización en el espacio circundante son superiores a la que existe dentro del área urbana consolidada" (p. 297), aspecto evidente en el área metropolitana de Bogotá-Cundinamarca.

- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Igac). (2016). ¿En dónde están los mejores suelos para cultivar en el país? Noticias. Recuperado de <https://bit.ly/3oiCRrB>
- Luna, L. (2019). *Diagnóstico: Industria en Bogotá*. Manuscrito inédito, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Maldonado, M. M. (2003). La discusión sobre la expansión del norte de Bogotá: una aproximación desde el Derecho. En G. Ardila (comp.), *Territorio y sociedad: el caso del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá* (pp. 35-76). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Montero, S. (2015). Gobernanza y planeación regional en América Latina. *Estudios jalscienses*, (101), 5-19.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2018). *Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo*. Recuperado de <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>
- Portafolio. (2019, 6 de agosto). Producto interno bruto de Bogotá supera al de tres países de la región. Economía. Recuperado de <https://bit.ly/3iMVQtk>
- Ruiz Rojas, C. A. (2015). *Metropolización de las grandes ciudades en Colombia: una aproximación desde las instituciones subnacionales y el desarrollo económico* (Tesis de doctorado). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Recuperado de <https://bit.ly/3qNCx5U>
- Secretaría Distrital de Planeación. (2014). *Región Metropolitana de Bogotá: una visión de la ocupación del suelo*. Recuperado de <https://bit.ly/3sYajXY>
- Suárez, A. (2018, 11 de septiembre). ¿Viene volteo de tierras para Bogotá con el POT? *El Espectador*. Recuperado de <https://bit.ly/2M63cwa>
- Universidad de la Sabana. (2017, 21 de junio). *Cuatro millones de personas gastan más de una hora y media para entrar o salir de Bogotá, advierte informe*. Recuperado de <https://bit.ly/3sYILD5>
- Ziccardi, A. (2017). Las políticas urbanas no generan ciudad. En J. Borja, F. Carrión y M. Corti (eds.), *Ciudades resistentes, ciudades posibles* (pp. 118-121). Barcelona: Editorial UOC.



Sección. Reflexión | **Section.** Reflection | **Seção.** Reflexão

Artículo revisado por pares académicos.

Planificación urbana en Colombia en el siglo XXI: un abordaje sobre el marco legal de desarrollo territorial y su inherencia en la política de vivienda y construcción de ciudad

Jefferson Manuel Prado Ortiz. Arquitecto de la Universidad Francisco de Paula Santander. Especialista en planificación urbana y regional (Propur) de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (CABA, Argentina). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4158-3703> Correo electrónico: pradojeffersonm@gmail.com

Recibido: abril 30, 2020.

Aprobado: noviembre 14, 2020.

Publicado: marzo 23, 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

A finales del siglo xx los procesos de reestructuración económica, política y social impactaron en el crecimiento y la configuración de las ciudades latinoamericanas, lo cual dio cabida a la implementación de nuevos instrumentos y normativas desde la gestión pública consustancial a la planificación urbana y política de vivienda. En el caso de Colombia, el cambio de paradigma se refleja en el marco jurídico de desarrollo socioterritorial de la década de los noventa, el cual dio lugar a permutaciones estructurales a comienzos del siglo XXI en el papel del Estado y en el desarrollo de vivienda social. Este artículo es una reflexión sobre el desarrollo urbano y territorial estipulado en la Ley 388 de 1997, el contexto en el cual esta fue formulada y su definición del papel de la gestión pública en el territorio nacional, con un enfoque discursivo de desarrollo hacia lo social y de nuevas relaciones con la sociedad civil. Además, se analizan los programas de vivienda estipulados en la administración de turno a nivel nacional entre 2015 y 2018. Se concluye que, el marco legal que estipula el desarrollo territorial concertado y define al urbanismo de función pública, está ausente en la formulación de políticas de vivienda; la actuación pública está sesgada hacia el intervencionismo privado en materia de desarrollo socioterritorial e intereses particulares sobre los generales en la construcción de ciudad.

Palabras clave: alianza público-privada, desarrollo social, Estado planificador, planificación urbana, vivienda.

Urban planning in Colombia in the 21st century: an approach to the legal framework of territorial development and its inherence in housing policy and city construction

Abstract

At the end of the 20th century, processes of economic, political, and social restructuring had an impact on the growth and configuration of Latin American cities, leading to the implementation of new instruments and regulations for public management related to urban planning and housing policy. In Colombia, this paradigm shift is reflected in the legal framework for socio-territorial development of the 1990s, leading to structural permutations with respect to the State's role in social housing development at the beginning of the 21st century. This article offers reflections about urban and territorial development as stipulated in Law 388 of 1997, including the context in which this law was created, its definition for the role of public management in national territory, and its discursive focus toward new social relations with civil society. This article also analyzes housing programs stipulated in the administration in office at the national level between 2015 to 2018. The article concludes by arguing that the legal framework which stipulates concerted territorial development and defines urban planning as a public function is absent in the formulation of housing policies; thus public action is biased towards private interventionism in matters of socio-territorial development and private interests over general interests in the construction of the city.

Keywords: public-private partnership, social development, State planning, urban planning, housing.

O planejamento urbano na Colômbia do século XXI: uma abordagem sobre o marco legal do desenvolvimento territorial e sua inerência na política de habitação e construção da cidade

Resumo

No final do século XX, os processos de reestruturação econômica, política e social impactaram o crescimento e a configuração das cidades latino-americanas, o que deu origem à implementação de novos instrumentos e regulamentações da gestão pública que são inerentes ao planejamento urbano e às políticas de moradia. No caso da Colômbia, a mudança de paradigma se reflete no marco jurídico de desenvolvimento socioterritorial dos anos 1990, que deu origem a permutações estruturais, no início do século XXI, no papel do Estado e no desenvolvimento da moradia social. Este artigo é uma reflexão sobre o desenvolvimento urbano e territorial previsto na Lei 388 de 1997, o contexto em que foi formulada e sua definição do papel da gestão pública no território nacional, com um enfoque discursivo do desenvolvimento social e das novas relações com a civil sociedade. Além disso, são analisados os programas habitacionais estipulados na gestão em exercício a nível nacional entre 2015 e 2018. Conclui-se que o marco legal que determina o ordenamento territorial e urbano da função pública está ausente na formulação das políticas de moradia. A ação pública é tendenciosa para o intervencionismo privado em questões de desenvolvimento socioterritorial e interesses particulares sobre os gerais na construção da cidade.

Palavras-chave: aliança público-privada, desenvolvimento social, planejamento estatal, planejamento urbano, habitação.

1. Introducción

Las políticas de desarrollo territorial y producción de vivienda de las últimas décadas surgen como respuesta a las configuraciones urbanas regionales y del hábitat, lo que ha ocasionado en Colombia grandes desafíos en la actuación pública sobre el territorio. Por ello, mediante la introducción de nuevos instrumentos en la planificación urbana y regional, como la Ley 388 de 1997 de desarrollo territorial, se abordan las nuevas configuraciones de ciudad en el marco neoliberal actual, con la operativización de la gestión del suelo desde los gobiernos locales, la participación de la sociedad civil y la vinculación institucional de capitales privados en programas y proyectos asociados con el desarrollo urbano y social.

El cambio de paradigma en la planificación del territorio da como resultado la reestructuración de las instituciones nacionales, que mediante la actualización de la Ley 9 de 1989 de gestión pública y las normas establecidas en la Constitución Política de 1991 —entre ellas el derecho a la vivienda del artículo 51— elaboran una serie de instrumentos de gestión urbana, como el reajuste de tierras, plusvalías, entre otros, enmarcados en la Ley 388 de 1997, que permitan hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda (capítulo 1, artículo 1°).

Esta ley se convierte en el marco legal de orden nacional sobre la actuación en el desarrollo territorial de las primeras décadas del siglo XXI, con lineamientos para la implantación de planes y política de vivienda. Resalta tres principios centrales, “la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios” (Ley 388 de 1997, capítulo 1, artículo 2). Sin embargo, de la misma forma impulsa las actuaciones estratégicas desde la gestión nacional y local del sector privado para contribuir al logro de dichos principios, como su inserción en la ejecución y financiamiento de las políticas de vivienda social en el país. Actuaciones que caben debatir y reflexionar para entender el papel del

Estado planificador en la construcción de ciudad y desarrollo social.

Para ello, el artículo inicia con el abordaje del contexto en el que se crea la Ley 388 de 1997 y su inherencia en las formulaciones de política de vivienda, por lo cual se pasa a exponer y comentar el marco institucional sobre el cual se rige la política de vivienda nacional, programas de asequibilidad y enfoque de inserción social formulados durante el periodo 2015-2018; esto permite llegar a una segunda instancia de reflexión del caso y tema de estudio. Por último, se rescatan conclusiones sobre la acción del Estado en la construcción de ciudad en el contexto colombiano, y que dan cabida a futuras investigaciones sobre los desafíos que presentan las naciones en materia de desarrollo socioterritorial.

2. Ley 388 de 1997 de desarrollo territorial, breve abordaje sobre su contexto de creación y su inherencia en la política de vivienda

La Ley 388 de 1997 de desarrollo territorial (LDT) ha precisado, según Molina y Albarracín (2008), un punto de inflexión en materia de planificación estatal en Colombia. Fue concebida luego de un proceso de acciones legales, desarrollos técnicos y participación de la ciudadanía a inicios del siglo XXI. Igualmente, cuenta con bases fuertemente influenciadas por leyes españolas de la época. Según Pinto (2008), contó con la participación de funcionarios de la gestión pública de la Comunidad de Madrid (1994 y 1995) en su formulación, lo cual expresa un abordaje radical en la elaboración de política pública del país mediante asesoría jurídica supranacional en su marco institucional. Por esta razón, esta nueva ley nacional refleja de manera taxativa unas notables bases españolas en su estructura y en el uso de instrumentos públicos de actuación sobre el territorio colombiano en materia de desarrollo territorial.

Dicha ley generó las bases nacionales para coadyuvar en la formulación de normas e

instrumentos urbanos que orientan el crecimiento territorial del país, entre ellas, políticas de desarrollo económico, social, ambiental en la ocupación del suelo y mediante un desarrollo desde el nivel local dentro del marco nacional —estipulado en su capítulo II y su artículo 5°—. Según Molina y Albarracín (2008), en esta dotación de competencias a las gestiones municipales sobre gestión y administración del desarrollo territorial, el carácter local toma gran importancia por medio de una planificación del medio físico concertado y de interés social, lo cual implica la participación de los actores sociales existentes —en continuidad con lo estipulado en la Constitución Política de 1991— en el armado de políticas y de la agenda urbana.

Molina y Albarracín (2008) observan que tal definición social

deja ver claramente que dichas acciones no son de carácter exclusivamente urbano, aun cuando la ley en términos generales siempre tuvo un sesgo hacia la promulgación de instrumentos de planificación y de gestión del suelo para las áreas urbanas prioritariamente. (p. 68)

Por esto, cabe resaltar el carácter vinculante que tiene el ordenamiento territorial con el desarrollo socioeconómico de las urbes, plasmado en los respectivos planes de desarrollo elaborados por los gobiernos locales en sus primeros meses como funcionarios electos, así como su inherencia en formulación de política y programas de vivienda en las administraciones de turno que, desde el nivel nacional hasta el local, están facultadas a promover los convenios público-privados como garantes de desarrollo.

Por lo tanto, es relevante mencionar que a pesar de la promoción de actuaciones urbanísticas mixtas en la construcción de ciudad (artículo 36), esta ley, pilar de la planificación en Colombia, estipula la función pública del *urbanismo*¹, en la cual la política pública relacionada al desarro-

llo físico y social, así como la localización, construcción y acceso a la vivienda, debe garantizar la participación social, con la prevalencia del interés común, general sobre el particular, enmarcado en los objetivos, principios y competencias del capítulo I y II.

Por ello, la incorporación como función pública en el desarrollo del territorio y la función social de la propiedad privada resultan ser aspectos interesantes para el momento neoliberal —de enfoque y desarrollo privado— en el cual fue elaborada; por lo cual, bajo el planteamiento de Maldonado (2006), la ley permite “concretar en diferentes escalas o ámbitos geográficos la noción de propiedad como derecho-deber” (p. 36), en pro de garantizar su función social y ecológica.

En este escenario, se reconoce al Estado desde el marco jurídico con un papel imperativo en los lineamientos sobre la planificación y desarrollo del país a través de sus administraciones locales, por lo cual, a nivel normativo, dictamina reglas de juego que permitan su intervención como ente de control y garante del desarrollo territorial,

con el ánimo de garantizar que los procesos de utilización y transformación del territorio obedezcan a los pactos políticos expresados en los planes de ordenamiento, acorde a un modelo de ciudad, construido desde la acción participante de los actores sociales. (Molina y Albarracín, 2008, p. 70)

Sin embargo, cabe cuestionarse si este marco legal, con un enfoque de desarrollo territorial desde lo social por un lado, y promotor del desarrollo privado en la gestión pública por el otro, producen una gobernanza equitativa, ya que ha dado lugar a la dualidad, tensiones y disputas al momento de planificar las urbes y la política de vivienda. Resulta importante entender cómo desde el marco legal, el cual estipula el desarrollo territorial de concertación, de intereses sociales y la función pública del urbanismo, puede ausentarse en la formulación

1 Entre sus fines, está “atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad [...] a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el

desarrollo sostenible” (Ley 388 de 1997, capítulo I, artículo 3°).

de políticas de vivienda a inicios del siglo XXI, debido a la mencionada disyuntiva que podría generarse en materia de actuación pública, la cual da cabida a gestiones y políticas sesgadas hacia el intervencionismo privado en materia de desarrollo socioterritorial, sector que, al fin y al cabo, salvaguarda intereses particulares sobre los generales en la construcción de ciudad.

3. La política de vivienda en Colombia, una mirada general sobre su inserción en el desarrollo territorial

Desde su marco legal, Colombia es reconocida como un país unitario, de estructura organizacional de gobierno descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales. Dicha descentralización se ha caracterizado por abarcar aspectos administrativos, políticos y fiscales. Con ello, desde la década de los noventa, el país ha estado en un constante proceso de ajuste y producción de normas y políticas públicas para el desarrollo urbano desde sus gobiernos locales en la actual era global, facultado en la Ley 388 de 1997 anteriormente reseñada y base de la formulación de política de vivienda.

Esto ha dado pie a formulaciones de programas de asequibilidad de vivienda con base en convenios urbanísticos público-privados en su implementación y el financiamiento de la misma, mediante un abanico de opciones elaboradas en las administraciones nacionales y locales para su acceso. Estos convenios mixtos de las administraciones nacionales y locales, desde el marco normativo de las últimas décadas, deben orientar la política pública “al logro de dos grandes propósitos: el mejoramiento en la provisión de infraestructura y servicios locales y la democratización de la sociedad” (Departamento Nacional de Planeación-DNP, 2002, prólogo).

Por ello, a partir de la Constitución Política de 1991, se ha dado especial importancia al tema de la evaluación en la gestión de planes y proyectos de desarrollo. Establece que los gobiernos y entidades locales “deberán demostrar la correcta utilización de los recursos transferidos

y exigiendo la evaluación de los resultados de los planes de desarrollo en todos los niveles de gobierno” (DNP, 2002, prólogo). Precisamente, estas evaluaciones han coadyuvado a reconocer y contrastar, desde sectores como el de la academia, si el discurso político se refleja en la práctica, mediante el cumplimiento de indicadores y metas fijadas, así como los objetivos de la política de vivienda y desarrollo social.

Asimismo, en la gestión de nivel nacional, se ha establecido desde el marco legal la formulación en cada periodo presidencial del Plan Nacional de Desarrollo (PND), que es la base de las políticas gubernamentales y formulado por el presidente electo y el equipo de gobierno en materia de desarrollo, así como la elaboración de estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y de producción de hábitat, con inherencia en los planes de desarrollo locales. Por esto, los planes de vivienda toman gran importancia dentro de los objetivos del PND, con el fin de responder a la situación habitacional, como el déficit cuantitativo y cualitativo.

En este contexto, y como principal objeto de reflexión, aparecen los programas nacionales de vivienda y los mecanismos de adquisición, con diferentes enfoques de actuación para dar respuesta a la diversidad de necesidades que abarca la producción social del hábitat, los cuales, durante el periodo presidencial 2015-2018, son establecidos en el plan de vivienda nacional, del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Por consiguiente, el viceministerio de vivienda de este periodo administrativo ejecuta la política pública, planes y proyectos de ordenamiento y desarrollo social en cuanto al acceso a la vivienda y hábitat bajo los patrones de uso del suelo establecidos en el marco legal de desarrollo territorial. Así, en teoría, genera las condiciones y lineamientos de asequibilidad, como los convenios públicos y privados para su ejecución y financiamiento.

Cabe mencionar que los programas son ejecutados directamente por el Estado al ser de orden nacional, a través de sus entidades de planificación, fondos y bancos nacionales en todos los municipios. De igual forma, llegan a

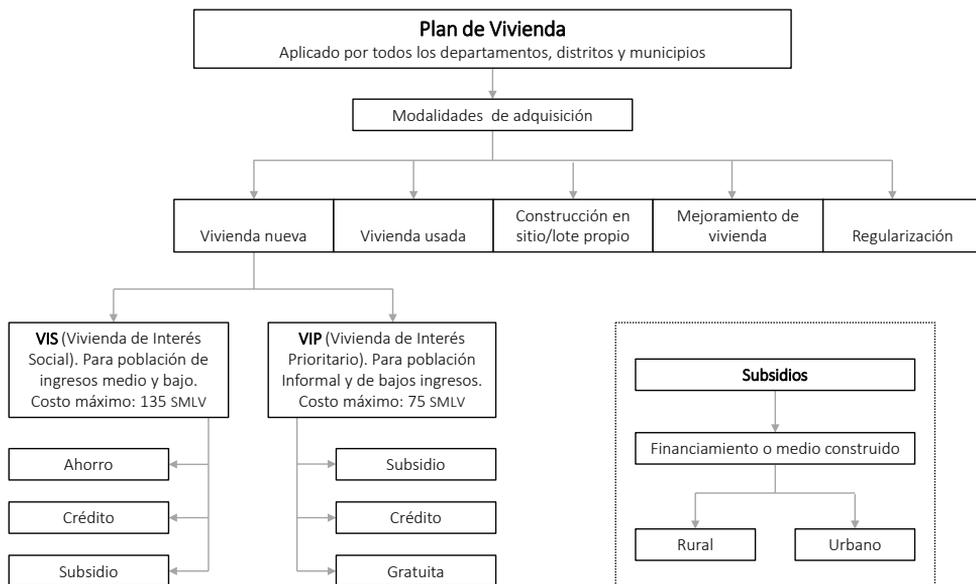
ser complementarios a los planes de desarrollo puntuales de las administraciones locales al ser entidades territoriales autónomas. Por lo tanto, para dar respuesta a la inserción social y en la reducción de la pobreza de los hogares, estas entidades, según el DNP (2002), reciben cerca del 50% de los ingresos corrientes de la Nación y son responsables de la provisión de servicios como la educación, la salud y el agua potable y saneamiento básico, servicios que inciden directamente en la calidad de vida de la población. (p. 13)

Con lo anterior se logra evidenciar el marco legal de la función pública en materia de desarrollo territorial para el tratamiento e inserción social de la población en la política de vivienda. Función que, a comienzos del siglo XXI, se ha sustituido por una mayor actuación en los programas de acceso al hábitat y desarrollo social integral mediante entidades descentralizadas y privadas, con lógica de intereses económicos y de financiamiento en su aplicación de los

planes de vivienda nacionales y locales, la cual podría tergiversar la promoción de la actuación privada como colaborador de la inserción social y con participación ciudadana con baja incidencia en la transformación de su realidad.

En este escenario, el plan de vivienda nacional de Colombia del periodo 2015-2018, realizado por actores institucionales de la nación y otorgado en todas sus escalas subnacionales de actuación pública, presenta una notable actuación del sector privado sobre otros agentes sociales en la gestión e implementación de los programas de asequibilidad a la vivienda y hábitat, con una limitada y no integrada respuesta de la inserción de la población informal y con presencia de créditos y subsidios. Como muestra del marco legal de la vivienda social del periodo abarcado, los programas y mecanismos de selección de los beneficiarios son creados por medio de cinco soluciones para la adquisición de vivienda, enfatizados en el medio construido como sinónimo y estrategia de salida integral de la marginalidad (figura 1).

Figura 1. Esquema ilustrativo de asequibilidad de vivienda en Colombia



Fuente. Elaboración propia con base en los programas dictaminados por el Viceministerio de Vivienda (s.f.a) del periodo 2015-2018.

En efecto, estos programas son creados y definidos bajo dos macromodelos de adquisición² física de vivienda nueva por parte de la población vulnerable y de bajos recursos del país, modelos sobre los cuales las entidades territoriales subnacionales también pueden crear sus propios programas de vivienda. Por otro lado, se resalta la influencia que tiene la política nacional como ejemplo de los propios desarrollos de políticas locales del territorio. Puesto que, bajo la lógica del sistema electoral que presenta el país y las ciudades, la política partidaria influye en la asignación y escalamiento de recursos nacionales de estas, lo cual puede desviar el interés social en la construcción de ciudad y al derecho a la vivienda³.

Por esta razón, la producción de política de vivienda que no contribuya a la concertación de los intereses sociales, su función pública, de la mano del desarrollador privado como socio del desarrollo social estipulado en el marco legal, puede dar lugar a una actuación privada con mayores intereses particulares, mediante la ejecución del medio físico como producto cuantificable de sus finanzas y de indicadores de construcción del sector público al momento de ser evaluadas sus gestiones. Ahora bien, los dos modelos de asequibilidad a la vivienda nueva mencionados en la figura 1, se encuentran

definidos⁴ por el Viceministerio de Vivienda, periodo 2015-2018, en:

- *Vivienda de Interés Social (VIS)*. Es aquella que reúne los elementos que aseguran su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción, cuyo valor máximo es de 135 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLM) de la nación, dirigida a la población de medio y bajos recursos (Viceministerio de Vivienda, s. f.c).
- *Vivienda de Interés Social Prioritaria (VIP)*. Vivienda de interés social cuyo valor máximo es de setenta SMLM en el país (Viceministerio de Vivienda, s. f.c). Este modelo de vivienda y hábitat es dirigido a la población con vulnerabilidad y de ocupación informal.

Bajo la definición de estos dos prototipos de vivienda, son realizados la mayoría de programas que se implementan como respuesta al déficit habitacional cuantitativo, los cuales suman un total de siete programas en esta administración, con diferentes herramientas que permiten su asequibilidad por parte de la población, entre ellas subsidios, créditos, titulación, mejoramiento de hábitat, entre otros. Cabe señalar que estos programas son ejecutados directamente por el Estado por medio de sus entidades financieras y bancarias, bajo una coordinación regional y urbana con entidades descentralizadas públicas y privadas, gobiernos departamentales, municipales y distritales. Así, los programas son denominados y clasificados desde el Viceministerio de Vivienda del mencionado periodo en⁵:

- *Viviendas 100% Subsidadas*. Es un programa de construcción público-privada de 100 000 viviendas de proyectos VIP y para los hogares en situación de pobreza e informalidad. De prioridad para hogares desplazados y sectores vulnerables.

2 Proceso que posibilita la obtención de vivienda en el mercado colombiano, mediante el decreto 1077 de 2015 que le otorga facultades al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para la formulación de política de vivienda.

3 Como el caso de vivienda de interés social (VIS) en Bogotá, en el cual se evidenció el rotundo impedimento y controversia generada respecto a la propuesta de construcción de vivienda social en un sector exclusivo del norte de la ciudad por parte de la administración de Gustavo Petro, en su mandato de 2012-2015 como alcalde mayor. Las trabas fueron apoyadas por agentes políticos locales y de orden nacional de oposición a su gestión y que desviaron el interés de integración de diversos tipos de población que buscaba la política de vivienda, lo que da cabida a la dualidad y tensiones sobre la noción de construcción de ciudad.

4 Tipología de vivienda definida en la página oficial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, dentro del Viceministerio de Vivienda.

5 Programas de asequibilidad a vivienda definida en la página oficial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, dentro del Viceministerio de Vivienda (s. f.a).

- *Semillero de propietarios*. Oferta de vis nuevas con gestores inmobiliarios. Es un programa de arriendo social apuntado a la población de bajos ingresos, con ganancias menores a dos SMMLV para la obtención de vivienda propia.
- *Mi Casa Ya*. Oferta de VIP y vis por constructoras. Mediante un crédito aprobado —realizado por el solicitante en el Fondo Nacional de Ahorro (FNA) o una entidad financiera—, el Gobierno faculta la compra de vivienda en territorio urbano a población de ingresos menores a ocho SMMLV, con subsidio a la cuota inicial y cobertura de la tasa interés sobre la compra.
- *Mi Casa Ya - Subsidio a la tasa de interés*. Subsidio por los primeros siete años para proyectos VIP a la tasa de interés de los créditos hipotecarios. Esta puede ser entre cuatro o cinco puntos porcentuales y de acuerdo con el nivel de ingresos del beneficiario; es decir, el Gobierno nacional aporta hasta el 30% de la cuota mensual.
- *Mi Casa Ya - Ahorradores*. Es creado para hogares con ahorros e ingresos de hasta dos SMMLV, mediante beneficios de subsidios para el acceso de vivienda financiados por el Gobierno nacional y para proyectos de VIP. Acceso a crédito hipotecario para complementar el costo total de la vivienda con el subsidio y el ahorro familiar, correspondiente al 5% del valor de la vivienda, bajo el principio de que, entre más aporte del hogar, mayor será la posibilidad de ser beneficiario del subsidio de vivienda.
- *Arriendo social*. Dirigido a personas que devenguen entre uno y cuatro SMMLV. Este programa opera como un *leasing*, diferente al crédito hipotecario tradicional, donde la titularidad del inmueble solo puede darse una vez el beneficiario haya cumplido con el pago total de la obligación.
- *Casa digna vida digna*. Como respuesta al déficit cualitativo, resulta este programa de mejoramiento de vivienda y de barrios, mediante la dotación de equipamientos y materiales para contribuir a las mejoras físicas de las viviendas y comunidades.

Por último, se encuentra el mecanismo de *titulación de predios fiscales*⁶, en el cual se faculta a las entidades públicas para gestionar y transferir los predios de su propiedad ubicados en el perímetro urbano a las familias de escasos recursos que los han ocupado de manera ilegal desde principio del 2000 y con vis, aplicados solo sobre los bienes públicos del orden nacional y local.

Como se observa en el marco normativo, el Gobierno presenta programas nacionales que apuntan a reducir la informalidad y el déficit cuantitativo y cualitativo habitacional, con asequibilidad a partir de diferentes mecanismos de financiación e implementados a través de convenios urbanísticos mixtos. De igual forma, denota la ausencia en la definición de sus programas, de un desarrollo integral para mitigar la marginalidad, con privilegio de participación del sector privado en la producción de dichos mecanismos, enfatizados en la producción y mejoramiento netamente del medio físico, lo que deja de lado el abanico de factores que inciden en el logro de inclusión en la ciudad formal, como inserción laboral, educativa y social.

En esta instancia, por un lado, es notorio que dichos programas se basan en créditos y subsidios, además de funcionar por demanda hasta agotar existencias, como el caso de vivienda gratuita y del programa “Mi Casa Ya”, en el cual, a groso modo, se puede observar que el perfil que mejor cumpla con los requisitos estipulados para el financiamiento es el que puede ser beneficiario. Por el otro, los programas son visiblemente orientados hacia la obtención del medio físico como se mencionó, sin abordar el imperativo desarrollo social que necesita la población vulnerable y de bajos recursos para su inserción formal.

Es preciso anotar que dichas políticas de vivienda, en cierta medida, orientan la respuesta habitacional hacia el sector privado como único garante de la anhelada integración social desde el discurso político. Esto reestructura el rol del

6 La titulación de predios fiscales se encuentra definida en la página oficial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, dentro del Viceministerio de Vivienda (s. f. b).

Estado planificador y su función en el desarrollo de vivienda social en la tensión y disputa por este enfoque privatista con base en créditos y financiamientos para su asequibilidad que sigue vigente en un desarrollo orientado a la producción del medio físico de la mano con la inserción social de manera íntegra. Esto refuerza los postulados de Figue (2008), el cual plantea que “no tenemos una política de vivienda, sino una política que utiliza la construcción de vivienda como actividad económica para la reproducción del capital y su provisión como instrumento coyuntural de legitimación de los gobiernos” (p. 85). Esto lleva a cuestionarse si el Estado tiene un papel netamente administrativo y pasivo para direccionar los desarrollos formales e informales en la construcción y planificación de las ciudades.

Por ello, se hace necesario reflexionar sobre el desarrollo formal e informal presente en el país en las últimas décadas y seguir en el debate sobre el modelo de ciudad que se quiere construir, donde cada vez es más notorio una gestión pública sesgada hacia la actuación privada y de interés particular bajo recomendaciones de organismos multinacionales.

Esto permite debatir y replantear el modelo de gestión pública respecto a los instrumentos que se requiera para el abordaje de la normativa de inserción social en los mecanismos de desarrollo urbano desde el sector privado, lo que da cabida a la interrogante ¿qué marco normativo se requiere para incentivar y disciplinar a los privados en pro del espíritu de las leyes de desarrollo territorial?

4. Reflexiones: la política de vivienda en su construcción de ciudad en las últimas décadas

En la década de los noventa, Colombia y la región latinoamericana experimenta “una proliferación y diversificación de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública” (Motta, 2017, p. 29), lo cual permite implementar programas y proyectos con una importante participación del sector privado en su desarrollo

en la actualidad. Para Motta (2017), dentro de los procesos de cambio se encuentra las influentes exigencias de organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los cuales “tenían el objetivo de aumentar la participación de las organizaciones no gubernamentales y de las organizaciones de la sociedad civil en la ejecución de sus programas y proyectos” (p. 29).

Así, a principios de este último siglo, se desarrollan programas y políticas de vivienda con intervenciones público-privadas, como en el caso de la administración de Colombia, en el marco neoliberal como garante de desarrollo urbano, con un énfasis en la gestión desde mecanismos e instrumentos de inherencia pública, al creciente desarrollo de asentamientos irregulares, producto de las migraciones del campo a la ciudad de la población vulnerable. Bajo estas nuevas relaciones de planificación y gestión urbana, hay tensiones y debates acerca del papel del Estado planificador en el sistema capitalista, con operatividad pública y privada en la construcción de hábitat, sociedad y ciudad⁷, lo cual da cabida a cuestionamientos sobre el abordaje de la política pública y sus relaciones con los agentes que intervienen en su gestión.

Por consiguiente, las ciudades colombianas, en diferente medida, han vivido procesos de cambios con migraciones y asentamientos en los centros urbanos de los sectores populares⁸, que han sido históricamente los principales desarrolladores (in)formales⁹ en las áreas

7 Ley de asociaciones público privadas (Ley 1508 de 2012).

8 Véase Torres (2009, p. 75) quien profundiza en el desarrollo urbano de las ciudades colombianas desde la década de los noventa.

9 Este concepto se implementa en pro de entender a la informalidad como un desarrollo formal y de la actualidad en Colombia y Latinoamérica por parte de la población vulnerable, debido a las desigualdades sociales latentes de la época, con base a los planteamientos de Boy y Perelman (2017), quienes afirman que “es necesario comprender los modos en los que los actores se (re)construyen en pos de sus trayectorias de vida, de sus experiencias grupales y de clase en espacios determinados” (p. 27).

periféricas y en las laderas de las montañas en ciudades como Bogotá y Medellín. Los procesos de suburbanización basados en la autoproducción de suelo y vivienda —a partir de la adquisición de predio de manera informal— generan desafíos sobre las estrategias y programas de respuesta a estas dinámicas por parte de los gobiernos locales y nacional para esta población. Desafíos para el actuar público que, a partir de su marco político, ha ahondado en la mayoría de sus programas de las últimas décadas en el financiamiento y la construcción de nuevos complejos habitacionales sobre el desarrollo social de los sectores populares ya consolidados, como se observa en la gestión de la administración del periodo 2015-2018.

Estos procesos de autoproducción de asentamientos, que demuestran los modos de construir ciudad desde la informalidad, han contribuido a la consolidación progresiva de las diferentes formas de asentamientos del hábitat popular en terrenos vacantes públicos y privados. En este marco, se entiende que los procesos de autoproducción informal de vivienda y hábitat por parte de la población más vulnerable, asumen diversas modalidades de implementación y precisa una

problemática subyacente de carácter integral: sus condiciones de inserción social, económica, política, educativa, cultural y territorial, sus niveles de organización social y política, el papel jugado por el Estado y la traducción de esa interacción en políticas públicas de hábitat. (Di Virgilio y Rodríguez, 2013, p. 19)

En síntesis, esto ha dado pie a replantear las disposiciones consignadas en Colombia en materia de política de vivienda y en los programas específicos de las ciudades. Además, refuerza lo planteado por Fique (2008), cuyas formulaciones “se han enfocado primordialmente en el financiamiento de la demanda —de subsidio y crédito— para la adquisición de soluciones de *vis* producidas en el mercado” (p. 77). Con ello, también se ha dado lugar a mejoras limitadas a subsidios y no al desarrollo integral de los hogares vulnerables *per sé*, siguiendo la lógica de participación de organismos multilaterales

como entes urbanizadores de la política pública en el periodo actual del capitalismo avanzado.¹⁰

Para concluir, la política de vivienda que se ha establecido en estas últimas décadas, entre ellas los programas del periodo 2015-2018, se encuentra orientada a la producción y comercialización de la necesidad de un hábitat y vivienda digna en la construcción de ciudad y sociedad, según lo planteado por Rico (2011), con procesos de endeudamiento, construcción y desplazamiento a proyectos nuevos de vivienda alejados de las realidades de los hogares de sectores populares.

Por ello, para Fique (2008) la política de vivienda de las últimas décadas está intrínsecamente relacionada con el fomento del sector privado en el público como garante de desarrollo territorial sobre la actividad estatal, y que sigue con “las tendencias internacionales hacia la conformación de estados autoritarios neo-reguladores, que garanticen la apertura de las economías y los poderes nacionales a los mercados y poderes globales” (p. 77).

5. Conclusiones, hacia nuevas formas de intervención desde el estado planificador

“El problema de la vivienda y la informalidad en Colombia es inseparable de los ritmos y dinámicas generales del proceso de urbanización, cuyas particularidades marcan profundamente los rasgos de la problemática de la vivienda” (Torres, 2009, p. 94). Este planteamiento refuerza, en materia de política de vivienda, la imperiosa necesidad de producir programas de acceso a la vivienda de forma integral, con las realidades y dinámicas que el desarrollo urbano conlleva. Entre ellas, el desarrollo social como medio de crecimiento e inserción integral de la población vulnerable, principales desarrollistas

10 El capitalismo avanzado es un concepto tomado de Castells (1974) en su obra *La cuestión urbana*, el cual es empleado para explicar la concentración monopolística del capital y la sociedad de masas en la que se vive en la era actual neoliberal.

(in)formales del ordenamiento del territorio en la marginalidad.

Asimismo, el papel del Estado colombiano en políticas de vivienda y hábitat se encuentra influenciado bajo la lógica del sistema electoral que presenta el país y las ciudades, donde la política partidaria y el centralismo influye en la asignación y escalamiento de recursos nacionales de las mismas, lo cual se desvía del interés social en la construcción de ciudad y al derecho a la vivienda digna dictado por la Constitución Política de 1991. Dicho argumento se evidencia en lo observado en la elaboración de programas del periodo administrativo 2015-2018, apuntados a su implementación por parte de entidades descentralizadas y privadas, con intereses económicos y financieros sobre la producción de vivienda y su mejoramiento integral con participación ciudadana bajo un interés particular, encaminados a la obtención de usuarios con un perfil acorde a sus requisitos y trámites inmediatos.

Por lo cual, cabe preguntarse si es positivo pensar a los habitantes de los asentamientos informales como los sujetos de cambio de su propio desarrollo bajo estos programas de convenios públicos y privados. Según las experiencias recopiladas por Di Virgilio y Rodríguez (2013), esta estrategia de participación social requiere a menudo de una activa colaboración de los habitantes de sectores populares, pero con bajos niveles de incidencia para alterar las intervenciones preestablecidas por los programas y consultores encargados de implementar los proyectos estatales y de mejoramiento en los barrios vulnerables.

Y como segunda instancia, cabe cuestionarse si la definición de los programas de producción de vivienda y mejoramientos integrales del hábitat estudiados, se diseñan bajo la priorización del papel de las empresas constructoras convencionales para el desarrollo territorial y producción de vivienda, con acotada definición del desarrollo social y económico de la población vulnerable en su derecho a la vivienda y a su inserción social, lo cual implicaría dejar a un costado solo el enfoque positivista como solución de la informalidad.

Con ello, en las ciudades colombianas dentro de los programas descritos no se evidencian políticas de crecimiento económico de la población ni de inserción laboral, en las cuales las políticas de gestión urbana tratan al suelo como un espacio privilegiado para el avance y beneficio del mercado en el desarrollo físico urbano. Esto conlleva a tergiversar lo estipulado en la normativa de la estudiada Ley 388 de 1997, como la función social de la propiedad y el interés general sobre el particular en la construcción del territorio.

Estos mecanismos de producción de hábitat bajo la lógica de vinculación del suelo, mercado inmobiliario y sistema financiero basado en créditos de endeudamiento, presentan un mayor reto en los intentos de estructurar políticas de vivienda integrales con la participación del sector privado para garantizar el interés general y la inserción social plasmada en el marco normativo de finales del siglo xx. Por lo tanto, como resultado del análisis y reflexión de los programas de la política de vivienda nacional (2015-2018), se evidencia que el marco legal en materia de desarrollo territorial de concertación entre intereses sociales y la función pública del urbanismo queda ausente en la formulación de los programas y política de vivienda, con una actuación pública pasiva y sesgada hacia el intervencionismo privado en materia de desarrollo socioterritorial, de intereses particulares sobre los generales en la construcción de ciudad¹¹.

La nula posibilidad de precisar el comportamiento del sistema capitalista lleva a considerar la implementación de nuevas formas de intervención desde el Estado planificador y su respuesta respecto a lo habitacional. Esto en cuanto al enriquecimiento de su estructura y marco legal para hacer frente a la era actual neoliberal; a verdaderas descentralizaciones subnacionales

11 La actuación del Estado queda en un rol burocrático e intermediario entre el privado y la sociedad civil, sin una marcada presencia de su importante papel como garante de inclusión integral, actuación plasmada en su marco legal de desarrollo territorial, lo cual recae en el disímil contexto de normas adecuadas y realidades apartadas.

bajo el propósito de fortalecer los gobiernos locales mediante la asignación de recursos acordes con sus realidades y competencias delegadas, que consideren al territorio como un recurso estratégico; y, con políticas de desarrollo territorial no limitadas a leyes de intercambio comercial, mediante objetivos de competitividad y, a la vez, de integración y equidad socioterritorial.

En este escenario, se debe “recurrir a la planificación urbana como instrumento público para generar nuevas solidaridades interterritoriales y nuevas formas de complementariedad económico-territorial que articulen competitividad territorial con equidad social” (Ciccolella y Mignaqui, 2009, p. 46). Por ello, se requiere de una gobernanza con un marco normativo que incentive y discipline a los privados en pro del desarrollo territorial estipulado en el marco legal colombiano, que recupere la función pública del urbanismo y una gestión orientada al crecimiento social de la mano del económico en la construcción de ciudad en el periodo neoliberal actual.

Referencias

- Boy, M. y Perelman, M. (2017). *Fronteras en la ciudad. (Re)producción de desigualdades y conflictos urbanos*. Buenos Aires: Teseo.
- Castells, M. (1974). *La Cuestión Urbana*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Ciccolella, P. y Mignaqui, I. (2009). *Capitalismo global y transformaciones metropolitanas: enfoques e instrumentos para repensar el desarrollo urbano*. Buenos Aires: Clacso.
- Congreso de la República de Colombia. (1989, 11 de enero). *Ley 9 de 1989. Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de <https://bit.ly/3oipTdv>
- Congreso de la República de Colombia. (1997, 18 de julio). *Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y se dictan otras disposiciones*. *Diario Oficial* n.º 43127. Recuperado de <https://bit.ly/3plhJTd>
- Congreso de la República de Colombia. (2012, 10 de enero). *Ley 1508 de 2012. Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupues-to y se dictan otras disposiciones*. *Diario Oficial* n.º 48308. Recuperado de <https://bit.ly/3iQmTEb>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2002). *Evaluación de la descentralización en Colombia: Balance de una década*. Tomo I. Bogotá: autor.
- Di Virgilio, M. y Rodríguez, M. (comp.). (2013). *Producción social del hábitat*. Buenos Aires: Café de las ciudades.
- Fique, L. (2008). *La política pública de vivienda en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Maldonado, M. (2006). El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre reforma y ordenamiento territorial. En E. Fernandes y B. Alfonso (orgs.), *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais* (pp. 25-58). Belo Horizonte: Del Rey.
- Molina, L. y Albarracín, C. (2008). Los instrumentos de planeamiento urbanístico en la Ley 388 de 1997. *Architecture, City and Environment*, 3(7), 67-78.
- Motta, M (2017). *Proceso: Participación-vivienda. Procesos de participación de la población en situación de pobreza en el mejoramiento del hábitat y la vivienda. Evaluación del Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir” en Chaco y Tucumán (2003-2011)* (Tesis de doctorado). Fadu, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Pinto, A. (2008). Avances del modelo de urbanismo colombiano: una mirada retrospectiva al análisis de su estructura planteado por Javier García Bellido en 1998. *Architecture, City and Environment*, 3(7), 135-144.
- República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Recuperado de <https://bit.ly/2YgtI8x>

- Rico, G. (2011). Discurso y poder en la construcción del hábitat. El caso de los cerros surorientales de Bogotá. *Bitácora Urbano Territorial*, 2(19), 123-137.
- Torres, C. (2009). *Ciudad informal colombiana, barrios contruidos por la gente*. Bogotá: Editorial UN.
- Viceministerio de Vivienda. (s. f.a). *Programas*. Recuperado de <https://minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda>
- Viceministerio de Vivienda. (s. f.b). *Titulación de predios fiscales*. Recuperado de <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/vis-y-vip/titulaci%C3%B3n-de-predios-fiscales>
- Viceministerio de Vivienda. (s. f.c). *vis y vip*. Recuperado de <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/vis-y-vip>

Pares académicos



Pares académicos

La Revista *Ciudades, Estados y Política* tiene como política editorial remitir los artículos a especialistas, quienes evalúan el rigor y mérito técnico, académico o científico de cada trabajo. El proceso de evaluación es doble ciego, esto quiere decir que el(los) autor(es) del artículo y los pares evaluadores no conocen la respectiva identidad durante el proceso de revisión. En esta oportunidad, la Revista agradece a los 46 pares académicos que, gentilmente, contribuyeron a la valoración de los artículos publicados en el volumen 7, números 1, 2 y 3 de 2020.

Alonso Gutiérrez Aristizabal

Universidad La Gran Colombia
alonso.gutierrez@ugc.edu.co

Álvaro Mercado Suárez

Fundación Universitaria Los Libertadores
alvaromercadosuarez@gmail.com

Andrés Suárez Agudelo

Corporación Universidad de la Costa
asuarez24@cuc.edu.co

Angélica Patricia Camargo Sierra

Universidad Externado de Colombia
angelicapcamargos@yahoo.com

Camilo Salazar-Ferro

Universidad de los Andes
csalazar@uniandes.edu.co

Carlos Alberto Castaño Aguirre

Universidad San Buenaventura, Armenia
cacastanoa@gmail.com

Carlos Augusto Moreno Luna

Universidad Piloto de Colombia
camoluna@yahoo.fr

Carmen Elena Meza Estrada

Corporación Universitaria de la Costa
mezaestrada@gmail.com

César Augusto Molina Saldarriaga

Universidad Pontificia Bolivariana
cesar.molina@upb.edu.co

Diego Isaías Peña Porras

Universidad Nacional de Colombia
dipena@unal.edu.co

Erik Vergel Tovar

Universidad de los Andes
c.vergel@uniandes.edu.co

Germán Alberto Suárez Arias

Unidades Tecnológicas de Santander
gasuarezar@hotmail.com

Germán Rodrigo Mejía Pavony

Pontificia Universidad Javeriana
gmejia@javeriana.edu.co

Gleidy Alexandra Urrego Estrada

Colegio Mayor de Antioquia
gleidy.urrego@gmail.com

Gustavo Adolfo Arteaga Botero

Pontificia Universidad Javeriana Cali
gustavo.arteaga@javerianacali.edu.co

Héctor Mendoza Vargas

Instituto de Geografía de la Universidad
Nacional Autónoma de México
hvargas@unam.mx

Hernando Sáenz Acosta

Universidad Santo Tomás
hernandosaez@gmail.com

Isabel Cristina Arteaga-Arredondo

Universidad de los Andes
iarteaga@uniandes.edu.co

Jaime Hernández García

Pontificia Universidad Javeriana
hernandez.j@javeriana.edu.co

Jaime Alberto Rendón Acevedo

Universidad La Salle
jrendon@unisalle.edu.co

Jairo Alonso Bautista

Universidad Nacional de Colombia
aboutistaj@unal.edu.co

Jeniffer Paola Gracia Rojas

Universidad Distrital Francisco José de Caldas
jprgraciar@correo.udistrital.edu.co

Jhon Williams Montoya Garay

Universidad Nacional de Colombia
jwmontoyag@unal.edu.co

Jhon William Pinedo López

Universidad Cooperativa de Colombia
jhopilop1@hotmail.com

John Jaime Correa Ramírez

Universidad Tecnológica de Pereira
jjcorrea@utp.edu.co

Jorge Hernán Hurtado García

Instituto Nacional de Vías
jhurtado@invias.gov.co

José Armando Santiago Rivera

Universidad de Los Andes
asantia@ula.ve

José Santiago Arroyo

Mina Universidad del Valle
santiago.arroyo@correounivalle.edu.co

Laura Lucía Amézquita García

Universidad del Rosario
l_amezquitaco@yahoo.com

Marco Antonio Aguilera Prado

Universitaria Agustiniiana
ma.aguilera.prado@gmail.com

Marco Antonio Aranda Andrade

Universidad Autónoma de Nuevo León
aranda.estudios@gmail.com

Margarita María Contreras Díaz

Universidad Francisco de Paula Santander
margaritamariacontrerasdiaz@gmail.com

María Eugenia Buitrago González

Unidad Central del Valle del Cauca
mbuitrago@uceva.edu.co

María Mercedes Cardoso

Consejo Nacional de Investigaciones
Científicas y Técnicas
mercecardoso@gmail.com

Miguel Paradela López

Tecnológico de Antioquia-Institución
Universitaria
miguel.paradela@tdea.edu.co

Mónica Marcela Suárez Pradilla

Escuela Colombiana de Ingeniería Julio
Garavito
monica.suarez@escuelaing.edu.co

Orlando Barbosa Villalba

Corporación Universitaria del Meta
obarvilla@gmail.com

Oscar Alfredo Alfonso Roa

Pontificia Universidad Javeriana
oscaruex@hotmail.com

Rafael Antonio Sorhegui-Ortega

Universidad Tecnológica ECOTEC
rsorhegui@ecotec.edu.ec

Rafael Miguel Guardado-Lacaba

Universidad de Moa "Antonio Núñez Jiménez"
rafaelguardado2008@gmail.com

Rafaela Ester Sayas Contreras

Red de Universidades del Doctorado en
Ciencias de la Educación
rafaelaester@gmail.com

Rodolfo León Cano Blandón

Universidad Externado de Colombia
rodolfo.cano@uexternado.edu.co

Sandra Cecilia Mesa García

Universidad San Buenaventura, Cartagena
samega2001@yahoo.es

Tania Giraldo Ospina

Universidad Nacional de Colombia
tgiraldoo@unal.edu.co

Victoria Eugenia Mena Rodríguez

Universidad Jorge Tadeo Lozano
victoria.mena@utadeo.edu.co

Yasser Farres Delgado

Universidad Santo Tomás Villavicencio
yasserfarres@usantotomas.edu.co

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: introducción,

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 periodo 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 portugués¹.
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) Texto²
 - 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

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
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 ORCID³

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

Volumen 7, número 3, septiembre-diciembre 2020

Volume 7, number 3, September-December 2020

Volume 7, número 3, setembro-dezembro 2020

ISSN 2462-9103



Instituto de Estudios Urbanos (IEU)
Sede Bogotá



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA