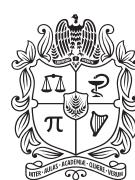


# Revista Ciudades, Estados y Política

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



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



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA



ISSN web: 2389-8437 | DOI: 10.15446/cep

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

Volumen 10, número 2, mayo - agosto 2023

Volume 10, number 2, May - August 2023

Volume 10, número 2, maio - agosto 2023

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



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

2023



**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

**DOI:** 10.15446/cep

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

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

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

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

**Director Instituto de Estudios Urbanos**

Fabio Roberto Zambrano Pantoja

**Coordinadora Centro Editorial Instituto de Estudios  
Urbanos**

Ana Patricia Montoya Pino

**Comité Editorial**

**Fabio Roberto Zambrano Pantoja**

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

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

**Ana Patricia Montoya Pino**

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

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

**Yency Contreras Ortiz**

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

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

**Diego Isaías Peña Porras**

Doctor en Derecho de la Universidad de los Andes, profesor e investigador del Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia.

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

**Oscar Almario García**

Doctor en Antropología Social y cultural de la Universidad de Sevilla. Profesor de la Facultad de Ciencias Humanas y Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.

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

**Comité Científico**

**Christof Parnreiter**

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

Correo electrónico: [fgfa019@uni-hamburg.de](mailto:fgfa019@uni-hamburg.de)

**Cristian Erik Vergel Tovar**

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

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

**Diego Silva Ardila**

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

Correo electrónico: [diego.silva@urosario.edu.co](mailto:diego.silva@urosario.edu.co)

**Esthela Irene Sotelo Núñez**

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

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

**Francisco Colom González**

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

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

**Isidro Sepúlveda Muñoz**

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

Correo electrónico: [isepulveda@geo.uned.es](mailto:isepulveda@geo.uned.es)

**Jesús Rodríguez Zepeda**

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

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

**Letícia Moreira Sigolo**

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](mailto: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 Arquitetura 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 editorial**

#### **Editora jefe**

Ana Patricia Montoya Pino

#### **Editor**

Harold Santiago Madrigal Astudillo

#### **Apoyo editorial**

Jennifer Katischa Moreno Rojas

### **Equipo técnico**

#### **Corrección de estilo**

Solvey Yorely Castro Otalora

#### **Traducción al inglés**

Yuly Rocio Orjuela Rozo

#### **Traducción al portugués**

Yury Andrea León Guerrero

#### **Diagramación**

Andrés Felipe Alba Siauchó

### **Imagen de la portada**

Cartagena de Indias, Colombia (s.f.). Archivo fotográfico del Instituto de Estudios Urbanos (IEU).

**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.

### **Catalogación en la fuente**

Revista Ciudades, Estados y Política / Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá), Instituto de Estudios Urbanos (IEU). Vol. 10, núm. 2, (May.-Ago., 2023).

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

Esta edición: Vol. 10, núm. 2, (May.-Ago., 2023).

Título abreviado: Rev. Ciudades Estados Política (en línea)

Periodicidad: cuatrimestral

Formato: 16.5 x 24 cm

ISSN web: 2389-8437

doi: 10.15446/cep

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

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

---

## Contenido

<b>Presentación</b>	9
<b>Editorial</b>	11
<i>Fernando Montenegro Lizarralde</i>	
<b>Investigación</b>	15
Parque urbano Tlapacoyan: un espacio invisible en la zona sur de la ciudad de Puebla <i>Eric Vega Ramírez Apud, Rosario Nava Ramírez</i>	17-31
Estación Intermodal de Orense (España): proyectos y disputas en un contexto polarizado <i>María Alejandra Saus</i>	33-49
Elementos para definir un modelo de ocupación del territorio en las ciudades colombianas <i>Zuly Ximena Sánchez Torres, Alex Smith Araque Solano</i>	51-70
<b>Reflexión</b>	71
Financierización inmobiliaria y nuevas formas de habitar. Articulaciones teóricas para su abordaje desde Buenos Aires <i>Guadalupe Granero Realini</i>	73-89
Propuesta preliminar de focalización territorial para la aplicación de política social en Bogotá <i>Inti Mesias Barrea</i>	91-105
El rebusque como categoría de análisis: caso de estudio de las tiendas de barrio bogotanas en la pandemia del COVID-19 <i>Sofía Calderón Campos, Dahian Dimaté Zamudio, Iván Marino Valenzuela Orozco</i>	107-124
<b>Directrices para autores</b>	126-128



## Presentación

La Revista *Ciudades, Estados y Política* es una de la 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 indagan y reflexionen los fenómenos y las relaciones entre las ciudades, los Estados y la política, con un enfoque local, regional, nacional e internacional.

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

La revista cumple estándares nacionales e internacionales de publicación, conservación, comunicación científica y acceso abierto y registro en servicios de indexación y resúmenes nacionales, regionales e internacionales. Los autores, cuyo manuscrito sea aprobado, acceden a los siguientes beneficios:

- Asesoría en el cumplimiento de los criterios editoriales.
- Traducción especializada del título, resumen y palabras clave al inglés y al portugués.
- Corrección de estilo, diagramación y publicación del artículo.
- Consulta y descarga ilimitada y a nivel mundial del texto completo del artículo, desde el sitio web de la revista.
- Indexación del artículo en bases de datos nacionales, regionales e internacionales.
- Difusión del artículo según la estrategia de divulgación establecida por el Instituto de Estudios Urbanos.

Invitamos a los investigadores interesados en publicar en la revista a consultar las directrices para autores, y la política editorial de la Revista en el Portal de Revistas UN: [www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep](http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep).

### Centro Editorial

Revista *Ciudades, Estados y Política*

Instituto de Estudios Urbanos (IEU)

Universidad Nacional de Colombia





## Editorial

**Fernando Montenegro Lizarralde.** Arquitecto y profesor pensionado de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Correo electrónico: [fmontenegro@unal.edu.co](mailto:fmontenegro@unal.edu.co)

En todas las operaciones económicas de la sociedad, ha prevalecido una premisa fundamental: el costo se encuentra ligado al mercado, la oferta y la demanda. Colombia ostenta la tercera población más grande de América Latina, ubicándose detrás de Brasil y México. Esta población se concentra mayoritariamente en menos de la mitad del territorio nacional, específicamente en la cuenca del Magdalena y, en un altísimo porcentaje, en los entornos urbanos. Sin embargo, esta composición poblacional no ha sido una constante a lo largo de la historia; es un conjunto de hechos surgidos a partir de los años cincuenta del siglo pasado; aunque no existe una interpretación consensuada sobre las causas de este fenómeno, gradualmente empezamos a entender las consecuencias. Uno de los resultados más evidentes es el déficit de vivienda y, en la misma línea, el déficit de suelo urbanizable. Estas condiciones urbanas se remontan a la colonia debido a las limitaciones técnicas en la provisión de agua.

Las ciudades colombianas crecieron en un conjunto de valles andinos que, en comparación con los de otros países latinoamericanos, son relativamente estrechos, y mucho más pequeños en contraste con los valles urbanizados de Europa, China o Estados Unidos. Esta geografía limita el tamaño de la ciudad, el número de centros urbanos, la conectividad y la comunicación entre los diversos núcleos, así como las relaciones con el entorno internacional. Contradicторiamente, las comunidades han superado estas circunstancias en un tiempo muy breve y, relativamente, con pocas dificultades,

se diría que con las mismas que han contado los vecinos del continente.

Las limitaciones fisiográficas y climáticas del país han generado múltiples problemas en el proceso de expansión de las ciudades. De una parte, surge un problema constante en la gestión de riesgos relacionados con el medio natural. La limitada expansión de los valles donde se asientan las ciudades conlleva serias dificultades ante inundaciones y avenidas torrenciales asociadas a cauces modificados por un clima cambiante, así como constantes deslaves y movimientos en masa causados por un relieve inclinado y relativamente joven. Esta problemática se extiende a las condiciones de igualdad y equilibrio en la utilización del suelo residencial. Debido a los efectos del mercado y las tendencias de ordenamiento, los sectores populares terminan siendo los más afectados y enfrentan mayores dificultades en la mitigación de sus situaciones.

En segundo término, la configuración fisiográfica de los Andes colombianos implica serias dificultades en la gestión de los servicios públicos domiciliarios. Si bien se pueden aprovechar las ventajas derivadas de los fuertes desniveles para la generación de energía, la provisión de agua potable y el manejo de las aguas servidas presentan una situación difícil y compleja. Bogotá destaca como la ciudad con el mejor cubrimiento de acueducto en América Latina; sin embargo, a nivel nacional, la realidad es absolutamente opuesta, con deficiencias notables en prácticamente todas las regiones.

En tercer lugar, la limitación física de los valles andinos conlleva serios desafíos en la

disponibilidad de suelo urbanizable. Esto impulsa la adopción de un modelo de ocupación compacto de alta densidad, junto con tipologías residenciales de viviendas multifamiliares en altura. Tal situación tiene una doble interpretación: en primer lugar, positiva, por cuanto el modelo compacto protege los suelos rurales de protección o de producción agrícola y promueve una movilidad urbana simple, con un alto estándar de uso de transporte no motorizado. En segundo lugar, negativa, al considerar los problemas básicos de limitación y falencia de suelos para espacios públicos, transporte y equipamientos sociales. La congestión urbana típica de las ciudades colombianas se centra en el cubrimiento limitado del espacio de circulación, que se ubica por debajo de los indicadores observados en ciudades de tamaño similar.

La suma de estas consideraciones generales conlleva un conjunto de implicaciones sociales y económicas que se reflejan especialmente en el manejo de los recursos destinados a vivienda y del sector inmobiliario. Estas cuestiones están arraigadas en las particularidades de un mercado en donde la demanda creció en forma vertiginosa, lo que a su vez ha aumentado los costos de la solución, amén de las dificultades en el empleo que ello genera y en la ocupación del espacio público con fines comerciales, donde la falta de regulación pude propiciar abusos.

A lo largo del siglo xx, el Estado colombiano asumió un rol de liderazgo en la provisión de vivienda y en la concepción de una ciudad. En esta visión, el uso residencial en las áreas urbanas consideraba la solución y el desarrollo de un soporte dotacional y de transporte que facilitaba la vida en la urbe. Sin embargo, esta dinámica nunca logró la eficiencia requerida.

A mediados de siglo, el sector de la construcción, apalancado por la gestión gubernamental, se convirtió en uno de los pilares del crecimiento económico. Este sector desempeñó un papel clave en términos de generación de empleo y el desarrollo de la tecnología y la industria, y, de cierta manera, proporcionó oportunidades de crecimiento del medio urbano y

de las familias que buscaban superar las limitaciones en la calidad de vida en el ámbito rural.

Frente a las limitaciones económicas del Estado en la política de vivienda, el modelo evolucionó en varias etapas. En un principio, se orientó hacia la financiación directa de los adquirientes y promovió una cierta política de autoconstrucción. Posteriormente, avanzó hacia la actualización constante del crédito a través de los conocidos UPAC y, por último, se produjo el retiro voluntario del sector público en beneficio de los actores privados. Estos últimos, con razón y consideración en el manejo del capital, reunieron el conjunto de las variables de la construcción en una sola gestión. A pesar de estas soluciones frente al crecimiento urbano, se ha evidenciado la incapacidad para atender las demandas y se mantienen las dificultades derivadas de una economía que se fundamenta en una demanda en constante aumento, mientras la capacidad de cubrimiento sigue siendo ineficiente, con los consiguientes costos que ello ocasiona.

Ahora bien, la vivienda en el medio urbano, e incluso en zonas rurales, no es meramente una combinación de dormitorios, cocinas y baños. Es, además de ello, un conjunto de actividades sociales que se materializan físicamente para cumplir con su cometido. Estas actividades, por simplificación, se piensan de manera diferida respecto a la provisión de la casa o apartamento, posponiendo las soluciones urbanas y con ello, la solución al empleo, a la calidad de vida y al desarrollo económico. El transporte, la salud, la educación o el bienestar son temas fundamentales en el funcionamiento de la ciudad, de la vivienda y de la sociedad. Si no se prevé una solución, se afecta el universo urbano.

Con un crecimiento urbano decidido y consciente, las políticas públicas y las acciones privadas se orientan hacia el conjunto de necesidades urbanas, en donde la vivienda, como problema singular, es un componente más dentro de la ecuación. El factor central de esta dinámica reside en los recursos económicos y en su sostenibilidad. En consecuencia, se busca un medio

administrativo que permita capturar parte del desarrollo que la misma ciudad genera. En primera instancia y por facilidad en su reconocimiento, la ciudad se enfoca en la urbanización y en la construcción. Estos temas implican el cambio de valor del suelo y el aprovechamiento de la norma para pensar en recursos utilizables en la infraestructura, en los servicios dotacionales y en el espacio público.

En el presente número se presentan diversas reflexiones en torno a este enfoque. Se abordan desde reflexiones directas sobre el tema de la urbanización hasta los efectos económicos que se perciben en la cotidaneidad de la vida barrial.



Sección:

---

Investigación

Research

Pesquisa



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

Artículo revisado por pares académicos.

## Parque urbano Tlapacoyan: un espacio invisible en la zona sur de la ciudad de Puebla

**Eric Vega Ramírez Apud.** Magister en Administración de Tecnologías Sustentables, Facultad de Arquitectura de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3305-5513> Correo electrónico: ericvegaram@gmail.com

**Rosario Nava Ramírez.** Doctora en Procesos Territoriales, Facultad de Arquitectura de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2222-3187> Correo electrónico: rosario.nava@correo.buap.mx

**Recibido:** 31 de julio de 2022

**Aprobado:** 5 de febrero de 2023

**Publicado:** 13 de diciembre de 2023

**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.



**Conflictos de intereses:** los autores han declarado que no existen conflictos de intereses.

### Resumen

De tener una adecuada planificación, las colonias populares y medianas como La Luna, La Concepción, Buenos Aires, etc., ubicadas en la zona sur de la ciudad de Puebla contarían con vías de comunicación accesibles y espacios públicos de alta calidad. Sin embargo, en la actualidad, estas áreas forman una zona marginada y están experimentando un proceso de degradación ambiental debido a la apropiación irregular del territorio. Este proceso amenaza la posibilidad de que el sector sur de la ciudad cuente con una extensión significativa de áreas verdes, que brindarían múltiples beneficios ambientales y sociales a la población adyacente, e incluso a nivel metropolitano.

La falta de acciones por parte del gobierno para imponer orden y hacer cumplir los instrumentos de planeación y legislación ha traído consigo la deformación del espacio público. La expansión de la ciudad se ha dejado en manos del sector inmobiliario y de los ejidatarios que buscan obtener ganancias a través de la venta de las tierras que el propio Estado les otorgó. Esas tierras ahora forman parte de un mercado que no busca un entorno ambiental saludable, bienestar social, calidad de los espacios públicos ni la habitabilidad, sino que se centra en el aspecto económico del desarrollo.

**Palabras-clave:** degradación ambiental, espacio público, parque urbano, áreas verdes, apropiación del territorio, Tlapacoyan, ciudad de Puebla.

## Tlapacoyan Urban Park: An Unseen Area in the Southern Zone of the City of Puebla

### Abstract

If there were proper planning, the working-class and middle-class neighborhoods like La Luna, La Concepción, Buenos Aires, etc., located in the southern zone of the city of Puebla, would have accessible communication routes and high-quality public spaces. However, at present, these areas constitute a marginalized zone and are undergoing a process of environmental degradation due to irregular appropriation of the territory. This process jeopardizes the possibility of the southern sector of the city having a significant extension of green areas, which would provide multiple environmental and social benefits to the adjacent population, and even at a metropolitan level.

The lack of government actions to enforce order and uphold planning and legislative instruments has resulted in the deformation of public space. The expansion of the city has been entrusted to the real estate sector and landholders who seek profits through the sale of lands granted to them by the State. These lands are now part of a market that does not prioritize a healthy environmental setting, social well-being, quality of public spaces, or habitability. Instead, it focuses on the economic aspect of development.

**Keywords:** environmental degradation, public space, urban park, green areas, land appropriation, Tlapacoyan, city of Puebla.

## Parque urbano Tlapacoyan: um espaço invisível na zona sul da cidade de Puebla

### Resumo

Se bairros populares como La Luna, La Concepción, Buenos Aires, etc., localizadas na zona sul da cidade de Puebla tiverem um planejamento adequado, estes teriam vias de comunicação acessíveis e espaços públicos de alta qualidade. Porém, atualmente, estas áreas constituem uma zona marginalizada e vivem um processo de degradação ambiental devido à apropriação irregular do território. Este processo ameaça a possibilidade de o setor sul da cidade ter uma extensão significativa de áreas verdes, o que proporcionaria múltiplos benefícios ambientais e sociais à população adjacente, e mesmo a nível metropolitano.

A falta de ações por parte do governo para impor a ordem e fazer cumprir os instrumentos de planejamento e legislação trouxe consigo a deformação do espaço público. A expansão da cidade ficou nas mãos do setor imobiliário e dos herdeiros de terras que procuram obter lucros através da venda das terras que o próprio Estado lhes concedeu. Estas terras fazem agora parte de um mercado que não procura um ambiente ambiental saudável, bem-estar social, qualidade dos espaços públicos ou habitabilidade, mas sim centra-se na vertente econômica do desenvolvimento.

**Palavras-chave:** degradação ambiental, espaço público, parque urbano, áreas verdes, apropriação do território, Tlapacoyan, cidade de Puebla.

## Introducción

Los parques urbanos desempeñan un papel fundamental en el desarrollo de las ciudades. Estos espacios abiertos brindan a la población la oportunidad de disfrutar de momentos de recreación y descanso, permitiéndoles olvidarse de la rutina y del estrés de la vida diaria, aunque sea por unos instantes. Además de ser lugares de esparcimiento, los parques urbanos proveen servicios ambientales y sociales y funcionan como puntos de convergencia barrial en donde la naturaleza se apropia del espacio; lo que crea una experiencia de sensaciones, aromas, sonidos y vistas que difícilmente se encuentran en el caos de las áreas urbanas densamente pobladas. Las áreas verdes, en general, proporcionan un respiro dentro del ritmo de vida que se lleva en la actualidad.

Los parques urbanos, al ser espacios abiertos, son parte del espacio público y, por tanto, pueden ser disfrutados por personas de cualquier sector de la población que pueda ingresar, ya sea para pasar un día en familia, dar un paseo romántico en pareja o simplemente como un lugar de paso. Estos parques también cumplen con la función de servir como áreas de transición entre las distintas partes de la metrópoli, lo cual permite a las personas circular por sus senderos y acercarse a la naturaleza dentro de la misma urbe. Además de los beneficios sociales que brindan, los parques urbanos proveen numerosos beneficios ambientales. Debido a la presencia de vegetación, actúan como puntos de control térmico, refrescando tanto el entorno circundante como el propio parque. Asimismo, permiten la filtración de agua hacia el subsuelo, recargando los mantos acuíferos, y ayudan a mantener la biodiversidad al albergar especies de flora y fauna. Estos espacios funcionan como nodos que absorben dióxido de carbono, lo cual contribuye a controlar la concentración de emisiones en la ciudad y mantener una mejor calidad del aire.

Lamentablemente, el parque urbano Tlapacoyan, a pesar del uso de suelo establecido en la carta urbana (Implan, 2016), no ha logrado

convertirse en un espacio como los descritos anteriormente. Por el contrario, la falta de voluntad política por parte de las autoridades ha provocado la marginalización de este espacio. No existe una única causa que explique por qué el parque urbano Tlapacoyan ha sido abandonado, sino una serie de condiciones interrelacionadas que han dado pauta para la desintegración del espacio público en el sur de la ciudad.

El objetivo principal del presente artículo es determinar los factores que han convertido al parque urbano Tlapacoyan en un espacio invisible. Mediante una investigación hemerográfica y teórica del espacio, se presenta un análisis sobre cómo las distintas problemáticas de la ciudad han influido en el abandono de un espacio que puede fungir como un nodo integrador de asentamientos urbanos segregados de su entorno. Este trabajo se presenta como una crítica al modelo actual de expansión urbana, evidenciando cómo la planeación de la ciudad se ha vuelto deficiente y cómo los parques urbanos ubicados lejos de las zonas de prioridad política se convierten en espacios abandonados debido a diversas dinámicas que, en conjunto, crean el escenario ideal para el surgimiento de zonas marginadas y segregadas. Además, se evidencian los distintos roles que cumplen los actores urbanos que, de forma directa, indirecta o por omisión, han contribuido al abandono de grandes terrenos con un alto potencial para desempeñarse como parques urbanos o áreas verdes.

Ahora bien, el desconocimiento de la historia del sur de Puebla fue un obstáculo relevante para la investigación. Debido a la falta de documentación sobre su desarrollo, se recurrió a los archivos sobre los orígenes de la ciudad para contextualizar las diferentes dinámicas que dieron forma a la estructura urbana de las periferias de la ciudad y que, además, siguen normando el futuro de los usos y destinos del suelo urbano. El presente artículo muestra los resultados preliminares de cómo es que un área verde de grandes dimensiones se convierte en un sitio invisible para los asentamientos a su alrededor.

## La apropiación del territorio

El suelo es un recurso de gran valor dentro de la ciudad, ya que puede proveer alimentos, aire, agua y materias primas que pueden ser transformadas para satisfacer las necesidades de sus habitantes. Idealmente, la apropiación del suelo debería estar regulada por una autoridad que garantice una distribución justa que beneficie a la sociedad y que tenga en cuenta la protección del medio ambiente. Sin embargo, la realidad dista de ese ideal: es común que las personas se apropien del suelo urbano bajo una autoridad auto conferida (Rojas, 2014).

Este método de apropiación ha regido el desarrollo urbano en el sur de Puebla, propiciado por dinámicas de encarecimiento del suelo, especulación inmobiliaria, falta de políticas de suelo y de políticas de vivienda adecuadas. La población está en constante búsqueda de un espacio para asentarse y ha encontrado en la comercialización de tierras ejidales una alternativa económica más accesible que los créditos hipotecarios ofrecidos por instituciones bancarias e incluso por el mismo Infonavit. Esta situación ha provocado una ocupación errática del suelo, en la que prevalecen los intereses personales de los compradores, quienes buscan únicamente un beneficio propio. Como resultado, se han formado asentamientos desiguales, carentes de servicios básicos, áreas verdes y espacios públicos adecuados para el sano desarrollo social (Rojas y Nava, 2019).

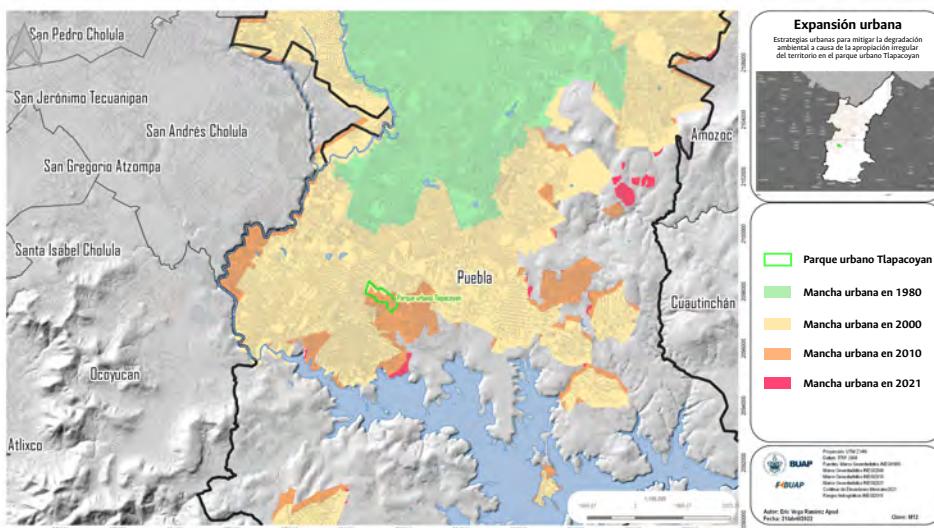
El parque urbano Tlapacoyan fue objeto de esta modalidad de apropiación de territorio entre los años 1980 a 2000. Durante este periodo, la ciudad de Puebla tuvo una expansión sin precedentes debido al crecimiento demográfico y al desplazamiento de población provocado por la expropiación masiva de terrenos destinados para la reserva territorial Atlixco-yotl (Patiño, 2004). Esta rápida expansión de la mancha urbana absorbió la zona de barrancas conocida como Tlapacoyan y la sometió a los efectos de la presión urbana causada por la constante búsqueda de suelo por parte de

la población para construir vivienda (figura 1). En este sentido, figuran dos grandes paradigmas en cuanto a la apropiación del territorio: los asentamientos irregulares y los desarrollos inmobiliarios.

A partir del año 1960, los fraccionamientos, conjuntos habitacionales y demás desarrollos no han dejado de aparecer en la ciudad. La ley de fraccionamientos presenta una permissividad tal que facilita a las inmobiliarias la compra de suelo para construir vivienda de bajo costo, dejando al municipio la responsabilidad de proveer la infraestructura para nuevos desarrollos. Como resultado, han surgido incontables asentamientos que se expanden cada vez más hacia terrenos de la periferia de la ciudad; ello ha dado lugar a una estructura dispersa y sin límites claros. Adicionalmente, se han construido nuevos desarrollos en caminos hacia otros poblados, lo cual ha provocado que la propia expansión de la urbe absorba dichos poblados y los integre a la creciente metrópoli (Cabrera Montiel y Delgado, 2018).

La ciudad se vio forzada a dotar de servicios y equipamiento a los desarrollos más alejados, lo cual propició que asentamientos irregulares emergieran y ocuparan los espacios sobrantes entre fraccionamientos. Esta situación ha terminado por consolidar la periferia de Puebla bajo una urbanización caótica, sin planificación alguna, y que se ha visto completamente rebasada por la necesidad de la sociedad de apropiarse del territorio.

En la figura 1 se puede observar que el mayor crecimiento de la ciudad se dio entre los años 1980 y 2000. Posteriormente, para el 2010, el polígono del parque urbano Tlapacoyan había sido completamente engullido por la urbanización, lo que causó la pérdida de ecosistemas y áreas verdes periurbanas. La apropiación del territorio ha ejercido tal presión sobre el parque urbano Tlapacoyan que se ha comenzado a ocupar el interior del polígono para fraccionamientos cerrados, autoconstrucción de vivienda y un corralón con servicio de grúas.

**Figura 1.** Crecimiento de la ciudad (1980-2021)

**Fuente:** elaboración propia con base en datos del marco geoestadístico (INEGI, 1980; 2000; 2010; 2021).

La informalidad en la apropiación del territorio ha fungido como una respuesta a las exigencias de la población en cuanto a la necesidad de espacios para asentarse. Esto ha dado lugar a desarrollos inmobiliarios construidos en suelo delimitado como no urbanizable, así como a la venta de tierras ejidales para la construcción de vivienda. Las necesidades de la población en materia de suelo urbano han rebasado las capacidades del gobierno para planificar el desarrollo de la ciudad, con lo cual se ha puesto en riesgo la conservación de espacios públicos, como el parque urbano Tlapacoyan, y los ha sometido a dinámicas de especulación del suelo que inducen la desaparición de áreas verdes.

## La falta de voluntad política

El parque urbano Tlapacoyan ha sido víctima del desdén del gobierno hacia el desarrollo urbano en la periferia de la ciudad. Desde la implementación del desarrollo comercial de Angelópolis, el cual forma parte de la reserva territorial Atlixcáyotl Quetzalcóatl, las acciones y proyectos se han enfocado en esa zona.

Las grandes plazas comerciales dirigidas a una población con mayores capacidades económicas han acaparado el interés político y la nueva visión de progreso que se ha adoptado (Patiño, 2004). Las zonas periurbanas han sufrido la falta de atención del gobierno, ya que este ha centrado su atención en esta zona de alta plusvalía e intereses económicos. Conducta que ha influenciado los procesos evolutivos que tienen a Tlapacoyan en su estado actual (figura 2).

En la línea temporal se puede notar que durante la primera mitad del periodo no se suscitaron eventos con tanta frecuencia. No obstante, el año 2015 fue uno de los más relevantes en el proceso de invisibilización del parque urbano Tlapacoyan; en ese año, se declaró insubstancial la declaratoria como área natural protegida y, de forma prácticamente instantánea, se inició un proceso de apropiación irregular del suelo por parte de agentes privados y el sector inmobiliario.

**Figura 2.** Línea temporal del abandono del parque urbano Tlapacoyan



**Fuente:** elaboración propia con base en Implan (2014; 2016) y Maxar Technologies (2022).

De acuerdo con José Luis Moreno Muñoz (comunicación personal, 2022), la zona de Tlapacoyan fue detectada desde el año 2007, por Desarrollo Urbano bajo la administración del edil Enrique Dóger, y se concibió como un sitio de alto valor ambiental, por lo que se recomendó su conservación. En aquel entonces, la ciudad se había expandido sobre toda el área de Tlapacoyan. Para el año 2010, durante la gestión de la presidenta municipal Blanca Alcalá, se trató de dar continuidad a lo establecido en el Plan de Desarrollo Urbano Sustentable elaborado durante la administración anterior y se decretó Tlapacoyan como un área natural protegida de los centros de población, pero se cometió el error de no hacer una notificación formal del área ni contactar oportunamente a

los posibles propietarios para llegar a un acuerdo con ellos.

La gestión del edil Eduardo Rivera Pérez (2011-2014) pasó sin que se tomaran acciones para la conservación o delimitación de Tlapacoyan. El lugar se convirtió en un espacio sin uso, en el cual se vertía basura y escombros de obras cercanas. Los residentes de los alrededores nunca se apropiaron del entorno, dado que no existían actividades para la convivencia entre edificios. El parque urbano Tlapacoyan fue olvidado y se convirtió en uno más de los proyectos abandonados por el gobierno, borrándose lentamente de la memoria de las personas que habitaban los asentamientos que rodean el parque urbano.

Posteriormente, en una entrevista personal, el Licenciado José Juan Sánchez (comunicación personal, 2021), mencionó que, en el año 2015, en la administración del edil José Antonio Gali Fayad (2014-2016), un grupo de la junta auxiliar San Francisco Totimihuacán interpuso un amparo en el que argumentaba ser poseedores de ese lugar y alegaban que no se les había notificado acerca del decreto. La resolución del cabildo fue la de revocar la declaratoria hecha en 2010. En situaciones de conflicto de propiedad, lo usual es que se impida cualquier tipo de intervención en el lugar. Sin embargo, este evento fue un parteaguas en el proceso evolutivo de Tlapacoyan, ya que a partir de entonces comenzaron a surgir apropiaciones por parte de diferentes actores sociales. En este mismo año, apareció el corralón y el servicio de grúas Annavi, además de que se inició la construcción de conjuntos habitacionales de la constructora IVY Hogar, sin que la incompatibilidad de uso de suelo pareciera importar.

La permisividad del gobierno hacia este tipo de ocupaciones de carácter ilegal propició que el corralón se expandiera poco a poco y que constructoras de viviendas de interés social continuaran construyendo en suelo no urbanizable. Cada metro cuadrado perdido de esta manera contribuyó a arraigar la idea de que ese espacio era un simple pedazo de tierra sin valor ambiental, pero con valor económico. Cada una de esas apropiaciones ha consolidado el pensamiento de que está bien perder este vacío urbano para dar paso a la expansión de la ciudad. De igual forma, los asentamientos irregulares que se están estableciendo alrededor de Tlapacoyan ejercen cada vez más presión sobre el parque urbano; ello ha propiciado la apropiación de terrenos por parte de particulares para la construcción de viviendas, sin que la falta de servicios y vialidades parezca ser un impedimento (figura 3).

**Figura 3.** Proceso de invasión de Tlapacoyan a lo largo de los años



**Fuente:** elaboración propia con base en Maxar Technologies (2022).

La serie de imágenes de la figura 3 permite observar la pérdida de vegetación que ha sufrido la zona. El principal responsable de dicha pérdida ha sido el corralón ubicado del lado poniente; sin embargo, las constructoras de los desarrollos cercanos han usado el lugar para verter escombros y basura, lo cual ha acrecentado la degradación ambiental de la zona, pues los componentes abrasivos del material de construcción ocasionan la erosión del suelo. La presión urbana que se ha consolidado alrededor del polígono también ha provocado la reducción de las corrientes de agua que habían en la zona. Estos y otros factores han contribuido a la desaparición de áreas verdes y propiciado el escenario ideal para desarrollar proyectos en la zona con el pretexto de que el suelo está erosionado, en desuso y que sería mejor aprovecharlo para la urbanización de la zona. Irónicamente, es la propia urbanización desmedida la que ha provocado el estado actual del parque urbano Tlapacoyan.

El rol de las autoridades en la invisibilización del parque urbano Tlapacoyan ha sido primordialmente obrar por omisión. Las instituciones que deberían hacer cumplir la legislación en cuanto a la autorización de licencias de construcción para un uso de suelo no urbanizable, relleno de barrancas, ocupación de suelo para un deshuesadero de autos en una zona de alto valor ambiental, han fallado en su deber. El hecho de que la autoridad sea permisiva en estas cuestiones logra que la ideología de la apropiación irregular del territorio sea una práctica admisible para obtener un beneficio económico mediante la compra de suelo barato para proyectos que, en vez de ir en pro del beneficio social y ambiental, se centra en el aspecto económico, en detrimento del desarrollo sustentable de la ciudad.

La falta de continuidad entre administraciones ha sido un factor clave en el abandono y deterioro del parque urbano Tlapacoyan, lo que ha propiciado que no se tome en cuenta el uso de suelo especificado en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable vigente y se otorguen permisos de construcción para

asentamientos que quedan dentro del polígono delimitado en la carta urbana (Implan, 2016). Con los instrumentos de planeación y leyes de nivel municipal, estatal y federal, se cuenta con el sustento legal para empoderar a la población y exigir espacios de calidad para su sano desarrollo. En particular, las leyes estatales establecen de manera clara que los municipios deben crear y proteger zonas de preservación ecológica. Sin embargo, se evidencia que el Gobierno está incumpliendo estas leyes.

A lo largo del proceso de abandono de este espacio se fue acentuando, a su vez, la degradación ambiental provocada por la expansión urbana de la ciudad y el impulso al crecimiento demográfico y económico de la población, obedeciendo a intereses de rentabilidad para el mundo de los negocios. Enrique Leff plasma este modelo de pensamiento como una visión capitalista de la naturaleza, al restarle su valor ecológico y someterla a normas de producción y plusvalía para generar riquezas. En el caso expuesto en el presente artículo, la degradación ambiental del sitio se ve sostenida por intereses tanto políticos como económicos basados en los principios de la teoría del capital de Marks (Leff, 2004).

## La segregación residencial

De acuerdo con Greenstein *et al.* (2000), la segregación se define como una separación de la población que obedece a ciertas dinámicas específicas dependiendo del entorno. Segregar con base en clases sociales, etnicidad, creencias, estatus, entre otros, ha sido una práctica común desde civilizaciones antiguas en las que se tendía a segregar a clases socioeconómicas menores para permitir a la clase alta hacer uso de las ubicaciones más privilegiadas. Con el pasar de los años, esta práctica se ha seguido usando en la estructura de las ciudades para diferenciar unos sectores de otros, pero, últimamente ha surgido una tendencia de segregación más peligrosa para la planeación urbana, la segregación voluntaria.

Alrededor del año de 1960, conforme la ciudad comenzaba a expandirse, surgió la tendencia de conjuntos habitacionales cerrados, con accesos controlados y vigilancia, como es el caso del fraccionamiento Plaza Europa, dentro de la colonia Bella Vista. Al construirse dentro de vacíos urbanos disponibles en la época, la constructora encargada del proyecto decidió delimitar el asentamiento mediante un muro, para diferenciarlo de la colonia dentro de la que fue creado, y ofreciendo exclusividad para sus habitantes. Las personas se sintieron atraídas por aquella sensación de seguridad que estos nuevos asentamientos ofrecían (y que las autoridades fallan en proveer), por lo que la nueva moda fue un éxito entre los compradores, incentivando que se reprodujera en diferentes puntos de la ciudad. En algunos casos, ciertos grupos de vecinos se ponían de acuerdo para cerrar su calle, transformando el espacio público en privado de forma irregular (Cabrera Montiel y Delgado, 2018).

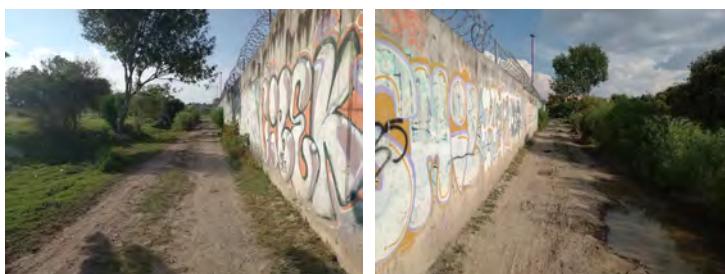
Desde aquel entonces, esta modalidad de segregación voluntaria ha ido en aumento, propiciando que los desarrollos habitacionales construidos por las inmobiliarias establezcan el encierro de su población dentro de barreras físicas en busca de una sensación de seguridad. Pero, de acuerdo con Espino Méndez (2008), esta práctica es un detimento para el desarrollo urbano, ya que rompe con la estructura de la ciudad; genera cinturones de marginación a

su alrededor; segregá a la población, limitando la accesibilidad a servicios urbanos y provoca el desarraigo de la población hacia su entorno local.

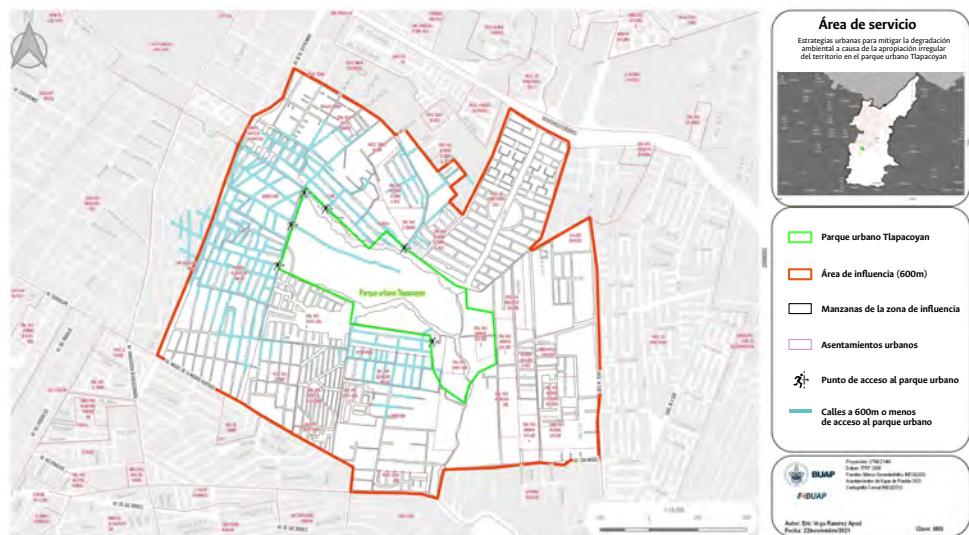
Como se puede apreciar en la figura 4, un muro sin accesos crea un espacio carente de actividad de cualquier tipo, por lo que no habría razón alguna para transitar por la zona. Las actividades y el movimiento humano dan vida a los espacios públicos; un sitio sin actividad, además de depreciarse, se convierte en un lugar de paso que la gente prefiere evitar debido a la inseguridad que representan. Cuando una barrera física se combina con un parque urbano donde nunca se han llevado a cabo actividades para su conservación y reconocimiento, el resultado es la marginación e invisibilización del espacio público.

En la zona de Tlapacoyan y sus alrededores, es evidente el efecto provocado por las barreras físicas. Sin embargo, es posible que no sea tan obvia la forma como estas barreras limitan el acceso de la población a los servicios públicos. Después de realizar un análisis geoespacial, se encontró que debido a los muros de fraccionamiento, los residentes que viven dentro de Los Héroes y el conjunto habitacional Santa Lucia 4, no pueden caminar cómodamente hacia ninguno de los puntos de acceso al parque urbano Tlapacoyan. En su lugar, deben hacer el recorrido hasta el acceso principal, lo cual implica trayectos de más de seiscientos metros (figura 5).

**Figura 4.** Marginación y abandono al exterior del fraccionamiento los héroes



**Fuente:** elaboración propia (2021).

**Figura 5.** Cobertura desde accesos del parque urbano sobre vialidades aledañas

Fuente: elaboración propia con base en datos del Censo Geoestadístico (INEGI, 2020).

En el mapa presentado en la figura 5 se puede observar que todo el costado oriental está totalmente desconectado de lo que podría ser un punto de encuentro e interacción social. Esta zona se ha convertido en un gran predio del que la población prefiere alejarse e ignorarlo. Se ha llegado al punto en que gran parte de los habitantes de la periferia de Puebla no tienen conocimiento de la existencia del parque urbano Tlapacoyan. La segregación voluntaria ha provocado que la población que reside al interior de este tipo de desarrollos muestre poco interés por lo que sucede más allá de los muros de su fraccionamiento. Ha surgido una nueva dinámica en la que, al llegar a sus hogares, los residentes prefieren no salir, ya que dentro de su asentamiento tienen áreas verdes para uso exclusivo.

La segregación voluntaria de la población es una dinámica más peligrosa que la segregación forzada. En este caso es precisamente la propia sociedad la que busca aislar de su

entorno, lo que dificulta el uso de mecanismos de presión social y gestión participativa para tratar de remediarla. Académicos como Rosario Nava (comunicación personal, 2022) y José Luis Moreno Muñoz (comunicación personal, 2022) coinciden en que las poblaciones segregadas voluntariamente difícilmente querrían abandonar la seguridad que sus asentamientos les hacen sentir, más aún cuando la segregación ha ido acrecentando a tal magnitud que los muros y barreras físicas se han vuelto una necesidad para los residentes de este tipo de desarrollos habitacionales.

Durante conversaciones sostenidas con algunos habitantes del sur de Puebla, se recopilaron diversas opiniones sobre la percepción de vivir al interior de un fraccionamiento cerrado. La señora Tammara Ramírez (comunicación personal, 2022) aseveró que residir en un conjunto cerrado brinda sensación de seguridad a las familias, ya que únicamente los habitantes tienen acceso. Además, mencionó que los

portones eléctricos evitan la necesidad de tener guardias de seguridad, quienes muchas veces pueden estar coludidos con los criminales. Asimismo, destacó que en el caso específico de lugares como el fraccionamiento Los héroes o el conjunto habitacional Santa Lucía, donde las casas son tan pequeñas, la población predominante es de clase media, que vive al día, y no busca hacer daño a otros. Finalmente, la señora Ramírez sostuvo que al tener que pagar un mantenimiento, los residentes mantienen el alumbrado, limpian las calles, cuidan su entorno y tratan de hacerlo más seguro.

De igual forma, el señor Fernando Arana Gámez (comunicación personal, 2021), durante una conversación informal, aseguró que no hay nada como llegar a la casa y olvidarse del tráfico, del ruido y del ajetreo de la ciudad y poder relajarse en los senderos internos de un fraccionamiento cerrado, sin tener que preocuparse del lugar en donde se quedó estacionado el auto o de haber puesto dos o tres chapas para sentirse seguro. Para los habitantes de un fraccionamiento cerrado es muy cómodo llegar a su domicilio y olvidarse de los problemas en el entorno inmediato.

Este tipo de comentarios son frecuentes entre la población. La sociedad prioriza la seguridad de sus familias por encima de todo. No importa si el asentamiento tiene acceso a espacios públicos o si está alejado de centros de trabajo; lo más importante para los residentes es que sus viviendas estén protegidas por barreras físicas. Sin embargo, al ignorar las dinámicas del exterior, se genera una desconexión hacia todo lo que rodea a los asentamientos cerrados. Se ha arraigado en la población la ideología de que la tranquilidad y la seguridad se pueden obtener únicamente al interior de un asentamiento cerrado, causando que la ciudad carezca de actividades y movimiento. Un espacio sin personas se vuelve un lugar de paso, sin vida y por supuesto, se convierte en un sitio inseguro (Auge, 2000).

Las condiciones del espacio público y la estructura de las vialidades, junto con las percepciones de los residentes, han causado miedo hacia las poblaciones que residen en la periferia y no comparten el mismo estatus social. Este fenómeno es definido por Jordi Borja y Zaida Muxi como agorafobia urbana. Las personas salen de su espacio privado únicamente para desplazarse hacia otro entorno cerrado, de manera que se pierde el contacto y la interacción con su contexto local, lo cual propicia el desapego y el desarraigamiento comunitario. Esto es lo que ha provocado el abandono y el desinterés de la población hacia el parque urbano Tlapacoyan (Borja y Muxi, 2003).

La dinámica de segregación que afecta los alrededores del parque urbano Tlapacoyan es una réplica del modelo de suburbio estadounidense, en el cual la población se establece porque encuentra entornos donde se siente seguro, tranquilo y hasta cierto punto, con un estatus social superior al de su entorno. Sin embargo, esta reproducción se ve limitada por decenas de pequeñas viviendas de interés social, lo cual restringe el acceso a los espacios de estacionamiento exclusivos para sus residentes. El sur de la ciudad se ha desarrollado bajo el esquema del nuevo urbanismo, el cual promueve la densificación de zonas residenciales y la integración de diferentes usos de suelo, pero con una población objetivo diferente. Sin embargo, para el caso, debido a los aspectos negativos de este esquema, se han creado comunidades aisladas unas de otras, que velan por sus propios intereses, lo cual ha fortalecido la segregación y ha dejado al parque urbano Tlapacoyan en medio de una trampa comunitaria, por cuanto se ha excluido de los demás fraccionamientos y viviendas de autoconstrucción. Como resultado, se contribuye, nuevamente, al abandono de esta área verde urbana (Harvey, 2000).

## Conclusiones

La invisibilización del parque urbano Tlapacoyan es el resultado de diversas dinámicas poblacionales y urbanas que han tenido lugar en la ciudad a lo largo de varias décadas. Una de estas dinámicas es la apropiación irregular del territorio, que ha ocurrido ante la mirada permisiva de las autoridades y se ha convertido en un paradigma común en el desarrollo de la ciudad. El mercado del suelo no hace distinción alguna entre las diferentes modalidades de régimen de propiedad, lo que ha hecho de la venta de ejidos una práctica aceptable en la sociedad. Las familias poblanas están tan afanadas por conseguir un espacio para asentarse que incurren en prácticas irregulares para lograrlo. Aunque estas acciones han provisto de vivienda a la población, también se constituyen en un peligro para la estructura urbana cuando las lotificaciones de los vendedores varían de una parcela a otra. Al fraccionar dos terrenos, las secciones colindantes no siempre van a coincidir entre ellas, por lo que las vialidades pierden continuidad. Incluso, algunos lotes quedan encerrados por otros, pero, sobre todo, no se destina superficie para fungir como espacios públicos. Se prefiere dividir esa área en la mayor cantidad de lotes posibles para tener mayores ventas.

Ahora bien, cuando estos predios son adquiridos, las construcciones resultantes no siguen ningún orden o patrón pre establecido, sino que se ajustan a los gustos y necesidades de los compradores. En zonas en proceso de consolidación, como lo es el sur de Puebla, la orientación de los lotes se determina en función de la facilidad de acceso a servicios urbanos y vialidades. Como resultado, las viviendas se construyen de espalda al parque urbano Tlapacoyan. Los particulares prefieren que su vivienda quede de frente a una precaria avenida, la cual en un futuro pueda proveer servicios, y no a un espacio abandonado, en donde no se ha visto ninguna clase de acción para dotarlo con el mobiliario adecuado y hacerlo ver como un parque.

A medida que el espacio es cada vez más abandonado, se usa para la construcción de más viviendas. Esta presión urbana provoca la degradación de la vegetación disponible y convierte al lugar en un entorno menos atractivo para la interacción; lo que, a su vez, propicia aún más la apropiación del territorio con fines que no benefician al medioambiente. Ya sean pequeñas o grandes, todas las apropiaciones contribuyen al mismo fin, invisibilizar un espacio público que, en vez de fungir como un punto de encuentro, actividad e interacción social, se convierte en un terreno sujeto a apropiaciones que aceleran su propia desaparición.

Por otra parte, el gobierno no ha podido proteger el espacio y evitar la construcción de viviendas particulares, el establecimiento de negocios privados ni los desarrollos inmobiliarios completos. Los conflictos en la propiedad del espacio imposibilitan que las autoridades realicen acciones para proteger el parque urbano o incentivar a la población a hacer una apropiación positiva del entorno. Sin embargo, eso no detiene a los agentes privados, quienes aprovechan las debilidades en la gestión del territorio para adueñarse de forma irregular del espacio público. El interés del gobierno por ciertos sectores de la ciudad es evidente. Mientras que se expropiaron hectáreas de terrenos de forma indiscriminada para la creación de la reserva territorial Atlixcáyotl Quetzalcóatl, lo cual desplazó miles de pobladores originales, a otros sectores de la ciudad, se detuvieron por completo las acciones para asegurar un área natural protegida decretada. Como resultado, los usos y destinos del suelo se dejaron a merced de intereses privados. El interés de las autoridades por uno u otro sector de la ciudad está determinado por el flujo de actividades económicas que dicho lugar pueda proveer y el tipo de desarrollos, comerciales y habitacionales, que allí se proyecten. Por tal motivo, en Puebla, los grandes planes se centran en el desarrollo de la zona conurbada, dejando de lado a los sectores más vulnerables, quienes cuentan con menor acceso a espacios públicos y servicios.

El modelo de desarrollo urbano fuertemente basado en el aspecto económico abandona los sectores de la ciudad que no figuran como sitios valiosos para la derrama económica, no son de interés para grandes empresarios y no son llamativos para dar renombre a los partidos políticos. El gobierno prioriza la asignación de recursos para dotar de servicios e infraestructura a las altas esferas de la sociedad, puesto que se considera son la población objetivo ideal para generar una mayor actividad económica. Sin embargo, esta predilección sacrifica lugares como el parque urbano Tlapacoyan y deja la urbanización de sus terrenos en manos de los propios pobladores, intereses privados y del sector inmobiliario.

El mercado inmobiliario ejerce una influencia significativa en la estructura de la ciudad de Puebla, más cuando se les otorga demasiada libertad a las inmobiliarias, pues con ello se perdió totalmente el control de la expansión de la ciudad. Siguiendo modas de la época y tratando de aparentar exclusividad, los desarrollos inmobiliarios se construyen cada vez más alejados de la ciudad, dejando vacíos urbanos. Esta estructura dispersa genera costos en dotación de servicios, infraestructura y trayectos más largos, los cuales por sí mismos provocan otra serie de problemas urbanos, como tráfico y generación de gases de efecto invernadero. La mentalidad de las personas ha tenido una transformación y se ha visto enfocada en la renta del suelo a toda costa con tal de obtener beneficios económicos, dejando a un lado los aspectos ambientales y sociales. Los destinos de las parcelas se definen con base en intereses privados y desconectados de su entorno, lo que provoca trazas irregulares y segregación urbana (Foladori, 2003).

Por otra parte, las autoridades han fallado en proveer a la población de un entorno seguro para asentarse, por lo que el gusto por los asentamientos cerrados ha proliferado entre la sociedad. El modelo de conjunto cerrado se ha ido replicando por toda la ciudad, imitando la exclusividad de esferas con altos niveles socioeconómicos. Cuando estos asentamientos se

encuentran rodeados por un entorno ya marginado, no hacen más que acrecentar la marginación y las diferencias sociales al exterior de sus muros. Esto da lugar a zonas abandonadas e inseguras, lo que afecta negativamente a los mismos asentamientos. Las personas quizá no sientan el riesgo en el interior de sus fraccionamientos, pero en el momento de cruzar el acceso hacia el exterior quedan expuestas a las dinámicas de inseguridad, desconexión vial y estrés que sus propios hogares están causando.

El crecimiento desmedido de la ciudad ha propiciado un desarrollo sin planificación, por lo que el gobierno deja de lado la planificación, y, en cambio, se dedica a tratar de corregir problemas urbanos mediante parches. A medida que surgen nuevos asentamientos, se buscan aquellos remanentes que por alguna razón no fueron acaparados por el mercado inmobiliario y dentro de estos espacios se trata de insertar servicios, equipamiento y las áreas verdes necesarias para la población ya asentada. Los parques urbanos tienen cierta presencia dentro de la mancha urbana de la ciudad de Puebla, pero al analizar sus características y peculiaridades se notan ciertos patrones que se replican y que obedecen el mismo modelo de implementación de proyectos forzados que caracterizan a la política latinoamericana de las últimas cuatro décadas. Es preciso hacer valer la legislación vigente y considerar las barrancas como zonas de preservación ecológica, tal y como se tenía contemplado en el programa municipal de desarrollo urbano 2007 (Moreno Muñoz, comunicación personal, 2022). Se debe prohibir que agentes privados se apropien de zonas que pueden ser consideradas de carácter federal.

Jane Goodall, reconocida activista medioambiental, menciona en el documental *Lecciones de vida de un espíritu indomable*, publicado por la Fundación BBVA Aprendamos juntos (2019):

¿Cuán bizarro es que la criatura más intelectual que alguna vez haya caminado en el planeta Tierra esté destruyendo su propio hogar? Somos intelectuales, pero no somos realmente tan inteligentes, parece que hemos perdido sabiduría y estamos tomando decisiones basadas

en ¿cómo me ayudará esto ahora? ¿a mi familia ahora? ¿la siguiente junta de accionistas? ¿a mi próxima campaña política? No estamos pensando en cómo estas decisiones afectarán a las futuras generaciones.

Esta línea de pensamiento dicta los intereses de la expansión urbana, donde prevalece el beneficio individual por encima de todo, y los instrumentos de planeación resultan ineffectivos para prevenir o corregir la ocupación del suelo por parte de agentes privados que imponen usos y destinos sin considerar el bienestar social.

Es posible tener una aproximación del paisaje urbano como un ente vivo y dinámico y, a su vez, se puede usar la disciplina del diseño del paisaje para crear un espacio público de calidad que se integre de manera armónica en su entorno natural y cultural. Si se considera el parque urbano Tlapacoyan como una potencial infraestructura verde para los núcleos urbanos, se puede lograr la promoción de la sostenibilidad y la resiliencia para llegar a tener una sociedad más justa (Álvarez Vallejo, 2018).

El parque urbano Tlapacoyan ha llegado a las condiciones en las que se encuentra actualmente debido a que jamás se han llevado a cabo acciones para su aprovechamiento como espacio público ni para integrar a los asentamientos a su alrededor; por lo que actores privados se apropiaron del lugar. En este sentido, se pueden implementar una serie de propuestas urbanas impulsadas por la participación social para valorizar el lugar como punto de encuentro e integración de distintas comunidades:

- Diseño de espacios para actividades al aire libre, tanto deportivas como recreativas, integrando canchas para practicar deportes, además de módulos de juegos infantiles.
- Conformación de áreas de descanso y de contemplación, con una dotación de mobiliario que incentive la permanencia en el sitio.
- Implementación de áreas verdes y jardines temáticos con los distintos tipos de vegetación endémica del lugar, así como huertos urbanos comunitarios.

- Diseño de senderos y ciclovías para fomentar la movilidad no motorizada y crear recorridos que sirvan para la relajación de la sociedad.
- Creación de un comité ciudadano para el cuidado del parque, que involucre a vecinos y usuarios del parque.
- Promoción de actividades y eventos culturales en el parque, como ferias o conciertos de talentos locales, para fomentar la participación y la creatividad de la sociedad.
- Realización de encuestas y consultas públicas para conocer las necesidades y demandas de los usuarios del parque con el fin de diseñar un espacio público acorde a sus necesidades.

La recuperación de este espacio requiere de un enfoque integral que considere tanto aspectos ambientales como sociales y culturales, y que involucre a la comunidad en todas las etapas del proceso. En definitiva, el rescate del parque urbano Tlapacoyan puede ser una oportunidad con potencial único para mejorar la calidad de vida de la comunidad local, fomentar la conservación del medio ambiente y promover la equidad y la justicia social en la ciudad.

## Referencias

- Álvarez Vallejo, A. (2018). *Diseño del paisaje. Una aproximación teórica y metodológica*. Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Auge, M. (2000). *Los no lugares: espacios del Anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*. Editorial Gedisa.
- BBVA Aprendemos juntos 2030. (2019, enero 15). *Life Lessons of an Indomitable Spirit. Jane Goodall, Primatologist*. [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=DBXifOFG9dg>
- Borja, J. y Muxi, Z. (2003). *El espacio público, ciudad y ciudadanía*. Editorial Electa.
- Cabrera Montiel, L. y Delgado, J. (2018). Sector inmobiliario y estructura urbana en la ciudad de Puebla 1900-2010. *Secuencia*, 103. <https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i103.1512>

- Espino Méndez, N. (2008). La segregación urbana: Una breve revisión teórica para urbanistas. *Revista de Arquitectura*, 10(1), 34-47. <https://revistadearquitectura.ucatolica.edu.co/article/view/781>
- Foladori, G. (2003). El metabolismo con la naturaleza. En V. Palacio Muñoz y D. Debrott Sánchez, *Teoría de la renta y recursos naturales* (pp. 1-17). Universidad Autónoma de Chapino.
- Greenstein, R., Sabatini, F. y Smolka, M. (2000). *Urban Spatial Segregation: Forces, Consequences, and Policy Responses. Land Lines*, 7-9. <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/urban-spatial-segregation-lla0011.pdf>
- Harvey, D. (2000). El nuevo urbanismo y la trampa comunitaria. *La Vanguardia*.
- Implan. (2014). Actualización del programa municipal de desarrollo urbano sustentable de Puebla. [Presentación PowerPoint]. Instituto Municipal de Planeación. [http://cmas.siu.buap.mx/portal\\_pprd/work/sites/fda/resources/PDFContent/175/Presentación%20Capacitación%202.pdf](http://cmas.siu.buap.mx/portal_pprd/work/sites/fda/resources/PDFContent/175/Presentación%20Capacitación%202.pdf)
- Implan. (2016). Carta urbana digital de Puebla, México. Instituto Municipal de Planeación. <https://implanpuebla.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=558b20abdad04529b6c9dd2e6c909b01>
- INEGI. (1980). Marco geoestadístico. X Censo general de población y de vivienda, 1980. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825414641>
- INEGI. (2000). Marco geoestadístico municipal 2000 (Censo General de Población y Vivienda 2000). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825292843>
- INEGI. (2010). Marco geoestadístico 2010 versión 4.3 (Censo de Población y Vivienda 2010). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825296520>
- INEGI. (2020). Marco Geoestadístico. Censo de Población y Vivienda 2020. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=889463807469>
- INEGI. (2021). Marco geoestadístico, diciembre 2021. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=889463849568>
- Leff, E. (2004). Racionalidad ambiental. La reappropriación social de la naturaleza. Siglo xxi Editores.
- Maxar Technologies. (2022). Imagen satelital Google. Historial de imágenes de Google Earth.
- Patiño, E. (2004). Periferia poblana: la desigualdad del crecimiento. *Papeles de población*, 10(42), 125-151. <https://rppoblacion.uae-mex.mx/article/view/8736>
- Rojas, M. A. (2014). *Modos de apropiación urbana en "Barrianca Honda", un asentamiento irregular en la periferia norte de la ciudad de Puebla (1990-2014)*. [Tesis de doctorado, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla]. DSpace. <https://hdl.handle.net/20.500.12371/9308>
- Rojas, M. A. y Nava, R. (2019). Una reflexión sobre la apropiación territorial. En O. Vargas (ed.), *Collection Ciencias Sociales T1*, (pp. 1-12). Ecorfan. [https://www.ecorfan.org/collections/Collection\\_Ciencias\\_Sociales\\_T1/Extenso/Collection\\_Ciencias\\_Sociales\\_T1.pdf](https://www.ecorfan.org/collections/Collection_Ciencias_Sociales_T1/Extenso/Collection_Ciencias_Sociales_T1.pdf)



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

Artículo revisado por pares académicos.

## Estación Intermodal de Orense (España): proyectos y disputas en un contexto polarizado

**María Alejandra Saus.** Doctora en Arquitectura del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHUCSO/UNL – CONICET), Santa Fe (Argentina). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2112-710X> Correo electrónico: produccioncientificaydocencia@gmail.com

**Recibido:** 14 de octubre de 2022

**Aprobado:** 22 de marzo de 2023

**Publicado:** 13 de diciembre de 2023

**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.



**Conflictos de intereses:** la autora ha declarado que no existen conflictos de intereses.

### Resumen

Las ciudades intermedias españolas están encarando proyectos de integración del ferrocarril y de regeneración urbana debido a la implementación de infraestructuras de alta velocidad ferroviaria. En un lapso de treinta años, las sociedades gestoras han acumulado experiencias que podrían servir de referencia a otras ciudades. El caso de la Estación Intermodal de Orense es un ejemplo de esas actuaciones y una muestra de las dificultades que origina la polarización ideológica a los proyectos de largo plazo. El objetivo del artículo es examinar las propuestas y actuaciones de Orense, y exponer las disputas que han complejizado dicho proceso. El enfoque metodológico es mixto y utiliza diversas técnicas: análisis documental, trabajo de campo, entrevistas a informantes clave y relevamiento de prensa. Los resultados han sido organizados en presentación, conceptualización, proyectos y controversias. El artículo concluye con los aportes más relevantes y algunos lineamientos para futuras indagaciones.

**Palabras clave:** ciudades intermedias, controversias, estación intermodal, Orense.

## Ourense Intermodal Station (Spain): Projects and Disputes in a Polarized Context

## Estação Intermodal de Orense (Espanha): projetos e disputas num contexto polarizado

### Abstract

The middle-size cities from Spain are facing a new railway integration and urban regeneration projects based on high-speed infrastructures. In a period of thirty years, the management companies have accumulated experiences that could serve as reference for other cities. The case of the Intermodal Station of Orense is an example of these practices and a sample of the difficulties that ideological polarization imposes to long-term projects. The objective of the article is to examine the proposals and works in Orense City, showing the disagreements of the process. The mixed methodological approach of this article uses several techniques: documentary analysis, field work, interviews with key informants and press studies. The results have been organized in the sections presentation, conceptualization, projects and disagreements. The article concludes with the most relevant contributions and some guidelines for future research.

**Keywords:** disagreements, intermodal station, middle-size cities, Orense City.

### Resumo

As cidades intermédias espanholas enfrentam projetos de integração ferroviária e de regeneração urbana devido à implementação de infraestruturas de alta velocidade ferroviária. Num período de trinta anos, as sociedades gestoras acumularam experiências que poderiam servir de referência para outras cidades. O caso da Estação Intermodal de Orense é um exemplo destas ações e uma amostra das dificuldades que a polarização ideológica causa aos projetos de longo prazo. O objetivo do artigo é examinar as propostas e ações de Orense e expor as disputas que tornaram esse processo mais complexo. A abordagem metodológica é mista e utiliza diversas técnicas: análise documental, trabalho de campo, entrevistas com informantes-chave e pesquisa de imprensa. Os resultados foram organizados em apresentação, conceituação, projetos e controvérsias. O artigo conclui com as contribuições mais relevantes e algumas orientações para futuras investigações.

**Palavras-chave:** cidades intermediárias, polêmicas, estação intermodal, Orense.

## Introducción

Tras haber abordado las circunstancias y desafíos que afrontan cuatro ciudades intermedias españolas al integrar las infraestructuras de la alta velocidad ferroviaria (AVF), este artículo se constituye en un estudio de caso enfocado en las peculiaridades de la ciudad de Orense. La investigación<sup>1</sup> de la cual se desprende fue impulsada por una situación problemática surgida en Suramérica: la renovación de los ferrocarriles mercantes de la región, política impulsada por la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (Cosiplan, 2017). Aunque no se explicita, dichas acciones suponen retos para las ciudades puesto que la racionalización de la infraestructura ferroviaria y la definición de nuevas trazas demandan revisar el ordenamiento urbano en los núcleos afectados, como la ciudad de Santa Fe (Argentina) donde está en ejecución una circunvalación del Ferrocarril Belgrano Cargas. Si bien los entornos de actuación y los tipos de ferrocarriles son muy diferentes en los contextos europeo y suramericano, desde una problemática ferroviaria estudiada con perspectiva urbanística, en la indagación se preguntaba qué lecciones podría aportar la experiencia europea a otras ciudades intermedias con incipientes desafíos ferroviarios. Esos temas ya han sido abordados en artículos sobre el caso de Santa Fe (Saus, 2019; 2021; Saus y Visentini, 2022), razón por la cual, ahora, la atención se centra en la trayectoria española con el fin de visualizar buenas y malas prácticas.

En el conjunto de iniciativas europeas destinadas a resolver la interfaz urbana entre dos sistemas con autonomía: el ferrocarril y la ciudad, España destaca por su peculiar manera de implementar la infraestructura ferroviaria de altas prestaciones a escala nacional, regional y local. Actualmente, el país ostenta unos 3000 km de vías de AVF –en ancho estándar (1435 m) y en

un sistema para el tráfico de pasajeros separado del ibérico convencional (1668 m)–, dicha extensión lo ubica en el primer puesto continental y en el segundo lugar global debajo de China. En el territorio español, la AVF fue impulsada desde una política de desarrollo regional e introducida con la finalidad de optimizar los servicios prestados a pasajeros interurbanos. Asimismo, el país detenta numerosas estrategias de recalificación urbana con esas líneas conduciendo operaciones urbanísticas y usos residenciales (Pruneda y Barrón de Angoitia, 2005; Ribalaygua Batalla, 2005; 2008; Santos y Ganges, 2016).

Desde esa singular plataforma de racionalización del ferrocarril a su paso por las ciudades, en este artículo se expone la experiencia de Orense, una ciudad intermedia que impulsó un ambicioso proyecto de estación intermodal, el cual buscaba adecuar los servicios de transporte a las prestaciones de la AVF y al intercambio con autobuses. El proyecto también buscaba permeabilizar el actual cuadro de estación que actúa como frontera urbanística entre dos vecindarios. No obstante, el planteamiento inicial –objeto de un concurso internacional– fue motivo de disputa en la confrontación entre partidos políticos de derecha e izquierda y debió ser reformulado. Ello ha motivado la definición de un segundo proyecto, más modesto, mientras la AVF se operativiza en una estación provisional.

En cuanto a la definición de la estrategia metodológica, este trabajo adopta un enfoque mixto y utiliza diversas técnicas de investigación: análisis documental, entrevistas a informantes clave, trabajo de campo y relevamiento de crónicas periodísticas. Con estos insumos como soporte empírico, el objetivo del artículo es examinar las propuestas y actuaciones ferro-urbanísticas de Orense y exponer las disputas políticas que han definido las circunstancias del proceso. Se tiene como hipótesis que el

1 Proyecto de investigación: *Estrategias de desarrollo urbano y regional inducidas por el ferrocarril: reutilización de trazas y ordenamiento del suelo a partir de estaciones proyectadas*. Investigación financiada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y dirigida por el Dr. Luis Santos y Ganges (Instituto de Urbanística, Universidad de Valladolid). Casos de estudio: Valladolid, León, Orense y San Sebastián.

proyecto para la estación intermodal ha sido, en parte, rehén de una escena política polarizada. Este texto prosigue con el encuadre metodológico y el marco teórico, al que le suceden los resultados concretos de la investigación empírica. Además, se incluye la presentación del caso de estudio y la discusión de los hallazgos en orden cronológico. El artículo culmina con los aportes al conocimiento y líneas esbozadas para futuras indagaciones.

## Metodología

El estudio tiene como base el concepto cualitativo de ciudad intermedia dado el creciente interés académico que estos núcleos han despertado en contraposición a los estudios sobre grandes aglomeraciones, los cuales son numerosos. Aquellas ciudades detentan un gran dinamismo expansivo y un papel intermediario en el sistema urbano entre el ámbito rural y las grandes urbes (Bellet Sanfeliu y Llop Torné, 2004; Bellet Sanfeliu y Andrés López, 2021; Olazabal y Bellet Sanfeliu, 2019). Esta lógica urbana, por extensión, puede ser traducida al transporte y referir también a la posición de la ciudad en los corredores ferroviarios (Ureña *et al.*, 2012). No obstante, más allá de esta aproximación de carácter general, para los intereses de este artículo es necesario delimitar el nivel del estudio de la relación transporte-territorio (Bellet Sanfeliu *et al.*, 2010). Según Gallego *et al.* (2015), los recortes para este abordaje podrían ser: la estación, el entorno de la estación, la escala local/metropolitana o la regional/nacional. Por estas recomendaciones, el trabajo se centra en el estudio de la estación y su entorno y se abordan tanto los proyectos como las obras realizadas. Ello también incluye las disputas que las operaciones han propiciado, porque se sostiene que estas han sido determinantes en los cambios de rumbo adoptados.

En relación con las técnicas de investigación aplicadas, se realizó un análisis documental a los estudios de los antecedentes y pliegos técnicos de los proyectos publicados

por el Ministerio de Fomento de España y de los proyectos expuestos en las V Jornadas de Arquitectura Ferroviaria organizadas por el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) en 2022. Allí, el arquitecto Roberto Marchan, uno de los responsables del segundo proyecto expuso los detalles de la propuesta. Esta información fue analizada teniendo en cuenta tres variables: ordenamiento, gestión y financiamiento de los proyectos. Asimismo, las discusiones fueron abordadas en numerosas crónicas periodísticas y desde diversos enfoques de la prensa local, regional y nacional; lo cual permitió reconstruir las disputas políticas en torno a las diferentes alternativas, involucrar otros actores sociales y cubrir el proceso hasta la actualidad. En lo referente a las entrevistas a informantes calificados, se dialogó con los arquitectos Juan M. Ayrault Pérez y Eugenio Vivas Maiques, ambos pertenecientes al ADIF y vinculados al estudio y proyecto de estrategias de integración del ferrocarril en el medio urbano. Adicionalmente, en mayo de 2022 se realizó trabajo de campo y relevamientos fotográficos en la ciudad de Orense a fin de constatar el estado vigente del proyecto. Esa labor se completó con Google Earth.

## Marco teórico

Esta investigación parte de la siguiente afirmación: ciudad y transporte componen una relación dialéctica en condiciones políticas, económicas y sociales no deterministas (Miralles-Guasch, 2002). Se analiza el modo de implantación de las infraestructuras ferroviarias teniendo en cuenta su grado de coherencia tanto con la estructura urbana existente como con la proyectada, desde una mirada urbanística. En este sentido, se argumenta que el edificio de viajeros de la estación ferroviaria ha sido, en general, un valioso hito urbano y que, de manera contraria, las instalaciones técnicas han actuado como espacios de repulsión de la centralidad y las vías han operado como bordes problemáticos o barreras físicas en términos de accesibilidad y frontera urbana

(Santos y Ganges, 2007; 2011; 2019). Esta situación se debe, en gran medida, a una estructura administrativa desaconsejable, caracterizada por competencias y normas independientes entre lo ferroviario y lo urbano, las cuales han impedido una adecuada gestión de los bordes compartidos. Esta desconexión también estriba en una lógica de mercado que asigna diferentes valores al suelo a ambos lados de las infraestructuras.

Los estudios pioneros de Bertolini y Spit (1998) complejizan todavía más el concepto de estación ferroviaria y su área de influencia al considerarla como una entidad geográfica con dos identidades básicas, aunque contradictorias. Por un lado, la estación contemporánea funciona como un nodo en una red: un punto de acceso para los trenes y, cada vez más, para otros modos de transporte, lo cual fomenta la intermodalidad. Al mismo tiempo, la estación es un lugar en sí mismo: un sector específico de la ciudad con una notable concentración de infraestructuras, edificios privados y espacios públicos. Otras autoras han abordado las mutaciones recientes en áreas de estaciones enfocándose en la arquitectura (Mazzoni, 2001; Thorne, 2001). En sus trabajos afirman que los concursos y consorcios han congregado estudios profesionales, empresas ferroviarias y técnicos municipales en proyectos de renovación urbana sobre espacios ferroviarios desafectados en zonas céntricas. Esta situación ha derivado en un cambio conceptual: hoy las estaciones integran un proyecto urbano de conjunto; ya no son únicamente nodos de transporte terminales o intermedios, bajo la lógica ferroviaria, sino que buscan convertirse en centros multimodales prestadores de servicios (Lamming, 2020; Ribalaygua Batalla, 2008).

Al mismo tiempo, los trenes deben circular por infraestructuras rígidas que requieren ser integradas con soluciones de tipo duro y de tipo blando (Bellet Sanfeliu y Gutiérrez Palomero, 2011). Ello establece una tipología de obras que se pueden resumir en: soterramiento, viaducto, desvío o permeabilización (Jiménez Aguilar *et al.*, 1994; Santos y Ganges,

2007); las tres primeras de tipo duro y la última de tipo blando. El soterramiento se caracteriza por disponer bajo tierra la estación o parte de la traza ferroviaria. Su túnel complejiza las obras, los costos y las operaciones, pero libera terrenos en la superficie. El viaducto implica elevar la travesía ferroviaria, para evitar los problemas de gálibo y evacuación del túnel, pero suele crear un desagradable impacto visual y zonas residuales. El desvío, también llamado circunvalación o variante, suele utilizarse para las mercancías con el propósito de alejarlas del medio urbano. Finalmente, la permeabilización integra el ferrocarril de viajeros en superficie a través del tratamiento de bordes con taludes verdes, paneles acústicos (vegetales o industrializados), pasos vehiculares o peatonales (inferiores o superiores), entre otros recursos que pueden ser de calidad y bajo presupuesto.

Ahora bien, ¿qué factores determinan la elección de unas soluciones en desmedro de otras? Bertolini y Spit (1998) analizan el móvil de las actuaciones en Holanda, Suiza, Francia, Reino Unido y Suecia y observan que en esos países, las iniciativas han variado desde políticas de promoción de un transporte sostenible, medidas para impulsar economías locales, obras para adaptar las estaciones a las nuevas tecnologías, prácticas motivadas por la privatización de empresas ferroviarias, acciones derivadas de la expansión económica hasta acciones simplemente movilizadas por los ciclos del mercado inmobiliario que han influido en el fracaso de algunas iniciativas. Además, ante el declive del estado de bienestar, el desarrollo fragmentario de áreas de estaciones guiadas por las lógicas del mercado resulta una parte notable, aunque cuestionable, de la restructuración urbana contemporánea. Emerge, entonces, una advertencia sobre la premisa de realizar estudios rigurosos para evaluar la factibilidad de las propuestas.

En el contexto español, una crítica en esa dirección apunta al concepto de autofinanciación de los planes de soterramiento en ciudades intermedias (Santos y Ganges, 2016). Se

arguye que no es razonable imitar prácticas realizadas en grandes áreas metropolitanas donde la demanda ferroviaria, la amplitud del mercado inmobiliario, un ciclo económico favorable e incluso el incremento de las edificabilidades han permitido cancelar las deudas bancarias contraídas. En rigor, esas intervenciones son maximalistas e incluyen las actuaciones de todos los niveles del sector público y ferroviario en agencias regidas por el derecho privado (Bellet Sanfeliu y Santos Ganges, 2016). Por ello, la explosión de la burbuja inmobiliaria en 2008 cercenó un conjunto de proyectos urbanísticos muy ambiciosos (Bellet Sanfeliu y Alonso Logroño, 2016). Asimismo, a diferencia de otros países europeos, en España apelar al soterramiento en lugar de convivir con los trenes en superficie muestra una cultura débil del uso del transporte público y termina siendo una “excepcionalidad hispana” (Santos y Ganges, 2017, p. 1325).

Además de las limitaciones financieras provocadas por la crisis económica, la gestión de los proyectos urbanístico-ferroviarios en España está atravesada por disputas políticas que obstaculizan consensos de largo plazo. Rodríguez-Virgili *et al.* (2022) han detectado un aumento de la polarización ideológica desde el año 2015, cuando nuevos partidos políticos irrumpieron en escena, alcanzando un máximo histórico en la actualidad. Los autores parten de la comprensión del concepto de polarización como el fortalecimiento de los polos opuestos del espectro político izquierda-derecha y la consecuente desarticulación del centro. Así, la polarización ideológica se refiere a la distancia entre dos partidos de ese espectro. Esa tendencia presta mayor atención a las diferencias entre los partidos que a los aspectos en común y desactiva cualquier tipo de concertación democrática.

Entre los efectos negativos de ese fenómeno, los autores subrayan que una polarización ideológica excesiva y sostenida podría poner en riesgo los acuerdos electorales o aumentar la animosidad entre los votantes. No obstante, señalan que los partidos son conscientes de la

movilización que provoca la polarización y la utilizan a su favor en las campañas de comunicación. Hallin y Mancini (2004) sugieren una tipología de procedimientos mediáticos y sitúan al área mediterránea de Europa en el llamado sistema de pluralismo polarizado. Esto significa que existe una vinculación directa entre los medios de comunicación y la política partidaria representativa de los extremos ideológicos. Tal como ocurre en España, donde el sistema mediático está caracterizado por un periodismo alineado con los principales partidos políticos que expresan esa polarización (Carratalá y Valera-Ordaz, 2020).

## Resultados

### Presentación del caso

Orense es una ciudad intermedia de España que cuenta con alrededor de 105 000 habitantes. Además, es la capital de la provincia del mismo nombre y está ubicada en el sur de la Comunidad Autónoma de Galicia. La ciudad cuenta con yacimientos termales que datan de la época del imperio romano, lo cual le ha otorgado singularidad y el sobrenombre de ciudad de As Burgas. Orense también es la puerta de entrada a Galicia para todo el tráfico proveniente de la meseta central y siempre ha sido un importante nodo ferroviario. Su estación cuenta con una explanada que alberga más de treinta vías, seis de las cuales cuentan con paradas comerciales de pasajeros distribuidas en tres andenes (Marchan Quirce, 2022). En ese complejo convergen tres líneas: la línea Monforte-Vigo, la convencional de ancho ibérico que conecta Madrid con A Coruña y la línea de alta velocidad Orense-Santiago que, en su etapa inicial, en diciembre de 2021, ya había conectado con la alta velocidad procedente de Olmedo y Zamora. Actualmente, se está llevando a cabo la construcción de una variante ferroviaria entre Taboadela y Orense. Esta variante fue impulsada debido a las curvas cerradas que

presenta la traza existente, lo cual es incompatible con los requisitos técnicos de la AVF.

La estación de Ourense-Empalme se encuentra localizada al norte del casco urbano y atraviesa el río Miño mediante una serie de puentes. Además, integra una explanada de entre 100 000 m<sup>2</sup> y 200 000 m<sup>2</sup> que interrumpe la trama urbana actual entre los barrios de A Ponte, al sur, y de O Vinteún, al norte (figura 1). El cuadro de estación cuenta con tres puntos de conexión con el sector norte. En primer lugar, se encuentra el paso vehicular superior de la av. de Santiago al este, que desde el punto de vista de la operación ferroviaria representa un punto de congestión. Además, hay un paso inferior que permite el paso tanto para vehículos como peatones, y converge en la calle de Río Arnoia. Por último, existe un túnel peatonal dentro de la propia estación; este es largo, angosto y ha sido objeto de vandalismo. Este túnel se encuentra ubicado en medio de los dos puntos de conexión mencionados anteriormente (Marchan Quirce, 2022). Por su parte, la antigua estación de autobuses está ubicada a más de 700 m de allí, lo cual dificultaba la intermodalidad.

El edificio de pasajeros actual data del año 1952, y fue precedido por dos construcciones provisionales. Fue diseñado por el ingeniero José Luis Tovar Bisbal y se encuentra ubicado en el extremo sur del complejo, sobre la Avenida de Marín. El edificio presenta una planta rectangular y alargada, de 125 m de largo por 13 m de ancho, y fue construido utilizando granito silvestre moreno. Su arquitectura tiene un estilo historicista regionalista inspirado en las casas señoriales gallegas que se encuentran en el medio rural y son conocidas como pazos. Aunque ese leguaje se replica en otras estaciones de la región, en Orense ha quedado matizado por una impronta más moderna y austera (figura 2). El edificio consta de sótano, planta baja, primera planta y desván, con una superficie total de 2800 m<sup>2</sup>. La planta baja es la única destinada a los viajeros y cuenta con vestíbulo, zonas comerciales, cafetería, baños públicos y venta de billetes. Adicionalmente, la estación aloja cuartos técnicos, oficinas del ADIF, dependencias de la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (Renfe) y del Centro de Control de Tráfico de toda Galicia.

**Figura 1.** Emplazamiento de la estación



**Fuente:** Google Earth (2022).

**Figura 2.** Edificio de viajeros en la actualidad



**Fuente:** fotografía de María Alejandra Saus (2022).

## Antecedentes de la estación intermodal

La llegada de la alta velocidad a las ciudades intermedias españolas ha convertido en un gran laboratorio el desarrollo de intervenciones urbanísticas con el objetivo de mitigar las barreras físicas y sociales producidas por el ferrocarril a lo largo del siglo XX. Entre los hitos más destacados se encuentra la inauguración de la primera línea Madrid-Sevilla en 1992, la cual dio lugar a transformaciones urbanísticas significativas debido a la organización de la Exposición Universal de Sevilla. A esa operación siguieron, desde 2002, los convenios firmados en trece ciudades intermedias por las llamadas Sociedades de Integración del Ferrocarril (SIF), que fueron inducidas por una fase económica expansiva que prometía financiar soterramientos con utilidades inmobiliarias en superficie (Tribunal de Cuentas, 2016)<sup>2</sup>. Lo distintivo de esas actuaciones fue la creación, dentro del marco del derecho privado, de sociedades entre los gobiernos nacional, regional y local junto con agencias ferroviarias; lo que permitió superar antiguos obstáculos administrativos. Sin embargo, tras algunas operaciones exitosas, ese modelo de gestión se vio afectado por el oscuro desenlace provocado por el colapso financiero de 2008, lo que ha obligado a replantear varios proyectos.

Los planes para Orense son de una época en la que las expectativas eran más modestas en cuanto a la financiación a través de rentas originadas en la venta de inmuebles, pero ello no significa que hayan resultado inmunes a disputas y conflictos políticos relacionados con las decisiones sobre qué tipo de intervenciones llevar a cabo. Las propuestas partieron de varias premisas comunes a muchas ciudades españolas, como la implementación de infraestructuras para alta velocidad, la mejora de la permeabilidad entre los barrios fronterizos y la garantía de la intermodalidad en el transporte público. En los proyectos acerca de cómo debía ser la adecuación de la estación histórica, las opiniones divergieron dependiendo del partido político implicado. Para el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), lo prioritario era la construcción de un nuevo viaducto para articular los sectores urbanos segregados, mientras que el Partido Popular (PP) abogaba por soterrar la estación para que el ferrocarril desapareciera en superficie y con este la fragmentación. Siguiendo a Bertolini y Spit (1998) conviene advertir que la opción del soterramiento habilita enormes bolsas de terrenos públicos que entran al circuito privado y, en algunos casos, la actuación supone más un negocio inmobiliario que una necesidad ferroviaria.

A partir del relevamiento de la prensa, se ha verificado que la posición del PP local era

2 Alicante, Almería, Barcelona, Cartagena, Gijón, León, Logroño, Murcia, Palencia, Valencia, Valladolid, Vitoria, Zaragoza.

reclamar el soterramiento en la zona de la estación. En paralelo, se presume que el ayuntamiento presidido por Manuel Cabezas (PP) hasta el año 2007 había beneficiado a un concejal de su grupo tras recalificar como suelo urbano un parque natural y autorizar la construcción de 1000 viviendas en esa misma zona (Huete, 2009). Sin embargo, desde la llegada en ese año del alcalde Francisco Rodríguez Fernández, miembro del PSOE, la balanza comenzó a inclinarse hacia la integración en superficie y ello fue definiendo las bases del futuro concurso de ideas con el claro propósito de que Orense tuviera una estación singular para lucir en el sentido señalado por Mazzoni (2001) y Thorne (2001). También debió pesar la crisis financiera en la que entró España, ya que los inmuebles depreciados no se veían como una oportunidad lucrativa en el sector inmobiliario. Mientras tanto, las soluciones urbanísticas derivadas de la integración de la AVF figuraban en el proyecto de ordenación que el municipio había encomendado a la Oficina de Planeamiento. La empresa encargada de elaborar el nuevo Plan Xeral de Ordenación Municipal (PXOM) redactó la propuesta que iba a presentarse al entonces Ministerio de Fomento.

Entre varios proyectos y programas, el primer antecedente formalizado fue el Estudio Informativo del Proyecto de Integración Urbana y Acondicionamiento de la Red Ferroviaria de Orense (2009). Por entonces, la disputa entre el soterramiento de la estación pretendido por el PP local y la integración en superficie planteada por el ayuntamiento gobernado por el PSOE, dio paso a una elegante metáfora del alcalde Rodríguez Fernández acerca de la solución presentada por el gobierno socialista: “concebímosla para ser vista e admirada como referente arquitectónico e de modernidade de Ourense, non para ser escondida” (Ourense Dixital, 2010, párr. 1). La propuesta incluía una estación intermodal elevada, con una gran plaza pública de 25 000 m<sup>2</sup> y la prolongación de la actual av. Xesús Pousa —que hoy remata en el edificio de viajeros— para convertirse en un vial de 20 m de ancho con aceras de 3 m. Además, la reordenación de la zona reposaba

en el eje paralelo a la estación, formado por las calles Euloxio Gómez Franqueira y la Av. de Marín como una gran avenida con accesos a un aparcamiento público soterrado.

## El proyecto ganador del concurso

El hito definitorio de todas las ideas y estudios inicialmente planteados fue un protocolo de actuación realizado el 12 de abril de 2011 entre el Ministerio de Fomento, el ADIF, Renfe y el Concello de Ourense para la Integración Ferroviaria de la Alta Velocidad, siendo este el modelo de sociedad español típico que ya ha sido explicado (Santos y Ganges, 2017). Luego de aquel protocolo, se redactó el Estudio Funcional de la Integración Urbanística y Desarrollo de un Área de Intermodalidad de Transporte en el Ámbito de la Estación Ferroviaria de Orense, previo a la organización del concurso internacional, el cual había sido convocado por el ADIF y realizado bajo la gestión central socialista y con la participación del ayuntamiento del mismo signo político. No obstante, el evento se gestó con la oposición regional del PP desde la Diputación de Orense y la Junta de Galicia presidida por Alberto Núñez Feijóo, quienes insistían en soterrar. Las bases del concurso concebido en 2010 planteaban la necesidad de una integración en superficie y, por ello, las sedes regionales gobernadas por el PP se habían negado a participar.

La propuesta ganadora para la Redacción de los Proyectos Básico y de Construcción de la Nueva Estación Intermodal de Orense fue la presentada en diciembre de 2011 por la Unión Temporal de Empresas (UTE), integrada por el estudio Foster & Partners, el arquitecto orensano Juan Carlos Cabanelas Rodríguez y los ingenieros g.o.c. De inmediato, el ADIF adjudicó el proyecto a la iniciativa elegida entre las siete finalistas, con un coste de honorarios de 3 388 830 euros. Se abrió un período de doce meses para la redacción del proyecto básico, seis meses para el proyecto constructivo y veinticuatro meses para la supervisión artística de la ejecución de las obras. En su momento, el jurado justificó su elección con base en la calidad técnica y

arquitectónica de la propuesta, aunque surgieron sospechas debido al vínculo conyugal entre el arquitecto Norman Foster y la gallega Elena Ochoa. Tanto el presidente del ADIF como el regidor orensano destacaron que la estación intermodal proyectada, con un presupuesto total de 67.3 millones de euros, se convertiría en la futura imagen de la ciudad. De este modo, la opción de integración en superficie con la "estación singular" a la vista, propuesta por el PSOE, triunfó sobre la estación soterrada para liberar terrenos en superficie, según la postura del PP. Esto dejó en claro, según los argumentos de los autores consultados, que ambas soluciones enfatizaban la regeneración urbana y relegaban las demandas ferroviarias a un segundo plano; las dos posturas se constituyeron en banderas de la polarización ideológica (Rodríguez-Virgili et al., 2022).

El proyecto galardonado contemplaba la remodelación de la playa de vías, el traslado de los andenes de pasajeros a la zona norte, más próxima a la calle Río Arnoia –lo que suponía la eliminación de la zona de mercancías existente–, la demolición de edificios auxiliares y la liberación total de los terrenos próximos a la calle Euloxio Gómez Franqueira, ubicados junto al actual edificio de viajeros. Ello provocaba la ampliación en más de 140 000 m<sup>2</sup>. El proyecto conservaba el edificio histórico de la estación, conectaba los barrios segregados mediante una plaza de más de 20 000 m<sup>2</sup> y garantizaba la intermodalidad con la construcción de una nueva estación de autobuses integrada (Treneando, 2011). Asimismo, se incluían nuevos edificios para el puesto de mando y oficinas del ADIF, la prolongación de la av. Xesús Pousa Rodríguez hacia el norte y la incorporación de estacionamientos subterráneos (Sueiro, 2011). El programa se estructuraba en dos niveles: uno inferior que albergaba los andenes, accesibles mediante ascensores y escaleras mecánicas, y otro superior que abarcaba el vestíbulo de la estación intermodal. El vestíbulo estaba cubierto de

bóvedas metálicas y se abría hacia un triángulo ajardinado y peatonal que se extendía desde la av. Xesús Pousa hacia el este (Arquitectura Viva, 2011)<sup>3</sup>.

La explanada principal se disponía por encima de las vías férreas existentes y sería cubierta por una serie de marquesinas arqueadas translúcidas para permitir el paso de la luz natural. La nueva estación fue elogiada por resultar un edificio aireado, abierto y luminoso que buscaba mejorar el transporte urbano e interurbano. La nueva construcción hacía del área un lugar más amigable para los linderos vecinos dado que el proyecto reconectaba los barrios (Meinholt, 2011). Entre otros detalles, las fachadas de cristal enmarcaban el paisaje montañoso gallego y el patrimonio histórico aledaño y reconocía las preexistencias aún en su expresividad de vanguardia.

El trabajo fue adjudicado a la UTE, dirigida por Foster justo antes de producirse el cambio de gobierno en la administración central. Esta pasó del PSOE al PP, pero con un gobierno local socialista que duraría hasta 2015. Ello desató recelos sobre qué decisiones tomaría la dirigencia nacional entrante con el proyecto adjudicado, considerando que la propuesta del PP local había sido soterrar la estación. Ese sería el comienzo de una serie de disputas de diversa índole que llevarían al alcalde Rodríguez Fernández (PSOE) a manifestar en ocasión de la adjudicación del proyecto ganador que:

Hay un pliego de condiciones que compromete y si lo quieren paralizar o torpedear que lo digan, porque el Gobierno de España y el Ayuntamiento cumplieron sus compromisos y no valen excusas, si se paraliza deberán responder ante los ciudadanos. (Sueiro, 2011, párr. 12)

Planteada la disputa entre soterrar e integrar, el diseño de Foster quedaría a merced de la polarización política interna dentro de la sociedad gestora (Rodríguez-Virgili et al., 2022);

3 Las imágenes de los proyectos no han sido incluidas en el artículo por temas de derechos de autor. Para consultarlas, remitirse a Meinholt (2011).

lo cual revelaba los intereses contrapuestos detrás de los recursos técnicos, lo que demuestra la inviabilidad de estudiar las decisiones infraestructurales como mera cuestión de eficiencia ingenieril (Miralles-Guasch, 2002).

## Cuestionamientos y nuevo convenio

Una vez en el gobierno central, el PP criticó la propuesta ganadora del concurso y planteó la necesidad de separar la estación ferroviaria proyectada de la variante de acceso de los trenes. Esta era otra obra necesaria para resolver el inconveniente de las curvas y la sinuosidad del trazado convencional que resultaba inadecuado para la AVF. Quedaba claro que el desvío era prioritario, pero el proyecto de Foster para el edificio de pasajeros no (Ourense Dixital, 2013). Rosendo Fernández, un portavoz del PP, aclaraba que una cosa era la integración de las vías y otra la futura estación. El funcionario sostenía que no se podían aceptar caprichos y que no pasaría nada si los trenes de alta velocidad llegaban a la estación histórica de manera provisional.

Ante las demoras en la licitación del proyecto concursado y adjudicado durante la gestión socialista y los señalamientos sobre sus costos por parte del ejecutivo central gobernado por el PP entre 2011 y 2018, el alcalde socialista de Orense —Agustín Fernández Gallego (2012-2015)— amenazó con no recalificar los terrenos desafectados que iban a financiar parte de las obras si no se implementaba el proyecto de Foster o uno equivalente: “si no se construye la estación, este gobierno municipal no va a recalificar ni un solo metro cuadrado del espacio liberado con la llegada del AVE” (Taboada, 2014, párr. 2). Por otra parte, la disputa política se vinculaba a otras acusaciones, como el supuesto de que Foster estuviera cobrando honorarios por las demoras en el comienzo de las obras o que habría que indemnizarlo en caso de ser desechara su propuesta (Ascón, 2014).

En 2015, el PP, en cabeza del alcalde Jesús Vázquez Abad, ganó las elecciones locales, pero el Ministerio de Fomento desde el gobierno

central recuperó el diseño original, ya que de rechazarlo debía indemnizar al autor. Sin embargo, este debió modificar el proyecto para convertirlo en algo que no guardaba similitud con la propuesta original (Nóvoa, 2016). El ministerio impuso al arquitecto británico la obligatoriedad de mantener la playa de vías en el lugar actual, para evitar el coste de trasladarla a la zona norte del cuadro de estación. Otro cambio consistió en eliminar la estación de buses integrada y convertirla en un proyecto separado, aunque anexo al oeste de la estación ferroviaria, bajo la responsabilidad de la Junta de Galicia dirigida por el PP. Este asunto puso de manifiesto el reparto de obras y responsabilidades que iba a desmantelar la idea original, como ironía de la polarización descrita. Ante los cambios producidos, el alcalde sentenció con resignación: “estamos ante un edificio singular, pero controlable e real” (Nóvoa, 2016, párr. 5).

El 22 de junio de 2016, se firmó otro convenio marco de colaboración entre el Ministerio de Fomento, la Junta de Galicia, el Ayuntamiento de Orense y la entidad pública empresarial ADIF para el desarrollo de la futura estación intermodal y su entorno urbano. Este sería el inicio de la segunda etapa, que implicaba la participación de Foster, pero con la elaboración de un proyecto mucho más sencillo que remodelara a la estación histórica. En 2017, la Comisión de Seguimiento del Convenio Marco de Colaboración celebró un acuerdo para nombrar a la entidad ADIF como la encargada de licitar y ejecutar la obra del aparcamiento subterráneo que sí se mantuvo. El convenio surgió de la necesidad de la redacción del Estudio Informativo de la Nueva Estación Intermodal de Orense (Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana, 2016).

Tal vez para justificar la redacción de la segunda propuesta, la Junta de Galicia —que terminaría construyendo la estación de autobuses— encargó un informe que desaconsejaba el proyecto de Foster. Alegaban que el proyecto suponía “mayor incertidumbre presupuestaria, similar repercusión en la generación de barreras entre barrios, intermodalidad poco ágil y

efectiva y tiene similar repercusión en la generación de barreras entre barrios" (La Región, 2020, párr. 2). El aspecto más criticado era la accesibilidad entre los autobuses y los trenes, ya que se había proyectado en tres alturas y con largas distancias entre los diferentes modos de transporte. Esta cuestión se observaba desde la perspectiva de una estación como centro multimodal prestador de servicios (Ribalaygua Batalla, 2008). Al mismo tiempo, se hizo referencia a una elevada inversión, las estimaciones posteriores llevarían los gastos de 67.3 a 240 millones de euros. El informe fue elaborado por profesionales del Grupo Proyfe tras analizar diferentes aspectos de la idea original.

## Detalles del proyecto definitivo

El proyecto final busca promover el uso del transporte público y la movilidad sostenible (intermodalidad), mejorar la permeabilidad transversal (integración urbana) y dotar a la estación ferroviaria de las instalaciones necesarias para la alta velocidad (adaptación). Este diseño forma parte de un encargo hecho por el ADIF a la consultora Ineco y lleva seis años de trabajo. Foster y sus socios continúan trabajando como diseñadores e Ineco coordina los requisitos ferroviarios con base en los pliegos del ADIF. La propuesta contempla tres vías pasantes de alta velocidad y una vía de ancho ibérico al otro lado del cuadro de estación. La nueva estación intermodal prevé una pasarela peatonal (ferroviaria y urbana) para suprimir el actual túnel peligroso, aunque este sería conservado como pasillo técnico. Además, se ha ideado un viaducto para unir los vecindarios; este iniciaría en el sector sur, en la glorieta proyectada en la remodelación de la plaza de la estación, y terminaría en el extremo norte, en una nueva rotonda.

Por cuestiones reglamentarias, se ha considerado la opción de cubrir parcialmente la playa de vías para mitigar el ruido causado por el aumento del tráfico y para conectar los barrios

que están separados. Con estos cambios, se reproduciría hacia el este el triángulo ajardinado de la idea original. El cubrimiento se haría en la medida necesaria para cumplir con la función prevista, por lo que solo incluiría la obra civil sin incluir ninguna actuación adicional. Se conservaría la actual cota de la playa de vías y la cobertura horizontal se mantendría al nivel del paso superior de la av. de Santiago, con losas y rampas accesibles, taludes ajardinados y juegos infantiles. En cuanto al edificio histórico, se considera la incorporación de cubiertas solapadas de hormigón prefabricado, tipo sombrillas, para proporcionar iluminación natural indirecta y protección contra la lluvia y el sol. Ese solape permitiría la ventilación natural sin requerir climatización. La obra seguiría el estilo de cubiertas modulares concatenadas, manteniendo la simetría del edificio histórico. Además, se instalarían fuentes de agua, por solicitud del Concello, para resaltar el atributo termal de la ciudad de Orense<sup>4</sup>.

En 2021, la Junta de Galicia, bajo la dirección del PP, terminó la construcción de la terminal de autobuses como un espacio anexo a la estación existente para, así, garantizar la intermodalidad. ADIF se encargó de construir el aparcamiento subterráneo de dos plantas y 300 localidades debajo de la plaza de la estación. Asimismo, este organismo llevó a cabo la remodelación provisional de vías y andenes como medidas urgentes ante la llegada de la AVF y liberar los terrenos para la construcción de la estación de autobuses al oeste. Por esta razón, las vías pasantes adyacentes al edificio de viajeros fueron convertidas en mangos, que actualmente terminan en toperas. No obstante, al momento de la inauguración de la terminal de autobuses, esta fue criticada por su aspecto y calificada por los socialistas como un cobertizo por tratarse de unas simples losas de hormigón (Orense na Rede, 2021). Por su parte, el entonces presidente de la Junta de Galicia visitó la estación ferroviaria y exigió al gobierno central

4 Las imágenes de los proyectos no han sido incluidas en el artículo por temas de derechos de autor. Para consultarlas, remitirse a Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2016).

que la finalizara, argumentando que la Junta ya había cumplido con su compromiso (20 minutos, 2021). El 19 de diciembre de 2021, llegó a Orense el primer tren de AVF proveniente de Madrid, pero la provisionalidad impidió que se alcanzaran velocidades óptimas y aún sigue causando incomodidades. Recientemente, se ha anunciado que la remodelación completa será licitada en el año en curso.

## Conclusiones

La investigación que respalda este avance parcial surgió de una problemática definida por los retos urbanísticos desatados de la incipiente modernización de los ferrocarriles en Suramérica. A partir de esta motivación inicial se ha estudiado la experiencia de cuatro ciudades intermedias españolas con el objetivo de extraer algunas lecciones generalizables, dada la singular trayectoria de España en el desarrollo de estrategias de integración del ferrocarril en el entorno urbano. El caso de Orense ejemplifica esas operaciones de “excepcionalidad hispana”, a través del accionar de las sociedades de integración ferroviaria. Sin embargo, Orense también revela un aspecto particular, ya que ha expuesto las disputas políticas que atraviesan las iniciativas de largo plazo cuando la polarización ideológica es llevada al paroxismo, tal como se ha visto en los proyectos y obras para la estación intermodal.

El artículo realiza un nuevo aporte casuístico a la comprensión de la estación del ferrocarril como un elemento urbano en las ciudades intermedias desde diferentes enfoques. Además, muestra la situación de sus componentes como elementos centrales o periféricos de la propia infraestructura: el edificio de pasajeros como foco y las vías como barreras urbanas. La estación, concebida como un lugar en la ciudad –espacio atractor de actividades sociales y diversidad de usos del suelo urbano– está siendo transformada en un centro intermodal de servicios y en un edificio icónico capaz de brindar a las ciudades un reconocimiento a escala global. Este hecho desdibuja el papel de la

estación como nodo de transporte, mientras que las controversias dejan al descubierto los intereses y disputas que el ferrocarril provoca en el medio urbano. En este contexto, se resaltan los concursos internacionales y los arquitectos de renombre que conciben proyectos urbanos magistrales, pero que han debido enfrentar la crisis financiera y la puja política en las sociedades creadas en España.

Además, este trabajo expone el uso político de las obras de arte y de los recursos técnicos. Estos no son elegidos únicamente por razones de eficiencia ingenieril, de economía de recursos o de equilibrio entre las demandas de la ciudad y los requisitos del ferrocarril, sino que son objeto de disputa en una trama de construcciones que van desde propuestas extremas, como un soterramiento total que resultaría innecesario para una ciudad de 105 000 habitantes, hasta la construcción de una estación intermodal de dos plantas como arquitectura destacada que excede cualquier presupuesto razonable o posibilidad de financiamiento en una ciudad intermedia. Tras años de controversias y de polarización ideológica que han incidido en la evolución del proyecto, puede que la versión final termine siendo la opción políticamente correcta, tanto desde la mirada urbana como desde la ferroviaria. La propuesta resultante, en su elocuente modestia, no será la estación soterrada y con enfoque de interés inmobiliario –para beneplácito del PP– ni tampoco será la estación para ser admirada –como la imagen de ciudad pretendida por el PSOE–. Todo parece indicar que será la estación posible y, quizás, la que debió haberse planteado desde el principio; sobre todo, la que nos enseña que deben sopesarse los intereses de la ciudad y las demandas del ferrocarril.

Algunas líneas de investigación quedan abiertas como, por ejemplo, la exploración de casos de ciudades españolas entre sí, con el objetivo de establecer una tipología de actuaciones. Asimismo, se plantea la posibilidad de comparar casos europeos y suramericanos, aunque ello dependerá de la evolución de las prácticas en estos últimos. Mientras tanto,

algunas lecciones preliminares van orientando futuras hipótesis de trabajo. Se vislumbra que el modelo de las sociedades de integración, formadas por las administraciones nacional, regional, local y ferroviaria, puede ser un instrumento potencial para superar las trabas administrativas que sufrieron otras iniciativas históricas. Desde esta perspectiva, las sociedades de integración parecen resolver problemas de competencias a distintas escalas estatales y podrían ser una alternativa para abordar los desafíos en Suramérica. En cambio, el carácter cíclico de los flujos de capital en un contexto de recursos más limitados puede despertar mayor incertidumbre, aunque también refuerza la idea de que las acciones de permeabilización conllevan menos riesgos como estrategia de ordenamiento. En cuanto a la gestión de los procesos de integración del ferrocarril a largo plazo o de regeneración urbana utilizando trazas y cuadros desafectados, se destaca para Suramérica que la polarización ideológica no será favorable si las diferencias priman por sobre los acuerdos estructurales.

## Referencias

- 20 minutos. (2021, 20 de julio). Feijoo insta al Gobierno central a “cumplir su compromiso” con la estación intermodal de Ourense. <https://www.20minutos.es/noticia/4770563/0/feijoo-insta-al-gobierno-central-a-cumplir-su-compromiso-con-la-estacion-intermodal-de-ourense/>
- Arquitectura Viva. (2011, 31 de diciembre). Foster en Orense. <https://arquitecturaviva.com/articulos/foster-en-orense>
- Ascón, M. (2014, 17 de mayo). Al alcalde de Ourense solo le vale la estación de Norman Foster. *La Voz de Galicia*. [https://www.lavozdegalicia.es/noticia/galicia/2014/05/17/alcalde-ourense-solo-vale-estacion-norman-foster/0003\\_201405G17P8994.html](https://www.lavozdegalicia.es/noticia/galicia/2014/05/17/alcalde-ourense-solo-vale-estacion-norman-foster/0003_201405G17P8994.html)
- Bellet Sanfeliu, C. y Llop Torné, J. M. (2004). Ciudades intermedias: entre territorios concretos y espacios globales. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 36(141-142), 569-581. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75486>
- Bellet Sanfeliu, C., Alonso Logroño, M. P. y Casellas, A. (2010). La integración del ferrocarril de alta velocidad en el medio urbano. El caso de Segovia-Guiomar. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 30(1), 11-28. <https://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/view/AGUC1010120011A>
- Bellet Sanfeliu, C. y Gutiérrez Palomero, A. (2011). Ciudad y ferrocarril en la España del siglo XXI. La integración de alta velocidad ferroviaria en el medio urbano. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (55), 251-279. <https://repositori.udl.cat/handle/10459.1/46536>
- Bellet Sanfeliu, C. y Alonso Logroño, M. P. (2016). Proyectos urbanos incompletos. Vacíos urbanos en la Zaragoza post-ave. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (70), 285-304. <https://doi.org/10.21138/bage.2172>
- Bellet Sanfeliu, C. y Santos Ganges, L. (2016). The High-speed Rail Project as an Urban Redevelopment Tool. The Cases of Zaragoza and Valladolid. *Belgeo*, 3, 1-16. <https://doi.org/10.4000/belgeo.18153>
- Bellet Sanfeliu, C. y Andrés López, G. (2021). Urbanización, crecimiento y expectativas del planeamiento urbanístico en las áreas urbanas intermedias españolas (1981-2018). *Investigaciones Geográficas*, (76), 31-52. <https://doi.org/10.14198/INGEO.18054>
- Bertolini, L. y Spit, T. (1998). *Cities on rails. The Redevelopment of Railway Station Areas*. Routledge.
- Carratalá, A. y Valera-Ordaz, L. (2020). El pluralismo polarizado ante la nueva política y el columnismo digital. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 26(1), 71-83. <https://doi.org/10.5209/esmp.67287>
- Cosiplan. (2017). *Insumos para elaborar una estrategia que facilite la integración ferroviaria de Suramérica*. Ministerio de Transporte y Obras Públicas de Uruguay. <https://>

- [www.flipsnack.com/iirsa/insumos-para-elaborar-estrategia-de-integracion-ferroviaria-ft3s4jkh4.html](http://www.flipsnack.com/iirsa/insumos-para-elaborar-estrategia-de-integracion-ferroviaria-ft3s4jkh4.html)
- Gallego, J., Gómez, J., Cabanillas, F. y Labrador, E. (2015). Estimación de la cohesión social en los municipios españoles tras la implantación de la alta velocidad ferroviaria. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (69), 113-138. <https://doi.org/10.21138/bage.1892>
- Hallin, D. y Mancini, P. (2004). *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*. Cambridge University Press.
- Huete, C. (2009, 4 de noviembre). Foster presentará un proyecto para la estación de Ourense. *El País*. [https://elpais.com/diario/2009/11/24/galicia/1259061498\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2009/11/24/galicia/1259061498_850215.html)
- Jiménez Aguilar, J., Serrano Rodríguez, A., Roca i Giner, C., Carrillo Jiménez, A., Bjarrum, K., Arias Goytre, F., Prat Soler, J., Dómine Redondo, V., Aguilera López, J., Rueg, P., Martínez Fraile, R., Duthilleul, J., Harrus, M., Quero Castany, D., Vega Pintado, P., García Alcolea, R., Villareal Rodríguez, E., Acero Balbuena, M., Stieger, H., ... Burriel de Oureta, E. (1994). *Integración del ferrocarril en el medio urbano*. Fundación de los Ferrocarriles Españoles.
- La Región. (2020, 9 de febrero). La primera estación de Foster: poco ágil, barreras y costosa. <https://www.laregion.es/articulo/ourense/primera-estacion-foster-poco-agil-barreras-costosa/20200208233452924119.html>
- Lamming, C. (2020). *La France de gare en gare. Una aventure ferroviaire*. Ouest-France.
- Marchan Quirce, R. (2022, 22 de mayo y 2 de junio). Estación de Ourense (Ineco). V Jornada de Arquitectura Ferroviaria. Madrid.
- Mazzoni, C. (2001). *Gares, architectures 1990-2010*. ACTES SUD-MOTTA.
- Meinholt, B. (2011, 23 de diciembre). Foster + Partners Unveil Plans for New Ourense High-Speed Rail Station in Spain. INHABITAT. <https://inhabitat.com/foster-partners-unveil-plans-for-new-ourense-high-speed-rail-station-in-spain/>
- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (2016). *Estudio Informativo de la Nueva Estación Intermodal de Ourense*. <https://www.mitma.gob.es/ferrocarriles/actividades-y-servicios/estudios-en-tramite/estudio-informativo-nueva-estacion-intermodal-ourense>
- Miralles-Guasch, C. (2002). *Ciudad y Transporte: el binomio imperfecto*. Ariel Geografía.
- Nóvoa, R. (2016, 24 de junio). El proyecto de Foster para la estación del AVE se desinfla en 123 millones. *La Voz de Galicia*. [https://www.lavozdegalicia.es/noticia/ourense/ourense/2016/06/24/proyecto-foster-estacion-ave-desinfla-123-millones/0003\\_201606024C2991.htm#:~:text=En%20este%20per%C3%A1odo%20de%20tiempo,%2C%20Ana%20Pastor%2C%20en%20Ourense.](https://www.lavozdegalicia.es/noticia/ourense/ourense/2016/06/24/proyecto-foster-estacion-ave-desinfla-123-millones/0003_201606024C2991.htm#:~:text=En%20este%20per%C3%A1odo%20de%20tiempo,%2C%20Ana%20Pastor%2C%20en%20Ourense.)
- Olazabal, E. y Bellet Sanfeliu, C. (2019). De la ciudad compacta a la ciudad extensa. Procesos de urbanización recientes en áreas urbanas españolas articuladas por ciudades medias. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 39(1), 125-148. <https://doi.org/10.5209/aguc.64681>
- Orense na Rede. (2021, 6 de febrero). ¿Pendello o estación de autobuses? <https://ourensenarede.com/pendello-estacion-autobuses/>
- Ourense Dixital. (2010, 17 de noviembre). Estación Intermodal: “concebímola para ser vista e admirada, non para ser escondida”. [https://www.ourensedixital.com/\\_novas/10/11/17\\_02.htm](https://www.ourensedixital.com/_novas/10/11/17_02.htm)
- Ourense Dixital. (2013, 27 de marzo). El Grupo del PP en el Concello de Ourense aboga por la variante exterior de entrada del AVE en la capital ourensana. [https://www.ourensedixital.com/\\_novas/13/03/27\\_01.htm](https://www.ourensedixital.com/_novas/13/03/27_01.htm)
- Prunedo, J. y Barrón de Angoiti, I. (2005). Estaciones europeas. Lunwerg.
- Ribalaygua Batalla, C. (2005). Alta velocidad ferroviaria y ciudad: estrategias de incorporación de las nuevas estaciones periféricas francesas y españolas. Red de

- Cuadernos de Investigación Urbanística, 44. <http://polired.upm.es/index.php/ciur/issue/view/64>
- Ribalaygua Batalla, C. (2008). La nueva llegada del ferrocarril a la periferia urbana: ¿una amenaza o una oportunidad para la consolidación de un modelo de ciudad? *Ciudades*, (11), 81-104. <http://uvadoc.uva.es/handle/10324/10296>
- Rodríguez-Virgili, J., Portilla-Manjón, I. y Sierra-Iso, A. (2022). Cuarenta años de polarización ideológica en España. *Revista Empresa y Humanismo*, 25(2), 75-105. <https://doi.org/10.15581/015.XXV.2.75-103>
- Santos y Ganges, L. (2007). *Urbanismo y ferrocarril. La construcción del espacio ferroviario en las ciudades medias españolas*. Fundación de los Ferrocarriles Españoles.
- Santos y Ganges, L. (2011). Comment intégrer le train dans la ville. Quelques réflexions depuis le cas espagnol. *Métropolitiques*. <https://metropolitiques.eu/Comment-integrer-le-train-dans-la-ville-Quelques-reflexions-depuis-le-cas-130-130>
- Santos y Ganges, L. (2016). Autofinanciación de los grandes proyectos urbanos: las sociedades de integración ferroviaria, de la entelequia embarazosa al riesgo fatal. *Revista Urban*, (10-11), 40-65. <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/3624/3710>
- Santos y Ganges, L. (2017, 25-27 de octubre). Grandes operaciones urbanas de soterramiento ferroviario en España: un grave error de modelo. En F. Allende, R. Cañada, G. Fernández, G. Gómez, N. López, A. Palacios, F. Rojo y M. J. Vidal (eds.), *Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global. Actas del XXV Congreso de la Asociación de Geógrafo Españoles* (pp. 1325-1334). Universidad Autónoma de Madrid. [https://uvadoc.uva.es/bitstream/handle/10324/26743/LSG\\_CongresoAGE2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://uvadoc.uva.es/bitstream/handle/10324/26743/LSG_CongresoAGE2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Santos y Ganges, L. (2019). Los patrimonios inmobiliarios de las entidades públicas empresariales en España y el riesgo de especulación: el caso de los patrimonios ferroviarios. En D. Porras Alfaro y J. Víñuela Angulo (comp.) *La ciudad. Espacio colectivo / intereses privados*. (pp. 189-200). Editorial Tecnológica de Costa Rica.
- Saus, M. A. (2019). Desafíos de gestión local ante políticas nacionales de transporte. El caso de Santa Fe en la recuperación ferroviaria argentina. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (19), 5-28. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-17902019000100005>
- Saus, M. A. (2021). Renta total agraria en la ciudad neoliberal. Recuperación de infraestructuras ferroviarias, expoliación de bienes comunes y urbanización en la Argentina sojera. *Territorios*, (45), 215-237. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.9259>
- Saus, M. A. y Visentini, C. (2022). Planificación territorial y recuperación del ferrocarril de cargas en la Argentina: una revisión crítica sobre la integración regional suramericana. *Territorios*, (47), 1-20. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.9113>
- Sueiro, M. (2011, 12 de diciembre). La nueva estación de tren de Ourense llevará la firma de sir Norman Foster. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/elmundo/2011/12/12/galicia/1323705755.html>
- Taboada, P. (2014, 16 de mayo). Ourense boicoteará una estación de tren que no sea la de Norman Foster. *El País*. [https://elpais.com/ccaa/2014/05/16/galicia/1400259014\\_175945.html](https://elpais.com/ccaa/2014/05/16/galicia/1400259014_175945.html)
- Thorne, M. (2001). *Modern Trains and Splendid Stations: Architecture, Design, and Rail Travel for the Twenty First Century*. The Art Institute of Chicago. Merrell.
- Treneando. (2011, 13 de diciembre). Norman Foster construirá la nueva estación intermodal de Ourense, como un nuevo ícono para la ciudad. <https://treneando.com/2011/12/13/norman-foster-constru>

ra-la-nueva-estacion-intermonal-de-ou-  
rense-un-nuevo-icono-para-la-ciudad/

Tribunal de Cuentas. (2016). informe de fiscalización  
de la actividad de las sociedades públicas  
de integración del ferrocarril participadas  
por ADIF-Alta Velocidad (Informe n.º1311).  
[https://cartagenaaltavelocidad.es/  
wp-content/uploads/2022/06/I1311\\_Inf.-Fiscalizaci%C3%B3n-SIF\\_TCu.pdf](https://cartagenaaltavelocidad.es/wp-content/uploads/2022/06/I1311_Inf.-Fiscalizaci%C3%B3n-SIF_TCu.pdf)

Ureña, J., Garmendia, M., Coronado, J. y Santos  
Ganges, L. (2012). El análisis de red en  
las ciudades intermedias sobre líneas de  
Alta Velocidad Ferroviaria. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 44(173), 483-497.  
[https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/  
article/view/76146](https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76146)



Sección. Investigación | Section. Research | Sección. Pesquisa

Artículo revisado por pares académicos.

## Elementos para definir un modelo de ocupación del territorio en las ciudades colombianas

**Zuly Ximena Sánchez Torres.** Magíster en Economía Urbana y Regional de la Universidad Sergio Arboleda. Funcionaria en la Alcaldía de Villavicencio. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8009-4681> Correo electrónico: [zulyximena@gmail.com](mailto:zulyximena@gmail.com)

**Alex Smith Araque Solano.** Magíster en Economía de la Universidad Nacional de Colombia. Docente de la Universidad Sergio Arboleda. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6329-5086> Correo electrónico: [aaraque@gmail.com](mailto:aaraque@gmail.com)

**Recibido:** 28 de julio de 2022

**Aprobado:** 15 de diciembre de 2022

**Publicado:** 13 de diciembre de 2023

**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.



**Conflictos de intereses:** los autores han declarado que no existen conflictos de intereses.

### Resumen

Un modelo eficiente de ocupación del territorio es un acuerdo colectivo que supera la dualidad de elección entre compacto o disperso y se centra en las posibilidades de financiamiento de los costos de la aglomeración. Elegir los costos como variable central en la definición de la ocupación indica que su determinación es política y no técnica. En este artículo se evalúa la densidad de 1101 municipios de Colombia en su categorización de ruralidad del sistema nacional de ciudades para el año 2018 y se identifican dos instrumentos de política con los cuales las administraciones locales puedan modular la ocupación del territorio; el tamaño medio de predio urbano y el valor catastral urbano. El desbordamiento de los centros de los distintos sistemas de ciudades sugiere decisiones políticas que no han sido responsables debido a la baja asociación entre densidad y tributación.

**Palabras clave:** expansión urbana, ocupación, territorio, densidad, ciudades.

## Elements for Defining a Territory Occupation Model in Colombian Cities

### Abstract

An efficient model of territory occupation is a collective agreement that transcends the duality of choice between compact or dispersed development and focuses on the financing possibilities of agglomeration costs. Choosing costs as the central variable in defining occupation indicates that its determination is political rather than technical. This paper evaluates the density of 1101 municipalities in Colombia based on their categorization of rurality within the national city system for the year 2018. It identifies two policy instruments through which local administrations can modulate territory occupation: the average size of urban plots and the urban cadastral value. The spill-over of centers of the different city systems suggests political decisions that have not been responsible due to the low association between density and taxation.

**Keywords:** urban expansion, occupation, territory, density, cities.

## Elementos para definir um modelo de ocupação do território nas cidades colombianas

### Resumo

Um modelo eficiente de ocupação do território é um acordo coletivo que supera a dualidade de escolha entre compacto ou disperso e foca nas possibilidades de financiamento dos custos da aglomeração. A escolha dos custos como variável central na definição da ocupação indica que a sua determinação é política e não técnica. Este documento avalia a densidade de 1101 municípios da Colômbia em sua categorização de ruralidade do sistema nacional de cidades para o ano 2018 e identifica dois instrumentos políticos com os quais as administrações locais podem modular a ocupação do território; a dimensão média dos imóveis urbanos e o valor cadastral urbano. O transbordamento dos centros dos diferentes sistemas de cidades sugere decisões políticas que não têm sido responsáveis devido à baixa associação entre densidade e tributação.

**Palavras-chave:** expansão urbana, ocupação, território, densidade, cidades.

## Introducción

El acelerado proceso de urbanización a nivel global dirige las preocupaciones de los planificadores urbanos a encontrar un modelo eficiente de ocupación del territorio. Como en la ocupación el problema central es la eficiencia, la relación costo-beneficio es relevante para definir un modelo de ciudad como el planteado en la Nueva Geografía Económica (NGE) (Fujita *et al.*, 2001). La elección entre un modelo de ciudad dispersa o de ciudad compacta es modulada por los costos urbanos, infraestructuras, consumo de suelo, congestión, etc. (Ewing y Cervero, 2010; Hortas-Rico y Solé-Ollé, 2010; Hortas-Rico, 2014; Gordon *et al.*, 2007; Brueckner, 2000; Torrens y Alberti, 2000). De ahí que, territorios con grandes beneficios y rendimientos crecientes a escala podrán financiar los costos de tener un modelo u otro. El problema surge cuando la administración municipal opta por modelos que incurren en costos superiores a los beneficios que obtienen los agentes, como ocurre con muchas ciudades del mundo, incluidas las colombianas, donde se habilitan grandes áreas para urbanizar sin los recursos de inversión para infraestructura.

Las administraciones locales deben elegir un modelo de ocupación adecuado para cada municipio; por lo cual, necesitan indicadores que permitan evaluar la situación particular en cada caso. En este trabajo se revisa la producción académica relacionada con el modelo de ciudad y las consecuencias de la expansión urbana, así como se modela la densidad urbana como proxy de la ocupación del territorio. Para ello, se utilizan diferentes elementos predictores. En primer lugar, se considera el logaritmo de la población urbana del 2005 como medida de las presiones iniciales de la ocupación. En segundo lugar, se aproxima la eficiencia administrativa en la prestación de servicios y el ingreso y la disponibilidad de recursos para inversiones en infraestructura, con el índice de desempeño fiscal y la actualización catastral. Por último, se consideran las condiciones de la aglomeración económica con la tipología de sistema urbano al cual pertenecen

cada uno de los 1101 municipios de Colombia en el año 2018, así como las presiones sobre la estructura urbana, las cuales se miden según el tamaño promedio de los predios. Posteriormente, se contrastan los resultados con los ingresos tributarios per cápita y el pago de impuesto predial per cápita como indicadores de la capacidad de financiamiento de los costos urbanos. Finalmente, se evalúa si el modelo de ocupación elegido sería adecuado en función del conjunto de restricciones socioeconómicas y espaciales. De este ejercicio surgen dos elementos sobre los cuales las administradoras locales pueden tomar decisiones para evitar que el crecimiento urbano supere la capacidad de respuesta del municipio. En el último apartado, se discuten los resultados y se presentan las conclusiones.

## La ocupación del suelo

Si bien las ventajas de la ciudad difusa y la compacta se ha discutido bastante, se puede señalar que no hay un modelo óptimo de ocupación de ciudad; la decisión por uno u otro depende de los costos que generen y de la posibilidad de sufragarlos (Biderman *et al.*, 2018). En este sentido, las sociedades deben elegir la ocupación como un problema de optimización en el cual maximicen su función de utilidad agregada frente a sus restricciones presupuestarias. Así, la visión heterodoxa del mercado autorregulado converge en lo que Abramo (2011) entiende como las convenciones urbanas que van configurando el orden urbano a lo largo del tiempo.

Se han identificado cuatro formas de ocupación y crecimiento urbano. La primera se produce cuando una nueva edificación ocupa las áreas vacantes dentro del tejido urbano existente, a esta se le denomina llenado del suelo. La segunda es el crecimiento difuso que ocurre cuando se expanden los límites del área urbana de manera continua con las construcciones existentes. La tercera es el crecimiento en forma de salto de rana, disperso en zonas sin ocupar y sin continuidad en la trama urbana. Finalmente, el crecimiento que se origina

por ocupación de áreas urbanas no contiguas (islotes) hasta llegar a unirse (Banco de Desarrollo de América Latina, 2017).

Asimismo, se identifican diferencias en relación con la expansión urbana entre ciudades de países desarrollados y las de aquellos en desarrollo. En las primeras, existe un patrón de crecimiento urbano caracterizado por la ocupación difusa periférica de baja densidad en zonas suburbanas o rurales a las cuales migran hogares de altos ingresos en busca de mejor calidad ambiental, mayores áreas de viviendas y mejores ofertas urbanas. Esta forma de ocupación supone el uso del automóvil, demanda alto consumo de suelo e implica altos costos en infraestructura vial y de servicios (Ewing y Cervero, 2010; OECD, 2018; Hanlon, 2019; Hortas-Rico y Solé-Ollé, 2010; Brueckner, 2000). El modelo compacto se centra en el peatón de forma que promueve el transporte masivo para alcanzar mayor eficiencia en el uso y asignación del suelo urbano; sin embargo, presenta externalidades negativas como la congestión. Además, con el desarrollo de tecnologías de información, ha provocado el declive de centros comerciales y la implementación de enfoques ecológicos al transporte urbano, como medidas frente al cambio climático (Rubiera Morollón et al., 2016).

En las regiones de países en desarrollo el problema central de la urbanización se deriva del amplio conjunto de condiciones endógenas. Un alto volumen de población con bajos ingresos aporta poco al financiamiento de ciudades más productivas, lo que a su vez dificulta la mejora del ingreso de los hogares. Así las cosas, en las periferias urbanas se localizan hogares de bajos ingresos, sin bienes públicos y altos costos de transporte agregados por las dificultades del transporte masivo. El desorden en estas ciudades es la característica de lo que Abramo (2012) define como ciudades confusas. En este sentido, la política urbana se convierte en un instrumento indispensable para configurar la estructura espacial y garantizar su financiamiento. A través de la coordinación de decisiones de localización y con el

soporte financiero del mercado del suelo, se busca establecer un orden espacial adecuado (Abramo, 2011).

## Las mediciones de la ocupación

Las mediciones de la dispersión han empleado una amplia variedad de técnicas, Torrens y Alberti (2000) analizan las que incluyen gradientes de densidad, enfoques basados en la superficie, técnicas geométricas, dimensión fractal, técnicas arquitectónicas y fotogramétricas, mediciones de la composición del paisaje y la configuración espacial, así como cálculos de accesibilidad. Estas técnicas se emplean para tratar de caracterizar variables como la densidad, dispersión, entorno construido y accesibilidad. Los autores concluyen que cada técnica tiene sus limitaciones y que es necesario seguir avanzando en el desarrollo de análisis de simulación dinámicos e interactivos y enfocados en la realidad.

El análisis de imágenes satelitales y mapas históricos han permitido apreciar el crecimiento urbano y realizar mediciones sobre la densidad poblacional y la densidad de construcción en 200 ciudades del mundo, en los últimos 20 años (Angel et al., 2016). El análisis de la elasticidad entre entorno construido y la comutación ha sido utilizado por varios estudios cuyo mayor resultado es la inelasticidad de los viajes frente al entorno construido (Ewing y Cervero, 2010). De otra parte, las finanzas públicas son un factor determinante de la expansión; cuanto mayor es la dependencia de los impuestos a la propiedad como fuente de impuestos locales, menor es el nivel de expansión, (Mcmillan, 2018). En estudios de ciudades europeas, la variable impuestos tiene una fuerte relación con el crecimiento urbano disperso (*sprawl* en inglés) (Hortas-Rico, 2014).

La huella urbana ha sido una variable central en algunos estudios para grandes regiones con altos volúmenes de población, como ocurre en India y China. Para medirla se han empleado fotos satelitales, geodetectores y sistemas de información geográfica (gis), con datos que miden la dimensión de la expansión en intervalos de tiempo y para zonas determinadas. Se han

encontrado niveles exagerados de expansión en ciudades como Shanghái, Chennai y Hyderabad (Tian et al., 2017; Padmanaban et al., 2017; Sudhira et al., 2004). Dentro de la discusión sobre el modelo de ocupación, existe cierto consenso en reforzar la relevancia del Distrito Central de Negocios si se quiere adoptar un modelo compacto, o centralidades en el caso disperso. Sin embargo, pocos se detienen a estudiar el cómo hacerlo (Rubiera Morollón et al., 2016; Tian et al., 2017; Padmanaban et al., 2017; Mcmillan, 2018; Hortas-Rico, 2014).

En América Latina los estudios en el tema son escasos (Barragán y de Andrés, 2016), tal vez porque el fenómeno hasta ahora empieza a generar alerta en ciudades grandes e intermedias y principalmente ciudades costeras con ubicación geoespacial privilegiada. En esta región, el crecimiento por expansión ocupa mayor porcentaje, 43 % (Banco de Desarrollo de América Latina, 2017). Para el caso particular de Córdoba, Argentina, Marengo (2013), expone cómo se han concentrado esfuerzos por limitar la expansión en esta ciudad, incluyendo en su normativa el manejo de variables de ordenamiento del suelo, como la definición de un tamaño de lote. En el caso de Colombia, apenas se derivan preocupaciones por la ocupación del territorio nacional y de sus sistemas de ciudades en virtud de las distintas intervenciones urbanas no sincronizadas de los alcaldes con los planes de ordenamiento territorial (POT). Algunos trabajos que muestran el interés por este tema son el estudio realizado por IDOM (2018) sobre el crecimiento de la huella urbana para Bogotá región en 20 años, en la vigencia la Ley 388 de 1997 (Colombia, 1997), el sistema de ciudades del Departamento Nacional de Planeación (DNP), (2014a; 2014b) y la reciente Ley Orgánica de Región Metropolitana (Congreso de Colombia, Ley 2199 de 2022) que expresa la necesidad de sincronizar las intervenciones territoriales a escala supramunicipal.

De otro lado, son numerosos los intentos por medir la dispersión de la ocupación, pero ¿qué define la forma de ocupación? Según la teoría económica, los agentes votan con los pies (Tiebout, 1956; Oates, 2005); es decir, evalúan

las distintas jurisdicciones en función de la oferta de bienes públicos y los costos asociados y se mueven hacia aquellas que se alinean con sus expectativas de desarrollo. Por lo tanto, la decisión de localización se configura en un hecho político; es un voto por una cesta de bienes, soportado en la racionalidad individual, como lo señala la NGE (Fujita et al., 2001). En este sentido, el crecimiento poblacional, los ingresos de los hogares, los costos de transporte y el financiamiento de las inversiones en bienes públicos se convierten en variables asociadas a esta elección (Brueckner, 2000; Gordon et al., 2007; Torrens y Alberti, 2000; Hortas-Rico, 2014).

## La necesidad de un modelo de ocupación en Colombia

En Colombia, la Ley 388 de 1997 ordena establecer el modelo de ocupación en cada POT de las ciudades. Sin embargo, solo 63 de 136 municipios estudiados por el Ministerio de Vivienda (2017) tienen un modelo de ocupación incluido en los POT de primera generación. Los municipios restantes solo definieron la clasificación del suelo. Ahora bien, solo 18 municipios revisaron sus POT y, de ellos, 13 incorporaron un modelo de ocupación. Definir un modelo implica fijar

La estrategia de localización y distribución espacial de las actividades, determinar las grandes infraestructuras requeridas para soportar estas actividades y establecer las características de los sistemas de comunicación vial que garantizarán la fluida interacción entre aquellas actividades espacialmente separadas. (art. 12, parágrafo 1, Ley 388 de 1997)

Las decisiones de la política de ordenamiento territorial implican altos costos sociales y económicos al no contemplar un modelo adecuado de ocupación vinculado al financiamiento de los costos de infraestructura vial, servicios públicos y equipamientos, además de los costos ambientales (Gómez-Antonio et al., 2016; Brueckner, 1987; Fujita y Ogawa, 1982). La norma en Colombia provee criterios técnicos para la selección de infraestructuras que sopor-

tan el desarrollo de actividades y su movilidad de su modelo de ocupación. El mandato es claro: densifíquese o disperse las actividades poblacionales en función de los soportes urbanos. Así lo señala explícitamente para las decisiones de expansión, al menos en lo relacionado con los servicios públicos, (art. 12, parágrafo 2, Ley 388 de 1997). La decisión sobre el modelo debe considerar al menos la perspectiva económica del financiamiento de estos soportes. En este sentido, las revisiones en proceso de los POT, lideradas por los alcaldes de cada municipio, son una oportunidad para ofrecer un enfoque técnico en la decisión política del modelo a adoptar (Camelo Garzón et al., 2015).

## Un modelo explicativo de la ocupación

De acuerdo con la revisión de la literatura que explica la expansión urbana, sus costos, consecuencias y los estudios que se centran en medirla, se propone la estimación de este fenómeno para las ciudades colombianas teniendo en cuenta su clasificación en el sistema de ciudades en virtud de la configuración de las conmutaciones y movimientos de población derivadas y su determinación de la ocupación. Se toman las variables que explican la expansión (Brueckner, 2000) y se propone una ecuación para estimar por mínimos cuadrados ordinarios, que ofrezca resultados sobre la densidad poblacional urbana, como proxy de la dispersión de la ocupación:

$$\text{lden\_u\_2018} = \alpha_0 + \alpha_1 \text{Lpob\_u\_2005} + \alpha_2 \text{I\_d\_Fiscal\_2018} + \alpha_3 \text{Lam\_pred\_u\_m2} + \alpha_4 \text{Catrurcode} + \alpha_5 \text{Laval\_cat\_u} + \mu \quad (1)$$

La variable dependiente  $\text{lden\_u\_2018}$  es el logaritmo de la densidad urbana en el 2018, año del último censo de población, y se incorpora la inercia de la dinámica poblacional mediante la población urbana del municipio en el censo del 2005,  $\text{Lpob\_u\_2005}$ . Es decir, municipios con alta población en 2005 atraen población por la fuerza de la aglomeración económica de forma que el signo esperado es

positivo. La fuerza moduladora de la ocupación se establece en el equilibrio de ofertas urbanas y los costos de financiamiento de estas. Para el efecto se incorpora el índice de desempeño fiscal,  $\text{I\_d\_Fiscal\_2018}$  que establece seis indicadores financieros: autofinanciación de los gastos de funcionamiento, respaldo del servicio de la deuda, dependencia de las transferencias de la nación y las regalías, generación de recursos propios, magnitud de la inversión y la capacidad de ahorro de los municipios. Nótese que la magnitud de la inversión define las ofertas urbanas.

La condición de urbanización o ruralidad de un municipio se introduce con el tamaño medio de los predios urbanos,  $\text{Lam\_pred\_u\_m2}$ . En municipios de perfil rural, el área media de los predios será mayor a los altamente urbanizados; se espera un signo negativo. La densificación implica tamaños menores de los predios y, como consecuencia, congestión. Esta variable también se puede puntualizar como un instrumento de política, ya que es definida por las administraciones públicas.

La consideración de la situación del municipio en el sistema de ciudades cambia la configuración del modelo de ocupación. No es lo mismo ser un centro de un sistema que un municipio periférico o aislado. En este sentido, la variable  $\text{Catrurcode}$  señala la clasificación de las ciudades en el contexto del sistema de ciudades. Ahora bien, la ocupación solo transfiere riqueza a los propietarios del suelo, lo cual afecta las finanzas municipales de forma que la tributación y, en particular, la captura de valor del suelo podrían ser instrumentos de control de la densidad y ordenamiento territorial. Se incluye el avalúo catastral,  $\text{Laval\_cat\_u}$ . Esta variable se introduce como factor cuya base es el municipio rural.

## Los datos

Los datos utilizados en las estimaciones y cálculos realizados se toman de los censos poblacionales de 2005 y 2018, del Marco Geoestadístico Nacional (MGN) del Departamento

mento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para 2018 y del portal Territorial, Terridata, del DNP para 1101 municipios de Colombia. La densidad urbana se calcula tomando la población urbana por cada municipio del censo del 2018 y dividiéndola sobre el área urbana de cada uno de los 1101 municipios de Colombia según la clasificación de la Divipola DANE, tomada del MGN. El índice de desempeño fiscal es tomado del portal Terridata, descarga por dimensión, dimensión 7, para los 1101 municipios. El tamaño promedio de los predios en metros cuadrados, Am\_pred\_u\_m2, que corresponde al área urbana en metros cuadrados sobre el número de predios urbanos, fue tomado del portal Terridata del DNP para el año 2017, para cada municipio.

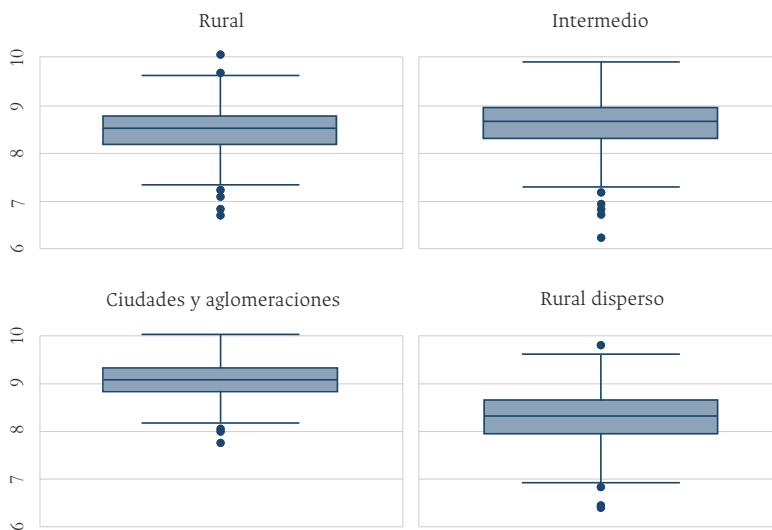
La categoría de ruralidad, Catrurcode en este artículo, es la que asigna el DNP dentro del sistema nacional de ciudades de todos los municipios de Colombia, según las categorías municipales establecidas por la Misión para la transformación del campo del DNP (2014) y el DANE: ciudades y aglomeraciones (C&A), ciudades intermedias (I), municipios rurales (R) y municipios rurales dispersos (RD).

El avalúo catastral urbano es el valor económico en millones de pesos corrientes del suelo de cada municipio. Este es tomado del portal territorial, dimensión 15 o del ordenamiento territorial, subcategoría catastro para el año 2017.

## Las variables

En la figura 1 se presenta la variable densidad urbana en un diagrama de caja, de acuerdo con la clasificación municipal. La configuración del diagrama muestra la dispersión de las observaciones por cuartiles, así como los valores mínimos y máximos. En datos distribuidos normalmente, el primer cuartil se encuentra entre el valor mínimo, que corresponde al bigote inferior, y el borde de la caja. El cuartil dos es la media que iguala a la mediana y se encuentra en la línea que divide la caja en dos. El tercer cuartil se encuentra entre esta línea y el borde de la caja. Finalmente, el último cuartil se ubica entre el borde y el bigote superior. Los puntos por fuera de los bigotes muestran valores atípicos de las densidades.

**Figura 1.** Logaritmo de la densidad poblacional urbana (2018)



**Fuente:** elaboración propia con datos del DANE (2018).

De acuerdo con la figura 1, la caja más homogénea es la de c&A. En primer lugar, algunos de los municipios de estos sistemas de ciudades muestran densidades muy bajas, se trata de municipios periféricos. Es el caso de Honda (Tolima) con 7.75, Yumbo (Valle) con 7.98 y Puerto Colombia (Atlántico) con 8.03. En segundo lugar, su mediana está cerca de 9.06 en logaritmos o 8613 personas por kilómetros cuadrados en niveles. En tercer lugar, no hay atípicos de densidad superior en esta clasificación ni en  $\tau$ . En cambio, sí las hay en R y RD, como Magüí (Nariño) con 9.8 para rural disperso y en rural para Mosquera (Nariño) y Sitio nuevo (Magdalena) con 10 y 9.6, respectivamente, en logaritmo. Los atípicos de densidad inferior son notables en todas las categorías.

El índice de desempeño fiscal,  $I_d$ \_Fiscal\_2018, evalúa de manera global la gestión y los resultados en términos fiscales de los municipios mediante el análisis de 6 indicadores: auto-financiamiento de los gastos de funcionamiento, respaldo del servicio de la deuda, dependencia de las transferencias de la nación y regalías, generación de recursos propios, magnitud de la inversión y capacidad de ahorro, en 5 rangos de desempeño, como se muestran en la tabla 1.

De los 1101 municipios, 69 muestran un indicador solvente. En primer lugar, se encuentra el municipio de Cota (Cundinamarca) con 92.07 %; en segundo lugar, aparece Monterrey (Casanare), que a pesar de estar clasificado como municipio rural de categoría 6 tiene un índice de 90.07 %. En el caso de Bogotá, la ciudad más grande del país, el índice es de 85.36 %, por el cual ocupa el puesto 13.

De otra parte, la variable del tamaño promedio de los predios en metros cuadrados evidencia cómo este se reduce en grandes ciudades. En algunas ciudades de menor tamaño, como Candelaria (Valle), el tamaño promedio es inferior al del centro. La media para esta ciudad es de 73  $m^2$ , mientras que en Cali es de 221  $m^2$ . Las 20 ciudades con mayor población tienen un promedio de tamaño promedio alrededor de los 300  $m^2$ ; en el extremo inferior está Bogotá con 165  $m^2$  y en el extremo superior, Villavicencio con 466  $m^2$ . Asimismo, se encuentran  $\tau$  con densidad alta. En la tabla 2, se presenta la situación promedio de población, predios y avalúo catastral por categorías de ruralidad en las categorías urbanas.

**Tabla 1.** Rangos de desempeño fiscal (2018)

Rangos de desempeño fiscal	Solvente	Sostenible	Vulnerable	Riesgo	Deterioro
	$\geq 80$	$\geq 70$ y $80$	$\geq 60$ y $70$	$\geq 40$ y $60$	$< 40$

**Fuente:** DNP (2020).

**Tabla 2.** Población, predios y avalúo catastral promedios por categorías de ruralidad (2018)

Categorías de ruralidad	Frecuencia	Población 2018	Predios	Avalúo
Ciudades y aglomeraciones	117	266 649.8	87 800.9	9 165 764.0
Intermedio	313	25 361.2	9101.6	267 616.5
Rural	373	14 677.3	5643.1	103 634.4
Rural disperso	298	11 917.3	4312.9	81 644.6

**Fuente:** elaboración propia con datos de DANE (2018).

Las cifras muestran la situación de las variables en la clasificación del municipio. En efecto, de las cuatro categorías, C&A tienen los mayores índices de población, mayor número de predios y mayor valor catastral. A esa categoría la sigue I, luego R y, por último, RD. El 10 % de los municipios tienen categoría C&A; estos concentran el 84 % de la población.

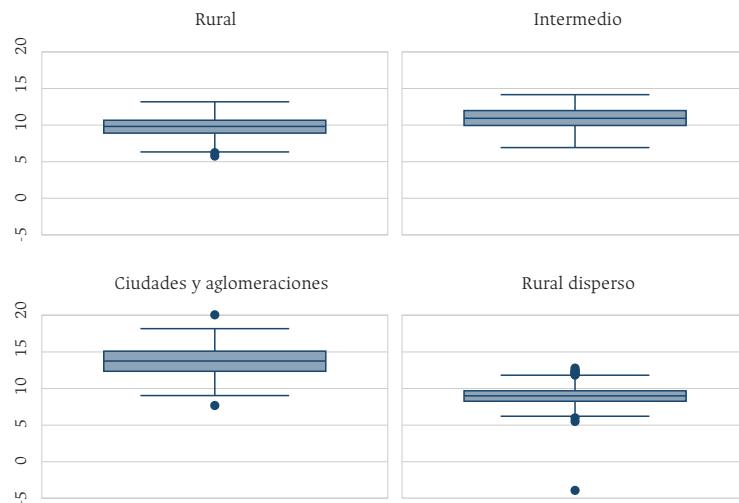
En la figura 2, se muestra un diagrama de cajas y bigotes para la variable avalúo catastral urbano, en las categorías municipales señaladas. Los mayores valores catastrales están en C&A, con valores homogéneos pero atípicos en ambos bigotes. En este diagrama, Bogotá se encuentra en el límite superior con 20.07 y el municipio de Nariño, en el Departamento de Nariño, en el inferior con 7.69. Sumado a esto, también es posible apreciar que la distribución es homogénea en municipios intermedios sin valores atípicos, pero en los R y RD se encuentran numerosos valores atípicos. En RD, los atípicos superiores son municipios con presencia de actividad extractiva de hidrocarburos. Como las mayores rentas desplazan los usos menos rentables hacia la periferia, los centros de las

ciudades concentran los mayores valores. Si la ciudad tiene un alto valor catastral significa que tiene un perímetro urbano amplio. Esto explica mayores densidades en ciudades con mayor valor catastral, ya que son suelos con usos más rentables por metro cuadrado.

## Los resultados de las estimaciones

Los resultados de la estimación se muestran en la tabla 3. La primera columna presenta las variables independientes del modelo; la segunda, los estimadores, y la columna final, la significancia estadística de la variable, como la probabilidad de encontrar un estimador superior al encontrado. En este sentido, todas las variables son estadísticamente significativas al 99 %; excepto la categoría rural disperso, la cual podría serlo al 80 % de confianza. En general el r-cuadrado ajustado es bueno; se tiene que el 67 % de la varianza de la densidad poblacional en 2018 es explicada por las variables del modelo.

**Figura 2.** Avalúo catastral urbano (2017)



**Fuente:** elaboración propia con datos de DNP-Terridata (2021).

**Tabla 3.** Logaritmo de la densidad poblacional en los municipios de Colombia (2018)

Variable	Estimador*
Población 2005	0.3273
Desempeño Fiscal	0.0079
Tamaño del predio	-0.6448
Avalúo urbano	-0.2375
<b>Categoría de ruralidad</b>	
Rural disperso	-0.0494
Intermedio	0.3295
Ciudades y aglomeraciones	0.1060

**NOTA:** R2\_ADJ=0.67. \* NIVEL DE CONFIANZA DEL 99%.

**Fuente:** elaboración propia (2022).

De acuerdo con los resultados, un municipio, por ejemplo, con una población de 200 000 habitantes en 2005 vio crecer su densidad poblacional un 32.73 % en el año 2018, frente a un municipio de 100 000 habitantes en el año 2005. En otras palabras, los municipios con alta población en 2005 atrajeron mucha más población en el período intercensal de forma que, en 2018, su densidad se incrementó a un ritmo superior a los de baja población. Nótese que este resultado debe ser modulado por la categoría de municipio. En los municipios con espacio para crecer, es decir, los I, se observa una mayor densidad poblacional. Las C&A incrementaron su densidad, pero solo en aproximadamente un tercio de los municipios intermedios.

El índice de desempeño fiscal tiene poco efecto frente a la dinámica de ocupación. Incrementar el índice en 10 puntos porcentuales se traduce en un incremento de 8 puntos básicos en la densidad poblacional. A pesar de esta relación relativamente baja, el signo indica que la presencia de un municipio con una sólida capacidad tributaria, la cual le permite financiar la oferta de bienes públicos y el funcionamiento del Estado local, induce a los individuos a moverse a estos municipios. El tamaño medio del predio exhibe una relación inversa, un aumento del 100 % en el tamaño medio de los predios urbanos causaría una disminución del 64 % de

la densidad. Es decir, los R, con predios de gran tamaño tienen muy bajas densidades.

El signo negativo del avalúo urbano es consistente con los planteamientos del federalismo fiscal y la NGE. En municipios con altas densidades de población, la localización implica un mayor valor del suelo, lo que a su vez influye en la selección de los hogares. Allí se localizan quienes pueden pagar altas rentas. De manera similar, un aumento en el avalúo conlleva una mayor carga tributaria, lo que provoca que los agentes se desplacen a otras localidades debido a la competencia entre municipios del sistema de ciudades para atraer hogares.

Finalmente, se debe señalar que los RD pierden población frente a los R, ocurre un efecto de vaciamiento de estos en favor de los I, fundamentalmente, y de las C&A. Para acercar la mirada sobre los municipios de mayor urbanización, se corrió la regresión para municipios con áreas urbanas superiores a la media de la variable en el país, 480 municipios. Los resultados se presentan en la tabla 4, cuya estructura es la misma de la tabla anterior. Todas las variables explican el modelo con un nivel de confianza superior al 99 %.

**Tabla 4.** Logaritmo de la densidad poblacional en los municipios de Colombia con áreas urbanas superiores a la media (2018)

Variable	Estimador*
Población 2005	0.2745
Desempeño Fiscal	0.0079
Tamaño del predio	-0.7805
Avalúo urbano	-0.1741
<b>Categoría de ruralidad</b>	
Rural disperso	-0.1592
Intermedio	0.1116
Ciudades y aglomeraciones	0.2612
Constante	12.2056

**Nota:** R<sup>2</sup>\_adj=0.80. \* Nivel de confianza del 99%.

**Fuente:** elaboración propia (2022).

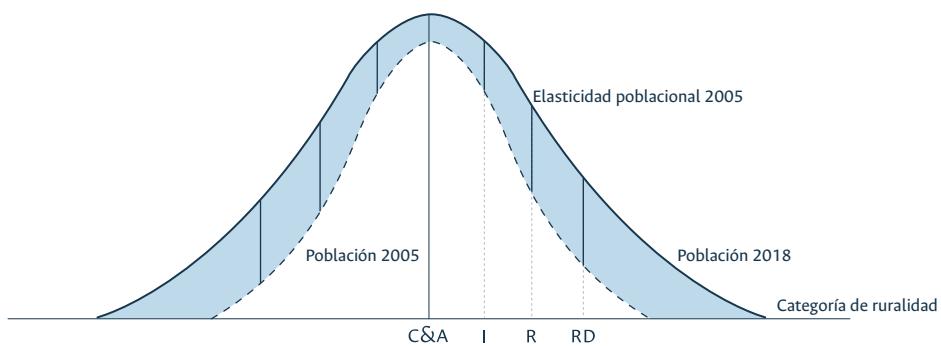
En este conjunto de municipios, el coeficiente de la población en 2005 muestra una ligera disminución, pero una prueba de Wald indica que, en términos estadísticos, es igual al coeficiente previo de 0.327; por lo tanto, se mantiene el análisis anterior. Una situación similar ocurre con la situación fiscal de los municipios. El coeficiente del tamaño medio del predio si cambió, tiene un impacto mayor en la densidad frente a todos los municipios. Se redujo en cerca de un 21 %, lo que muestra que los R e I de este grupo perdieran densidad frente a las C&A.

El avalúo catastral, al ser ciudades más grandes, tiene un efecto menor. Se incrementa el avalúo por definición, pero la reducción en la densidad es menor por las mayores ofertas urbanas. Es importante destacar que el índice de desempeño fiscal, en relación con los resultados del avalúo, y la falta de actualización catastral en la mayor parte de los municipios<sup>1</sup> sugieren que estos municipios tienen un incremento de ingresos vegetativo que les facilita la oferta y reduce la presión política. Los coeficientes de los distintos grupos de municipios sugieren un proceso de migración en cascada, desde municipios rurales dispersos y rurales al resto del país. Este fenómeno se acentúa especialmente en municipios más consolidados.

## La dinámica de ocupación por categoría de ruralidad

Si bien ya se tienen resultados sobre las categorías de municipios de manera general, es importante profundizar en las diferencias en los grupos o las distintas categorías de municipios. Los resultados se pueden observar en la tabla 5 en donde a excepción del índice de desempeño fiscal todas están en logaritmos. La primera columna corresponde a las variables, la segunda muestra los estimadores para los municipios RD, la tercera presenta los resultados para R, la cuarta para I, y la final, las C&A. El coeficiente de la población urbana en 2005 indica que municipios pequeños o con categoría rural disperso incrementaron su densidad poblacional en 35.3 %, mientras que en C&A la tasa es cerca de 9 puntos porcentuales menos. Esto significa que, a nivel del país, la curva de densidad se aplana, como muestra la figura 3. En el eje vertical se tiene la densidad y en el horizontal, la categoría de municipio. La distancia de las líneas verticales indica las diferencias del crecimiento poblacional en los municipios.

<sup>1</sup> El 73 % de los municipios tienen el catastro urbano desactualizado, el 74 % de los municipios tienen el catastro rural desactualizado o sin formar. Descarga por dimensión. Dimensión 15 (DNP, 2021).

**Figura 3.** Elasticidades de la densidad frente al tamaño de población

**Fuente:** elaboración propia (2002).

**Tabla 5.** Regresión por categorías de ruralidad

Variable	Dispersos	Rurales	Intermedio	Ciudades y aglomeraciones
Población urbana 2005	0.353 *	0.279 *	0.285 *	0.269 *
	0.028	0.0242	0.0242	0.0406
Índice desempeño fiscal 2018	0.00573	0.00396	0.0029	0.0174 *
	.0037	0.0027	0.003	0.0039
Área media predio	-0.536 *	-0.676 *	-0.812 *	-0.757 *
	.0375	0.033	0.0319	0.0428
Avalúo catastral urbano	-0.283 *	-0.171 *	-0.178 *	-0.222 *
	0.0219	0.0203	0.0212	0.0325
Constante	11.2 *	11.8 *	12.8 *	12.3 *
	0.375	0.301	0.287	0.428
r <sup>2</sup> _a	0.524	0.645	0.74	0.774

**Nota:** \* nivel de confianza del 99%.

**Fuente:** elaboración propia (2002).

En el modelo de los municipios RD, si en 2005 se tenían dos municipios con poblaciones de 5000 y 10 000 habitantes respectivamente, se puede observar que el segundo experimentó un aumento del 35.3 % en su densidad poblacional para el 2018. Ahora, en C&A, al considerar dos municipios con poblaciones de 100 00 y 200 000 habitantes, se puede evidenciar que el último presentó un incremento del 27 % en su densidad, poco más de 15 veces el aumento en la población del municipio disperso. Este es el caso de Soacha, con una población urbana de 655 025, o Soledad Atlántico, con 602 644.

Estos municipios tendrían incrementos poblacionales mayores en magnitud, pero menores en proporción a municipios RD, como Magüí (Nariño), el cual con una población urbana de 7325 tiene la más alta densidad en su categoría.

Ahora bien, el índice de desempeño fiscal tiene un efecto marginal sobre la densidad en los municipios excepto en C&A. Un municipio con índice de 80, solvente financieramente, ve incrementar su densidad en 17.4 % frente a otro sostenible, con un índice de 70. Las C&A pueden ofrecer mejores bienes públicos con el

manejo fiscal; de esta manera atraen más población, lo que no sucede con los municipios de las demás categorías. De otra parte, una relación inversa a las dos anteriores, se observa con el área media de los predios y el avalúo catastral de una ciudad. En el primer caso, los municipios con áreas medias de los predios superiores tienen densidades inferiores. En las C&A, las alturas, y con ello el menor tamaño del predio, son la salida a una mayor demanda de vivienda. Por su parte, el valor del avalúo catastral urbano indica que su incremento en 100 %, conlleva a que municipios con mayores densidades y, por tanto, mayores avalúos por efectos de la demanda de localización tengan menores densidades, un 22 % en promedio en C&A y 28.3 % en municipios RD.

En el caso de las dos grandes aglomeraciones del país, Antioquia y Cundinamarca, el incremento poblacional para los municipios que ya tenían poblaciones altas es superior a todos los anteriores modelos. Para Cundinamarca, el coeficiente es 76 % superior al de Antioquia,

como se observa en la tabla 6. Nótese las diferencias en las presiones de localización sobre estos departamentos. Un municipio de 200 mil habitantes frente a uno de 100 mil habitantes vio crecer su densidad en 56.2 % en Cundinamarca y cerca de 32 % en Antioquia. El desempeño fiscal tiene un efecto superior, cerca de 4 veces en Cundinamarca respecto de Antioquia. Las presiones sobre la ocupación se reflejan notoriamente en las áreas medias de los predios y los valores del suelo. Incrementar el área media del predio y la tributación crean una fuerza expulsora superior en Cundinamarca que en Antioquia; en el primero se encuentra una mayor densidad urbana. Ahora bien, de acuerdo con estos resultados, estas variables se pueden usar como instrumentos de política de ocupación: el municipio puede frenar el flujo poblacional con normas de predios de mayor tamaño y un pago tributario alto, o al menos tener actualizadas sus bases catastrales.

**Tabla 6.** Regresión en Antioquia y Cundinamarca

Variable	Antioquia	Cundinamarca
Población urbana 2005	0.319*	0.562*
	0.0409	0.0581
Índice desempeño fiscal 2018	0.00775	0.0304*
	0.0044	0.0065
Área media predio urbano m2	-0.726*	-0.854*
	0.477	0.0697
Avalúo catastral urbano	-0.215*	-0.395*
	0.362	0.0487
Constante	12.1*	11.2*
	0.416	0.569
r2_a	0.739	0.735

**Nota:** \* nivel de confianza del 99%.

**Fuente:** elaboración propia con datos de DANE (2018).

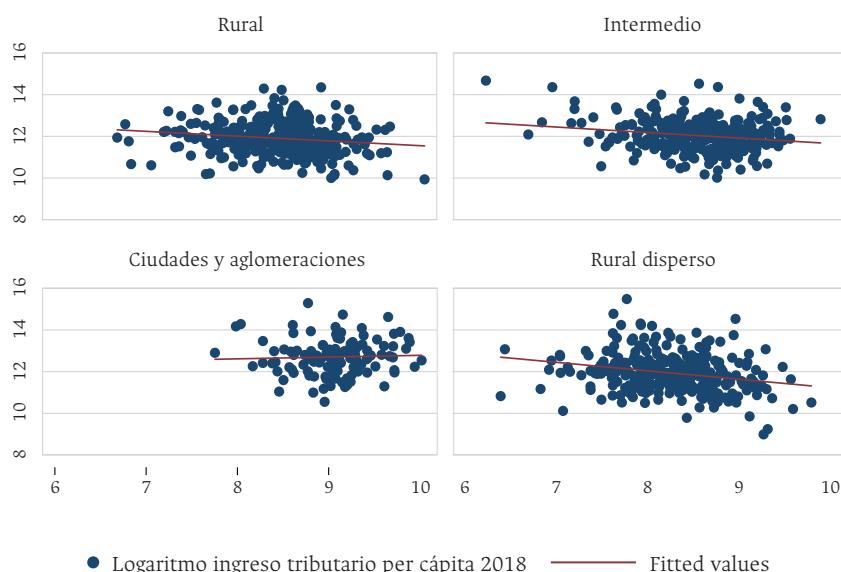
## La relación tributaria

Los ingresos tributarios son la fuente directa de financiamiento del municipio y se generan a través de los impuestos pagados por los ciudadanos. Estos ingresos permiten impulsar el desarrollo y el progreso de la localidad. En virtud de la conclusión del apartado anterior, la evaluación de la densidad poblacional urbana en 2018, los ingresos tributarios per cápita y el impuesto predial per cápita señalarían la consistencia de un modelo de ocupación y el financiamiento de sus costos. Los ingresos tributarios per cápita son mayores en las c&a, con una media de COP 328 841, pero con atípicos superiores en mayores tributaciones como Cota y Tocancipá (Cundinamarca) con COP 4 365 217 y COP 2 514 845, respectivamente, y Sabaneta (Antioquia) con COP 2 244 442; los tres, municipios industriales. Los habitantes de I tributan COP 168 109 per cápita, un poco más de la mitad de la tributación media de las c&a. Los municipios RD y R tributan en promedio la misma cifra.

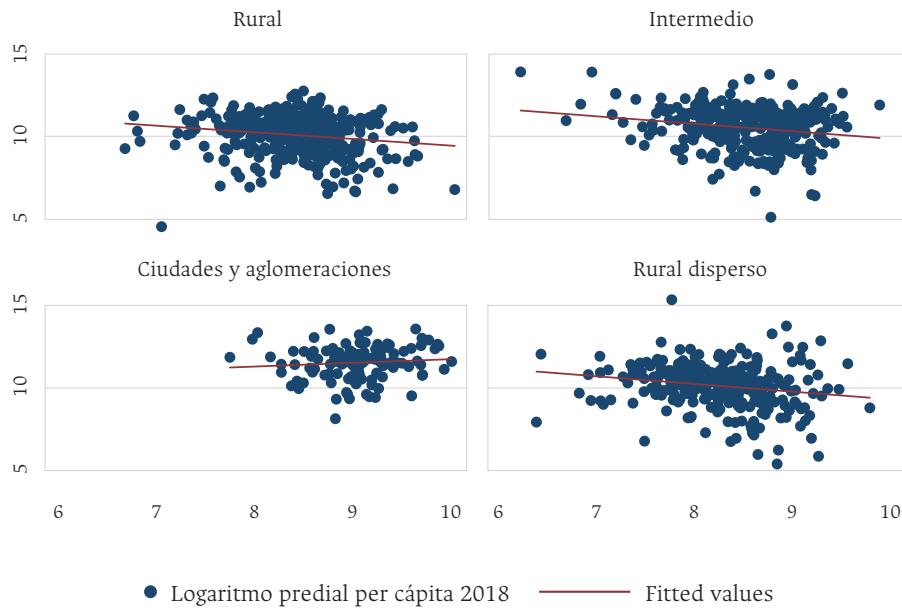
De acuerdo con la figura 4, en el país, los ingresos tributarios per cápita y la densidad del municipio tienen una relación negativa, con una ligera excepción en c&a. Es decir, los municipios se densifican sin reflejarse en la tributación, con lo cual se evidencia una contradicción con la oferta de bienes públicos señalados en la teoría.

La captura de valor permite compensar los costos del desarrollo del municipio como lo dice la NGE. El impuesto predial depende tanto del avalúo catastral como de la tarifa que apruebe el Concejo de cada municipio. En las c&a la media es de COP 96 900 per cápita de impuesto predial, lo cual es superior a las demás categorías de municipios. Las ci tributan en promedio el 37.5 % la de las c&a y los r y rd tienen una tributación del 24 % en comparación con lo tributado por habitante en las c&a. En la figura 5, se aprecia la misma situación anterior de no asociación en el mejor de los casos o asociación negativa entre la densidad y el valor promedio pagado por impuesto predial per cápita en todas las categorías.

**Figura 4.** Densidad urbana e ingreso tributario per cápita (2018).



**Fuente:** elaboración propia con datos del DANE (2018).

**Figura 5.** Densidad urbana e impuesto predial per cápita (2018)

**Fuente:** elaboración propia con datos de DANE (2018).

Solo en la categoría C&A hay una ligera pendiente positiva entre la densidad urbana y el valor del impuesto predial per cápita. Resulta矛盾的 que en las otras categorías se presente una tendencia decreciente, a medida que aumenta la densidad urbana disminuye el valor del impuesto predial per cápita. Es evidente que la calidad de vida se ve afectada en beneficio de los propietarios urbanos. Además de esta relación decreciente, las desactualizaciones catastrales y los límites institucionales establecidos por el Decreto 448 de febrero 4 de 2020, que fijan el valor máximo del impuesto predial en al menos el 60 % del valor comercial, generan fuertes desequilibrios en la financiación de los bienes públicos locales<sup>2</sup>.

## El modelo adecuado de ocupación

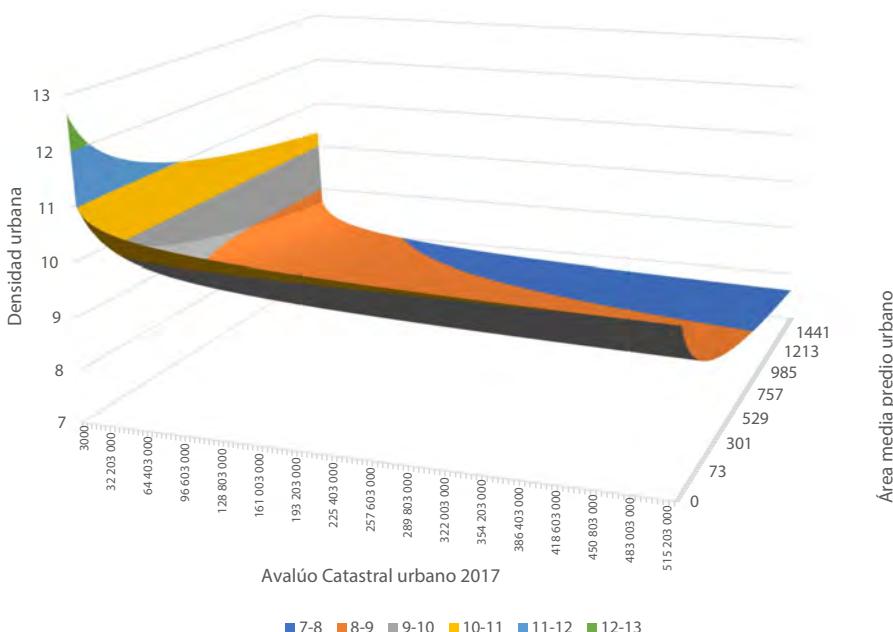
La densidad estimada puede ser considerada como el ideal razonable de expansión de cada municipio. De esta manera, al graficar la ecuación resultante, se asimila a la frontera de posibilidades de expansión difundida en la teoría de la firma. Por tanto, se propone un análisis de minimización de costos al cual debería enfrentarse cada administración local para definir su densidad óptima. Estos resultados se contrastan con los ingresos tributarios y el impuesto predial per cápita para fortalecer los aspectos de política ya señalados para ser aplicados por los administradores locales.

2 Terridata, descarga por dimensión (DNP, 2021).

Para el análisis de la firma, la teoría clásica plantea que existe un nivel de producción eficiente que se alcanza mediante una combinación óptima de factores de producción. Para el análisis de la producción de la ciudad, el nivel de producción se refiere a la densidad urbana, y los factores de producción corresponden al tamaño del predio y el avalúo catastral, según se analiza. La combinación óptima de estos factores conduce a que la ocupación de la ciudad sea eficiente. Con base en los resultados anteriores, se logra establecer que, debido a las condiciones de localización, área, población y valor catastral en cada categoría de ruralidad, es necesario adoptar combinaciones de factores asociados a los niveles de costos e ingresos, para el modelo de ocupación. De acuerdo con la ecuación de regresión, se obtiene la frontera de producción resultante de la combinación de los factores de producción para la categoría C&A, tal como se observa en la figura 6.

El eje x es el tamaño medio del predio urbano, el eje y es el avalúo catastral urbano y el eje z corresponde a la densidad urbana para cada municipio. Con relación a esta frontera, cada municipio podría compararse en función de las dos variables y su densidad. Un resultado sobre la función implicaría una eficiencia de grupo; en cambio, con un resultado por encima o debajo habría ineficiencia. Si la densidad está por encima de esta frontera, significa que se deben emprender acciones de política, tales como limitar el tamaño del predio o aumentar el recaudo de impuestos a la propiedad para contener el crecimiento desbordado. Por el contrario, si la densidad está por debajo de la frontera de eficiencia de producción, este municipio tiene la posibilidad de ajustar estas variables para alcanzar la media del grupo.

**Figura 5.** Logaritmo avalúo catastral urbano 2017



**Fuente:** elaboración propia con datos de DANE (2018).

## La minimización de costes de urbanización

Para evaluar la relación entre las variables y los resultados, se supone que la densidad,  $Q$ , es función del área del predio,  $AP$ , y del avalúo de la ciudad,  $AC$ , de acuerdo con la ecuación  $Q=AP^\alpha AC^\beta$ , en donde  $r$  y  $\omega$  son los precios de los factores de producción. El objetivo es determinar la forma menos costosa,  $C$ , de producir una determinada cantidad  $\bar{Q}$  de densidad. Por lo tanto, el problema por resolver es:

$$\begin{aligned} \text{Min } C &= rAP + \omega AC \\ &\text{s.a. } f(AP, AC) = \bar{Q} \end{aligned} \quad (2)$$

La solución de este problema de minimización depende de los precios  $r$ ,  $\omega$  y  $\bar{Q}$ , la cual se expresa como  $C^*(r, \omega, \bar{Q})$ . Esta función, denominada función de costes, mide los costos mínimos necesarios para producir  $\bar{Q}$  unidades cuando los precios de los factores son  $(r, \omega)$ . En este caso, los valores son los precios de elegir el tamaño del predio o el nivel de tributación que defina el avalúo consistente con la densidad elegida en términos políticos. Para resolver el problema, se iguala la tasa marginal de sustitución técnica entre área del predio y el avalúo a la relación de precios de los factores:

$$TMST = \frac{\alpha AP}{\beta AC} = \frac{r}{\omega} \quad (3)$$

$$\frac{\omega \alpha L}{r \beta} = AC \quad (4)$$

Se reemplaza este resultado en la función de producción para obtener las demandas condicionadas de factores:

$$AC^*(r, \omega, Q) = \left( \frac{r \beta}{\omega \alpha} \right)^{\frac{1}{\alpha+\beta}} Q^{\frac{1}{\alpha+\beta}} \quad (5)$$

$$AP^*(r, \omega, \bar{Q}) = \left( \frac{\omega \alpha}{r \beta} \right)^{\frac{1}{\alpha+\beta}} \bar{Q}^{\frac{1}{\alpha+\beta}} \quad (6)$$

Finalmente, al obtener las demandas, se deben reemplazar las ecuaciones en la función de costos.

$$C^* = rAP^* + \omega AC^* \quad (7)$$

$$C^*(r, \omega, \bar{Q}) = r \left( \frac{\omega \alpha}{r \beta} \right)^{\frac{1}{\alpha+\beta}} \bar{Q}^{\frac{1}{\alpha+\beta}} + \omega \left( \frac{r \beta}{\omega \alpha} \right)^{\frac{1}{\alpha+\beta}} \bar{Q}^{\frac{1}{\alpha+\beta}} \quad (8)$$

$$C^*(r, \omega, \bar{Q}) = \left[ r \left( \frac{\omega \alpha}{r \beta} \right)^{\frac{1}{\alpha+\beta}} + \omega \left( \frac{r \beta}{\omega \alpha} \right)^{\frac{1}{\alpha+\beta}} \right] \bar{Q}^{\frac{1}{\alpha+\beta}} \quad (9)$$

La ecuación 9 establece los costos en términos de los precios o el costo político asociado a la decisión de intervenir el área del predio y el avalúo o la tributación y la densidad seleccionada. De acuerdo con los resultados de las estimaciones, se tiene que en municipios I y c&a hay rendimientos constantes. Es decir, una ciudad que quiera duplicar su tamaño necesita duplicar los factores señalados. En el caso del RD la suma es de 0.819 y en R de 0.847, lo que significa que estas variables poco efecto van a tener sobre la densidad, a menos que quieran ajustarse a las pérdidas de población ya señaladas. De otro lado, las participaciones factoriales indican que los costos del avalúo catastral en el costo total son 0.65 para municipios RD, de 0.81 para R, de 0.82 para I y de 0.77 para c&a. El mayor costo político estaría en lo tributario, no en la norma.

## Conclusiones

El acentuado desequilibrio del proceso de urbanización en Colombia en el período 2005-2018 se caracteriza por un crecimiento del sistema de ciudades, donde las ciudades y aglomeraciones experimentan dinámicas poblacionales sólidas en su interior, mientras que las ciudades intermedias, rurales y rurales dispersas carecen de encadenamientos que les permitan complementariedades con otros municipios en una red de ciudades. En este sentido, se requieren políticas regionales que equilibren la ocupación en el país y las vinculen a la red nacional de ciudades para sostener su desarrollo en el largo plazo. Para futuras investigaciones, se recomienda profundizar en las consecuencias que la alta densificación tiene en los municipios rurales dispersos, ya que, debido a su inferior capacidad de respuesta, enfrentan mayores di-

ficultades en el financiamiento de la aglomeración que generan en su escala.

El hecho de que la densidad de las ciudades del país no tenga una asociación positiva con la tributación hace un llamado urgente a pensar en la sostenibilidad a largo plazo del sistema de ciudades del país. Mayores niveles de densidad urbana no han estado acompañados por aumentos en la tributación per cápita, lo cual retrasa el desarrollo de los municipios en beneficio de los dueños del suelo. Esto refuerza la necesidad de adelantar la actualización catastral, tanto para lograr un equilibrio financiero en los municipios como para consolidar un instrumento de planeación de los territorios. Tomar esta decisión y aplicarla conlleva un costo político para cada administración urbana, pero debe ser sopesado con el costo en desarrollo que debe asumir la colectividad. Una economía capitalista no puede darse el lujo de aplazar su desarrollo por privilegiar los rentistas del suelo.

El tamaño del predio y el avalúo catastral son dos instrumentos de política que las administraciones pueden utilizar para elegir el modelo de ocupación adecuado. Limitar el tamaño del predio controla el aumento de la densidad al igual que el valor catastral por los tributos sobre los predios. Las estimaciones arrojan un resultado interesante en ciudades y aglomeraciones, ya que la suma de los coeficientes en términos absolutos sugiere que, en un momento dado, una ciudad con una densidad, un tamaño del predio y una tasa tributaria determinados puede multiplicar su densidad con la duplicación de los factores mencionados. No es pertinente adoptar modelos de expansión descontrolada en municipios que no muestran eficiencia en la captura de sus recursos, como se verificó tanto en los municipios alejados como en aquellos que pertenecen a un sistema de ciudades.

Si bien la literatura revisada explica el fenómeno de la expansión urbana y la expansión urbana periférica de baja densidad o de crecimiento urbano disperso, además de haber intentos por dimensionar los costos económicos, sociales y ambientales que se generan, existen

dificultades para encontrar referencias cuantitativas que definan un modelo de ocupación óptimo. Conociendo la capacidad financiera de los municipios y aplicando los dos elementos de política propuestos, se puede plantear el tamaño del lote y los avalúos, junto con la tributación, como instrumentos de las administraciones locales para la elección del modelo de ocupación. Es importante seguir avanzando en encontrar herramientas mediante las cuales la regulación del suelo permita disminuir la segregación y la desigualdad en los municipios de Colombia.

## Referencias

- Abramo, P. (2011) *La ciudad caleidoscópica. Coordinación espacial y convención urbana. Una perspectiva heterodoxa para la economía urbana*. Universidad Externado de Colombia.
- Abramo, P. (2012). La ciudad Com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *Eure*, 38(114), 35-69.
- Angel, S., Blei, A. M., Parent, J., Lamson-Hall, P., Galarza Sánchez, N., Civco, D. L., Lei, R. y Thom, K. (2016). *Atlas of Urban Expansion: Vol. 1. Areas and Densities* (ed. 2016). New York University, UN-Habitat y Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/publications/other/atlas-urban-expansion-2016-edition>
- Banco de Desarrollo de América Latina. (2017). *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina*. CAF.
- Barragán, J. M. y de Andrés, M. (2016). Expansión urbana en las áreas litorales de América Latina y Caribe. *Revista de Geografía Norte Grande*, (64), 129-149. <https://doi.org/10.4067/s0718-34022016000200009>
- Biderman, C., Hiromoto, M. H. y Ramos, F. R. (2018). *The Brazilian Housing Program Minha Casa Minha Vida: Effect on Urban Sprawl* [Documento de trabajo WP-18CB2]. Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/publica>

- tions/working-papers/brazilian-housing-program-minha-casa-minha-vida
- Brueckner, J. K. (1987). Chapter 20 The Structure of Urban Equilibria: A Unified Treatment of the Muth-mills Model. En E. S. Mills (ed.), *Handbook of Regional and Urban Economics* (vol. 2) (pp. 821-845). [https://doi.org/10.1016/S1574-0080\(87\)80006-8](https://doi.org/10.1016/S1574-0080(87)80006-8)
- Brueckner, J. K. (2000). Urban Sprawl: Diagnosis and Remedies. *International Regional Science Review*, 23(2), 160-171. DOI: <https://doi.org/10.1177/016001700761012710>
- Camelo Garzón, Á. N., Solarte-Pazos, L. y López, O. (2015). Assessment and Monitoring of Land Management Plans in the Municipalities of Colombia. *Sociedad y Economía*, (28), 163-180.
- Congreso de Colombia. (1997). Ley 388 del 18 de julio de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1001 y se dictan otras disposiciones. d. o. 43 091. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>
- Congreso de Colombia. (2022). Ley 2199 del 8 de febrero de 2022, por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la constitución política y se expide el régimen especial de la región metropolitana Bogotá - Cundinamarca. d. o. 52 473. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=179486>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2005). *Censo nacional de población y vivienda 2005*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1>
- DANE. (2018). *Censo nacional de población y vivienda 2018*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014a). *Misión para la transformación del campo*. Bogotá.
- DNP. (2014b). *Misión Sistema de ciudades*. Bogotá.
- DNP. (2021). Terridata. Sistema de Estadísticas territoriales. Dimensión 15. <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas>.
- Ewing, R. y Cervero, R. (2010). Travel and the Built Environment. *Journal of the American Planning Association*, 76(3), 265-294. <https://doi.org/10.1080/01944361003766766>
- Fujita, M. y Ogawa, H. (1982). Multiple Equilibria and Structural Transition of Non-Monocentric Urban Configurations. *Regional Science and Urban Economics*, 12(2), 161-196. [https://doi.org/10.1016/0166-0462\(82\)90031-X](https://doi.org/10.1016/0166-0462(82)90031-X)
- Fujita, M., Krugman, P. R. y Venables, A. (2001). *The Spatial economy: Cities, Regions and International trade*. MIT Press.
- Gómez-Antonio, M., Hortas-Rico, M. y Li, L. (2016). The Causes of Urban Sprawl in Spanish Urban Areas: A Spatial Approach. *Spatial Economic Analysis*, 11(2), 219-247. <https://doi.org/10.1080/17421772.2016.1126674>
- Gordon, P. y Richardson, H. W. (2007). Are Cities a Desirable Planning Goal? *Journal of the American Planning Association*, 63(1), 95-106. <https://doi.org/10.1080/01944369708975727>
- Hanlon, B. (2019). Sprawl. En A. Orum, *The Wiley Blackwell encyclopedia of urban and Regional Studies*. John Wiley & Sons.
- Hortas-Rico, M. (2014). Urban Sprawl and Municipal Budgets in Spain: A Dynamic Panel Data Analysis. *Papers in Regional Science*, 93(4), 843-864. DOI: <https://doi.org/10.1111/pirs.12022>
- Hortas-Rico, M. y Solé-Ollé, A. (2010). Does Urban Sprawl Increase the Costs of Providing Local Public Services? Evidence from Spanish Municipalities. *Urban Studies*, 47(7), 1513-1540. <https://doi.org/10.1177/0042098009353620>
- Idom. (2018). Capítulo 2. Análisis histórico y evolución de la huella urbana. En Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación, Gobernación de Cundinamarca y Findeter, *Estudio de crecimiento y evolución de la huella urbana para Bogotá región*. [https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/diagnostico\\_de\\_la\\_huella\\_urbana\\_de\\_bogo-](https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/diagnostico_de_la_huella_urbana_de_bogo-)

- ta\_y\_20\_municipios\_de\_1997\_a\_2016.pdf
- Marengo, C. (2013). Extensión urbana e intervenciones habitacionales. El caso de la ciudad de Córdoba (Argentina). *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 6(12), 280-301. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu6-12.euih>
- McMillan, M. L. (2018). "Causes of Sprawl": A (Further) Public Finance Extension. [Documento de trabajo 2018-4]. Universidad de Alberta.
- Ministerio de Vivienda. (2017). 20 años de Ordenamiento Territorial en Colombia. Bogotá.
- Oates, W. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12, 349-373. <https://doi.org/10.1007/s10797-005-1619-9>
- OECD. (2018). Rethinking Urban Sprawl: Moving Towards Sustainable Cities. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264189881-en>
- Padmanaban, R., Bhowmik, A. K., Cabral, P., Zamyatin, A., Almegdadi, O. y Wang, S. (2017). Modelling Urban Sprawl Using Remotely Sensed Data: A Case Study of Chennai City, Tamilnadu. *Entropy*, 19(4), 163. <https://doi.org/10.3390/e19040163>
- Rubiera Morollón, F., González Marroquín, V. M. y Pérez Rivero, J. L. (2016). Urban Sprawl in Spain: Differences among Cities and Causes. *European Planning Studies*, 24(1), 207-226. doi: <https://doi.org/10.1080/09654313.2015.1080230>
- Sudhira, H. S., Ramachandra, T. V. y Jagadish, K. S. (2004). Urban Sprawl: Metrics, Dynamics and Modelling Using GIS. *International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation*, 5(1), 29-39. <https://doi.org/10.1016/j.jag.2003.08.002>
- Tian, L., Li, Y., Yan, Y. y Wang, B. (2017). Measuring Urban Sprawl and Exploring the Role Planning Plays: A Shanghai Case Study. *Land Use Policy*, 67(June), 426-435. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.06.002>
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424. <https://www.jstor.org/stable/1826343>
- Torrens, P. M. y Alberti, M. (2000). Measuring sprawl. [Documento de trabajo CASA, 27]. Centre for Advanced Spatial Analysis (UCL).

Sección:

---

Reflexión

Reflection

Reflexão





Sección. Reflexión | Section. Reflection | Seção. Reflexão

Artículo revisado por pares académicos.

## Financierización inmobiliaria y nuevas formas de habitar. Articulaciones teóricas para su abordaje desde Buenos Aires

**Guadalupe Granero Realini.** Doctoranda en Filosofía y magíster en Planificación Urbana y Regional de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6170-7649> Correo electrónico: [grane-realini.g@gmail.com](mailto:grane-realini.g@gmail.com)

**Recibido:** 10 de agosto de 2022

**Aprobado:** 17 de abril de 2023

**Publicado:** 13 de diciembre de 2023

**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.



**Conflictos de intereses:** la autora ha  
declarado que no existen conflictos  
de intereses.

### Resumen

Un número creciente de agentes financieros globales encuentra en la producción urbana un ámbito de reproducción de capitales cada vez más seguro, eficiente y redituable. El proceso de financierización inmobiliaria está promoviendo cambios en las tipologías arquitectónicas que transforman las formas de habitar desde una lógica económica dominante. Así, las nuevas tipologías no son solo un mero producto de cambios culturales y sociales en las formas de habitar, sino que están atravesadas por procesos macroeconómicos, de escala global, donde la lógica financiera opera un nuevo nivel de mercantilización de la producción urbano-habitacional. La presente investigación se inserta en desarrollos contemporáneos que procuran hacer lecturas transversales entre el circuito de las finanzas y el de la producción edilicia, en el sentido de lo que algunos autores definen como complejo inmobiliario-financiero. Dentro de la creciente producción teórica que analiza las dinámicas de la financierización en las ciudades, este estudio busca explorar posibles relaciones desde las transformaciones espaciales y los impactos sociales que de ellas derivan.

**Palabras clave:** derecho a la vivienda, tipologías arquitectónicas, desarrollo urbano, complejo inmobiliario-financiero.

## Real Estate Financialization and New Forms of Inhabiting: Theoretical Articulations for its Approach from Buenos Aires

### Abstract

An increasing number of global financial agents are finding urban production to be an increasingly secure, efficient, and profitable realm for capital reproduction. The process of real estate financialization is driving changes in architectural typologies that transform the ways of dwelling from a dominant economic logic. Thus, these new typologies are not solely products of cultural and social changes in dwelling practices, but they are intertwined with macroeconomic processes on a global scale, where financial logic introduces a new level of commodification to urban-housing production. This research is inserted in contemporary developments that seek to draw cross-sectional insights between the finance circuit and building production, in the sense of what some authors define as the real estate-financial complex. Within the growing theoretical production that analyzes the dynamics of financialization in cities, this study seeks to explore possible relationships from the spatial transformations and the social impacts that derive from them.

**Keywords:** right to housing, architectural typologies, urban development, real estate-financial complex.

## Financeirização imobiliária e novas formas de habitar. Articulações teóricas para sua abordagem desde Buenos Aires

### Resumo

Um número crescente de agentes financeiros globais encontra na produção urbana um âmbito de reprodução de capitais cada vez mais seguro, eficiente e rentável. O processo de financeirização imobiliária está promovendo mudanças nas tipologias arquitetônicas que transformam os modos de habitar a partir de uma lógica econômica dominante. Assim, as novas tipologias não são apenas um mero produto de mudanças culturais e sociais nos modos de habitar, mas são atravessadas por processos macroeconómicos, à escala global, onde a lógica financeira opera um novo nível de mercantilização da produção habitacional urbana. Esta pesquisa insere-se em desenvolvimentos contemporâneos que buscam fazer leituras transversais entre o circuito das finanças e o da produção predial, no sentido do que alguns autores definem como complexo imobiliário-financeiro. Dentro da crescente produção teórica que analisa a dinâmica da financeirização nas cidades, este estudo procura explorar possíveis relações a partir das transformações espaciais e os impactos sociais que delas decorrem.

**Palavras-chave:** direito à moradia, tipologias arquitetônicas, desenvolvimento urbano, complexo imobiliário-financeiro.

## Introducción

La exacerbación de la vivienda como mercancía, operada a nivel global desde finales de los setenta, ha implicado que un creciente volumen de excedentes, tanto productivos como especulativos, se vuelquen al negocio de producir ciudad. Esto ha impulsado un proceso de urbanización exponencial que no solo deja de lado la resolución de las necesidades habitacionales, sino que se orienta cada vez más a la producción de espacios basados en la extracción de rentas. En este contexto, un creciente número de agentes financieros globales encuentra en la producción urbana un ámbito de reproducción de capitales seguro, eficiente y redituable, lo cual autores como López-Morales y Klett (2021) y López Márquez (2020) definen como *complejo inmobiliario-financiero*.

Al analizar los conflictos sociales que ocurren en diversas ciudades de América Latina, evidenciados a través de movilizaciones populares y luchas urbanas, así como en los medios de comunicación, se observa que los problemas de acceso a la vivienda están estrechamente ligados a la falta de respuesta o la insuficiencia de recursos dispuestos por los gobiernos. Sin embargo, simultáneamente, se considera un problema que depende de las capacidades económicas y los esfuerzos individuales o familiares. Las dinámicas del mercado inmobiliario motorizadas por agentes y lógicas de las finanzas están frecuentemente ausentes en la percepción social y subestimadas por la gestión pública. No obstante, como lo plantea Delgadillo (2021), la conversión de bienes inmuebles en acciones de los mercados financieros alcanza niveles sin precedentes, abarcando desde el suelo urbano hasta los edificios y los créditos hipotecarios. Esto permite plantear como hipótesis la paradoja de que, mientras la financierización inmobiliaria parece un proceso alejado de la dimensión cotidiana del hábitat que experimentan las personas, este es quizás el fenómeno más determinante para explicar por qué la búsqueda de lugares dignos para vivir presenta dificultades cada vez más graves y generalizadas.

En 2017, Leilani Farha, la ex relatora de vivienda adecuada de la Organización de las Naciones Unidas, subrayó en su reporte anual que el desafío más grande que enfrenta el cumplimiento del derecho a la vivienda para 2030 es el dominio sin precedentes de las empresas financieras en el sector inmobiliario. Esta afirmación partió del hecho de que las ciudades se convirtieron en lugares seguros para guardar excedentes de capital, lo cual llevó a que el valor de los bienes inmuebles a escala global alcanzara un volumen de 162 billones de dólares –casi tres veces el PIB mundial– en 2016. Ese valor representaba tres cuartas partes de todos los bienes producidos en el planeta (Savills, 2016); es decir, una producción exorbitante de viviendas. El informe, además de visibilizar la dimensión global del problema, puso en evidencia que el principal impacto de los procesos inmobiliarios especulativos es la inevitable ampliación de la brecha entre el precio de la vivienda y los ingresos de los hogares.

El hecho de que la vivienda represente el componente más significativo del valor de los bienes inmuebles globales es una evidencia contundente de su transformación en *commodity*. Esto ha hecho que se afirme como un medio de acumulación de riqueza y seguridad financiera por encima de su dimensión de uso. La expansión del complejo inmobiliario-financiero no solo convoca a grandes jugadores privados del mundo de las finanzas a aliarse con desarrolladores inmobiliarios y otros sectores ligados a la cadena productiva de la construcción; tal como lo afirma Delgadillo (2021), su despliegue es promovido y garantizado por los gobiernos mediante políticas públicas y marcos jurídicos que lo habilitan.

A pesar de la opacidad de los mecanismos que subyacen en este proceso, los impactos en el acceso a la vivienda son dramáticamente visibles; muestra de ello son los desalojos masivos que enfrentan los endeudados hipotecarios en ciudades como Madrid o Barcelona. Desalojos que son consecuencia de las compras de pisos de alquiler por parte de corporaciones, que buscan especular en el mercado inmobiliario.

Dichos impactos también se manifiestan en los desplazados de barrios populares por procesos de conquista territorial para desarrollos ligados a capitales que operan con el entorno urbano, los cuales pueden alcanzar niveles de masividad y violencia como el que experimentan las favelas en Río de Janeiro hace más de una década. De la misma forma, se reflejan en el crecimiento invisibilizado de gente viviendo en las calles de grandes metrópolis, desde Buenos Aires hasta Los Ángeles. La financierización inmobiliaria rebasó un campo abstracto, de mera circulación de capitales ficticios, y se ancló en las dinámicas cotidianas.

No obstante, a pesar de las enormes implicaciones para quienes necesitan la vivienda como espacio vital, los impactos de la lógica financiera permanecen ignorados por la mayoría de la población y son una variable notablemente excluida de las políticas habitacionales. Incluso, estos están subestimados en la literatura especializada que, desde distintas disciplinas, soslaya la dimensión financiera o analiza las problemáticas urbanas con miradas anacrónicas sobre el rol del sector (Aalbers, 2019).

A pesar de ello, al revisar las transformaciones territoriales, es posible detectar algunos de los fenómenos que evidencian este nuevo nivel de hipermercantilización de la vivienda. Uno de ellos son las mutaciones de las tipologías arquitectónicas promovidas por el proceso de financierización inmobiliaria, las cuales son visibles, entre otras formas, en el aparato publicitario que históricamente respalda e impulsa la producción edilicia, vinculando cualidades espaciales con estilos de vida deseados y estatus sociales aspirados.

Los vínculos entre tipos de casa, tipos de vida y tipos de usuario emergen —a veces tangencialmente— en varios campos de estudio que exploran la complejidad de la vivienda en dimensiones múltiples. En un trabajo reciente sobre política habitacional en España, García Pérez y Janoschka (2016) recogen estas trayectorias multidimensionales al resaltar sus componentes históricos, en tanto expresión material de la reproducción social; sociales, en relación a su

devenir como problema colectivo; económicos, desde una perspectiva de bienes inmobiliarios y fundamentalmente en relación con la creciente deuda que se genera en las familias; jurídicos, sobre todo por la judicialización de problemas habitacionales que se multiplica frente a los conflictos de acceso; legislativos, atendiendo a la puja entre su reconocimiento como derecho humano o bien de cambio; y políticos, desde la perspectiva de las movilizaciones y disputas de poder en torno a al sistema habitacional.

Con una mirada complementaria, a finales del siglo xx, varios investigadores vinculados al campo de la arquitectura en Buenos Aires dieron cuerpo a la teoría del *habitar*, realizando aportes notables para entender las transformaciones en las tipologías arquitectónicas a lo largo del periodo moderno-posmoderno. Estas contribuciones ayudaron a configurar lo que Doberti (2014) había planteado como un campo subestimado, pero con características propias. Mientras que esa primera generación teórica se desarrolló con un enfoque dominante sociocultural para analizar los procesos, en el contexto actual, donde la producción habitacional está determinada por procesos macroeconómicos de escala global, es necesario revisar cómo las formas de *habitar* están siendo cada vez más influenciadas por lógicas económicas. Como resultado, las tipologías emergentes exceden los cambios culturales y sociales en los usos y significados del espacio. Desde esa perspectiva, y a partir de la comprensión profunda de los significados del hábitat, la convergencia conceptual entre la teoría del *habitar* y el análisis de la financierización inmobiliaria puede construir aportes a la reflexión sobre las dinámicas de producción habitacional actuales. Esta exploración de los procesos urbanos contemporáneos a la luz de la teoría del *habitar*, como campo disciplinario ocupado con las formas en que la sociedad y el espacio se entrelazan, tiene el objetivo de recuperar una perspectiva conceptual que aporte insumos para recomponer la dimensión social de la vivienda en el actual contexto de hipermercantilización urbana.

## El punto inicial: la financierización inmobiliaria como lógica dominante de la producción territorial

A pesar de la creciente popularidad del término financierización inmobiliaria, es improbable cerrar una definición taxativa que abarque los procesos de alta complejidad y en mutación permanente, involucrados en este ciclo del capitalismo. Algunos autores contribuyen a delimitar ciertos abordajes operativos, como Aalbers (2019), quien categoriza la literatura sobre este asunto de acuerdo con tres conceptualizaciones diferentes, pero que, en general, se entrelazan. La primera, como aumento de los valores accionarios; la segunda, como régimen de acumulación y, finalmente, como la financierización de la vida cotidiana. Estos dos últimos ejes son centrales para analizar las dinámicas inmobiliarias, siguiendo definiciones que proponen entender la financierización inmobiliaria en términos del crecimiento de actores y procesos, así como también de discursos, que transforman en diferentes escalas la organización social tanto del Estado como del sector privado e incluso de los hogares. Kaltenbrunner y Panceir (2018) también coinciden en reconocer el foco desde el crecimiento de los activos financieros y la valorización accionaria, con un rol creciente de corporaciones no financieras que inyectan capitales ficticios en los mercados.

El crecimiento de los procesos ligados al complejo inmobiliario-financiero ha sido estructurado mediante una lógica política que implicó cambios en el sector privado y ha extendido su influencia hacia una financierización del Estado: cada vez más, el sector público es administrado y evaluado como una empresa. Más aún, existe una creciente lógica financierizada de los hogares que induce a que las familias piensen en clave financiera y se redefina a los ciudadanos como consumidores y a estos últimos como activos financieros. Esto también es consecuencia de la retracción de las transferencias sociales públicas para enfrentar la pobreza y de gobiernos que priorizan el apoyo

a mercados hipotecarios en vez de asistir directamente a los propietarios. En ese contexto, los individuos aceptan una mayor responsabilidad por sus propias necesidades de bienestar, lo cual naturaliza la inversión en productos financieros y propiedades que aumentan su valor en el tiempo como alternativa de ahorro y seguridad (Aalbers, 2019).

Un punto significativo de convergencia conceptual es pensar la financierización como un patrón de acumulación dominado por lógicas financieras (Simoni Santos y Sanfelici, 2015), en un movimiento que desplaza el foco de los actores para pensar los procesos en términos estructurales de los ciclos del capitalismo. Desde esta perspectiva, es posible trascender la estricta caracterización en torno a los agentes e instituciones que componen el sistema de crédito, para avanzar hacia la comprensión de una nueva fase del capitalismo que, desde hace dos o tres décadas, implica que las finanzas excedan la propia esfera financiera y se encuentren cada vez asociadas a diversas actividades sociales y económicas (Sanfelici, 2013).

El problema de la definición conceptual está atravesado, además, por el análisis de diversas variables que, de distintas formas, dan cuenta del crecimiento exponencial de la financierización en los últimos años. Aalbers lo registró en la Enciclopedia Internacional de Geografía de 2019, dada la multiplicación del uso del concepto a nivel global. En las búsquedas en inglés en Google Académico, este término pasó de unas cuatro mil entradas después de la crisis de 2008 a más de cincuenta mil solo diez años después. Otras evidencias que muestran el crecimiento del fenómeno aparecen en el volumen de las operaciones inmobiliarias expuesto en el informe de Savills de 2016. En dicho informe, se analizó el contexto de expansión financiera que ocurrió después de la crisis de 2008, motivada por la flexibilización de las condiciones monetarias y la existencia de un gran parque de inmuebles devaluados en países con recesiones económicas. Entre otras dimensiones, se estimó que las transacciones inmobiliarias transnacionales habían ascendido de 17 % en 2009 a 20 % en 2015, creciendo más de tres veces, de 65 000

millones a 217 000 millones de dólares (Savills, 2016). Esta expansión explosiva no fue, por otro lado, homogénea. Los valores del crecimiento se distribuyeron desigualmente: un cuarto del valor de los bienes residenciales se concentró en China y un valor similar se registró en Europa, aunque allí solo residía el 11 % de la población mundial. Mientras tanto, en Estados Unidos, con solo el 5 % de la población global, este valor ascendía al 21 % (Savills, 2016).

Otra de las variables que evidencian el devenir del desarrollo inmobiliario dominado por las finanzas refiere a las mutaciones operadas en el sistema bancario, las cuales han sido fundamentales para catalizar el proceso desde la salida del sistema de Bretton Woods y el creciente interés del sector financiero para apoyar al sector inmobiliario en detrimento de las empresas productivas (López-Morales y Gasic Klett, 2021). Una de las mutaciones, particularmente en el contexto latinoamericano, ha sido el desplazamiento de préstamos bancarios a largo plazo al sector productivo hacia préstamos a corto plazo a los hogares, como estrategia para reducir riesgos al priorizar la vivienda y el consumo sobre la industria, lo que contribuye a la financierización de los hogares. Esta tendencia se ha profundizado en los últimos años con el aumento de créditos hipotecarios, frente al estancamiento del crédito al consumo; lo cual ha llevado a un aumento en el endeudamiento de los hogares (Kaltenbrunner y Paineir, 2018) que, en casos como el brasileño, implicó que el volumen de unidades residenciales financiadas con crédito hipotecario se cuadruplicara en una década, pasando de 250 000 en el 2000 a más de 1 000 000 en 2010 (Sanfelici, 2013).

La creciente importancia macroeconómica del desarrollo inmobiliario en diversos países se evidencia en la equivalencia entre el volumen de deuda hipotecaria y los PIB nacionales, lo cual provoca que la actividad en sí misma tenga una enorme capacidad de producir recessiones económicas (Daher, 2013). Sin embargo, las hipotecas como activos financieros derivados del suelo y los inmuebles permitieron fragmentar y dispersar el riesgo, lo que significó la

disminución de este para algunos pocos actores, pero un aumento para una parte significativa de la población (Aalbers, 2019; De Mattos, 2016). Todo este proceso ha tenido un inevitable componente cultural de normalización de la deuda como mecanismo de financiamiento de hogares cuyos ingresos se tornan crecientemente reducidos, discontinuos y precarizados.

La hipótesis de que el proceso de financierización no podría haberse desplegado sin el complementario proceso biopolítico de producción de sujetos endeudados que movilizaron los créditos hipotecarios es fundamental para entender el crecimiento exponencial de esas deudas, el peso creciente sobre la economía de los hogares y la expansión de un sector opaco que descorporizó las relaciones entre esos hogares y las instituciones de crédito de un mercado financiero global difuso (García-Lamarca y Kaika, 2016).

Todos estos cambios tanto en el sector público como en el privado plantean en qué medida tiene sentido hoy pensar la economía real como un campo autónomo de la financiera, en tanto esta última se expande como patrón de acumulación frente al estancamiento de la primera y la caída general de las tasas de ganancias. En este proceso, se transforma la lógica industrial y el foco se desplaza hacia la tercerización y las ganancias de corto plazo, a expensas del desarrollo integral, las inversiones a largo plazo y la innovación no financiera. Ese desplazamiento contribuye a consolidar la tendencia de las empresas a invertir las ganancias para expandir ese tipo de actividad (Aalbers, 2019).

El desplazamiento sostenido de los excedentes de capital desde la economía real hacia la financiera introduce la dimensión de las políticas macroeconómicas nacionales y su articulación con actores emergentes en la escena del complejo inmobiliario-financiero, en tanto los gobiernos han impulsado acciones para consolidar y modernizar el sistema bancario, articular y jerarquizar las bolsas de valores, generar nuevos productos financieros, introducir nuevos tipos de inversores institucionales, multiplicar los paraísos fiscales y fomentar un sistema

bancario en la sombra, exento de regulaciones (De Mattos, 2016; López Márquez, 2020). La aparición de estos nuevos actores en las economías capitalistas emergentes ha implicado que, además de los inversionistas tradicionales como los bancos, se hayan sumado otros protagonistas: inversionistas institucionales, fondos de inversión cotizados y macrofondos de inversión libre (Kaltenbrunner y Painceir, 2018). Una de las claves del proceso de financierización es esta proliferación de instituciones que aparentan una lógica bancaria sin estar reguladas como los bancos —como las evaluadoras de créditos o los fondos de inversión, aunque desarrollos procesos que siguen siendo impulsados por la actividad bancaria— y que, habilitadas por agencias estatales y políticas públicas, despliegan préstamos mucho más riesgosos mediante la titulización (Daher, 2013; Aalbers, 2019).

En este sentido, lejos de un mero cambio institucional, el surgimiento del sistema financiero internacional en los ochenta fue determinante para contextualizar las relaciones que reproducen la lógica de integración a través de mercados de productos y medianamente dependencias, subordinaciones y jerarquías. Esta reorganización supone cambios profundos en las estructuras de poder ya que, a diferencia de los mercados nacionales, el mercado mundial tiene menor capacidad de garantizar derechos y regular las prácticas institucionales, librando la financierización como un proceso que consolida y exacerba el desarrollo desigual (Kaltenbrunner y Painceir, 2018). Esta desigualdad se demuestra, por ejemplo, en la transnacionalización de las inversiones inmobiliarias, la cual se constituye como un indicador de cómo los inversores privados con mayores patrimonios inciden en la determinación de las geografías y los tipos de inversión hacia los cuales fluyen tendencialmente los capitales corporativos globales. Esta tendencia se apoya en una notable predilección a comprar y retener distintos tipos de inmuebles y una reducida intención de venderlos (Savills, 2016).

La multiplicidad de manifestaciones del desarrollo inmobiliario financierizado, así como la

diversidad conceptual para definir, categorizar y medir los procesos que la estructuran, dejan planteada la necesidad de desplegar un primer nivel de análisis territorial a partir de lo que puede observarse en el proceso de producción urbano; es decir, la manera como el complejo inmobiliario-financiero se materializa en las ciudades contemporáneas.

## Los resultados lógicos: ciudades financierizadas

Más allá de las evidencias cuantitativas que expresan dinámicas económicas y de las que se manifiestan a través de la reorganización social que la financierización inmobiliaria ha introducido, aún persiste la pregunta por las transformaciones que este proceso supone para las ciudades y las dimensiones que introduce para repensar la política pública y la gestión de la problemática habitacional. La matriz financierizada de la economía mundial impacta en la producción de ciudad y de bienes urbanos, provocando otras formas de relaciones entre nuevos y viejos actores, cuyos movimientos y tiempos atravesados por lógicas propias de capitales especulativos exceden la explicación ortodoxa de oferta y demanda para explicar cómo se producen, circulan y se consumen los bienes inmuebles.

Mientras que autores como Edward Soja (1990) han planteado la tesis de una nueva revolución urbana movilizada por los cambios económicos de las últimas décadas, otros autores plantean que se trata de una fase recurrente del desarrollo capitalista que impacta en el proceso de urbanización, donde, en respuesta a la sobreacumulación, el capital se desplaza al sector financiero mientras la economía real declina, subsistiendo para financiar el siguiente ciclo de hegemonía.

En esta dirección, De Mattos (2007) habla de un estadio posterior a la crisis del fordismo, caracterizado por tres tendencias: en primer lugar, la financierización de la economía mundial con crecientes excedentes de capital

que se volcaron al desarrollo inmobiliario; en segundo lugar, el abandono de la planificación urbana en pro de lógicas de subsidiariedad del Estado y, finalmente, la consolidación de un modelo de gestión urbana empresarial, con foco en la competitividad y el marketing urbano. Frente a los plazos largos y los costos elevados que implica la producción urbana para transformar capitales en mercancías, el capital financiero adelanta la inversión necesaria para el desarrollo inmobiliario. En ese sentido, es fundamental la relectura de los procesos de urbanización capitalista que propone Daher (2013) al destacar la alta incidencia macroeconómica del sector inmobiliario y la imbricación con el sector financiero que vincula los ciclos inmobiliarios a las crisis económicas que emergen de sus burbujas. Este engranaje de la economía real con la financiera a través de la producción urbana promueve la concentración económica y territorial en los grandes aglomerados urbanos, constituyendo una metromonopolización financiero-inmobiliaria.

Como parte del proceso capitalista desde la crisis de acumulación keynesiano-fordista, la ciudad atravesó un proceso de desestructuración y restructuración espacial hacia formas en crecimiento ilimitado, así como una progresiva expansión geográfica articulada mundialmente y configurada como economía global. En ese devenir, desde una configuración internacional dominada por estados nacionales hacia una multinacional dominada por empresas, se afirmó un orden controlado por instituciones financieras, cuya lógica ha desbordado la economía real. En la medida en que la financierización se consolidó como patrón hegemónico, la lógica de gobernanza corporativa organizó las formas de inversión y acumulación en el entorno urbano, sobre todo como un ámbito que permitió mucha más estabilidad, flexibilidad y desregulación para la reproducción de capitales (De Mattos, 2016; López Márquez, 2020).

Los principales efectos de este fenómeno se visualizan en el impacto en las transformaciones urbanas, como el aumento de las inversiones inmobiliarias, las crecientes evaluaciones

de competitividad entre ciudades, el proceso de implosión/explosión que combina la concentración de población y recursos junto con el crecimiento periférico incontrolable y el fenómeno de distribución desigual de las inversiones en distintas áreas de las ciudades, de acuerdo con las potencialidades de valorización, profundizando así las desigualdades existentes (De Mattos, 2016). Además, el aumento de la demanda de viviendas y del crédito hipotecario, la destrucción creativa y la gentrificación con base en procesos de redensificación, verticalización y reconversión de áreas centrales con escasez de suelo, entre otros impactos asociados, consolidan la idea de la ciudad como una máquina de consumo (Soja, 1990).

El proceso de reestructuración territorial está estrechamente ligado a las innovaciones de vehículos de inversión, entre ellos, la titulización inmobiliaria. Esta modalidad permitió convertir capitales reales en capitales financieros, desplegando una financierización radical del sector inmobiliario al otorgar amplia movilidad a activos casi por definición inmóviles. El proceso de volver líquidos activos fijos y de altos costos, como los inmuebles, rebasó un mero desarrollo de tecnología financiera para constituir lo que Daher (2013) denomina una verdadera revolución inmobiliaria. Ello no solo hizo posible una mayor participación hipotecaria en las colocaciones de los fondos de inversión, de pensiones y de seguros, sino que también permitió un mayor endeudamiento hipotecario, lo que multiplicó la deuda de los hogares y del sector privado, en general. Así, la titulización, al aumentar su transabilidad y liquidez, financiarizó al sector inmobiliario a la vez que inmobiliarizó al sector financiero: los inversores institucionales han logrado transformar los bienes inmuebles, así como la inversión más fijada en términos espaciales, indivisible, inmóvil, ilíquida, de largo plazo y dependiente de reglas y prácticas locales, en activos financieros transables como acciones, bonos y títulos (Aalbers, 2019; Theurillat, 2011).

Ahora bien, la expansión de la financierización inmobiliaria no es homogénea y plantea impactos diferenciales en los territorios en relación con la estructura económica. En el caso de economías subordinadas al sistema monetario y financiero internacional, como las latinoamericanas, el proceso global refuerza cíclicamente esa subordinación y profundiza la asimetría con las economías centrales, transformando los sistemas financieros nacionales de manera tal que permiten una mayor integración internacional (Kaltenbrunner y Paineir, 2018).

La financierización no desterritorializa los procesos de crecimiento y recesión, sino que los concentra geográficamente y los metropoliza selectivamente y hace que cada vez más las crisis tengan como epicentro los aglomerados metropolitanos. Por ello, es imprescindible reconocer que la configuración financiarizada se imprimió sobre la estructura geográfica y económica construida en las primeras fases del capitalismo industrial y las desigualdades de desarrollo entre países, regiones y ciudades. En esa matriz, las burbujas inmobiliarias afectan de manera diferenciada a ciudades y regiones (Daher, 2013; De Mattos, 2016). La liberalización de la gestión urbana, a través de instrumentos como las asociaciones público-privadas, ha facilitado el dominio de las finanzas sobre la ciudad al separar los procesos económicos de los financieros y afirmar la geografía localizada de la securitización y la ingeniería financiera y el impacto concreto en las morfologías urbanas, como una paradoja de la movilidad instantánea que tiende a centralizar los mercados financieros (Daher, 2013).

Las diferencias entre los procesos de financierización en América Latina respecto a los del norte global se manifestaron con claridad en los impactos de la crisis de las hipotecas subprime, tal como analizaron Simoni Santos y Sanfelici (2015) para Brasil. Mientras que en el último caso el modelo se afianza en el estímulo a la demanda por la vía hipotecaria, en el primero es fundamental el impulso a la oferta, fundamentalmente mediante la incorporación de desarrolladores inmobiliarios

al sistema de capitales. Estas dinámicas están promoviendo nuevas áreas de desarrollo que configuran un patrón espacial propio de la expansión inmobiliaria; modificando la geografía urbana de acuerdo con lógicas que exceden la planificación local y la definición de modelos de ciudades emergentes de las necesidades y demandas de las ciudadanías involucradas.

Al profundizar en las condiciones de expansión de la financierización el rol del sector público emerge en la promoción de transformaciones mercantilizantes de las ciudades. La planificación urbana estratégica, como un giro disciplinar durante el neoliberalismo en América Latina, operó como un enorme mecanismo de producción territorial orientada a la extracción de rentas. Asimismo, al observar la esfera nacional de la gestión del territorio, la alianza entre el sector inmobiliario y el financiero no hubiera sido posible sin acciones tales como la austeridad fiscal, el achicamiento de la maquinaria pública, la liberalización financiera y comercial y el estímulo a la inversión extranjera directa, fuertemente ligada al turismo y la circulación global (Sanfelici, 2013; García-Lamarca y Kaika, 2016).

Esta situación implicó una transformación sustancial de las ciudades y de la lógica urbana de producción del espacio; se llevó a cabo un proceso territorial simultáneo y masivo entendido como urbanización planetaria o, en términos de De Mattos (2016), una Red Urbana Global de intensa interacción entre ciudades en función de los requerimientos de la lógica financiera, las cuales al encontrarse catalizadas por tecnologías de la información y la comunicación, permitieron multiplicar exponencialmente las articulaciones y flujos productivos, financieros, comerciales y de consumo. Por otro lado, con la demanda de la Generación Y en las economías centrales y el crecimiento de la clase media en las economías emergentes, el mercado residencial global ha ido ganando terreno frente al desarrollo de otras tipologías edilicias: la tendencia a la baja del parque de oficinas desde 2008 –en parte por cambios en la prácticas laborales y también por desinterés institucional– sugieren

una transferencia de riqueza de un sector al otro, lo que profundiza la mercantilización de la vivienda (Savills, 2016).

Más allá de la fragmentación y gestión des-coordinada de la política macroeconómica nacional que puede rastrearse en el contexto de los gobiernos latinoamericanos de las últimas décadas, la descentralización administrativa ha permitido que las administraciones locales negocien directamente con los capitales privados, lo cual allana el camino para la inversión inmobiliaria y reduce la capacidad de los Estados nacionales para regular en beneficio del bien común. A esto se suma un cierto reconocimiento social del desarrollo inmobiliario por su capacidad de movilizar las cadenas productivas de la construcción y generar empleo. Esto promueve medidas para atraer capitales de inversión con estrategias como convocar a arquitectos estrella para firmar proyectos que fortalezcan el *marketing urbano* (De Mattos, 2007). De igual manera, la hipermercantilización urbana exacerbaba los procesos de destrucción creativa en tanto es más barato, simple y rápido demoler estructuras existentes para nuevos desarrollos inmobiliarios (Savills, 2016). Desde esta perspectiva, se desestima la idea de un Estado meramente facilitador para pasar a uno activamente comprometido con la promoción del mercado.

El impacto de este devenir global hacia dentro de las ciudades despliega así transformaciones múltiples: acentúa las desigualdades, borra la dimensión espaciotemporal y configura una geografía desnacionalizada y desfronterizada. En este sentido, la vinculación de los mercados globales con los sistemas habitacionales locales, junto a los nuevos vehículos de inversión, permitieron la expansión del proceso de financierización con consecuentes y profundos impactos en las dinámicas de acceso a la vivienda (Rolnik, 2017; De Mattos, 2007). Las crecientes dificultades de los hogares para acceder a condiciones habitacionales dignas se insertan en una organización de la política pública que, en su fragmentación, contribuye a desdibujar el impacto de la macroeconomía en las políticas de vivienda.

España comparte una situación común al contexto latinoamericano: el sistema de vivienda está escindido de la política social y pensado como política de fomento económico. Esto lleva a un resultado compartido: el aumento del precio del suelo, con valores de construcción estables, como factor determinante de la explosión de los precios de la vivienda (García Pérez y Janoschka, 2016). La sobreoferta espacial provocada por los desarrollos inmobiliarios financierizados mantiene, además, vínculos estrechos con el aumento de los ingresos medios de las familias y el incremento de la demanda de nuevos desarrollos inmobiliarios. De esa manera, se consolida un modelo urbano de absorción de excedentes de capital acumulados (De Mattos, 2016).

El proceso de valorización del suelo urbano ligado a esa sobreoferta ha estado atravesado por una lógica intrínseca al modelo de gobernanza neoliberal, es decir, al de la competitividad urbana. En ese sentido, la promoción de la inversión inmobiliaria en función de la capacidad para extraer rentas –un proceso ampliado además por la capacidad del desarrollo inmobiliario para blanquear capitales ilegales o no registrados– generó notables distorsiones en el mercado inmobiliario (De Mattos, 2007). Este impulso hacia una producción excesiva es una de las trampas identificadas por García Pérez y Janoschka (2016) en las políticas de vivienda: la trampa del desajuste entre oferta y demanda, que se utiliza como argumento para justificar la estimulación del mercado inmobiliario. Esta se suma a la trampa de la intervención pública anticíclica, la cual consiste en compensar las depresiones del mercado inmobiliario con producción de vivienda pública e invertir en los ciclos de crecimiento (sin responder a las necesidades sociales, pero sí a los ciclos económicos). Estas trampas son las que motorizan los procesos especulativos.

Retomando el rol del crédito hipotecario como medio para canalizar los ahorros de los sectores medios y bajos durante períodos de redistribución de ingresos y como alternativa de inversión para los inversores no sofisticados

(Socoloff, 2018), las ciudades asistieron a su propio proceso innovador, análogo al de los vehículos de inversión financiera: la proliferación de nuevas tipologías como el *co-living*, el *co-working*, los edificios financiados con *crowdfunding* inmobiliario, los espacios “creativos”, entre otros productos (López Márquez, 2020).

El desarrollo de nuevas tipologías no puede escindirse de una matriz cultural relacionada con la propiedad inmueble, tal como lo reconoce Rolnik (2017) en el paradigma dominante de política habitacional que combina créditos hipotecarios con subsidios públicos para promover el mercado inmobiliario. Este enfoque está sostenido culturalmente por la ideología de la vivienda propia, en un contexto de políticas públicas pensadas desde la vivienda como bien de cambio. La ideología propietaria afianza la base del proceso de mercantilización, y junto a la socialización del crédito que incluyó masivamente a clases medias y de bajos ingresos en los circuitos financieros, contribuyó a abrir una nueva frontera de acumulación del capital que permitió su circulación a través de casi todos los territorios urbanos. De hecho, Melissa García-Lamarca y María Kaika (2016) plantean que la política hipotecaria masiva, que ha convertido individuos endeudados en supuestos inversores calificados, ha sido tan determinante de la financierización como de los cambios macroeconómicos e institucionales. Es por ello por lo que Farha (2017) entiende que la lógica financierizada de la vivienda viola derechos humanos al debilitar la gobernanza democrática, profundizar la desigualdad social y escindir la vivienda de los valores de vivir en comunidad.

Frente a este escenario urbano hipermercantilizado, que García Pérez y Janoschka (2016) denominan ciudad inmobiliaria, emergen interrogantes sobre la capacidad de la política pública para reorientar el sentido del proceso de urbanización, promover un desarrollo territorial desde lógicas colectivas y necesidades ciudadanas y revertir la producción masiva de viviendas como meras mercancías que motorizan la reproducción de capitales.

## Una articulación conceptual posible: la teoría del habitar para reivindicar la dimensión social de la vivienda

Ahora bien, los procesos que se están desarrollando en las ciudades, los cuales vinculan cada vez más la producción inmobiliaria con dinámicas macroeconómicas, no han encontrado aún una lectura consistente desde las disciplinas ligadas a la producción habitacional. Se requiere realizar una lectura que permita revisar, a la luz del proceso de financierización, cómo se están transformando los lugares que habitamos. La cuestión de las formas de habitar ha atravesado el concepto de vivienda como espacio central de reproducción de la vida. La noción de que la vivienda es una producción localizada, específica de una comunidad y que, por tanto, demanda ser pensada considerando sus modos de vida y relaciones sociales, ya estaba contemplada en el centro del Manifiesto de Doorn del Team x (1954). Según Sarquis (2005), este manifiesto destaca que esa concepción de vivienda “fue una de las primeras y más consistentes reacciones contra el universalismo abstracto e indiferenciado en las respuestas arquitectónicas, que no atendían las cuestiones del usuario y del lugar” (p. 39). Sin embargo, este autor también reconoce planteamientos previos en este sentido en las obras de Le Corbusier y Mies Van der Rohe en la década del treinta.

A inicios del siglo xxi y en el marco de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, circularon ideas y debates que dieron cuerpo a la teoría del habitar como un campo de reflexión que aborda las conformaciones y comportamientos que definen el sistema habitacional; es decir, los acuerdos sociales sobre las conductas en el espacio y las formas que se les asignan –o son reconocidas– en una determinada cultura (Doberti, 2014). En esa relación dialéctica, las conformaciones espaciales inducen y conducen comportamientos que, a su vez, modelan los lugares de hábitat.

Estas formulaciones conceptuales estructuraron toda una serie de desarrollos proyectuales posteriores, pensados también como dispositivos teóricos, en torno a la adecuación de la vivienda a nuevas funcionalidades y cambios sociales. Sánchez (2008) revisó la dialéctica entre la vivienda, entendida como espacio básico de la vida urbana, y las dimensiones culturales de la sociedad, con el fin de construir una mirada más compleja de las formas de vida influenciadas por discursos, imaginarios y modelos sociales. Sin embargo, en la teoría del habitar como campo disciplinar, que se ocupa de las formas en que las personas se apropián y significan los lugares donde viven, existe una ausencia recurrente del devenir macroeconómico como un factor determinante de las transformaciones en las tipologías arquitectónicas.

Ante todo, la teoría del habitar se despliega fuertemente en torno a los procesos socioculturales que imprimen formas de relacionarse con y en el espacio. Las reflexiones desarrolladas por Cabarrou (2005) acerca de las formas de habitar plantean el origen de estas en la convergencia de problemáticas de técnica y arte y los programas sociales en la modernidad, cuando la complejidad urbana se abordaba con procedimientos simbólicos que permitían ocupar, transitar y recorrer la producción espacial. Tras esa época arquitectónica, los arquitectos cambiaron su enfoque y dirigieron su interés hacia el objeto, desvinculado de las prácticas y los sujetos. Esto provocó que se pensara el espacio como una imagen a priori.

En ese sentido, la teoría del habitar reivindica las dinámicas subjetivas y las formas como estas inciden en el espacio. Apoyándose en la idea de que todo individuo está constituido por representaciones y vivencias sobre sí mismo, sobre los otros y sobre las cosas, Savransky (2005) plantea que el mundo subjetivo es, más que una creación individual, una creación social que constituye lo que cada cultura crea como hábitat y define los modos de habitarlo, de manera tal que las significaciones sobre el mundo determinan el modo como lo habitamos. En

este sentido, las obras de arquitectura son necesariamente significativas, es decir, instituyen órdenes de significación.

Desde esta perspectiva del habitar como fenómeno sociocultural, Sarquis (2005) recupera de Arnau la noción de hábito para entender que, si toda arquitectura sirve a un propósito funcional, la casa existe en función del habitar; no como habitación, sino como hábitos que la constituyen como principio. Asimismo, entendida como una pauta de conducta, la habitación responde a esos modos de comportamiento o “puede haber habitaciones porque hay hábitos: de estudio, de reposo, de aseo, de restauración, de trabajo, de convivencia” (Arnau, citado por Sarquis, 2005, p. 41). En esta dirección, Sarquis (2005) se pregunta en qué medida los proyectistas deben respetar los imaginarios institucionalizados o instaurar nuevos. Esto plantea también cuán determinantes son las significaciones colectivas en la producción del espacio si, en muchos, el arquitecto puede ignorar la otredad, sea por imponer su propio mundo significativo, sea por responder a formas significativas impuestas por poderes dominantes.

Puesto en perspectiva histórica, el abordaje de la teoría del habitar explica muchas de las mutaciones en el devenir tipológico de las viviendas. Liernur (2005) revisa las transformaciones sucesivas en las casas de alta sociedad entre finales del siglo XIX y la década de 1940 y da cuenta de la separación espacial entre lo público y lo privado del hogar y la aparición del pasillo para separar la conexión entre habitaciones. Con el avance tecnológico y la valorización de los centros urbanos, la evolución tipológica del departamento derivó en el edificio de rentas, mediante un proceso de compactación de las unidades habitacionales que solo fue posible con un cambio cultural en la concepción de la casa y la aceptación o, incluso, el deseo de que la vida doméstica transcurriera en espacios reducidos. Esto implicó que se redujera el espesor de tabiques y que, con la desaparición de los límites formales de los recintos, se rompiera radicalmente con los espacios diferenciados de la noción tradicional de casa. Además, se concentraron las zonas de

servicios y destinadas al personal doméstico, se eliminaron lugares intermedios y de circulación y, por tanto, se abandonaron las normativas clásicas de composición arquitectónica.

Los cambios en las formas de hábitat a partir de la industrialización a principios del siglo xx transformaron la determinación de dimensiones y distribuciones estandarizadas y comenzó a delinearse la idea de que la vivienda respondiera a una configuración familiar tipo (Kuri, 2005). Con los estados de bienestar, la vivienda se consolidó como un problema determinado por procesos sociales, interpelando la reducción de forma-función y ampliando los sentidos espaciales. En ese momento, el movimiento moderno afirmó la vivienda social masiva como eje central, lo que implicó un usuario genérico que imposibilitaba una relación proyectual directa y derivó en la familia tipo como un artificio para generar programas de uso.

Sarquis (2005) reconoce que los programas de uso que utilizan los proyectistas son abstracciones inspiradas en formas de vida reales, lo cual implica una reducción de las variables que las componen. Esto determina formas arquitectónicas con significados socialmente aceptados pero que, en tanto imagen abstracta, no reflejan las necesidades individuales. Sin embargo, es posible pensar que, a contramano de la idea moderna de que la forma sigue a la función, la función es una forma; es decir, esta no es la síntesis de ideales universales, sino que expresa significaciones de múltiples actores sociales, usuarios, que la significan en su particularidad. Savransky (2005) plantea que intentar cualquier universalidad constituye un prejuicio que excluye al usuario y su singularidad; de la misma manera, el deseo del usuario es portador de historia por cuanto expresa un devenir significativo.

Liernur (2005) también reconoce cambios discursivos que en la primera etapa moderna configuraron dos modelos estéticos contrapuestos. Mientras que la casa del obrero debía caracterizarse por su limpieza y configurarse como un artefacto mínimo para las funciones de su reproducción, la casa de los ricos debía

destacarse por su complejidad y alojar la diversidad de objetos producidos por la industrialización. En el segundo momento, la estética doméstica moderna de masas dominaba, lo que unificó los departamentos en estructuras solo distintas por el tamaño. En ese período, la noción de gracia definió la estética para el departamento de los sectores medios. Hacia finales del siglo xx aparecieron los brokers y los lofts como tipologías arquitectónicas; los primeros introdujeron cambios menos notables en las unidades que en los conjuntos residenciales, mientras que los segundos representaron transformaciones en la constitución de los hogares, el funcionamiento urbano y los procesos de comercialización.

Si bien la teoría del habitar tiene una fuerte impronta cultural, diferentes autores han incorporado variables ligadas a la estructuración económica del territorio y los impactos políticos de la urbanización en la mercantilización de la vivienda. Por ejemplo, Cabarrou (2005) y Liernur (2005) han explicado que la transición de la vivienda de ser un bien de uso a un bien de cambio, operado durante la modernización capitalista, tiene como expresión masiva el departamento como tipología arquitectónica, en cuyos cambios se reflejan los modos de habitar de diversos sectores sociales. Ahora bien, debido a lo costoso de su construcción y a su larga duración, las casas han sido consideradas tradicionalmente bienes de uso preciados y, por tanto, traspasados de generación en generación. Sin embargo, el desplazamiento de estas hacia bienes de cambio transformó sus condiciones enraizadas, lentas y concretas, en mercancías abstractas, fugaces y anónimas. Desafiando la gran inercia en los cambios tipológicos, el rol en los imaginarios y las convenciones de modos de vida, la forma de esa mercantilización —que se cristalizó masivamente en el departamento como una unidad genérica, sin rasgos particulares— permitió que esta tipología pueda circular con la máxima neutralidad estética y programática posible; la publicidad y los avisos clasificados evidencian cómo se construye y se acepta

esa tipología en el imaginario social (Kuri, 2005; Liernur, 2005).

Ante el proceso alienante de la producción mercantilizada de la vivienda, Londoño (2005) resalta la necesidad de distinguir entre lo constante y lo variable en el devenir tecnológico y cultural para enmarcar las formas sociales de la vivienda y afirma la importancia de producir formas arquitectónicas que acompañen las formas de habitar contemporáneas para romper con la homogeneización que propone el mercado de vivienda. Por otro lado, al revisar el imaginario de los individuos, reconoce una mitología de la vivienda deseada, que ofrece a través de los medios una ideología del bienestar donde la vivienda ideal condensa parámetros de prestigio y buena vida de un hombre igualmente idealizado. Ese mito se apoya en ideas de progreso, confort, eficiencia, tecnología y otras dimensiones que constituyen el paradigma de vida donde prima una eficiencia y salubridad funcional.

Liernur (2005) recoge un análisis interesante sobre los imaginarios proyectados en los avisos clasificados, los cuales representan una expresión que conjuga lo que se consideran deseos promedio en relación con la casa y su valor como mercancía. En este análisis, reconoce tres etapas en la evolución de estos avisos. Durante los primeros treinta años desde la segunda mitad del siglo XIX, en medio de la gran expansión urbana, las expectativas se concentraban en las características materiales de las unidades, sin mucha distinción en los ambientes, a excepción del patio, y sin referencias a la localización. En las décadas siguientes empezaron a surgir menciones a la ubicación y referencias a cercanía a zonas elevadas y transporte, así como alusiones al confort y disponibilidad de agua caliente. En esta etapa crece la oferta de habitaciones en alquiler. Finalmente, hacia las décadas del treinta y cuarenta, aparecen referencias a la disponibilidad de aire y luz, patios y otros aspectos que dan cuenta de la compactación extrema; también apareció el concepto de *living comedor* y se hicieron mayores referencias al confort y a nuevos equipamientos técnicos. Si los modos

de vida son manipulables, particularmente bajo la influencia de aparatos publicitarios movilizadores que instalan estilos de vida deseados como símbolo de pertenencia ¿en qué medida su desalienación puede contener el exceso de cambios motorizados por la financierización?

Hacia finales del siglo XX en Argentina y algunos lugares de Latinoamérica, la tipología del departamento mutó, según Cabarrou (2005), hacia el nuevo paradigma del *loft*. Sztulwark (2005) entiende esta nueva tipología desde las particularidades de lo que él denomina un momento no-arquitectónico, en contraposición a la Modernidad como última era arquitectónica, y cuestiona los significados del habitar en un mundo caracterizado por la fluidez de imágenes, información, capitales e individuos. Esto interpela el cómo se conforman los lugares en una época de flujos y cómo, además, la arquitectura trasciende el mero discurso tecnológico para abrir posibilidades de entrelazar la técnica, el arte y los programas sociales. De igual manera, la modernidad que, enraizada en la revolución técnica, con una teoría estética constituyente en la idea de la máquina, era pensada como instrumento de cambio social.

Si los procesos actuales han cambiado la subjetividad, pasando de ciudadanos a consumidores, en una lógica de consumo donde hay una sucesión de instantes que no constituyen historia, en un contexto de transformaciones en el estatuto del capital desde el productivo al financiero, Sztulwark (2005) se pregunta qué tipo de arquitectura emerge en este contexto y, en todo caso, si hay nuevas formas de habitar, asumiendo que la arquitectura no es el espacio, sino la *manera de estar en el espacio*. Además, plantea el conflicto entre el arquitecto convertido en reproductor de modelos espaciales abstractos, que gestiona técnicas espaciales, pero deja de lado la producción de sentido –lo cual origina formas autónomas de situaciones concretas– y el protagonismo de la imagen frente al desprecio por las prácticas en la producción arquitectónica.

El vínculo entre la producción inmobiliaria ligada a las finanzas y la producción espacial es,

así, un campo fundamental de la teoría urbana contemporánea, que demanda ampliar el estudio y la comprensión de cómo determinantes político-económicos transforman los modos de uso y apropiación de los lugares cotidianos. Estos abordajes permiten pensar la teoría del habitar como un engranaje que permita recomponer la dimensión social de la vivienda, interpelando las determinaciones hegemónicas de la financierización inmobiliaria sobre la producción espacial.

## Convergencias para un campo de análisis futuro

Es inevitable preguntarse, incluso antes del cómo, si es posible transformar el destino de las ciudades como motores de desarrollo económico. Un abrumador consenso global sobre el rol de las ciudades para reducir la pobreza, mitigar la crisis climática y redistribuir riqueza promueve el sentido común dominante de que la producción inmobiliaria es fundamental para expandir los capitales necesarios para resolver semejantes problemas. Esta postura plantea un primer frente de debate, al menos, arduo.

Ante el análisis de los procesos y la evolución de los números que alcanzan al complejo inmobiliario-financiero, la pregunta no es si existe o no financierización en las ciudades latinoamericanas, sino cómo se despliega e impacta. En ese sentido, el rol de la teoría sigue siendo fundamental para cuestionar sentidos normalizados sobre cómo nos apropiamos del territorio y, sobre todo, quiénes capitalizan los beneficios de esa apropiación.

De manera complementaria a los estudios sociales, las disciplinas espaciales aportan miradas que, más allá de la comprensión del fenómeno, permiten recomponer otros significados sobre el hábitat, el habitar y las relaciones en torno a los lugares que habitamos. En ese sentido, la teoría del habitar, emergente desde la arquitectura como una práctica social con estrecha relación sobre otras prácticas, constituye un marco que reflexiona acerca de la

prescripción de las conformaciones espaciales y su impacto en los comportamientos sociales que atraviesan a la producción habitacional. En ese sentido, abre el debate en torno a la expansión de la financierización inmobiliaria enfocada en las transformaciones tipológicas como otra instancia de aproximación al fenómeno de hipermercantilización urbana.

Si la teoría del habitar emerge como un pensar el orden social estructurante del habitar para hacer surgir el concepto mismo de habitar desde un cuadro general de la sociedad ¿qué hábitos se han normalizado en las últimas décadas para sostener discursivamente espacios, lugares, territorios, cada vez más precarios, fragmentados inhumanos? ¿Qué artificio de familia-vida-vivienda tipo propone hoy el mercado inmobiliario, por ejemplo, en los microdepartamentos y otras tipologías de vivienda despojada de la complejidad del habitar?

Lejos de un puro ejercicio teórico, la reflexión sobre el habitar vuelve a ser necesaria para cuestionar un modo —pero sobre todo un sentido— de producir ciudad que ha sido despojado de la ética social de la urbanización y cuyas consecuencias, lejos también de cualquier abstracción conceptual, se han anclado más que nunca en la vida cotidiana de todos quienes enfrentan el desafío de una vivienda digna.

## Referencias

- Aalbers, M. B. (2019). Financialization. En D. Richardson, N. Castree, M. F. Goodchild, A. Kobayashi, W. Liu y R. A. Marston (eds.), *The International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment, and Technology*. Wiley. <https://doi.org/10.1002/9781118786352.wbieg0598.pub2>
- Cabarrou, N. (2005). Los modos de habitar. *Revista de Arquitectura*, (217), 36-37.
- Daher, A. (2013). Territorios de la financiarización urbana y de las crisis inmobiliarias. *Revista de Geografía Norte Grande*, (56), 7-30. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022013000300002>

- De Mattos, C. (2007). Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. *Nueva Sociedad*, (212), 82-96.
- De Mattos, C. (2016). Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana. *Sociologías*, 18(42), 24-52. <https://doi.org/10.1590/15174522-018004202>
- Delgadillo, V. (2021). Financiarización de la vivienda y de la (re)producción del espacio urbano. *Revista INVÍ*, 36(103), 1-18. <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVÍ/article/view/65203>
- Doberti, R. (2014). Fundamentos de teoría del habitar. Una cartografía de la cultura material. UMET.
- Farha, L. (2017). *Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-Discrimination in this Context*. Asamblea General de la ONU.
- García-Lamarca, M. y Kaika, M. (2016). 'Mortgaged lives': the biopolitics of debt and housing financialisation. *Transactions*, 41(3), 313-327. <https://doi.org/10.1111/tran.12126>
- García Pérez, E. y Janoschka, M (2016). Derecho a la vivienda y crisis económica: la vivienda como problema en la actual crisis económica. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, (188), 213-228.
- Kaltenbrunner, A. y Paineira, J. P. (2018). Financiarización en América Latina: implicancias de la integración financiera subordinada. En M. Abeles, E. Pérez Caldentey y S. Valdecantos (eds.), *Estudios sobre financiarización en América Latina*, (pp. 33-67). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://doi.org/10.18356/a213e4a5-es>
- Kuri, R. (2005). La vivienda urbana agrupada. *Revista de Arquitectura*, (217), 68-75.
- Liernur, F. (2005). AAAdueño. 2amb. Va.Urq. chiche. 4522.4789: Consideraciones sobre la construcción de la casa como mercancía en la Argentina. 1870-1950. *Revista de Arquitectura*, (217), 54-61.
- Londoño, A. (2005). La casa soñada. El imaginario arquitectónico desde una mirada antropológica. *Revista de Arquitectura* (217), 76-79.
- López Márquez, L. (2020). El capital inmobiliario-financiero y la producción de la ciudad latinoamericana hoy. *Cadernos Metrópole*, 22(49), 665-682. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2020-4901>
- López-Morales, E. y Gasic Klett, I. (2021). El complejo urbano financiero inmobiliario en América latina. Introducción. *Scripta Nova*, 25(1), 1-10.
- Rolnik, R. (2017). *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. LOM ediciones.
- Sánchez, S. (2008). *El espacio doméstico en Buenos Aires (1872-1935): concepciones, modelos e imaginarios*. Concentra.
- Sanfelici, D. (2013). Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. *Revista EURE*, 39(188), 27-46. <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/408>
- Sarquis, J. (2005). Arquitectura y modos de habitar. *Revista de Arquitectura*, (217), 38-49.
- Savills World Research. (2016). *What Price the World? Trends in International Real Estate Trading. Around the world in dollars and cents*. 4-5. [https://www.savills.com/research\\_articles/255800/149967-1](https://www.savills.com/research_articles/255800/149967-1)
- Savransky, C. (2005). El usuario como eslabón. *Revista de Arquitectura*, (217), 80-87.
- Simoni Santos, C. y Sanfelici, D. (2015). Caminhos da produção financeirizada do espaço urbano: a versão brasileira como contraponto a um modelo. *Revista Ciudades*, 12(20), 4-34.
- Socoloff, I. (2018). Financiarización variada de la producción inmobiliaria en Argentina: El caso del boom inmobiliario en Buenos Aires y la postcrisis en Perspectiva (2002-2015). *Scripta Nova*, 23(1). <https://raco.cat/index.php/ScriptaNova/article/view/359077>
- Soja, E. (1971). *The Political Organization of Space*. (Association of American Geo-

- graphers. Documento de trabajo n.º 8). Washington.
- Sztulwark, P. (2005). Formas de habitar, formas de vivir. *Revista de Arquitectura*, (217), 88-95.
- Theurillat, T. (2011). La ville négociée: entre financement et durabilité. *Géographie, Économie, Société*, 13(3), 225-254. <https://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2011-3-page-225.htm?contenu=article>





Sección. Reflexión | Section. Reflection | Seção. Reflexão

Artículo revisado por pares académicos.

## Propuesta preliminar de focalización territorial para la aplicación de política social en Bogotá

**Inti Mesias Barrera.** Magíster en Ordenamiento Urbano Regional de la Universidad Nacional de Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4156-696X> Correo electrónico: [imesiasb@unal.edu.co](mailto:imesiasb@unal.edu.co)

**Recibido:** 5 de julio de 2022

**Aprobado:** 5 de febrero de 2023

**Publicado:** 13 de diciembre de 2023

**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 existen conflictos de intereses.

### Resumen

El objetivo de este estudio es proponer una focalización social para las políticas sociales en la ciudad de Bogotá, Colombia, que reconozca el papel que juega el territorio en la permanencia, producción y desarrollo de las desigualdades. Para ello, se realiza un análisis e intersección de fuentes de información generadas por entidades estatales. Con base en estas fuentes, se construye una matriz de vulnerabilidad territorial que sustenta una propuesta de focalización de la política social del distrito en 224 barrios catastrales. Esta propuesta de focalización presenta elementos que orientan la política social del Distrito Capital a largo plazo, buscando focalizar las respuestas intersectoriales y articuladas, además de permitir identificar a corto, mediano y largo plazo la eficiencia y eficacia de la acción del Estado en los territorios y poblaciones intervenidas.

**Palabras clave:** desigualdad, Estado, focalización, política social, territorio, vulnerabilidad.

# Preliminary Proposal for Territorial Targeting in the Implementation of Social Policy in Bogotá

# Proposta preliminar de focalização territorial para a aplicação da política social em Bogotá

C

92

Reflexión

## Abstract

The objective of this study is to propose a social targeting approach for social policies in the city of Bogotá, Colombia, that recognizes the role that territory plays in the permanence, production, and development of inequalities. To achieve this, an analysis and intersection of information sources generated by state entities are conducted. Based on these sources, a territorial vulnerability matrix is constructed, which supports a proposal for targeting the social policy of the district in 224 cadastral neighborhoods. This targeting proposal presents elements that guide the social policy of the Capital District in the long term, aiming to focus intersectoral and articulated responses, as well as allowing the identification in the short, medium, and long-term of the efficiency and effectiveness of the State's actions in the intervened territories and populations.

**Keywords:** inequality, State, targeting, social policy, territory, vulnerability.

## Resumo

O objetivo deste estudo é propor uma focalização social para as políticas sociais na cidade de Bogotá, Colômbia, que reconheça o papel que o território desempenha na permanência, produção e desenvolvimento das desigualdades. Para isso, é realizada uma análise e cruzamento de fontes de informação geradas por entidades estatais. Com base nestas fontes, constrói-se uma matriz de vulnerabilidade territorial que sustenta uma proposta de focalização da política social do distrito em 224 bairros cadastrais. Esta proposta de focalização apresenta elementos que norteiam a política social do Distrito Capital no longo prazo, procurando focar as respostas intersetoriais e articuladas, além de permitir identificar a eficiência e eficácia da ação do Estado, em curto, médio e longo prazo, nos territórios e populações intervencionadas.

**Palavras-chave:** desigualdade, Estado, focalização, política social, território, vulnerabilidade.

## Introducción

La asignación de recursos y el accionar del Estado en el territorio nacional y, particularmente, en Bogotá se encuentran con dos realidades: limitados recursos y capacidad operativa del Estado y una priorización poblacional que varía con cada gobierno. Por ejemplo, el *Plan Distrital de Desarrollo (PDD) 2020-2024: Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo xxi* establece como meta ampliar la inclusión social y productiva, en especial, en mujeres y jóvenes. En el documento se asume que la ciudadanía, las empresas y el Estado gestionan y distribuyen los costos y beneficios de la aglomeración territorial de Bogotá-Región (Concejo de Bogotá, 2020).

Ahora, la intervención del Estado y, en particular, la política social distrital, entendida como las acciones que buscan “la integración social de las personas, las familias y las comunidades, con especial atención para aquellas que están en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad” (Secretaría Distrital de Integración Social, 2015, párr. 1), requieren el establecimiento de criterios que permitan focalizar su accionar de manera efectiva. A modo de muestra, durante las cuarentenas adelantadas en el Distrito por la pandemia covid-19 y ante las crecientes necesidades en la ciudad, la administración distrital decidió enfocar la entrega de alimentos para preparación en los hogares utilizando como criterio el índice de pobreza multidimensional. La ayuda concentró sus esfuerzos en el decil 10, basado en datos proporcionados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), (2018). Además, se tuvieron en cuenta los 100 barrios priorizados por la estrategia de pobreza de la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) así como las alertas tempranas generadas por la Defensoría del Pueblo.

Como resultado de esta experiencia y ante la necesidad de fortalecer los criterios territoriales de abordaje de la política social en el Distrito, en el presente artículo se plantea un criterio de focalización que valore los elementos de distribución espacial de las necesidades identificadas en los territorios y que concentre recursos,

esfuerzos y estudios en esos territorios. Por tanto, el objetivo es elaborar una propuesta preliminar de focalización territorial de la política social en el Distrito Capital de Colombia que recoja los elementos que en esa dirección se han construido y a los que se tuvo acceso. Con esta propuesta también se pretende disponer de un enfoque que asuma los elementos que las propias entidades definen para avanzar en estudios de impacto de políticas sociales espacializadas.

En un primer momento, se lleva a cabo una revisión conceptual, seguida del análisis de las fuentes propuestas para la focalización territorial, las cuales incluyen las representaciones cartográficas realizadas en estos documentos. Con estos insumos, se presenta una propuesta de tabulación de la información recolectada, que se sintetiza en 224 barrios que se cruzan con la información oficial del Distrito en materia catastral para preparar un mapa propuesta de intervención social con enfoque territorial. Finalmente, se plantean algunas conclusiones y recomendaciones para continuar desarrollando este tema que busca orientar la acción del Estado en materia de política social en Bogotá y esbozar una metodología para los demás entes territoriales que se enfrentan a la misma realidad.

## Marco teórico

Valorar el papel que juega el territorio en la permanencia, producción y desarrollo de las desigualdades y, por ende, de la vulnerabilidad social implica comprenderlo como “una ‘construcción social’ que trasciende los aspectos físicos-geográficos que constituyen su base, incorporando además muy centralmente a la población y a las comunidades, junto a elementos de intervención humana que se ‘instalan’ en él” (Yáñez y Muñoz, 2018, p. 99). Se trata de un espacio que se construye socialmente y que, como resultado de la producción humana, responde a las condiciones de clase en que se inserta y a las subjetividades presentes tanto de la dimensión de identidad individual como de la social que lo constituyen y reproducen (Czytajlo, 2017).

Priorizar criterios territoriales en la focalización de las políticas públicas es reconocer el rol del espacio en la producción y reproducción de desigualdades. Como lo expone la Cepal, “el lugar importa”, no da lo mismo nacer o vivir en cualquier territorio, puesto que este influye en forma importante en la distribución de las oportunidades de bienestar” (Cepal, 2016, p. 61). Esta valoración ha estado inmersa en los diferentes estudios y análisis de la realidad latinoamericana, nacional y distrital, como los de Lauchlin Currie (citado en Zuluaga, 2003) a mediados del siglo xx y en estudios de segregación más contemporáneos, como el de Francisco Sabatini (2006) o Alfonso Roa (2012).

Siguiendo el estudio de Sabatini (2006, p. 31) para el Banco Interamericano de Desarrollo, la perspectiva de enfoque territorial social implica el reconocimiento de los ejercicios espaciales que involucran la segregación como un fenómeno que puede ser analizado y atendido desde las políticas públicas. Estos deben involucrar una coordinación territorial de servicios y programas sociales y la promoción de los barrios sujetos a intervención, con el fin de hacer frente a los estigmas territoriales y a las estructuras delincuenciales que los explotan. Se trata de intervenciones espaciales multisectoriales que fortalecen el tejido social y estimulan el arraigo y la identidad, al tiempo que previenen o combaten la formación de estigmas.

El componente espacial es fundamental para abordar de manera efectiva los territorios. Es solo a través de este que invita a reconocer los actores que los construyen socialmente para poder activarlos y considerarlos como sujetos de derecho. Esto posibilita la construcción de entornos seguros y protectores; lo que en la *nueva agenda urbana* (Organización de las Naciones Unidas, 2017) se ha denominado “una ciudad para todos”. Recogiendo la valoración de la Cepal (2016), se trata de entender que,

considerar la dimensión territorial en la política social es una oportunidad para gestionar de manera integral, coordinada y sinérgica las políticas sociales en las distintas localidades de un país. Así, las estrategias de desarrollo in-

clusivo que se puedan generar en el territorio son también un eje fundamental para avanzar en la superación de las distintas dimensiones de la desigualdad. (p. 75)

Con la inclusión de la dimensión territorial en la focalización de la política social se busca avanzar en la consideración de externalidades positivas que trascienden a los individuos y sus núcleos familiares y en las implicaciones derivadas de las intervenciones estatales en entornos sociales que van más allá de la escala remitida al núcleo familiar.

Para el caso de Colombia, si bien la focalización del gasto social se encuentra en el marco de la Ley 715 del 2001 (Congreso de la República de Colombia, 2001) y fue modificada por la Ley 1176 de 2007 –cuyo artículo 94 concibe la focalización como “el proceso mediante el cual, se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable” (Congreso de la República de Colombia, 2007)–, la acción del Estado se ve materializada a través de los planes de desarrollo establecidos para cada periodo de gobierno y su relación con las políticas públicas vigentes y los programas y proyectos que de estos se deriven. Por tanto, si se entiende que la focalización es el instrumento básico para lograr que la política social llegue efectivamente a los grupos poblaciones definidos, se valora el papel que juega la implantación óptima de esta focalización.

Sin embargo, aunque la orientación de la focalización está normatizada y los planes de desarrollo e incluso las políticas públicas pueden definir la acción de la focalización a escala local o distrital, la realidad evidencia que cada sector con injerencia en la política social o capacidad de movilizar recursos públicos establece sus propios criterios, los cuales obedecen a sus propias concepciones, enfoques e intereses. De acuerdo con André-Noël Roth (2002), a pesar de que el objetivo del Estado es perpetuar las relaciones de producción existentes, cuenta con diferentes grados de autonomía que se derivan de las relaciones de clases que se manifiestan en él. Esto permite postular e incluso desarrollar políticas públicas y enfoques de estas en diferentes

grados y escalas según las capacidades de movilización de los diversos actores políticos que logran incidir en el Estado. La disputa y confrontación de puntos de vista y orientaciones que se desprenden de grupo de interés no solo se hace manifiesta en la lucha electoral en un contexto de democracia representativa, sino que trasciende a la configuración de las prioridades definidas en un gobierno en ejercicio.

Al analizar los diferentes criterios de focalización territorial en el ámbito distrital relacionados con la política social, se promueve un diálogo entre los grupos de interés presentes en los documentos técnicos producidos por los diferentes sectores. Esto permite plantear una focalización territorial que busque concentrar los esfuerzos distritales públicos y la capacidad instalada en estos territorios, con miras a superar condiciones de vulnerabilidad social y llevar a cabo seguimientos interseccionales e intersectoriales a los resultados de esa intervención.

Finalmente, vale la pena mencionar que, si bien el campo de la política social abarca todos los aspectos humanos y puede interpretarse de diversas maneras en la disciplina científica que involucra, para efectos de este estudio se refiere a garantizar los niveles y recursos materiales para la existencia digna (lo que se denomina bienestar social) y promover el fomento a la realización personal del ser humano con miras a alcanzar justicia social (Fernández Riquelme y Caravaca Llamas, 2011). Estos elementos condensan el accionar del Estado en materia social y son sustento de la aplicación de criterios de focalización territorial.

## Bogotá, organización administrativa y de política social

Colombia es definida en el artículo primero de la Constitución Política como un

Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria nacional, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, funda-

da en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (Congreso de la República de Colombia, 1991, art. 1)

Administrativamente, se divide en 32 departamentos y 1123 municipios. De estos últimos, cinco son catalogados como entidades territoriales de administración especial (Bogotá y las ciudades puerto: Cartagena, Barranquilla, Santa Marta y Buenaventura). Además, el país cuenta con entidades territoriales indígenas y territorios colectivos adjudicados a comunidades afrocolombianas en el Pacífico.

La ciudad de Bogotá, catalogada como Distrito Capital, alberga a más de siete millones de habitantes, según datos del *Censo nacional de población y vivienda 2018* (DANE, 2018). Su estructura administrativa se compone de 20 localidades, cada una con su respectiva alcaldía menor (designada por el alcalde mayor) y una Junta Administradora Local (elegida por voto popular). Estas localidades se organizan en Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) y barrios, como unidad base de actuación local. En total, la ciudad cuenta con 1922 barrios oficiales, además de veredas y corregimientos en las áreas rurales de la ciudad, principalmente en las localidades de Sumapaz, Ciudad Bolívar y Usme.

La entidad encargada de la política social es la Secretaría Distrital de Integración Social, y su misión consiste en

la formulación e implementación de políticas públicas poblacionales orientadas al ejercicio de derechos, ofrece servicios sociales y promueve de forma articulada, la inclusión social, el desarrollo de capacidades y la mejora en la calidad de vida de la población en mayor condición de vulnerabilidad, con un enfoque territorial. (Secretaría Distrital de Integración Social, 2019)

El rol de la Secretaría Distrital de Integración Social, como entidad encargada del sector, se entrelaza con la labor de otras entidades del Distrito que intervienen en el territorio y que

repercuten de manera directa en la materialización de los derechos de la ciudadanía. Es de resaltar el papel desempeñado por la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, la cual lidera los servicios de emergencias para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades; las secretarías de Salud y Educación y la secretaría Distrital del Hábitat, que lidera la formulación e implementación de políticas de gestión del territorio urbano y rural.

Esta intersectorialidad de la política social resulta valiosa a la hora de proyectar una propuesta de intervención con enfoque territorial, ya que cada sector, a pesar de pertenecer a una misma estructura de gobierno, plantea su propia focalización siguiendo sus dinámicas particulares así como las estructuras de poder inmersas en su configuración y los grupos de presión con injerencia en la toma de decisiones. Es justamente este reconocimiento de la diversidad de enfoques y perspectivas en una misma administración en disputa lo que lleva a plantear una propuesta de focalización territorial que recoja y articule estas visiones, con miras a plantear una propuesta que no solo recoja las perspectivas existentes, sino que se fortalezca de las mismas para configurar una intervención social que articule las acciones sectoriales del Distrito en el territorio.

## **Fuentes documentales para la construcción de la propuesta de focalización territorial**

Al hacer una revisión de la intervención territorial de las entidades del Distrito Capital, se encuentran diversas propuestas de focalización que buscan priorizar la atención social a diferentes áreas en Bogotá, sin presentarse un diálogo que articule esos procesos de definición e intervención. Por tanto, el ejercicio que aquí se propone recoge las focalizaciones territoriales en la administración distrital y a las que se tuvo acceso, para generar un único mapa de focalización territorial que priorice y articule la intervención del Estado en Bogotá. Las entidades

definidas como fuentes para la propuesta de focalización territorial son aquellas que se relacionan con la política social distrital y cuentan con documentos técnicos accesibles que incluyen los determinantes territoriales para dar respuesta a las vulnerabilidades sociales identificadas. Estas entidades son:

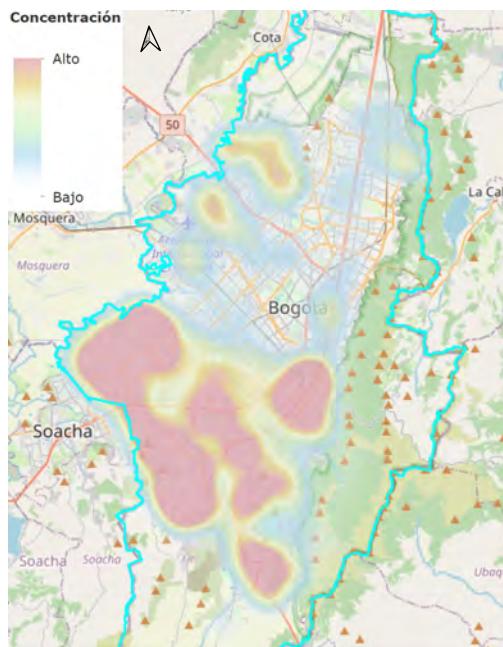
- Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia
- Secretaría de Educación del Distrito
- Secretaría Distrital del Hábitat
- Secretaría Distrital de Integración Social
- Defensoría del Pueblo

De estas entidades se desprenden los documentos base de la propuesta de focalización territorial que se describen a continuación y que busca exponer una metodología para recoger los documentos técnicos que producen las administraciones de manera desarticulada y brindar una herramienta que consolide la información que el propio Gobierno genera.

## **Plan Integral de Seguridad Ciudadana, Convivencia y Justicia (PISCCJ) de Bogotá 2020-2024**

El documento fue construido por la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia. Este plan contiene las responsabilidades, estrategias y acciones que el Distrito tomó durante el periodo 2020-2024 y la apuesta para mejorar la seguridad en calles, el transporte público y las ciclorrutas. El plan contiene las medidas para luchar contra los delitos sexuales, violencia intrafamiliar y demás, desde un enfoque de transformación cultural que busque garantizar el acceso de los ciudadanos a la oferta distrital en la materia (Secretaría de Seguridad, Justicia y Convivencia, 2020, p. 20). El informe incluye una representación cartográfica que espacializa los delitos de alto impacto en la ciudad (particularmente homicidios); lo cual indica la priorización de la acción del distrito en esos territorios. Esta valoración, que también es nutrida en el documento por el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (Idipron), se condensa en la figura 1.

**Figura 1.** Concentración de homicidios (2019)



**Fuente:** elaboración propia a partir de información de la Secretaría de Seguridad, Justicia y Convivencia (2020).

## Caracterización socioeconómica de la matrícula de Bogotá y avances a nivel nacional

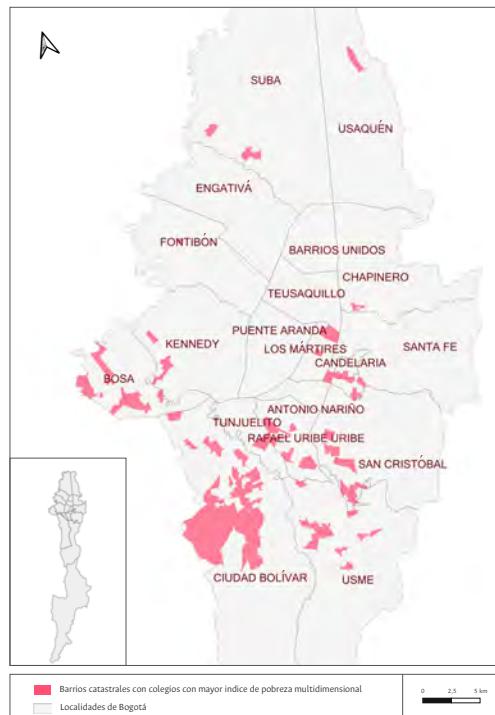
El estudio de *Caracterización socioeconómica de la matrícula de Bogotá y avances a nivel nacional* (Instituto de Estudios Urbanos, 2019) plantea un instrumento para la focalización de programas sociales denominado índice de pobreza multidimensional para estudiantes de Colombia (IPM-E). Este documento, además de relacionar pobreza y variables de medios y resultados de la educación, realiza una cartografía de los colegios en zonas con mayor índice de pobreza multidimensional y otras variables socioeconómicas, lo cual permite una priorización territorial que tenga en cuenta la determinante propuesta. Para ello, se toman como referencia los 100 colegios ubicados en zonas con mayor pobreza multidimensional. Este insumo se resume en la figura 2.

## Pobreza y cambio social en Bogotá

Este estudio de la Secretaría Distrital de Integración Social propone un marco de análisis para abordar la pobreza, la desigualdad y la inclusión social y productiva a escala de ciudad, además de hacer un análisis detallado de las series de pobreza y desigualdad en Bogotá para plantear una narrativa del cambio social en la ciudad. El documento sostiene que los canales directos para reducción de pobreza parecen ser más eficaces que los indirectos, lo cual le otorga relevancia a la política social por encima de los resultados derivados de la distribución de las ganancias del crecimiento.

El documento trabaja con la unidad de análisis denominada polígonos de pobreza. Con la información obtenida, cruza 93 barrios o zonas priorizadas, que, desde esta perspectiva, son territorios donde se acentúa la pobreza, entendida como “el fracaso de las capacidades básicas para alcanzar determinados niveles de vida mínimamente aceptables” (Alcaldía de Bogotá, 2019, p. 28).

**Figura 2. Barrios catastrales con colegios con mayor porcentaje de pobreza multidimensional**



**Fuente:** elaboración propia con base en IEU (2019).

### Alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo

El Decreto 2124 del 18 de diciembre de 2017 de la Presidencia de la República reglamenta el sistema de prevención para la reacción rápida a la presencia y acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo final para la terminación del conflicto y una paz duradera. Además, este decreto establece las alertas tempranas como el documento de advertencia de carácter preventivo emitido de manera autónoma por la Defensoría del Pueblo.

En los casos en que la entidad determine que las circunstancias lo requieren, emitirá Alertas tempranas bajo el rótulo de riesgo inminente (art. 15), las cuales serán remitidas a la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial

para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT). Una vez recibidas, la CIPRAT las transmitirá de forma inmediata a las autoridades nacionales competentes y a las autoridades territoriales para el cumplimiento de sus funciones y la adopción de medidas necesarias de reacción rápida (art. 11).

El Sistema de Alertas Tempranas está diseñado para monitorear y advertir las situaciones de riesgo en las que se encuentre la población civil por efectos del conflicto armado interno. Asimismo, el sistema busca promover la acción de prevención humanitaria con el ánimo de proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas, lo cual lo convierte en fuente relevante de la focalización territorial de la política social y del enfoque expuesto en el documento actual. Por tanto, y reconociendo que estas alertas cambian en el tiempo, se asume como base las siguientes:

- **Alerta temprana 022-2020:** expone una situación de riesgo que vulnera los Derechos Humanos (DD.HH.) y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) de los habitantes de las siguientes UPZ: Verbenal, La Uribe, San Cristóbal Norte y Tuberín (localidad de Usaquén), ubicadas en la ciudad de Bogotá (Defensoría del Pueblo, 2020).
- **Alerta temprana 023-19:** identifica la población en situación de riesgo y realiza un mapeo en las siguientes localidades: Ciudad Bolívar, Kennedy y Bosa de la ciudad de Bogotá, específicamente en las UPZ de Arborizadora (UPZ 65), Ismael Perdomo (UPZ 69), Jerusalén (UPZ 70), El Tesoro (UPZ 68), Lucero (UPZ 67) y San Francisco (UPZ 66), así como en los corregimientos de Mochuelo y Quiba, en la localidad Ciudad Bolívar; Las UPZ Timiza (UPZ 48), Calandaima (UPZ 79), Corabastos (UPZ 80), Patio Bonito (UPZ 82), Gran Britalia (UPZ 81) y Las Margaritas (UPZ 83) en la localidad de Kennedy; y en la localidad de Bosa, las UPZ Bosa Occidental (UPZ 84), Central (UPZ 85), El Porvenir (UPZ 86), Tinal Sur (UPZ 87) y la vereda de San Bernardino. La población en situación de riesgo incluye personas estigmatizadas socialmente, líderes y lideresas de organizaciones sociales, comunales, culturales, comunitarias y de población desplazada. También incluye campesinos, indígenas, afrodescendientes y comunidad ROM; comerciantes, transportadores, docentes y estudiantes; miembros de movimientos sociales y ambientales; miembros de partidos políticos en oposición, principalmente del Partido Fuerza Revolucionaria Alternativa del Común (FARC), y excombatientes de las FARC-EP (Defensoría del Pueblo, 2019a).
- **Alerta temprana 046-19:** advierte sobre 67 barrios que participan dentro de los corredores de movilidad y zonas de control utilizadas por grupos de delincuencia locales articulados, cooptados o tercerizados por grupos armados ilegales (GAI), en particular las autodenominadas AGC (Autodefensas Gaitanistas de Colombia) y el ELN (Ejército de Liberación Nacional). Esto implica que son zonas vulnerables al desarrollo de actividades delictivas como sicariato, venta de estupefacientes, imposición de tributos ilegales, cobros por uso del espacio público, reclutamiento forzado, entre otras (Defensoría del Pueblo, 2019, p. 11), las cuales afectan especialmente a los jóvenes de los territorios advertidos. En esta Alerta temprana se incluyen los barrios de las UPZ Sabana y Santa Isabel (Los Mártires), Ciudad Montes y Zona Industrial (Puente Aranda) y el Barrio Egipto en la localidad de la Candelaria (Defensoría del Pueblo, 2019b).
- **Alerta temprana 086-18:** advierte sobre el riesgo que corre una población aproximada de 1 021 630 060 habitantes de las localidades de San Cristóbal, Usme y Rafael Uribe Uribe. Dentro de estas, algunos sectores poblacionales se han visto afectados por la acción de integrantes de grupos armados ilegales y de delincuencia organizada presentes en la ciudad (Defensoría del Pueblo, 2018).
- **Alerta temprana 010-2021:** advierte sobre el riesgo generado por los corredores de movilidad utilizados por grupos armados ilegales para dinamizar economías ilegales, entre otras fuentes de financiación. La comisión de delitos de alto impacto afecta a las comunidades de diez localidades del Distrito Capital y doce municipios del departamento de Cundinamarca. La alerta temprana subsume las siguientes alertas: AT 086-2018, AT 023-2019 y AT 022-2020. Se mantienen independientes y vigentes los escenarios de riesgo advertidos mediante la alerta temprana AT 046-2019 (Defensoría del Pueblo, 2021).

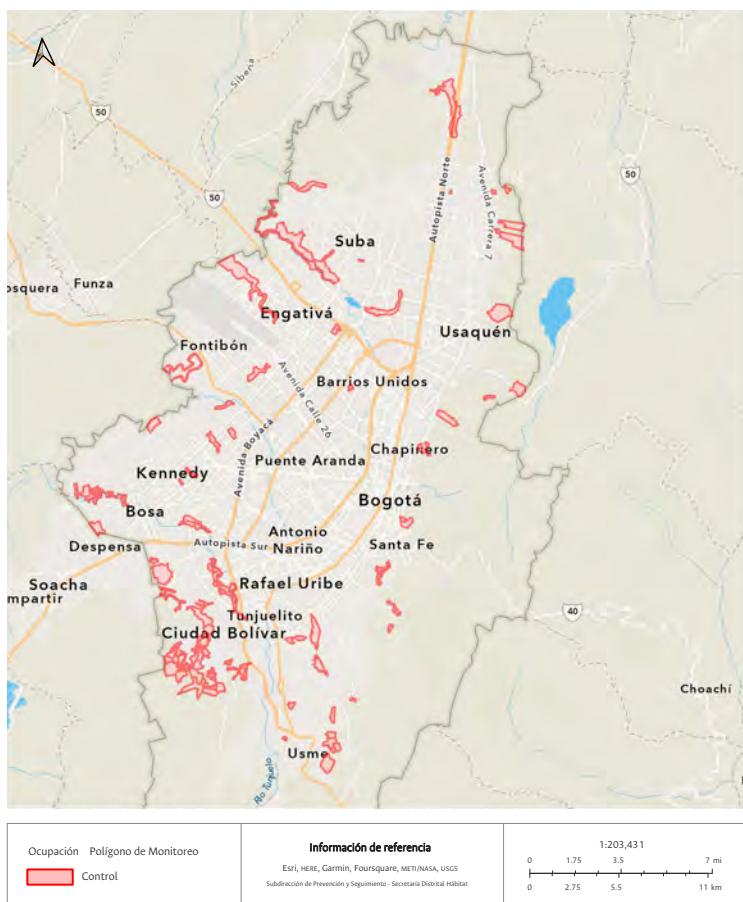
## Polígonos de monitoreo de la Secretaría Distrital del Hábitat

Finalmente, la última base usada fue la generada por la Secretaría Distrital del Hábitat y adoptada por la Secretaría Distrital de Integración Social como insumo en el proceso de atención a la emergencia provocada por la pandemia covid-19. Este ejercicio indica las manzanas que

corresponden a una ocupación de polígonos de monitoreo donde se han identificado condiciones de vulnerabilidad y pobreza de la ciudad. Se da prioridad a los sectores con mayor presencia de ocupaciones provisionales (en materiales como lata, cartón, madera, polisombra). La selección se resume en la figura 3 (Secretaría Distrital del Hábitat, 2020).

La información recopilada y disponible fue la base para la identificación de los barrios catastrales de la propuesta preliminar de focalización de la política social. Se cruzaron las determinantes mencionadas por cada documento fuente. Con base en esta información se desarrolla la propuesta síntesis que se presenta en el siguiente apartado.

**Figura 3.** Polígonos de monitoreo de la Secretaría del Hábitat



**Fuente:** elaboración propia a partir de información cartográfica de la Secretaría Distrital del Hábitat (2020).

## Propuesta preliminar de focalización territorial

La propuesta preliminar de focalización territorial aquí planteada parte de identificar los barrios referenciados en los documentos base. Para tal fin, se tomó como fuente oficial de información catastral la Infraestructura de Datos Espaciales para el Distrito Capital (IDECA) (s. f.) y se referenciaron las capas de los barrios catastrales. Si bien en la práctica la información consignada no coincide a plenitud con la realidad territorial<sup>1</sup>, esta sigue siendo la fuente oficial más fiable a la hora de establecer ejercicios que impliquen referenciación cartográfica en el territorio. Las capas usadas fueron MR\_09\_20.gpkg; MR\_09\_20 Loca; UPZ: MR\_09\_20 UPZ; y de referencia catastral de barrios MR\_09\_20 SCat<sup>2</sup>.

El cruce de análisis espacial propuesto plantea la focalización territorial de la política social en 224 barrios catastrales de 15 localidades de Bogotá que se encuentran en las condiciones más altas de vulnerabilidad y riesgo social. De los 224 barrios catastrales establecidos, 141 se incluyen en dos documentos de referencia (distribuidos en 15 localidades); 62, en tres (concentrados en 11 localidades); 20, en cuatro (7 localidades) y 1 en la totalidad de documentos usados como fuente para el ejercicio de focalización territorial propuesto (ubicado en la localidad de Ciudad Bolívar).

El resultado de la propuesta de focalización arrojó que la mayor cantidad de sectores catastrales se concentran en Ciudad Bolívar con el 26 %, seguido de Usme con el 14.3 % y Bosa con el 12.5 %. Las localidades de Barrios Unidos, Teusaquillo, Antonio Nariño y Puente Aranda no registran sectores catastrales focalizados, es decir, no se mencionan en dos o más de los documentos analizados. El número de sectores catastrales por intervenir se resume en la tabla 1 por localidad y su peso porcentual.

**Tabla 1.** Resumen de la propuesta preliminar de focalización territorial

Localidad	Sectores catastrales por intervenir	Porcentaje
Usaquén	10	4.5 %
Chapinero	1	0.4 %
Santa Fe	11	4.9 %
San Cristóbal	13	5.8 %
Usme	32	14.3 %
Tunjuelito	1	0.4 %
Bosa	28	12.5 %
Kennedy	16	7.1 %
Fontibón	2	0.9 %
Engativá	5	2.2 %
Suba	22	9.8 %
Barrios Unidos	-	0.0 %
Teusaquillo	-	0.0 %
Los Mártires	8	3.6 %
Antonio Nariño	-	0.0 %
Puente Aranda	-	0.0 %
La Candelaria	1	0.4 %
Rafael Uribe Uribe	16	7.1 %
Ciudad Bolívar	58	25.9 %
Sumapaz	-	0.0 %
<b>TOTAL</b>	<b>224</b>	<b>100.0 %</b>

**Fuente:** elaboración propia (2022).

Esta propuesta de focalización es representada visualmente en la figura 4. Se evidencian las áreas catastrales según la información del IDECA, y se le otorga un peso relativo a cada sector catastral a partir de una escala cromática que va de dos a cinco. Si en la identificación catastral realizada en fuentes primarias estudiadas coincidieron en dos o más documentos, esto se refleja en la representación. Mediante este análisis multicausal propuesto se busca que quienes toman las decisiones

1 Por ejemplo, los habitantes tienen consideraciones diferentes sobre los límites geográficos de los barrios, como sucede en las localidades de Usme y Rafael Uribe Uribe.

2 Los mapas de referencia se toman del sistema <https://www.ideca.gov.co/recursos/mapas/mapa-de-referencia-para-bogota-dc>

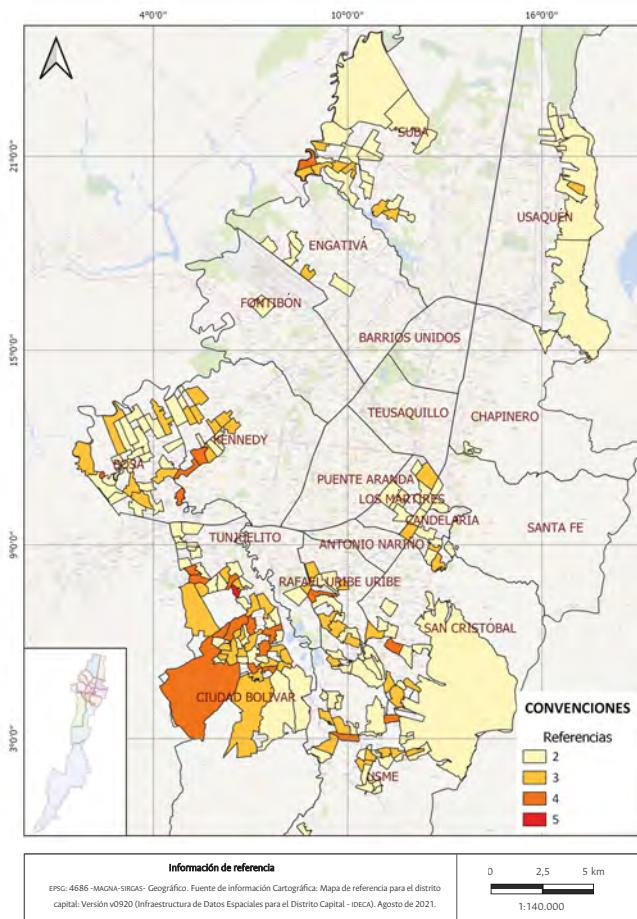
puedan priorizar acciones de política social en los territorios o que se proyecte la inclusión de más referentes espaciales de política social, según sea el caso.

Como se observa, la intervención focalizada se concentraría en la media luna del sur de Bogotá, particularmente en las localidades de Ciudad Bolívar (parte alta y límite con Soacha), Usme y San Cristóbal. Hacía el norte, la atención se dirigiría a los barrios que limitan con los cerros orientales en Usaquén, y los que lo hacen con el río Bogotá en la localidad de Suba. Igualmente, el centro de Bogotá y su expansión hacia el sur por el trazado vial de la

Avenida Caracas, particularmente en la localidad de Rafael Uribe Uribe y su parte alta.

En suma, la representación construida evidencia la urgencia de atención prioritaria en sectores catastrales que ya han sido valorados por diferentes entidades del Distrito. Sin embargo, estas áreas siguen enfrentando una atención institucional desarticulada y una falta de respuesta integral, así como de un seguimiento a indicadores que permitan monitorear las condiciones de los sectores catastrales que los llevaron a ser incluidos en los documentos analizados.

**Figura 4.** Propuesta preliminar de focalización territorial para la política social en Bogotá



**Fuente:** elaboración propia (2022).

## Conclusiones

La pandemia COVID-19 planteó enormes desafíos para la política social en Colombia y, particularmente, en Bogotá. Uno de los más evidentes fue responder a las necesidades sociales en los territorios desde las limitadas capacidades y recursos del Estado. Aunque en Bogotá se implementó la atención de emergencias y la entrega de bonos y alimentos no perecederos, el ejercicio evidenció la necesidad de fortalecer criterios de abordaje y focalización territorial que permitan acciones interinstitucionales continuas en el territorio.

Adicionalmente, los cambios de gobierno, sumado a la desarticulación de las diferentes secretarías y entidades encargadas de dar respuesta a las necesidades sociales en el Distrito Capital, imposibilita la continuidad de los procesos de intervención territorial y la articulación institucional para que estos cuenten con criterios unificados para su desarrollo. La ausencia de lineamientos impide hacer un seguimiento cuantificable a los resultados derivados de las intervenciones que buscan el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de los territorios intervenidos. Es necesario monitorear las intervenciones de las inversiones públicas y privadas en los territorios con el propósito de identificar su impacto en las necesidades que buscaban atender.

Por tanto, es urgente una propuesta de focalización territorial para la política social en Bogotá como la aquí realizada. El resultado del análisis de la información oficial provista por diversas entidades busca que la validación provenga de las propias entidades involucradas con el objetivo de lograr la promoción de una intervención territorial interinstitucional y transectorial. Los ejercicios de abordaje territorial no pueden reiniciarse en cada periodo de gobierno. Al contrario, a partir de los propios diagnósticos que las entidades realizan, se debe mantener una intervención regular, constante y ordenada del Estado en los territorios que se focalizan.

Esta propuesta de focalización catastral orienta a la administración distrital en la construcción de una caracterización integral de las condiciones en materia poblacional, social, económica y de capacidad instalada en los territorios focalizados, para establecer la priorización en el tipo de intervención social. Este ejercicio permitiría definir una línea base que se utilizaría para realizar análisis anteriores y posteriores a las intervenciones, con perspectivas de corto, mediano y largo plazo.

La propuesta de focalización se concentra en menos del 12 % de los barrios catastrales de Bogotá. Si se ajustara el ejercicio propuesto a los barrios identificados como prioritarios en cuatro o más documentos de los analizados, este porcentaje se reduciría al 1.1 % (21 barrios catastrales), que solo se concentran en 7 localidades (Bosa, Ciudad Bolívar, Kennedy, Rafael Uribe Uribe, San Cristóbal, Suba y Usme). Esto permitiría realizar laboratorios de intervención estatal con indicadores cuantitativos y cualitativos que se pueden contrastar en un corto periodo de tiempo y valorar las implicaciones reales de la intervención de la política social en un territorio determinado. Las intervenciones puntuales de política social se pueden complementar con ejercicios de renovaciones urbanas o enfoques, como los de la acupuntura urbana que el distrito está adelantando y que le darían al proceso de intervención una mirada holística.

Ahora bien, aunque la propuesta realizada presenta grandes beneficios, también existen componentes problemáticos que vale la pena identificar. En primera lugar, es notoria la debilidad en el análisis de las áreas rurales del Distrito Capital, particularmente, la localidad de Sumapaz. Esta localidad, aunque solo concentra el 0.2 % de la población, ocupa el 70 % del territorio de Bogotá. De ahí que la inclusión de indicadores rurales robustecería un ejercicio de focalización territorial como el adelantado.

En segundo lugar, la focalización territorial puede afectar de manera negativa mercados como el inmobiliario y la especulación de vivienda, ya que la intervención del Estado puede volver atractivo habitar en los barrios

focalizados. Esta situación deberá contemplar medidas que permitan mitigar este tipo de externalidades negativas o establecer elementos de capturas de plusvalías para propietarios e inmobiliarias que busquen obtener beneficios particulares que vayan en detrimento del bien general en la zona por intervenir.

Finalmente, al margen de las debilidades y retos expuestos, es imperativo avanzar en el establecimiento de criterios de focalización. Estos deben incluir elementos territoriales que abogen por la relación intersectorial, promuevan la acción conjunta de las entidades del Estado y busquen trascender los períodos de gobierno. De esta manera, se lograrán proyectos a mediano y largo plazo, y se focalizará territorialmente la acción estatal, independientemente de los énfasis poblacionales o rango etario que plantee cada administración.

## Referencias

- Alcaldía de Bogotá. (2019). *Pobreza y cambio social en Bogotá*. Panamericana Formas e Impresos S. A. [https://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2020documentos/09032020\\_Libro\\_Pobreza\\_cambio\\_social\\_en\\_Bogota.pdf](https://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2020documentos/09032020_Libro_Pobreza_cambio_social_en_Bogota.pdf)
- Cepal. (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Naciones Unidas y Cepal. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40668-la-matriz-la-desigualdad-social-americana-latina>
- Concejo de Bogotá. (2020). Acuerdo 761 del 11 de julio de 2020, por medio del cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024. R. D. 6833. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sis-jur/normas/Norma1.jsp?i=93649&dt=S>
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Gaceta Constitucional* n.º 116. <http://bit.ly/2NA2BRg>
- Congreso de la República de Colombia. (2001). Ley 715 del 21 de diciembre de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. D. O. 44 654. [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0715\\_2001.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0715_2001.html)
- Congreso de la República de Colombia. (2007). Ley 1176 del 27 de diciembre de 2007, por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. D. O. 46 854. [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1176\\_2007.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1176_2007.html)
- Czytajlo, N. P. (2017). Desigualdades socio-territoriales y de género en espacios metropolitanos. *Bitácora Urbano Territorial*, 27(3), 121-134. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v27n3.66484>
- DANE. (2018). *Censo nacional de población y vivienda 2018*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>
- Defensoría del Pueblo. (2018). De acuerdo con el contexto de amenaza pre basado en la presencia de presuntos integrantes de las AUC, los Rastrojos, las Águilas Negras, los Paisas, ELN y disidencia de las FARC-EP, se evidencia altamente probable la ocurrencia de hechos victimizantes. Alerta temprana 086-18. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/02/ATN%C2%B0-086-18-BOG.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2019a). Reducir las dinámicas que tienen lugar en estas localidades a asuntos de delincuencia común y de criminalidad organizada como un fenómeno desligado del conflicto armado, tiene serias implicaciones sobre las acciones de prevención y abordaje del riesgo. Alerta temprana 023-19. <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/023-19.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2019b). El escenario de riesgo se configura por el control ejercido

- por parte de las autodenominadas AGC, las cuales instrumentalizan, se articulan o cooptan estructuras y bandas delincuenciales locales. Alerta temprana 046-19. <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/046-19.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2020). El escenario de riesgo para la localidad de Usaquén (Bogotá D.C.) se configura por la expansión y disputa por el control de corredores de movilidad entre GADO como Los Paisas, Los Pascuales y Los Boyacos. Alerta temprana 022-20. <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/022-20.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2021). El escenario de riesgo se configura a partir de la expansión y disputa por el control de los corredores de movilidad. Alerta temprana 010-21. <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/010-21.pdf>
- Fernández Riquelme, S. y Caravaca Llamas, C. (2011). La Política Social. Presupuestos teóricos y horizonte histórico. Apostila. Revista de Ciencias Sociales, (50), 1-46.
- Ideca. s. f. Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) de Bogotá. <https://ideca.gov.co/>
- Instituto de Estudios Urbanos (IEU). (2019). Estrategias para el fortalecimiento de la educación pública en Bogotá d.c. Informe final Caracterización socioeconómica de la matrícula de Bogotá. Universidad Nacional de Colombia y Alcaldía Mayor de Bogotá. [https://matricula.educacionbogota.edu.co/portal\\_matriculas/sites/default/files/inline-files/PW\\_Caracterizacion\\_socioeconomica\\_matricula\\_Bogota\\_0.pdf](https://matricula.educacionbogota.edu.co/portal_matriculas/sites/default/files/inline-files/PW_Caracterizacion_socioeconomica_matricula_Bogota_0.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas. (2017). La nueva agenda urbana. Naciones Unidas. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>
- Presidencia de la República. (2017). Decreto 2124 de del 18 de diciembre de 2017, el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. D. o. 50451. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30034436>
- Roa, O. A. (2012). Bogotá segmentada: Reconstrucción histórico-social de la estructuración residencial de una metrópoli latinoamericana. Universidad Externado de Colombia.
- Romo, V. Y. y Parra, C. M. (2018). Metodología para determinar la vulnerabilidad socio-territorial frente a la pobreza. *Redur*, (19), 95-120. <https://doi.org/10.18172/redur.4236>
- Roth, A.-N. (2002). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora.
- Sabatini, F. (2006). La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Secretaría de seguridad, Justicia y Convivencia. (2020). Plan Integral de Seguridad Ciudadana, Convivencia y Justicia (PISCI) 2020-2024. <https://scj.gov.co/es/transparencia/planeacion/pol%C3%A1ticas-lineamientos-y-manuales/plan-integral-seguridad-ciudadana>
- Secretaría Distrital del Hábitat. (2020). Polígonos de monitoreo. <https://www.habitatbogota.gov.co/secretaria/habitat-2020-2024/poligonos-de-monitoreo>
- Secretaría Distrital de Integración Social. (2015). ¿Quiénes somos? <https://www.integracionsocial.gov.co/index.php/entidad/integracion-social/quienes-somos>
- Secretaría Distrital de Integración Social. (2019). Misión y visión. Social. <https://www.integracionsocial.gov.co/index.php/entidad/plataforma-estrategica/mision-y-vision>
- Yáñez, V. y Muñoz, C. (2018). Metodología para determinar la vulnerabilidad socio-territorial frente a la pobreza. *Redur*, (16), 95-120. <https://doi.org/10.18172/redur.4236>
- Zuluaga, B. C. (2003). Lauchlin Currie: desarrollo, pobreza y desigualdad del ingreso. *Estudios Gerenciales*, (87), 51-65.





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

Artículo revisado por pares académicos.

## El rebusque como categoría de análisis: caso de estudio de las tiendas de barrio bogotanas en la pandemia del COVID-19

**Sofía Calderón Campos.** Candidata a magíster en estudios literarios. Antropóloga. Docente ocasional en la Universidad Nacional de Colombia. ORCID: 0000-0002-1262-2910. Correo electrónico: sa.calderonc@uniandes.edu.co

**Dahian Dimaté Zamudio.** Antropóloga, asistente de investigación en la Universidad del Rosario. ORCID: 0000-0002-9556-3978. Correo electrónico: dc.dimate@uniandes.edu.co

**Iván Marino Valenzuela Orozco.** Antropólogo, asistente de investigación afiliado a la Universidad del Rosario. ORCID: 0000-0002-2821-4436. Correo electrónico: im.valenzuela10@uniandes.edu.co

**Recibido:** 31 de julio de 2022

**Aprobado:** 5 de febrero de 2023

**Publicado:** 13 de diciembre de 2023

**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:** los autores han declarado que no existen conflictos de intereses.

### Resumen

En Bogotá, durante la coyuntura del COVID-19, las dinámicas del rebusque se transformaron como resultado de las medidas promulgadas por la alcaldía y el gobierno nacional. Las relaciones entre Estado, mercado y ciudadanía se extendieron en medio del recrudecimiento de la precarización y la vulnerabilidad de los cuerpos. En este contexto, este artículo teoriza la categoría del rebusque dentro del cosmos relacional de las tiendas de barrio de Bogotá y de las transformaciones que estas enfrentaron en los primeros meses de la pandemia (mayo-julio de 2020) para acomodarse a la coyuntura y garantizar su supervivencia económica. Nuestro análisis se despliega a partir de tres ejes: las dificultades económicas específicas afrontadas por los tenderos y tenderas de barrio, la tensión introducida por el rebusque para la dicotomía formal/informal y, por último, las formas como los tenderos y tenderas de barrio teorizan la política, el estado y las instituciones. En cuanto a la metodología, empleamos la etnografía como aliada teórico-práctica y nos valimos de los métodos de la observación participante y entrevistas abiertas para construir nuestras reflexiones. Concluimos que las tiendas de barrio de Bogotá se vieron afectadas negativamente por las medidas institucionales adoptadas, viéndose empujadas a transformar sus dinámicas de interacción con la clientela para poder sobrevivir económicamente. El rebusque se constituye relationalmente como una expresión de la precarización económica y, en nuestro caso de estudio, muestra la decadencia de la fantasía neoliberal resaltando su cara violenta e insegura.

**Palabras clave:** rebusque, tiendas de barrio, neoliberalismo, relaciones sociales.

## The Rebusque as a Category of Analysis: A Case Study of Bogota's Neighborhood Stores during the COVID-19 Pandemic

C

108

Reflexión

### Abstract

In Bogotá, during the COVID-19 context, the dynamics of *rebusque*\* transformed as a result of measures implemented by the mayor's office and the national government. The relations between State, market, and citizens expanded amidst an exacerbation of precarization and vulnerability. In this context, this article theorizes the category of *rebusque* within the relational cosmos of neighborhood stores in Bogota and the transformations they faced in the early months of the pandemic (May-July 2020) to adapt to the situation and ensure their economic survival. Our analysis unfolds along three axes: the specific economic difficulties faced by neighborhood shopkeepers, the tension introduced by *rebusque* to the formal/informal dichotomy, and finally, the ways in which neighborhood shopkeepers theorize politics, the state, and institutions. In terms of methodology, we employed ethnography as a theoretical-practical ally, and used methods of participant observation and open interviews to construct our reflections. We conclude that neighborhood stores in Bogota were negatively affected by the institutional measures adopted, being forced to transform their dynamics of interaction with costumers to survive economically. The *rebusque* is constituted relationally as an expression of economic precariousness and, in our case study, it unveils the decay of the neoliberal fantasy, highlighting its violent and insecure aspect.

**Keywords:** *rebusque*, neighborhood stores, neoliberalism, social relations.

## O “rebusque” como categoria de análise: estudo de caso das lojas de bairro de Bogotá na pandemia de COVID-19

### Resumo

Em Bogotá, durante a situação da COVID-19, a dinâmica do “rebusque” foi transformada como resultado das medidas promulgadas pela prefeitura e pelo governo nacional. As relações entre o Estado, o mercado e a cidadania foram ampliadas em meio à intensificação da precariedade e da vulnerabilidade dos corpos. Neste contexto, este artigo teoriza a categoria do “rebusque” dentro do cosmos relacional das lojas de bairro de Bogotá e das transformações que enfrentaram nos primeiros meses da pandemia (maio-julho de 2020) para se adaptarem à situação e garantirem sua sobrevivência econômica. Nossa análise se desdobra a partir de três eixos: as dificuldades econômicas específicas enfrentadas pelos e pelas lojistas de bairro, a tensão introduzida pelo “rebusque” para a dicotomia formal/informal e, por fim, as formas como os e as lojistas de bairro teorizam a política, o Estado e as instituições. Quanto à metodologia, utilizamos a etnografia como aliada teórico-prática e utilizamos os métodos de observação participante e entrevistas abertas para construir nossas reflexões. Nós concluímos que as lojas de bairro de Bogotá foram afetadas negativamente pelas medidas institucionais adotadas, vendo-se pressionadas a transformar sua dinâmica de interação com os clientes para sobreviver economicamente. O “rebusque” constitui-se relationalmente como expressão da precariedade econômica e, em nosso estudo de caso, mostra o declínio da fantasia neoliberal, destacando sua face violenta e insegura.

**Palavras-chave:** *rebusque*, lojas de bairro, neoliberalismo, relações sociais.

\* The act of finding ways to make a living or earn money through informal or unconventional means. It often involves taking on odd jobs, engaging in small-scale entrepreneurial activities, or using resourcefulness to overcome economic challenges.

## Introducción: viajes teóricos por los paisajes del rebusque

Dentro del contexto económico del rebusque en Bogotá, el problema no radica exclusivamente en la manera en la que el capitalismo opera como productor de subjetividades, sino en que este no ofrece las condiciones materiales suficientes para que cada individuo pueda sostenerse dentro del conjunto de imaginarios de subjetividades que privilegia. No solo se trata de reconocer la especificidad histórica de la producción de subjetividades particulares que, al mismo tiempo, terminan por ocupar un espacio hegemónico que despliega efectos –imprevisibles y disímiles– en las prácticas de los cuerpos. Se trata también de comprender que la máquina deseante capitalista opera de maneras múltiples y que, dentro de los deseos que despliega, la precarización –con todos sus ornamentos– está en la base de la producción deseante. Si seguimos a Taussig y Station (2008) y aceptamos que la forma de la economía mundial del capitalismo contemporáneo está revestida por la dupla atracción/destrucción, debemos también admitir el matrimonio entre la belleza de la fantasía y la violencia de la persecución del deseo. En medio de los dos, el rebusque aparece como el hijo bastardo que nadie quiere reconocer, pero que figura en todas las reuniones familiares, incomodando a los presentes. En su constitución, el cuerpo del rebusque hereda la belleza del deseo y del imaginario que lo parió, mientras mantiene los genes violentos de la semilla de donde emergió.

Violencia y belleza tiñen el aura sadomasoquista de la cotidianidad del rebusque. En consecuencia, reconocer que son las necesidades las que emanan del deseo –y no al revés– (Deleuze y Guattari, 1985) no constituye la meta de llegada, sino el punto de partida; en tanto que, si el deseo se mantiene cerca de las condiciones de existencia objetiva, esto implica que abriga las múltiples formas en las que el rebusque se gesta. En efecto, el rebusque no es una forma alternativa al capitalismo, sino que es producto del encarnizamiento de las desigualdades

estructurales e históricas que acompañan tal modo de producción. El rebusque no solo engloba las diferentes acciones en las que los sujetos se embarcan para poder sobrevivir, sino que, a su vez, tiene el potencial de operar como una categoría analítica capaz de iluminar las relaciones heterogéneas que hacen posible la existencia misma del capitalismo.

En este sentido, entendemos por capitalismo una red diversa e íntima de relaciones humanas y no-humanas que están en constante re-creación (Bear et al., 2015) y dentro de la cual, el rebusque se convierte en la piragua que permite navegar por esas mareas relacionales. Tal y como en las canoas que atravesaban el río Magdalena en el siglo XIX, el rebusque, actualmente, ocupa el lugar del boga. Si ellos eran los cuerpos racializados y textualizados por los viajeros liberales, como interruptores del comercio y como cuerpos amenazantes de la fantasía del mestizaje blanqueador (Martínez, 2012), el rebusque es decodificado como la amenaza de la fantasía de la modernidad y el obstáculo para el desarrollo. Contra el proyecto de controlar las relaciones económicas y de organizarlas bajo la dicotomía formal/informal, el rebusque estalla estos intentos y los discursos que buscan delimitar asépticamente las fronteras de las prácticas. En consecuencia, con su existencia misma se reconoce la convulsión y heterogeneidad de la forma como el capitalismo se construye en la cotidianidad.

En medio de la coyuntura del COVID-19 y del fenómeno de recesión que con ella se desplegó, las formas de rebusque se diversificaron y aumentaron como respuesta ante la crisis. Bogotá empezó a teñirse de rojo desértico: las ventanas comenzaron a izar trapos rojos en señal de auxilio por la escasez de alimentos y como forma de protesta ante la carestía. En el fondo, no cesaban de sonar las trompetas, los bajos, acordeones y voces que cabalgaban las calles capitalinas al ritmo de vallenato, mariachi o cumbia, a quienes se les unían el coro de las voces que transgredían las restricciones por la necesidad: decidían salir, exponerse a un virus desconocido y tocar de puerta en puerta

para rebuscarse lo del diario. Las tiendas de barrio, en particular, pasaron de ser los nodos de relaciones sociales y de consumo cotidianas a ser lugares restringidos y distantes, sus entradas acostumbradas a dar la bienvenida a los caminantes de turno tuvieron que ser reemplazadas por funestos enrejados que impedían la entrada. En aquellas tiendas donde aún se podía llegar a ingresar, las visitas eran fugaces, los cuerpos, con diferentes ropajes, se cubrían de pies a cabeza, dejando a la vista una ínfima parte de su figura, largas y zigzagueantes filas de personas se desplegaban sobre las aceras, cada una aguardaba el turno para poder entrar a tomar aquellos productos necesarios para su supervivencia y volver a casa para de nuevo sentirse a salvo.

Cada salida se sentía como un riesgo y entre más constantes fueran, aumentaba la probabilidad de contagiarse de un virus que acechaba frente a las puertas de cada casa. Las visitas donde la “vecina” o el “vecino” tuvieron que ser reemplazadas por las visitas a los grandes supermercados, que ofrecían, al parecer, mejores garantías tanto de cuidado, como alternativas de abastecimiento. Las tiendas de barrio, entonces, fueron abandonadas poco a poco. Así lo sentían sus propietarios, no solamente por la poca concurrencia en sus establecimientos, también porque las personas que llegaban iban y venían como fantasmas; era posible identificar su presencia, pero con la transitoriedad y fugacidad que llegaban, así mismo salían.

En este contexto, pretendemos analizar los cambios que afrontó el rebusque durante la pandemia, en tanto que estos constituyen una de las maneras para adentrarse en los modos dentro de los cuales se trenzan las relaciones dialécticas entre estado<sup>1</sup>, sujetos y mercado. En este

documento, procuramos problematizar el rebusque y proponerlo como categoría analítica para indagar, desde las prácticas, cómo se construye el capitalismo en la época pandémica.

Decidimos ampararnos metodológicamente en la investigación etnográfica para ahondar en las relaciones cotidianas que ocurren en las tiendas de barrio. Consideramos que la etnografía permite identificar los rasgos, matices y cambios que han hecho parte de la experiencia de este gremio durante la pandemia. Los relatos de los actores han sido el material etnográfico central para la investigación, sus narraciones no solamente están cargadas de implicaciones directas sobre cómo la coyuntura sanitaria ha afectado la rentabilidad de sus negocios. Además, entre las líneas de estos relatos, se revelan las tensiones familiares, personales y emocionales que la coyuntura ha desatado y, también, quedan expuestas las diversas formas en las que las tiendas son valoradas desde los múltiples horizontes simbólicos dentro de los que se sitúan sus propietarios.

La investigación tomó lugar en 3 barrios distintos de la ciudad de Bogotá: Bosa Laureles, Villa del Río y Pontevedra. Los dos primeros están ubicados en la localidad de Bosa y el último hace parte de la localidad de Suba. El criterio principal para esta selección se basó en aprovechar la experiencia de primera mano, pues estos 3 barrios fueron los lugares de vivienda de cada uno de los investigadores durante las restricciones de movilidad impuestas durante la emergencia sanitaria.

Ahora bien, abordaremos 3 frentes para cuestionar el rebusque. En primer lugar, ahondaremos en torno a las dificultades económicas desatadas por la ruptura relacional entre los tenderos y tenderas y su clientela, para

1 En este artículo se decidió escribir “estado” con su primera letra en minúscula y no en mayúscula. Esta decisión obedece a una posición política y epistemológica bien dilucidada desde campos como el de la antropología del estado: contra los esfuerzos pragmáticos orientados a la construcción de la ficción del estado como un ente abarcador, superior a la “sociedad civil” y vertical (Gupta y Mitchell, 2015) –donde la escritura del término con mayúscula, entre otras cosas, favorece la ficción ideológica de la coherencia estatal–, se vuelve fundamental aterrizar el estado y situarlo como objeto de análisis sin tomar como base los mismos efectos discursivos que se pretenden estudiar. Escoger la “e” minúscula constituye un gesto para desestabilizar los efectos narrativos que producen al estado como una realidad dada con un conjunto de atributos bastante particulares; sobre todo, el movimiento desestabilizador descansa en la desnaturalización de tales efectos y en resaltar su naturaleza discursiva.

afirmar que el rebusque está aparejado con la inseguridad económica. En segunda medida, analizaremos la dicotomía formal/informal para reconocer que las prácticas del rebusque no solo no son exclusivas del campo de lo informal, sino que, al estar inmersas en el pantano de la precarización, reclaman un espacio liminal que franquea los límites trazados por los imaginarios del estado que configuran lo informal y lo formal, como esferas contrapuestas. Por último, ahondaremos en las maneras como los sujetos conceptualizan la política, el estado y las instituciones para sustentar que la deuda se convierte en un instrumento de gobierno que permea las formas en las que se ejerce el rebusque.

## Preámbulo metodológico

En este artículo de reflexión empleamos la etnografía como metodología de investigación. Como parte de esta decisión metodológica hemos explorado diferentes formatos que permitan desdibujar los límites de la academia, en tanto, mediante esta aproximación etnográfica hemos comprendido que,

en Colombia nos ufanamos de nuestra actitud optimista ante los embates que representan las adversidades de la vida. Consideramos que al enfrentar estas situaciones con un espíritu aguerrido y valiente se moldeará nuestro carácter; necesario, eso sí, para que el arquetipo de individuo autosuficiente que todo lo puede si se lo propone, emerja como el camino privilegiado en la carrera al éxito. Sin embargo, esta apuesta del yo que todo lo puede ha devenido en un agotamiento crónico, y ¡cómo no! si al cerrar a nuestras espaldas la puerta de nuestros hogares nos subimos de nuevo al ring a recibir los ensordecedores golpes altos de las desigualdades sociales y los sigilosos golpes bajos de las decisiones gubernamentales, embestidas que nos dejan desairados sobre la lona, pidiendo tiempo y ayuda para respirar, pero al no encontrar nadie que nos auxilie, con

los rezagos de voluntad nos levantamos y alcanzamos a devolver dos o tres golpes hasta que el sonido de la campana, temporalmente, nos salva. (Lxs de A Pie, 2021)

La decisión de elegir la etnografía como camino metodológico irradia no solo las relaciones de creación de conocimiento que construimos con los actores con quienes nos vinculamos para la exploración de la categoría del rebusque, sino también afecta las decisiones estéticas con implicaciones fuertemente políticas, como lo es la escritura en primera persona. A lo largo de esta reflexión, decidimos —abrigados por una amplia tradición epistemológica en la antropología contemporánea— cuestionar la escritura en tercera persona para, desde su problematización, poner en duda valores como la pretensión de objetividad decimonónica. En efecto, si asumimos —como Daston y Galison (2007)— que la objetividad es un valor situado histórica y geográficamente tendríamos que aceptar que sus significados, pretensiones y métodos también lo son. La objetividad científica tiene una historia y un conjunto de virtudes epistémicas contingentes. Para ser objetivo, en términos decimonónicos, hay que aspirar a la creación de conocimiento que no cargue con las marcas de quien conoce, es decir, un conocimiento que sea independiente de las habilidades, prejuicios, ideales, juicios, deseos o intenciones de su artífice (Daston y Galison, 2007): un conocimiento ciego.

En este sentido, buscamos abandonar la posición de sujeto/narrador omnisciente y hacer explícita nuestra posición como un sujeto en situación (Matus, 2021) que, al momento de realizar una investigación o entrar en el campo, no deja o no se deshace de los atributos sociales e históricos ni mucho menos las identidades de género, raza o etnia que lo configuran (Stoeltje et al., 1999). De esta manera, nos distanciamos de una descripción pulcra e impoluta de la realidad social y apelamos, mediante los argumentos del giro de la reflexividad en antropología, a reconocer las relaciones sociales que se tejen entre distintos actores, en las que también participan las investigadoras y el investigador de

este artículo, como materia tangible y situacional de lo que llamamos la vida social.

Considerando que la escritura es un proceso cuyas decisiones estilísticas están arraigadas a una forma particular de concebir el mundo, pero también —y, sobre todo— de construirlo, es necesario reconocer las implicaciones políticas y epistemológicas de dichas decisiones. La escritura en tercera persona fácilmente puede ser un recurso que propicie la reificación del conocimiento. En lugar de situarlo en una voz particularizada, aterrizada a un conjunto de relaciones discernibles y dentro de horizontes de sentido caracterizables, traza el camino para elaborar la fantasía de un conocimiento flotante que emerge desde el no lugar; logrando oscurecer las relaciones que lo producen y fortaleciendo una noción decimonónica de la objetividad y eurocétrica del conocimiento. Particularmente, aquella que asume que para que este sea válido debe nacer de la separación entre sujeto y objeto de conocimiento, procurando borrar lo que más se pueda las huellas del sujeto cognosciente. La escritura en tercera persona es uno de los recursos que facilita este borramiento y que participa en la reproducción de estos compromisos onto-epistémicos.

Ahora bien, en oposición a esta forma de modelar la objetividad, consideramos que para comprender el rebusque en tanto fenómeno contingente, heterogéneo y convulso, es necesario renunciar a la pretensión de la vista ciega. No renunciamos, sin embargo, a la objetividad. Rechazamos su formulación decimonónica y a partir de ella aspiramos, como Haraway (1988), a su comprensión desde una perspectiva relacional: nuestro conocimiento del mundo será más robusto si procuramos reunir y congregar la mayor cantidad de perspectivas sobre el mismo; no si nos esforzamos en borrar e invisibilizar estos lugares de enunciación. Hablamos entonces de una perspectiva que nace del reconocimiento de las realidades diversas y de la necesidad de atender a su fractalidad, explicitando los sujetos que participan en la formulación de discursos y aspirando a exaltar las huellas que dejan en el conocimiento que

producen. En lo sucesivo, el lector puede asumir la escritura en primera persona como una estrategia estética que pretende poner en duda el modelo de la objetividad decimonónica y las pretensiones que acarrea.

De esta manera, la aparición del “yo” o de la primera persona en nuestra etnografía está asociada a las reflexiones que surgen de la crisis de la representación de la antropología en los años 80 (Clifford y Marcus, 1986). Reconocemos el “yo” como elemento crucial en la construcción del sujeto/objeto de estudio, debido a que, en múltiples niveles estamos atravesados histórica y personalmente por las situaciones, contextos y fenómenos que pretendemos estudiar (Sánchez, 2003). Por lo tanto, la búsqueda y el desarrollo de la categoría del rebusque a través del caso de estudio de las tiendas de barrio no puede ignorar los lugares desde donde enunciamos y desplegamos nuestros argumentos. La pandemia atravesó nuestros contextos relationales y transformó nuestra cotidianidad: como sujetos inmersos en la red relacional de las tiendas de barrio presenciamos y compartimos las dificultades de dichos campos. Nuestras reflexiones emergen de este lugar de enunciación y se vinculan con este tejido social.

Valdría la pena volver a resaltar que el quehacer etnográfico se encuentra ligado al caminar, indagar e interpretar desde el punto de vista del investigador porque es desde ese contexto que puede analizar lo que ocurre a su alrededor. Si bien es conflictivo considerar que la producción escrita recae únicamente en el ejercicio reflexivo y analítico de una persona, esto no es lo que pretendemos plantear en este texto. Por el contrario, la intención es exponer que la etnografía se ha distanciado de esa posición “presuntamente objetiva, impersonal, de lo aprendido en el campo, como un ejercicio de poder retórico” (Guber, 2011, p. 128). En este sentido, la etnografía ha presentado una apuesta teórica y metódica por descolonizar la construcción de conocimiento y en su intento ha pretendido constituir una ciencia de la interpretación (Marcus y Cushman, 1998).

Por tanto, hacer etnografía implica una intención política que no pretende presentar los resultados en una investigación como absolutos y únicos, escritos bajo un lenguaje que reproduce el ejercicio de poder del investigador hacia el “objeto” de estudio; como si esta fuera un proceso que termina por cosificar a aquellos agentes activos que intervienen, aportan y co-construyen el conocimiento. Las etnografías ocurren gracias a la relación que emerge al interactuar y compartir las experiencias y la rutina en un contexto específico en ambos sentidos; es en este encuentro y en el diálogo entre pares donde se materializa el conocimiento. Luego, esto se presenta como eje articulador para plantear las narrativas y el análisis (Marcus y Cushman, 1998). Decidir desligarse de esta relación a la hora de escribir no solo implicaría una ruptura con el ejercicio etnográfico, sino que desconocería, de forma arbitraria, que las bases del conocimiento son las experiencias vividas y compartidas en un lugar y momento específico; cayendo en el vicio de definir y teorizar desde el poder que otorga la academia.

En síntesis, nuestra apuesta por presentar una etnografía es resaltar que las vivencias de los tenderos y tenderas en Bogotá no se encuentran aisladas de los debates conceptuales sobre la deuda, la precarización, la formalidad y la informalidad, sino que a partir de dichas experiencias es posible ampliar estas categorías.

## Rupturas relationales

Henri Lefebvre (1974, citado por Molotch, 1993) define la ciudad como espacio social y simbólico, vivido y apropiado por diferentes individuos que cumplen un papel activo dentro de las actividades sociales, económicas, políticas y culturales. Considerar el rol de las personas en la construcción del espacio quiere decir que las relaciones o interacciones cotidianas son fundamentales para que el espacio y su estructura se mantengan. Sin embargo, en el año 2020 atenderíamos una crisis sanitaria mundial que nos evitaría habitar y transitar el espacio

abierto, desafiándonos a vivir y apropiarnos de manera distinta la ciudad.

El traslado de los trabajadores a sus hogares alteró las interacciones cotidianas y se subestimó el efecto negativo que esta decisión tendría sobre algunos eslabones de la cadena productiva, aquellos que mantenían en marcha la economía y la distribución del dinero, dado que, así como se afirma que hay una potencia afectiva y corporal de la presencia que es difícil reemplazar (Vommaro, 2020. p. 163), existe una potencia en la interacción social en favor de los intercambios económicos que es difícil reemplazar. Por lo tanto, todo lo construido en las calles quedó desconectado del flujo de relaciones que lo mantenían con vida y se quebró una parte del sentido y del valor de las interacciones; en pocas palabras, presenciamos una ruptura relacional de las prácticas sociales cotidianas.

Esta situación ubicó a las formas y estructuras de producción y reproducción de la sociedad en un lugar de vulnerabilidad y afectó los intercambios económicos que dependían del encuentro corporal para mantenerse en funcionamiento. Así lo manifiesta Alberto, uno de los múltiples tenderos y tenderas que experimentaron cómo las restricciones de sociabilidad presencial en las ciudades interrumpieron los ciclos de sus actividades económicas:

Antes de que pasara esto pues se vendía más porque no es lo mismo uno tener esto a dos metros de ustedes, que venga un solo cliente a que yo tenga abierta esta vitrina de acá para que la gente entre y mire, ¿si? No es lo mismo. Entonces de la pandemia para acá que yo he trabajado sinceramente se nos ha bajado casi el 50 % de las ventas porque hay productos que no, vea desde la pandemia tengo todo esto quieto, no se vende. (Alberto, comunicación personal, 2020)

La disminución en las ventas, la reducción en la demanda de ciertos productos y el aumento de los precios, que afectó tanto a los tenderos y tenderas como a los consumidores, condujeron a las tiendas de barrio hacia una

condición de inseguridad y vulnerabilidad económica. Los testimonios de Ramón y Victoria ilustran esta situación:

La forma de transporte ha sido igual, pero a la hora de conseguir la materia prima es más complicado porque no se consigue en la misma cantidad el animal. Siempre, antes de una situación de contingencia van a haber extremos y excesos. Ahora no, porque el dueño del animal no puede perder plata y el que tiene el negocio tampoco puede perder. Entonces van por su economía y se ven más escasas las cosas. (Ramón, comunicación personal, 2020)

No llegaba el abastecimiento completo por cuestiones de restricción. Por lo menos para los productos que venían de fuera de Colombia se quedaron. Por ejemplo, en la comida para mascotas hay cosas que se quedaron quietas, por una parte, porque no todo el personal podía trabajar, y no había transporte tampoco. (Victoria, comunicación personal, 2020) fΩ

Con las restricciones para interactuar, cada individuo se vio forzado a reorganizar su vida cotidiana. Los encuentros virtuales se fortalecieron como dispositivos de seguridad frente a la situación sanitaria y recurrimos a ellos para restablecer parte de los procesos socioeconómicos de las ciudades, lo cual provocó el surgimiento de nuevas demandas de consumo que debían ser atendidas por los comerciantes. Sin embargo, para las tiendas de barrio estos desafíos del mercado quedaron por fuera de su infraestructura material. Tenderos y tenderas quedaron en desventaja frente a grandes superficies, como Éxito, Jumbo o Carulla, para satisfacer las necesidades de consumo que el mercado en el marco de la pandemia y la cuarentena estricta necesitaba para mantenerse.

Este no es un fenómeno nuevo, en el siglo XXI hemos presenciado un proceso social e histórico de modernización motivado por los complejos cambios económicos, tecnológicos, sociales y políticos que han devenido en la movilidad mundial de bienes, servicios, trabajadores y capital, privilegiando el desarrollo de

la economía y las prácticas sociales que hacen posible estos intercambios. Las grandes superficies se han consolidado como una especie de modernización del comercio, son espacios privilegiados de los planes de desarrollo urbano por cuanto grandes extensiones de terreno se transforman en centros de consumo masivo. Además, han funcionado como vehículo para las políticas económicas neoliberales de libre comercio, ya que son financiadas por capital extranjero, incluso Latinoamérica se ha convertido en un campo fértil de oportunidades económicas para los inversionistas (Dávila, 2016).

Durante la cuarentena, satisfacer las nuevas necesidades de los consumidores sujetas al cuidado y protección de los cuerpos requería disponer del capital financiero para la respectiva renovación para poder responder a esas demandas. Ante este panorama, fueron las grandes superficies las que durante la cuarentena pudieron lograrlo. La experiencia de Raúl ilustra lo difícil que ha sido para las tiendas de barrio adaptarse a los cambios exigidos por el mercado:

Pero nosotros nunca pensamos en trabajar con plataformas de domicilios ni nada de esas cosas. A parte de eso ¿por qué? porque son muy costosas. Es un 30 % de lo que hay que pagar. Imagínese subirle a un producto el 30 %. No va a dar el margen que tiene que dar [...] Mejor tratamos de repartir volantes, tratamos de hacer unas cosas, imprimimos volantes caseros porque no había nada abierto. Lo hicimos, porque hicimos la tarea, pero no funcionó. (Raúl, comunicación personal, 2020)

Al ser susceptibles a la transformación, los espacios dejan de ser simples escenarios neutros desprovistos de todo significado simbólico. Debemos tener en cuenta que en su construcción intervienen fuerzas políticas, sociales, económicas y culturales que entran en disputa por lo que el espacio debería ser (Molotch, 1993, p. 888); esto quiere decir que los espacios encapsulan prácticas y significados específicos y en ellos se puede detallar las visiones que participan en la producción de la materialidad,

en la organización y en el funcionamiento de la sociedad. En un sistema neoliberal, los impactos del mercado se distinguen en múltiples campos; tal es el caso, que el mercado adquirió la función de coordinar la producción del espacio urbano (Abramo, 2011), influyendo explícitamente en el ordenamiento de la ciudad. Esta nueva disposición ha dado paso a nuevas materialidades que permiten la producción y reproducción del sistema socioeconómico, en el cual los centros de consumo masivo se establecen como enclaves importantes para la transformación de la ciudad, para nuestra relación con la misma y la generación de nuevos hábitos de consumo.

El dinamismo en la economía que marca el funcionamiento del mercado excluye a aquellos agentes que encuentran difícil seguir el paso y los deja relegados a una especie de condición obsoleta y anacrónica dentro de la actividad económica. Esta vibrante dinámica en el comercio está compuesta por multiplicidad de productos, una oferta masiva, distintos métodos de pago y captación copiosa de consumidores. Este escenario sitúa a los supermercados de grandes superficies al frente de la redistribución del dinero, mientras que las tiendas de barrio quedan marginadas de este proceso. Por lo tanto, la crisis de estos establecimientos se agudiza en tanto que el proyecto neoliberal genera desigualdades en la producción y reproducción de la economía, ya que favorece a los espacios que crecen en sus entrañas y se rinden a los pies de la lógica, al parecer ubicua, del mercado competitivo. Mario nos clarifica cómo su tienda se ha visto en desventaja dentro de este contexto:

Y pues la gente ahorita está prefiriendo comprar en los sitios donde le sale mejor, como lo que es justo y bueno, donde ya es por cantidades y le sale más económico que comprar en un negocio normal. Entonces por eso también se redujo la venta. (Mario, comunicación personal, 2020)

A finales de la década de los noventa, en Colombia se consolidaron las grandes cadenas

de supermercados e hipermercados como efecto de la reconversión productiva y de consumo que el flujo global de mercancías y capitales demandaba (Ramírez-Plazas, 2008, p. 37). Este acontecimiento se consideró como el fin de las tiendas de barrio y los minimercados, ya que se creía que las grandes superficies abarcían las demandas de todos los consumidores. No obstante, cerca de 20 años después, los tenderos y tenderas y sus establecimientos continúan formando parte de la economía comercial; se han logrado mantener activos dentro de la cadena económica global. Para lograrlo, han apelado al encuentro e interacción cotidiana con sus clientes; a través de la atención personalizada que estos negocios ofrecen, se configuran relaciones de vecindad y amistad que los convierten en centros sociales familiares para los consumidores (Goldman, 1976, p. 46).

Desde la primera acometida de exclusión por parte del mercado, tenderos y tenderas se han defendido y han persistido en el terreno de las condiciones neoliberales apelando a la propiedad social de las personas. Ahora bien, teniendo en cuenta el contexto de cuarentena y confinamiento, se hace razonable la estremedosa crisis económica que estos establecimientos están experimentando. La reducción del tránsito peatonal es directamente proporcional a la reducción de las ventas de las tiendas de barrio. El que había sido su recurso de competencia frente a las grandes superficies y su estrategia de conservación dentro de la economía y el mercado ahora se encuentra limitado.

A esta situación se suma que dentro de este sistema, los tenderos y tenderas son trabajadores precarizados y altamente reemplazables (Fjeld y Quintana, 2019), el neoliberalismo los convierte en mano de obra y en formas de producción desecharable, excluyéndolos de la escena económica y social del mundo (Ibisate, 1998). A pesar de ello, estos establecimientos se aferran a la importancia del relacionamiento e interacción que sus espacios proponen, se aferran a esta simbiosis entre lo social y lo económico, al arraigo para construir una comunidad a través del encuentro y desmarcarse

del individualismo al que aluden los hábitos de consumo de autoservicio que proponen los supermercados de grandes superficies. Las tiendas de barrio se niegan a ser devoradas por los campos de desigualdad que generan los proyectos neoliberales y durante este tiempo han intentado contrarrestar los efectos causados por la crisis.

Las tiendas de barrio se han movido dentro de un contradictorio espacio, si bien se han establecido como alternativa para el consumo e interacción social, no se configuran por fuera del neoliberalismo. Estos establecimientos hacen parte de un sin número de proyectos que se integran como minoritarios y adaptables de manera progresiva a los proyectos económicos imperantes (Fjeld y Quintana, 2019). Más que establecer un desacuerdo con el capitalismo neoliberal, las tiendas de barrio se mueven de nuevo hacia los márgenes que el sistema les había otorgado. Por lo tanto, las estrategias que tenderos y tenderas han desplegado para sobrevivir durante esta coyuntura son consecuencia de la inseguridad e inestabilidad económica que forma la base del capitalismo. Los esfuerzos físicos, las reestructuraciones materiales y su acoplamiento con dispositivos tecnológicos, más que una suerte de figuras románticas de superación y resiliencia, son la inevitable re-inmersión al único sistema autorizado y disponible para la realización de la vida de las personas. La presión que se desata por el despojo y desaparición logra afectar la mente y las emocionalidades de las comunidades, obligándolas a tomar la única salida posible: la precarización en favor de la reestructuración productiva y de consumo que el neoliberalismo sugiere.

## El rebusque frente a la dicotomía formal/informal

La desigualdad, el bienestar y los modos de vida han sido opacados por la naturalización del programa neoliberal. En su práctica, estos no han hecho más que propagar y acentuar tensiones sociales que dificultan alcanzar su

ideal, uno que impone aspectos frente a la calidad de vida. El accionar neoliberal a niveles sociales, culturales, económicos y políticos que deviene de la masificación de las "imágenes de mundo y políticas públicas que se han vuelto socialmente dominantes, pese a que sólo terminan beneficiando a una élite que, mediante ellas, arraiga su poder o lo establece" (Fjeld y Quintana, 2019, p. 4), reproducen y naturalizan un estilo de vida bajo sus criterios. Así pues, la relación entre el neoliberalismo y el estado interviene de forma activa en la cotidianidad, mediante decisiones político-económicas que terminan alterando la responsabilidad económica a la población.

El programa neoliberal, que sigue el estado colombiano, se desentiende de crear condiciones de bienestar y plantea –de forma errónea– acciones que intentan mitigar los efectos del desborde económico, acciones que pueden ser clasificadas como asistencialistas y que acientúan formas de desigualdad (De la Vega y Ciuffolini, 2020). En este sentido, estas decisiones político-económicas han causado preocupación en sectores de la población ante el futuro y la incertidumbre que genera la inestabilidad.

En un contexto donde la inseguridad económica se encuentra en auge, solo es posible pensar en cómo alcanzar los niveles ideales de bienestar, o al menos cómo garantizar algunas condiciones mínimas (salud, vivienda, alimento) como mínimo para sí mismo. De esta manera, el programa neoliberal, lejos de intentar garantizar algún tipo de estabilidad, ha buscado responsabilizar a cada individuo de su propia condición. Por tanto, "en el marco neoliberal, la pobreza es considerada el resultado de las 'dificultades' que enfrentan algunos grupos para acumular, en sí mismos, diversas formas de capital" (De la Vega y Ciuffolini, 2020, p. 780).

De esta manera, cada individuo asume la responsabilidad de elaborar estrategias para sobrevivir. Para ello, en general, pueden considerarse dos caminos: el empleo o el emprendimiento. Sin embargo, en ambos casos podemos enlistar una serie de condiciones que empujan estas posibilidades a la precarización. Con las

transformaciones sujetas a las decisiones estatales, ser empleado no garantiza ningún tipo de estabilidad; el incremento de los contratos por prestación de servicios o por obra labor ha obligado a cada trabajador a costear –casi como independientes– salud y seguridad social aun cuando deberían estar acompañados de aportes realizados por las empresas y el estado. De tal forma, “se normaliza el trabajo precario y flexible con el fin de poder usar más libremente a los trabajadores y desecharlos cuando se necesita” (Lutz, 2013, p. 179).

El casi mitológico contrato a término indefinido se convierte, entonces, para un trabajador, en un personaje de ficción que solo se ve en la lejanía de la imaginación, como un sueño que podría garantizar tan añorada estabilidad. El panorama como independiente no tiene grandes cambios, el estado sigue sin hacer algún tipo de contribución; más bien pasa por alto las posibles necesidades que pueden tener los emprendimientos y reafirma las dificultades que las personas deben afrontar en su trabajo al hacerlos transitar de lo informal a lo formal para contar con legitimidad, sin ofrecer garantías frente a derechos laborales o financiación. Wilson, quien tenía un negocio en el Gran San de Bogotá, tuvo que aventurarse en otro tipo de emprendimiento para sostener a su familia.

Entonces estamos jodidos. ¿Cuántas personas? Por lo menos yo que estaba en el Gran San, ese centro comercial no lo han abierto; muchas personas ya se están quebrando por eso, porque son 3 meses. Llevamos 3 meses sin recibir ningún sueldo, ninguna ayuda. Entonces, ¿qué está haciendo el gobierno? (Wilson, comunicación personal, 2020)

La dicotomía entre la formalidad y la informalidad se ha planteado como dos caras opuestas de la misma moneda. Lo formal está asociado con un empleo asalariado y la expectativa de la estabilidad, mientras que en lo informal emerge el autoempleo, con rostros de emprendimientos e iniciativas locales –en principio-. Sin embargo, esta contraposición es más compleja que la fuente de ingresos, la

informalidad se caracteriza por no estar regulada por las instituciones (Porter y Haller, 2004, citado por Izquierdo, 2020). Por lo tanto, podría considerarse que la categorización sólo responde a un aspecto burocrático, pero esto también se aleja de la realidad. La emergencia sanitaria del COVID-19 lejos de impulsar al estado a pensar en políticas de bienestar eficientes, puso en evidencia la desigualdad socioeconómica que afrontamos. El conflicto entre la formalidad y la informalidad ha dejado al descubierto una serie de tensiones con la institucionalidad, donde surge una categoría adicional, una que no puede ser clasificada, sino que se encuentra a la deriva. Esta es la situación de aquellas personas cuyas actividades económicas no encajan en las definiciones impuestas, actividades que se encuentran en un estado liminal entre lo formal y lo informal. Para Elkin, dueño de un guanabanazo en el barrio Santa Rosa, la emergencia sanitaria del COVID-19 dificultó su forma de supervivencia.

¿Por qué nos afecta tanto? Porque esto son negocios que son negocios [...], formales, pero se vuelven informales. ¿Por qué? porque nosotros pagamos cámara de comercio, RUT, bomberos, sanidad. Todos los permisos se tienen y todo lo que le exigen se va teniendo; pero no somos empresas ni microempresas que tenemos 3 empleados para beneficiarnos de algo, de alguna ayuda. No. Lastimosamente lo único que hacemos es aportar. (Elkin, comunicación personal, 2020)

Aun así, cumplir con los requisitos que exige la legislación para ser considerado como formal no tiene ninguna garantía. Las iniciativas que surgen constantemente desde la informalidad “pareciera[n] constituirse en una estrategia más para el logro del progreso individual o familiar” (Izquierdo 2020, p. 1589) y para suplir sus necesidades básicas. En este sentido, las intervenciones neoliberales han transformado la visión estatal frente al bienestar de la población a través de “la privatización de servicios públicos” y la promoción de “políticas públicas de autorresponsabilización personal que regulan las obligaciones sociales como obligaciones

personales" (Fjeld y Quintana, 2019, p. 4). Como consecuencia, el sector informal recoge aquellas realidades, de manera que "la inserción en los espacios de informalidad se traduce en la práctica en un significado de perdurabilidad y manutención de sus necesidades básicas en el tiempo, al representar su futuro desde la estabilidad de sus estrategias actuales" (Izquierdo, 2020, p. 1590). Ahora bien, en el contexto de pandemia, la privatización en los servicios y la ausencia de aportes estatales hacia el comercio perjudicó diferentes negocios que se enmarcan en la formalidad. Para Alberto, propietario de una tienda en el barrio Santa Rosa, es clara la ausencia de ayuda desde el estado.

A nosotros los comerciantes no nos han dado nada. Ni siquiera el bajón de la luz. La luz, el agua todo eso llegó más caro. Hubiera llegado más bajito, pero se nos subió antes más. Lo único que el gobierno nos dijo fue que lo de la cámara y el comercio tengo que pagarlo ya ahorita en julio. No debería cobrarnos cámara y comercio por este año. (Alberto, comunicación personal, 2020)

Aunque estos problemas han florecido en tiempos de pandemia, responden a un problema de larga duración que afecta a la sociedad en diferentes niveles. Aspectos como la privatización de la salud y la educación complejizan los modos de vida al comercializar con el bienestar de la población.

Entonces, tengo dos niñas estudiando en un colegio privado. A parte de eso no recibo ayudas del gobierno porque no tengo ni Sisbén<sup>2</sup>, o sea, pago mi seguridad y mi salud por aparte, privada, y pago el estudio de las niñas, tampoco lo recibo por parte del gobierno. [...] No ha habido ni como pagar los colegios de las niñas, ni como pagar las cuotas de la casa. Administración de la casa. No ha habido nada de esas cosas. (Alberto, comunicación personal, 2020)

Las constantes variaciones en la economía obstaculizan el trabajo de los dueños de

negocios, quienes además de luchar contra las dificultades que ha traído la pandemia, deben responder a las exigencias de la formalidad. Por otra parte, "la informalidad ha llegado a ser representada como una estrategia de progreso más que de subsistencia, a partir de apoyarse en lógicas de inserción en los espacios formales de la economía" (Izquierdo, 2020, p. 1597). La concepción de progreso se anida en los principios de un sistema neoliberal que reproduce imaginarios donde el trabajo informal representa un medio para "la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales individuales y colectivas" (Izquierdo, 2020, p. 1598) y, a su vez, contrarresta el efecto que la insatisfacción social de estas necesidades podría tener en el panorama socioeconómico.

Sin embargo, esta imagen ilusoria de la informalidad-formal, como modo de progreso mediante el trabajo duro, en Colombia es asociada con la resiliencia de la población para superar dificultades económicas a través del rebusque. Un término que socialmente es acogido casi como identidad, porque gracias al rebusque de ingresos económicos en diferentes sectores, las personas logran suplir sus propias necesidades. Esta posición frente al rebusque da cuenta de cómo se siguen justificando las decisiones políticas de abandono, a tal punto que suelen considerarse como formas de emprendimiento o autosuperación.

En este sentido, el despojo se construye de forma desigual y afecta brutalmente a todos los que carecen de una posición privilegiada que garantice seguridad y confianza económica. La brecha de desigualdad, como si se tratara de una feroz competencia, romperá su propio récord y alcanzará índices tan altos que para enfrentarlos necesitaremos mucho más que intenciones caritativas o filantrópicas de parte de públicos o privados. En estas condiciones estructurales, el rebusque se convierte en una experiencia relacional creativa que nace de la inseguridad e inestabilidad económica que forma la base del capitalismo. El rebusque es la

2 Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales.

apuesta por la supervivencia: el presente cada vez se vuelve más corto y la ansiedad por el futuro, más insistente. Cada ciudadano rebusca la manera de sobrevivir dentro del mar de desigualdad que es Colombia: algunos cuentan, por mera suerte, con herramientas que permiten sofisticar el rebusque, pero que no aseguran la estabilidad ni tampoco espantan las calamidades que en cualquier momento pueden aparecer para acecharnos.

## Viaje por las conceptualizaciones populares de la estatalidad

Al recorrer las panaderías, salsamentarias, locales de guanabanazo y demás tiendas de barrio, se evidenció que sus dueños y el correspondiente equipo de trabajo compartían una visión específica del gobierno y del estado; visión construida por sus quehaceres y experiencias cotidianas, los efectos de la pandemia en sus vidas y las medidas gubernamentales adoptadas en torno a esta. En este sentido, la visión del estado, más que ser una mera representación, constituye una forma de ordenar, producir e intervenir lo institucional. Así, en sus prácticas cotidianas, los cuerpos del rebusque configuran y conceptualizan las instituciones estatales; proceso a través del cual moldean los criterios de verdad que emplean para producir y, al mismo tiempo, juzgar el entorno político en el que se encuentran incrustados. El presente de la pandemia constituye no solo el resultado de un conjunto de disposiciones gubernamentales con correlatos materiales, sino también aparece como la plataforma desde la cual se imaginan agentes como el estado o el gobierno a partir de sus prácticas y efectos en la realidad de quienes los conceptualizan.

Al escudriñar en torno a cómo los sujetos que establecen sus negocios para rebuscarse el sustento familiar se piensan con relación al gobierno y sus políticas, se iluminan las maneras como el Estado es pensado y creado desde las prácticas cotidianas de cada individuo. En efecto, el ejercicio de conceptualización e

imaginación política no es uno de un talante puramente abstracto ni oscuramente idealista, sino que emerge de los efectos de las relaciones tensionantes y conflictivas entre agentes con intereses disímiles. La forma como el gobierno es imaginado por quienes encuentran en las tiendas de barrio un sustento económico gravaña en torno a dos polos: la faceta antigarantista y la faceta de levitán. A partir de estas dos caras, los agentes componen un tejido que, si bien es cierto es diverso —y en ocasiones discordante—, construye una imagen en un telar donde la urdimbre se compone de la interrelación entre gobierno, mercado y “sociedad civil”.

Por lo tanto, las conceptualizaciones de las prácticas de las instituciones gubernamentales de estos cuerpos del rebusque apuntan a teorizar al estado como un conjunto de prácticas y actores que potencian la unión entre sociedad y mercado. Definitivamente, el punto no es que la sociedad o el mercado estén alejados ni tampoco que constituyan esferas relacionales lo suficientemente lejanas como para necesitar de un puente que una la distancia incommensurable; el punto es que el estado se vale de sus aparatos y de sus recursos institucionales para soldar ese vínculo. Además, el tinte particular de este punto es que son los cuerpos del rebusque quienes, a partir de su experiencia y de las transformaciones que han afrontado en el curso de la pandemia, teorizan de este modo al estado y sus decisiones de gobierno.

De una parte, los relatos de los tenderos y tenderas apuntan a evaluar el rol del gobierno de Iván Duque (2018-2022) en los primeros seis meses de la pandemia (marzo-julio de 2020) desde el criterio de la falta de cumplimiento con el rol garantista del estado de bienestar. Ante esta valoración, se teoriza al gobierno como un agente que narrativamente se construye a sí mismo como uno que ofrece ayudas y auxilia económicamente a la población; pero en la práctica, esta imagen colapsa por las condiciones de inseguridad económica y por la falta de intervención del gobierno dirigida a garantizar los mínimos vitales para

la población. En sintonía con ello, Alberto y Elkin afirman lo siguiente:

No. Nosotros en los negocios no nos han ayudado. Por ejemplo, a mi negocio, a mí no. Nunca nos ha llegado ningún ... que el gobierno "tome les ayudo esto". No. A nosotros los comerciantes no nos han dado nada. Ni siquiera el bajón de la luz. La luz, el agua, todo eso llegó más caro. Hubiera llegado más bajito, pero se nos subió antes más. (Alberto, comunicación personal, 2020)

Bueno, uno principalmente desde que inició esto nos tocó obligados confinarnos, a entrar a una cuarentena. ¿Qué pasó? Que de pronto nosotros no estamos acostumbrados a esas situaciones o no estábamos preparados para esas emergencias, entonces no había de pronto un ahorro. Se cerraron 20 días y uno de los primeros inconvenientes que tuve después de que volví fue que en ese tiempo llegó el recibo de la luz y nosotros que somos los negocios comerciales que somos los que aportamos para los estratos 1 y 2, eh, llegó el recibo de la luz y en esos 20 días pasó la fecha de vencimiento, se venció el recibo y vinieron y cortaron la luz y dañaron los helados. Entonces eso fue parte, o sea, cobraron reconexión, aparte de eso no respondieron por los helados, se hicieron muchos reclamos y eso es una de las primeras afectaciones que hubo. Eh, otra de las cosas: no hubo ayudas. ¿Por qué? Porque esto es un negocio familiar, acá no tenemos empleados. Los empleados es que mi señora despulpa la fruta, yo la comercializo o se hacen los productos. Entonces ayudas no hubo. (Elkin, comunicación personal, 2020)

Tanto Alberto como Elkin coinciden en enfatizar no solo la falta de ayudas del gobierno, sino también el encarecimiento de los servicios públicos. En cuanto al primer punto, el relato de Elkin conceptualiza el mecanismo de las ayudas como uno de carácter excluyente y altamente limitado en su alcance. A pesar de que Alberto

y Elkin han sufrido los estragos económicos por las medidas gubernamentales ejecutadas en respuesta al covid-19, ninguno de los dos recibió algún tipo de ayuda económica estatal porque, entre otras razones, o no cumplían con los requisitos para ser candidatos de los programas promocionados por el gobierno o el proceso para acceder a tales plataformas estaba mediado por un conjunto de prácticas burocráticas que dificultaban el acceso a los posibles beneficios.

En estos términos, la promoción de ayudas y auxilios económicos por parte del gobierno desempeña un papel estratégico: se convierte en una actividad necesaria para construir una imagen de un estado garantista, capaz de responder ante las contingencias y necesidades de la población. Los programas de ayudas a los comerciantes aparecen como un conjunto de prácticas y narrativas que se conjugan conforme a una gubernamentalidad neoliberal para producir activamente la imagen de un estado soberano y, ante todo, legítimo. De este modo, el gobierno construye el mito donde él aparece como un ente capaz de suplir las carencias; mito que está intrínsecamente aparejado con las pretensiones de conversión al *pater familias*: el padre que todo lo puede, que todo lo suple y que todo lo invade. Los programas asistenciaístas se convierten en los ritos a través de los cuales el mito adquiere vivacidad; sin que esto signifique que el mito deja de ser tal. Sigue siendo mito porque las ayudas no llegan, la precarización se multiplica y la inequidad conserva su carácter estructural:

Yo pienso que el gobierno promete y promete y no cumple nada porque ellos dicen que van a hacer préstamos que uno puede solicitar y eso es puro... Usted va a los bancos y le piden cantidad de papeles y eso es puro cuento todo. Uno no va a los bancos porque eso es puro cuento lo del gobierno. Entonces es como una estrategia que no se sabe que es la verdad, entonces a uno le toca defenderse con lo que uno pueda porque el gobierno no cumple. Promete y promete y no cumple. Fuera de eso exigen una cantidad

de papeleos o algo así y la gente nunca tiene eso. Entonces eso es puro cuento. (Francisco, comunicación personal, 2020)

La noción de Estado creada está sujeta a la relación conflictiva con la institucionalidad, la cual grava en torno al concepto de *estado de fábula*: un estado de puro cuento y puro papel en el que la retórica del gobierno está articulada para dar la apariencia de efectividad, pero las prácticas están atiborradas de burocracia. En consecuencia, la burocracia aparece como un elemento clave que media entre el mito y el rito: es la que permite que el mito permanezca en su esfera ficcional y la que acompaña los ritos.

En estos términos, el segundo punto de los testimonios de Elkin y Alberto exalta uno de los ritos a través de los cuales el estado emerge con su faceta neoliberal: el aprovechamiento de la construcción de la emergencia sanitaria para redistribuir el capital hacia sectores como los prestadores de servicios públicos, los bancos privados, entre otros. La situación del encarecimiento de los servicios públicos constituye un factor que, en estos relatos, despliega una función que muestra la ambivalencia de la emergencia sanitaria y, de paso, devela su carácter artificial. Por un lado, a pesar de haber declarado a través de varios decretos la situación de alarma sanitaria –bajo el amparo de la cual, diferentes sectores económicos tuvieron que cesar actividades– no se interrumpió el cobro de los servicios, sino que se incrementó su costo. Simultáneamente, a pesar de la agudeza del fenómeno del asesinato de líderes sociales, de la pauperización de las condiciones de vida de quienes se vieron afectados por el cese de actividades laborales, de la cantidad de episodios de corrupción y desfalco del erario, la situación declarada emergencia fue la proliferación de los contagios por COVID-19<sup>3</sup>.

El rótulo de “emergencia” constituye, entonces, una construcción histórica atravesada

por diferentes intereses que brotan cuando se enfrentan valores distintos y conforme a los que se estructuran formas particulares de intervenir la realidad. En efecto, las conceptualizaciones del estado que estos sujetos fabrican se sustentan en la concepción de que la inseguridad y violencia económica son activamente producidas por los dispositivos estatales; dinámica que se articula con lo que Taussig (1997) denomina “fetichismo de estado”. En este sentido, el estado invierte una cantidad de esfuerzos considerable para investir sus prácticas violentas de racionalidad y legitimarlas.

## Conclusiones

La inestabilidad de la pandemia recrudeció las bases de la estructura económica nacional, trastocando la reproducción del programa político y económico neoliberal. La bruma que este programa desplegaba para cautivarnos se despejó a medida que las interacciones cotidianas se suspendían. Encapsular las múltiples relaciones que sostenemos diariamente en nuestros hogares evidenció que la producción y reproducción del modo de vida neoliberal descansaba sobre la relacionalidad autocrática que el ser humano debería extender sobre todo aquello que lo rodeaba. Las restricciones de sociabilidad presencial impuestas por el gobierno interrumpieron los ciclos de múltiples actividades económicas, creando un ambiente de inestabilidad e inseguridad económica. Esto afectó principalmente a las tiendas de barrio, muchas de las cuales se vieron forzadas a cerrar sus puertas o a recurrir a los espacios de asistencia que ofrecía la economía neoliberal para salvar su estructura económica.

Se apostó por los encuentros virtuales para restablecer parte de los procesos socioeconómicos de las ciudades; no obstante, esta apuesta por la innovación en las actividades económicas derivó en nuevas demandas de

3 Para Rancière (1996), la policía es una forma de organizar los cuerpos que, a su vez, delimita las divisiones entre los modos del hacer, los modos del ser y los modos del decir; es, entonces, un orden de lo visible y lo decible capaz de definir lo que pertenece al discurso y lo que hace parte de la esfera del ruido.

consumo que beneficiaron a unos comerciantes y desfavorecieron a otros. Para asegurar su supervivencia, el neoliberalismo se apoyó en aquello que podía subsistir en las condiciones actuales, por lo que privilegió la participación de espacios que aseguraban económica y físicamente la dinámica del mercado y los hábitos de consumo de las personas. Así, los centros de consumo masivo se convirtieron en enclaves importantes para mantener y reproducir el sistema socioeconómico neoliberal, mientras que el gremio de tenderos y tenderas se vio relegado una vez más a los márgenes de la economía y obligado a encontrar, a través de un esfuerzo arduo, las condiciones mínimas para sobrevivir.

En este contexto, las tiendas de barrio, además de enfrentar las dificultades económicas propias de la pandemia, se vieron afectadas por un programa económico que restringió su participación y amenazó su permanencia al privilegiar el consumo masivo en grandes superficies en detrimento del servicio personal, diario y comunitario que caracteriza a las tiendas de barrio. Sin embargo, tenderos y tenderas se han defendido de las condiciones neoliberales apelando a las cualidades relacionales de las personas. A través de estrategias muy particulares, este gremio intentó sostener los atributos vecinales y comunitarios que tanto los caracteriza, con el fin de hacerse un espacio en los márgenes de la economía nacional.

Por otro lado, es importante considerar que la retórica institucional se ha apoyado, en buena medida, en la dicotomía formal/informal, creando un lente bifocal para definir una realidad material que excede tal dualismo. El rebusque aparece como el hijo bastardo que disputa la herencia prística de sus padres que sí cuentan con un pleno reconocimiento institucional. Tanto lo formal como lo informal se encuentran rodeados de condiciones desiguales y precarias que han obligado a los sujetos a buscar otras fuentes de ingreso, como mencionan las personas entrevistadas, para costear salud, educación y suplir las necesidades básicas propias y de sus familias. El rebusque es, entonces, la salida que ha emergido de la

precarización y la desvalorización del trabajo, del trabajo en general sin la polarización de la categorización burocrática.

Rebusque y precariedad son una cara de la misma moneda, donde la formalidad emerge como una categoría vertical que juega como una escalera en el ascenso de las condiciones de la sociedad neoliberal, una sociedad que normaliza la búsqueda de diferentes entradas económicas para la supervivencia. Estas categorías convergen en las tiendas de barrio, complejizando la forma de vida de quienes dependen de ellas. Estas personas a menudo se encuentran en la encrucijada entre cumplir los requerimientos legales, como el pago de impuestos, y enfrentar la inseguridad económica que traen consigo las convulsiones de ser independiente, tener un negocio propio o ser un empleado con un sueldo soez, pero con una jornada extenuante. En resumidas cuentas, viven en Colombia al amparo de un estado neoliberal que ha sido intervenido, con frecuencia, por el narcotráfico.

Perseguir la supervivencia en el clima de la inseguridad económica requiere astucia y creatividad. Escapar de la guadaña de los bancos, de las cuentas por pagar y del engranaje que domina el deseo y atiborra cada rincón de nuevas necesidades no es una aventura romántica, sino una que obedece al reparto disímil de la vulnerabilidad y que responde al circuito diferenciado de relaciones de poder dentro del cual se ubica cada cuerpo. Buscar ingresos adicionales, hacer domicilios, reestructurar espacios, pedir préstamos, renovar hipotecas o refinanciar deudas son algunos de los malabares que exige la época de la precarización y que fueron ejecutados por las tenderas y tenderos de barrio. Esta es una época en la que las ocho horas diarias de jornada laboral no alcanzan para cumplir con las obligaciones; una época en la que el trabajo se convierte en el fin de la vida, en la que los sujetos viven para el capital y no al revés; una época en la que la explotación ha mutado y toma formas como la del emprendimiento o la de los socios.

Dentro de este conjunto de prácticas, el modo en que diferentes actores construyen y

conceptualizan el estado resulta relevante en la medida en que dichos imaginarios repercuten en las formas de intervenir la realidad y configurar las relaciones que los ciudadanos construyen con la institucionalidad. Durante el ejercicio etnográfico en el que nos embarcamos, identificamos dos facetas que territorializaron la conceptualización del estado construida por los tenderos: la faceta antigarantista y la faceta de leviatán.

La primera faceta se opone a la noción del estado de bienestar, en el que la percepción del estado se basa en función de su valoración en relación con dicha noción. De ahí que sus falencias en el cumplimiento de esta imagen son tomadas por los tenderos y tenderas como elementos centrales para caracterizar el Estado colombiano como uno antigarantista. Sin embargo, no se puede olvidar que esta construcción discursiva juega directamente con las imágenes estatales que procura mostrar a sus instituciones como eficaces y protectoras de los ciudadanos en tiempos de crisis. En efecto, estas ficciones institucionales poseen un matiz heroico necesario para crear el efecto de legitimidad gubernamental.

Por otro lado, la faceta de leviatán se evidencia en los testimonios de las personas entrevistadas. En estas declaraciones es recurrente la idea de que las acciones gubernamentales están orientadas a favorecer a los dueños de los grandes medios de producción en detrimento de quienes no cuentan con mayores privilegios económicos. Ambas facetas confluyen en la conceptualización del estado como un ente que no garantiza los medios para que los ciudadanos puedan solventar sus necesidades económicas, omisión deliberada y necesaria para distribuir el capital a las cúspides de la pirámide económica.

Al mismo tiempo, el estado es imaginado como uno que invierte esfuerzos para crear un mito en el que legitima su soberanía a través de prácticas rituales marcadas por la burocracia. El estado de fábula se compone de dos facetas interconectadas: una simbólica, que trabaja a partir de la infraestructura con la que cuenta la

institución, y otra, material, que se encuentra embadurnada por las condiciones de racionabilidad de la violencia económica. El fetichismo del estado es desenmascarado desde los paisajes teóricos construidos por quienes, ante la inseguridad económica, ven en el rebusque una forma de afrontar tales condiciones materiales.

## Referencias

- Abramo, P. (2011). *La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana*. Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos. <https://biblio.flacoandes.edu.ec/libros/digital/57537.pdf>
- Bear, L., Ho, K., Tsing, A. y Yanagisako, S. (2015, 30 de marzo). *Gens: A Feminist Manifesto for the Study of Capitalism*. Society for Cultural Anthropology. <https://culanth.org/fieldsights/gens-a-feminist-manifesto-for-the-study-of-capitalism>
- Clifford, J. y Marcus, G. (1986). *Writing Culture: The Poetics and Politics of Ethnography*. University California Press.
- Daston, L. y Galison, P. (2010). *Objectivity* (2da ed.). Zone Books
- Dávila, A. (2016). *El Mall: The Spatial and Class Politics of Shopping Malls in Latin America*. University of California Press.
- De la Vega, C. y Ciuffolini, M. (2020). El paradigma neoliberal de gobierno: precarización, inmunidad y control. *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. 50(17), 775-789. <https://doi.org/10.24215/25916386e066>
- Deleuze, G., y Guattari, P. F. (1985). *El anti Edipo: capitalismo y esquizofrenia*. Paidós.
- Fjeld, Ay Quintana, L. (2019). Reinstitucionalización, formas de vida y acciones igualitarias: reinversiones de lo común hoy contra el capitalismo neoliberal. *Revista de Estudios Sociales*. 1(70), 2-9. <https://doi.org/10.7440/res70.2019.01>
- Goldman, A. (1976). Do Lower-Income Consumers Have a More Restricted Shopping

- Scope? *Journal of Marketing*, 40(1), 46-54. <https://doi.org/10.2307/1250675>
- Guber, R. (2011). *Método, campo y reflexividad*. Siglo XXI Editores.
- Gupta, A. y Mitchell, T. (2015). *Antropología del Estado*. Fondo de Cultura Económica.
- Haraway, D. (1988). *Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective*. *Feminist Studies*, 14(3), 575-599. <https://doi.org/10.2307/3178066>
- Ibáñez, F. (1998). Neoliberalismo y globalización. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, (600), 893-908. <http://hdl.handle.net/11674/2205>
- Izquierdo, O. (2020). La formalización de la informalidad laboral. Los procesos de precarización de las relaciones laborales en Cuba a partir de las estrategias de subsistencia de los trabajadores. En H. Palermo y M. Capogrossi (Eds.) *Tratado latinoamericano de Antropología del Trabajo* (pp. 1573-1602). Clacso.
- Lxs de A Pie. (2021, septiembre). Las tiendas del rebusque (1) [episodio de podcast]. En *Etnografía a la Calle*.
- Lutz, B. (2013). Castigar a los pobres: el gobierno neoliberal de la inseguridad social. *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*. 20(57), 177-189. <http://www.espiral.cucsh.udg.mx/index.php/EEES/article/view/367>
- Marcus, G. y Cushman, D. (1998). Las etnografías como textos. En C. Reynoso (eds.), *El surgimiento de la antropología posmoderna* (pp. 171-213). Gedisa SAS.
- Martínez, F. (2012). Tránsitos por el río Magdalena: el boga, el blanco y las contradicciones del liberalismo colombiano de mediados del siglo XIX. *Estudios de Literatura Colombiana*, (29), 17-41. <https://doi.org/10.17533/udea.elc.12909>
- Matus, C. (2021). *Teoría del juego social*. Ediciones Universidad Nacional de Lanús.
- Molotch, H. (1993). Review: The Space of Le feuvre. *Theory and Society*, 22(6), 887-895.
- Ramírez-Plazas, E. (2008). ¿Por qué las tiendas de barrio en Colombia no han fracasado frente a la llegada de las grandes cadenas de supermercados? *Entornos*, 1(21), 37-50. <https://doi.org/10.25054/01247905.389>
- Rancière, J. (1996). *El desacuerdo: política y filosofía*. Nueva Visión.
- Sánchez, C. (2003). Voces y escritura: La reflexividad en el texto etnográfico. *Disparidades. Revista de Antropología*, 58(1), 71-84. <https://doi.org/10.3989/rdtp.2003.v58.i1.164>
- Stoeltje, J., Fox, C. y Olbrys, S. (1999). The Self in 'Fieldwork'. A Methodological Concern. *Journal of American Folklore*, 112(444), 158-182. <https://doi.org/10.2307/541947>
- Taussig, M. (1997). *The Magic of the State*. Routledge.
- Taussig, M. y Station, S. (2008). La bella y la bestia. *Antípoda*, (6), 17-40.
- Vommaro, P. (2020). Durante y después de la pandemia: dimensiones sociales, políticas y económicas. En B. Bringel y G. Pleyers (eds.), *Alerta global: políticas, movimientos sociales y futuros en disputa en tiempos de pandemia* (pp. 163-172). Clacso. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1gm027x.19>

# **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

## Directrices para autores

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

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

El manuscrito debe:

1. Estar escrito en idioma español. El resumen puede estar traducido al inglés y al portugués<sup>1</sup>.
2. Ser presentado en formato Microsoft Word 2007 o una versión posterior.
3. Tener una extensión máxima de 7500 palabras, equivalente aproximadamente a 20 páginas en tamaño carta con márgenes de 3 cm en cada costado y letra Times New Roman con 1,5 de interlineado, excluyendo figuras y referencias.
4. Estar acorde con la estructura general para los artículos de la Revista:
  - a) Título del artículo
  - b) Nota de autor(es)
  - c) Resumen
  - d) Palabras clave
  - e) Texto<sup>2</sup>
  - f) Referencias bibliográficas en estilo APA
5. Cumplir los criterios del Manual de publicaciones de la American Psychological Association, APA, y los criterios actuales de la ortografía de la Real Academia de la Lengua Española.
6. Tener un estilo de escritura absolutamente impersonal, en tiempo gramatical pasado para la introducción, la metodología y los resultados y presente para la discusión, evitando la conjugación de verbos en primera o tercera persona del singular o el plural.

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

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

Nota: todo el proceso de postulación, revisión y edición del manuscrito se realizará a través de un único autor, identificado como el autor de correspondencia.
3. El autor de correspondencia del manuscrito debe diligenciar, firmar e ingresar al sitio web de la revista los siguientes documentos:
  - a) Manuscrito en texto completo.
  - b) Tablas editables.
  - c) Figuras (gráficos, mapas, fotografías, ilustraciones) en archivos independientes y numerados, de la misma manera que aparecen en el manuscrito y en formato JPEG con una resolución de 300 DPI.
  - d) Autorizaciones de publicación del artículo (Autorización de publicación del

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\\_construccion\\_de\\_articulos.pdf](https://revistas.unal.edu.co/public/journals/83/public/Manual_para_la_construccion_de_articulos.pdf)

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

manuscrito, Autorización de reproducción del manuscrito, Declaración de posible conflicto de intereses).

- 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?

<https://revistas.unal.edu.co/index.php/revcep/login>

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

<https://revistas.unal.edu.co/index.php/revcep/user/register>

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 | DOI: 10.15446/cep

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

Volumen 10, número 2, mayo - agosto 2023  
Volume 10, number 2, May - August 2023  
Volume 10, número 2, maio - agosto 2023



ISSN 2389-8437



9 772389 843004

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



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA