

**11**  
VOL. 11  
NÚMERO 1



# Revista **Ciudades, Estados y Política**

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



# 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 11, número 1, enero - abril 2024  
Volume 11, number 1, january - april 2024  
Volume 11, número 1, janeiro - abril 2024

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



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

**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/recep](http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/recep)

Correo electrónico: [recep\\_bog@unal.edu.co](mailto:recep_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: [dpapel@unal.edu.co](mailto:dpapel@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 Sígolo**

Doctora en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad 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

##### **Editores**

Harold Santiago Madrigal Astudillo  
Greys Julieth Escobar Mafud

##### **Apoyo editorial**

Jennifer Katischa Moreno Rojas  
Ricardo Antonio Camacho Gil

#### **Equipo técnico**

##### **Corrección de estilo y diagramación**



##### **Traducción al inglés**

Yuly Rocio Orjuela Rozo

##### **Traducción al portugués**

Yury Andrea León Guerrero

**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-Compartir Igual 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. 11, núm. 1, (Ene.-Abr., 2024).

Primera edición: Vol. 1, núm. 1, (Sep.-Dic., 2014). Esta edición: Vol. 11, núm. 1, (Ene.-Abr., 2024).

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).



## Presentación

La *Revista Ciudades, Estados y Política* es una de las líneas editoriales del Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. Esta revista es una publicación digital, con acceso abierto, que divulga 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 investigadores especializados en urbanismo, arquitectura, geografía, ciencias políticas, derecho, economía, sociología, administración pública, historia, filosofía y demás disciplinas que indaguen y reflexionen los fenómenos y las relaciones entre las ciudades, los Estados y la política, con un enfoque local, regional, nacional e internacional.

La revista recibe y publica, sin ningún costo, artículos de investigación, revisión y reflexión en idioma español. 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 nacionales, regionales e internacionales. Los autores cuyo manuscrito sea aprobado recibirán asesoría sobre criterios editoriales; traducción especializada al inglés y al portugués del título, resumen y palabras clave; corrección de estilo, diagramación y publicación del artículo; consulta y descarga ilimitada de acceso internacional de su artículo; indexación en bases de datos nacionales e internacionales y difusión del artículo según las estrategias propuestas por el IEU.

Invitamos a los(as) interesados(as) a consultar las directrices para autores(as) y las políticas editoriales en: [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, Bogotá, Colombia.

# Contenido

Vol. 11 (1) Enero-Abil 2024

## Editorial

*Carlos Alberto Patiño Villa*

10-13

## Investigación

El desafío de los megaproyectos urbanos gubernamentales:  
el caso de Ciudad Modelo en Puebla

14

15-35

*Adriana Soledad Espinosa Flores y María de Lourdes Flores Lucero*

Morelia, ciudad intermedia en México: una mirada interescalal  
a su relación con el ferrocarril interurbano

37-60

*Salvador García Espinosa y Gloria Belén Figueroa*

Tensiones en la planeación territorial de Zapopan, entre la  
expansión y la contención urbana

61-81

*Samuel Hernández Vázquez*

Historia y valoración patrimonial del Estadio Xalapeño Heriberto Jara Corona

83-107

*Laura Castro González*

*Habitus ambulante y movilidad socioespacial en la periferia de Lima*

109-141

*Gerardo Dante Regalado Regalado*

Relaciones entre las teorías del desarrollo, las políticas habitacionales  
y la planificación urbana: Bogotá, Colombia (1940-1990)

143-172

*Alex Leandro Pérez Pérez*

**Directrices para autores**

173-178

# Content

Vol. 11 (1) January-April 2024

## Editorial

*Carlos Alberto Patiño Villa*

10-13

## Investigation

The Challenge of Government Urban Megaprojects:

14

The Case of Ciudad Modelo in Puebla

15-35

*Adriana Soledad Espinosa Flores and María de Lourdes Flores Lucero*

Morelia, an Intermediate City in Mexico: An Interscalar Look

37-60

at its Relationship with the Interurban Railroad

*Salvador García Espinosa and Gloria Belén Figueroa*

Tensions in Zapopan's Territorial Planning: Between

61-81

Urban Sprawl and Containment

*Samuel Hernández Vázquez*

History and Heritage Valuation of the Xalapeño Stadium Heriberto Jara Corona

83-107

*Laura Castro González*

Ambulant Habitus and Socio-Spatial Mobility in Lima's Periphery

109-141

*Gerardo Dante Regalado Regalado*

Relationships Between Development Theories, Housing Policies

143-172

and Urban Planning: Bogota, Colombia (1940-1990)

*Alex Leandro Pérez Pérez*

Guidelines for Authors

173-178

# **Editorial**

## Editorial

 **Carlos Alberto Patiño Villa.**

Doctor en Filosofía y Profesor titular, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.  
Correo electrónico: capatinov@unal.edu.co

Las ciudades, asumidas en principio como productos de la experiencia humana, pero también como condición básica de la conformación de las sociedades humanas, con estabilidad y perdurabilidad temporal —como lo atestiguan los vestigios de ciudades que datan de hace más de seis mil años—, son el escenario de una constante transformación y disputa política, así como de decisiones gubernamentales que afectan de manera directa la vida, las relaciones, la movilidad, las prácticas económicas y culturales, y las condiciones de seguridad de quienes las habitan.

Está ampliamente documentado que las ciudades surgen de diversas formas: por procesos de poblamiento no controlados por fuerzas particularmente identificables y determinadas; por decisiones de poblamiento que cuentan con algún respaldo institucional y jurídico; como asentamientos que facilitan el control de fronteras; el establecimiento de actividades económicas y laborales específicas o son el resultado del cruce de rutas, caminos e intercambios entre diversas poblaciones; entre otras múltiples razones.

Sin embargo, estos procesos de conformación de poblamientos urbanos siempre están, directa o indirectamente, determinados por los procesos de gobierno que los suelen dirigir hacia prácticas particulares de coexistencia urbana, y moldean tanto su forma y sus experiencias espaciales, como sus referencias de disputa política. Tal condición se acentúa aún más cuando las ciudades se convierten en objeto de disputas bélicas, o en logros establecidos por las competencias territoriales.

En este volumen 11, número 1 de la *Revista Ciudades, Estados y Política*, del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, se presenta a los lectores seis artículos que tienen en común dos características: primera, cada uno de ellos destaca un caso específico de interacción entre ciudades particulares y prácticas y decisiones gubernamentales que las han moldeado, conformando así experiencias urbanas singulares; segunda, cada uno de los artículos busca identificar y reconocer las formas urbanas y sus transformaciones a partir de las interacciones gubernamentales y las respuestas de los habitantes/ciudadanos, basados en procesos de investigación que han implicado recolección de datos, informaciones y cartografías, contrastación de resultados, consulta de archivos históricos y gubernamentales, recolección de información de fuentes primarias

mediante entrevistas, acopio de información de prensa, e incluso evaluación sobre el terreno, con diversas formas de trabajo de campo además de un trabajo de carácter etnográfico.

El primero se titula “El desafío de los megaproyectos urbanos gubernamentales: el caso de Ciudad Modelo en Puebla”, escrito por las investigadoras posdoctorales Adriana Soledad Espinosa Flores y María de Lourdes Flores Lucero, de la Facultad de Arquitectura de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Este artículo explora, utilizando fuentes primarias y secundarias y datos de trabajo de campo, una experiencia de urbanización dirigida gubernamentalmente para favorecer el establecimiento de actividades económicas particulares, y presenta una evaluación centrada tanto en la viabilidad de tal decisión de afectación urbana, como en sus falencias.

El segundo artículo, “Morelia, ciudad intermedia en México: una mirada interescalal a su relación con el ferrocarril interurbano”, está a cargo de Salvador García Espinosa y Gloria Belén Figueroa, profesores e investigadores de la Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo. En él realizan un análisis sobre el rol de la ciudad de Morelia (México), como centro ferroviario y ruta obligada de carácter transnacional tanto para pasajeros como para el transporte de carga, y además destacan que aun siendo una ciudad intermedia ha ido ganando importancia frente a grandes ciudades y áreas metropolitanas con las que compite en su zona de influencia.

A continuación, se presenta el artículo titulado “Tensiones en la planeación territorial de Zapopan, entre la expansión y la contención urbana”, de Samuel Hernández Vázquez, investigador posdoctoral de la Universidad Autónoma de Baja California. Partiendo de la evidencia documental que soporta el Programa de Ordenamiento Ecológico Local, realiza un trabajo etnográfico que le permite indagar sobre los efectos de la expansión descontrolada, desarticulada y fragmentada en ese municipio ubicado en el estado de Jalisco, México.

En el cuarto artículo, “Historia y valoración patrimonial del Estadio Xalapeño Heriberto Jara Corona”, escrito por Laura Castro González, doctora en Historia y Estudios Regionales por la Universidad Veracruzana, se realiza una evaluación sobre este centro deportivo de la ciudad de Xalapa, a partir de la tensión entre una perspectiva histórica y una de carácter patrimonial, para argumentar la valoración patrimonial de un bien público de trascendencia urbana.

Sigue el artículo titulado “*Habitus* ambulante y movilidad socioespacial en la periferia de Lima”, presentado por Gerardo Dante Regalado Regalado, profesor de la Universidad Nacional de Ingeniería y de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Este texto indaga y expone las condiciones en las que se moviliza y desplaza espacialmente, en un sector de Lima, un grupo que denomina “vendedores informales de La Paradita”, y para ello visibiliza tanto sus patrones de movilidad

como los diferentes problemas y desafíos gubernamentales que se identifican en su contexto.

Este número cierra con el sexto artículo, titulado “Relaciones entre las teorías del desarrollo, las políticas habitacionales y la planificación urbana: Bogotá, Colombia (1940-1990)”, a cargo de Alex Leandro Pérez Pérez, doctor en Ciencias Técnicas por la Universidad Tecnológica de La Habana José Antonio Echeverría. Este trabajo se mueve entre la historia urbana, los problemas de hábitat y el debate político-gubernamental sobre las decisiones y políticas de los diferentes gobiernos de la capital de Colombia, que han afectado a una proporción considerable de sus habitantes/ciudadanos.

# Investigación

## El desafío de los megaproyectos urbanos gubernamentales: el caso de Ciudad Modelo en Puebla

 **Adriana Soledad Espinosa Flores.**

Investigadora posdoctoral de Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México.

Doctora en Urbanismo, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México.

Correo electrónico: fad\_apou@yahoo.com.mx

 **María de Lourdes Flores Lucero.**

Investigadora posdoctoral de Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México.

Doctora en Gestión y Valoración Urbana, Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona, España.

Correo electrónico: maria.florles@correo.buap.mx

**Recibido:** 1 de julio 2023. | **Aprobado:** 13 de mayo de 2024. | **Publicado:** 7 de octubre de 2024.

### Resumen

Ciudad Modelo es un proyecto del Gobierno del estado de Puebla (México) que se construyó con la finalidad de fortalecer el desarrollo industrial de la nueva planta armadora de Audi en su territorio. Esta ciudad se inauguró en 2017 y para 2022 solo estaban ocupadas alrededor del 18 % de las 597 viviendas que se edificaron en una primera etapa. A pesar de que se cumplió con el objetivo de “ofrecer servicios públicos eficientes, de vanguardia, y autosustentables”, los empleados de la planta de Audi prefieren trasladarse desde la ciudad de Puebla que vivir en Ciudad Modelo.

El objetivo del artículo es evaluar el Plan Maestro de Ciudad Modelo para identificar si se omitieron elementos que estén limitando la consolidación del proyecto. Para ello, se realizó una investigación documental y de campo, apoyada con entrevistas a informantes clave, y se utilizó un método explicativo con la intención de acercarse a entender por qué Ciudad Modelo, a pesar de la inversión y voluntad política, no ha logrado consolidarse, identificando los aspectos que no fueron evaluados aunque son necesarios para el éxito de cualquier megaproyecto. La investigación detecta elementos clave que han incidido en la falta de consolidación de Ciudad Modelo, cuyo conocimiento es de suma relevancia para sustentar la toma de decisiones y optimizar la actuación de los Gobiernos en la planeación, promoción y administración de este tipo de megaproyectos.

**Palabras clave:** ciudad nueva, evaluación de proyectos, impactos urbanos, políticas públicas, urbanismo sustentable.

*Nota de las autoras.* En este artículo se presenta un avance de la evaluación del megaproyecto de Ciudad Modelo, auspiciada por el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnologías (Conahcyt), a través del programa Estancias Posdoctorales por México.

Creative Commons Atribución  
No comercial - Compartir igual (CC  
BY-NC-SA 4.0).



El autor ha declarado que no existe conflicto de intereses.

## **The Challenge of Government Urban Megaprojects: The Case of Ciudad Modelo in Puebla**

### **Abstract**

Ciudad Modelo is a project by the Government of the state of Puebla (Mexico) built to strengthen the industrial development of the new Audi assembly plant in Mexican territory. This city was inaugurated in 2017, and by 2022, only about 18 % of 597 houses built in the first stage were occupied. Even though the objective of offering efficient, cutting-edge, and self-sustainable public services was met, the employees of the Audi plant prefer commuting from the city of Puebla rather than living in Ciudad Modelo.

The objective of this article is to evaluate the Master Plan of Ciudad Modelo to identify any omitted elements that are limiting the project's consolidation. To this end, a documentary and field research were conducted, supported by interviews with key informants. An explanatory method was also used to understand why Ciudad Modelo, despite the investment and political will, has not achieved consolidation. The study aims to identify aspects that were not evaluated but are necessary for the success of any megaproject.

The research identifies key elements that have contributed to the lack of consolidation of Ciudad Modelo, knowledge of which is of utmost relevance to support decision-making and optimize governments performance in the planning, promotion, and management of such megaprojects.

**Keywords:** new city, project evaluation, urban impacts, public policies, sustainable urbanism.

## O desafio dos megaprojetos urbanos governamentais: o caso da Ciudad Modelo em Puebla

### Resumo

Ciudad Modelo é um projeto do governo do estado de Puebla (México) que foi construído com o objetivo de fortalecer o desenvolvimento industrial da nova montadora Audi em seu território. Esta cidade foi inaugurada em 2017 e, em 2022, apenas cerca de 18 % das 597 casas construídas na primeira fase estavam ocupadas. Embora o objetivo de “oferecer serviços públicos eficientes, de ponta e autosustentáveis” tenha sido alcançado, os funcionários da fábrica da Audi preferem se mudar da cidade de Puebla para morar em Ciudad Modelo.

O objetivo do artigo é avaliar o Plano Diretor da Ciudad Modelo para identificar se foram omitidos elementos que estejam limitando a consolidação do projeto. Para isso, foi realizada uma investigação documental e de campo, apoiada em entrevistas com informantes-chave, e um método explicativo foi utilizado com o intuito de nos aproximarmos da compreensão por que Ciudad Modelo, apesar do investimento e da vontade política, não tem conseguido consolidar-se, identificando os aspectos que não foram avaliados embora sejam necessários para o sucesso de qualquer megaprojeto.

A investigação detecta elementos-chave que influenciaram a falta de consolidação da Ciudad Modelo, cujo conhecimento é de extrema relevância para apoiar a tomada de decisões e optimizar a acção dos governos no planeamento, promoção e administração deste tipo de megaprojetos.

**Palavras-chave:** cidade nova, avaliação de projetos, impactos urbanos, políticas públicas, urbanismo sustentável.

## Introducción

La construcción de nuevas ciudades por parte del Gobierno en el contexto económico que ha atravesado México en las últimas décadas se podría ver improbable, sin embargo, el estado generó las condiciones para que grandes empresas internacionales vieran a Puebla como un territorio competitivo. Este interés por atraer inversionistas hizo que el Gobierno se comprometiera con los empresarios de Audi (empresa automotriz de origen alemán) no solo en ofrecer un parque industrial con la infraestructura adecuada para su armadora, sino también en crear las condiciones para que sus trabajadores pudieran vivir cerca de la planta, y así se concibió la Ciudad Modelo. Se trató de un proyecto de nueva ciudad con vivienda, equipamientos y servicios necesarios para la región de San José Chiapa, lo cual se cumplió de acuerdo con los planteamientos del programa, pero a pesar de ello la tasa de crecimiento que se manejó en su Plan Maestro (Gobierno del Estado de Puebla, 2015a, p. 148) no se ha alcanzado, por lo que surge la pregunta: ¿Qué aspectos no se consideraron en el proyecto para que Ciudad Modelo fuera atractiva para habitarla?

El artículo está organizado en cuatro apartados, además de las secciones de metodología y conclusiones. El primero establece el enfoque teórico contextual referente a los megaproyectos urbanos e introduce los retos de la planificación para la ejecución de las políticas públicas. El segundo expone los antecedentes y la descripción del proyecto de Ciudad Modelo y de la problemática que presenta la ciudad, que pone en cuestión la eficacia de la planificación con la cual se creó Ciudad Modelo, cuyos resultados inconclusos motivan a algunos a calificarla como una “ciudad fantasma”. En el tercero se analiza el desarrollo de esta nueva ciudad y se procura responder al interrogante de qué aspectos no se consideraron en el proyecto para que Ciudad Modelo no resulte atractiva para habitarla. Finalmente, se presentan reflexiones sobre el quehacer del planificador y los retos a enfrentar para lograr los objetivos de desarrollo de esta zona.

## Metodología

El enfoque metodológico de la investigación es mixto o integral, al hacer uso de recolección de datos cuantitativos para el análisis de los compromisos del proyecto y la ejecución de las obras concluidas en Ciudad Modelo, así como de datos cualitativos al recabar información de agentes involucrados en el proyecto, para considerar las experiencias de las personas que han sido afectadas por él, ya que se pretende analizar la situación al escuchar lo que tienen que decir los actores sociales.

La investigación se elaboró con información *ex ante* a partir de los objetivos expuestos en el Plan Maestro de Ciudad Modelo, y *ex post* relacionada con los resul-

tados que generó el organismo encargado del megaproyecto desde enero de 2017, cuando se inauguró la ciudad, hasta octubre de 2022. La obtención de información se realizó tanto *ex situ* —análisis documental mediante la revisión bibliográfica de artículos referentes a megaproyectos, políticas públicas, impactos urbanos e investigaciones del efecto regional que generó la construcción de la armadora de autos Audi, así como hemerográfica al revisar noticias en diversos periódicos relacionadas con Ciudad Modelo desde su construcción en 2012 hasta 2022—, como *in situ*, obtenida mediante visitas a la ciudad para conocer la dinámica de vida de los habitantes y trabajadores de los equipamientos de esta zona, registro fotográfico de los inmuebles y actividades en la ciudad y entrevistas a informantes clave, como empleados de Audi, de la Unidad de Inversión de la Secretaría de Finanzas, del transporte público en la ruta hacia Audi, de la Dirección de Servicios Públicos e Infraestructura, y de la Dirección de Planeación y Transparencia del Organismo Público Descentralizado de Ciudad Modelo.

## Resultados

### Los megaproyectos y los retos de la planeación

Un megaproyecto es una intervención de carácter complejo para la creación de infraestructuras con mezcla de usos residenciales, terciarios, equipamiento colectivo, entre otros, en la cual se utilizan nuevas técnicas financieras que fortalecen una estructura de colaboración entre el sector público y el privado, apoyada por el esfuerzo de sus promotores para convencer a la sociedad de su relevancia. Son actuaciones estratégicas de la agenda política urbana orientada al crecimiento y la competitividad (Díaz Orueta, 2009, pp. 193-194).

Por tanto, cuando se habla de megaproyectos urbanos se entiende que, debido a su envergadura, tienen una repercusión regional y un importante impacto sobre la economía y la configuración socioespacial (Altshuler y Luberoff, 2013; Díaz Orueta, 2015, pp. 182-183). Por estas consecuencias es indispensable la interacción entre instituciones, políticos, economistas y actores sociales, ya que la toma de decisiones resultará compleja, debido a que los cálculos racionales suponen un panorama ordenado que se confronta con una realidad cambiante.

Es precisamente esta disociación entre los supuestos de la planificación, con sus proyecciones de crecimiento demográfico y necesidades de vivienda, y la situación en que una ciudad con todos los servicios no ha resultado atractiva, lo que motiva esta investigación.

Altshuler y Luberoff (2013, pp. 24-28) argumentan que las fuerzas comprometidas con los megaproyectos han demostrado una gran capacidad de adaptación debido

a las limitaciones que estos han enfrentado a lo largo de la historia, por lo que se ha requerido del apoyo empresarial y gubernamental.

Por otro lado, la planificación “es aplicada a los centros urbanos con el objetivo de incentivar la competencia por las inversiones, construir estrategias de *marketing*, creando una imagen o marca identitaria” (Babilonia *et al.*, 2018, p. 2).

De acuerdo con Crisosto y Salinas (2017, p. 231), “en el siglo xix, la gubernamentalidad estatal habría logrado el control de las conductas individuales y colectivas mediante las fórmulas de una maquinaria experta que coaccionaba y disciplinaba a la sociedad”, con lo que las políticas públicas podían llevarse a cabo y cumplirse los objetivos planteados; pero ahora agentes distintos a los Gobiernos desempeñan un papel relevante y sus acciones generan impactos urbanos que pueden o no estar acordes con las acciones gubernamentales, por lo que en la actualidad es necesario generar asociaciones entre los sectores social, público y privado.

El descontento social ante la ejecución de megaproyectos donde no se ha incluido a los ciudadanos ha generado desconfianza en los proyectos y con ello la aparición de movimientos urbanos, que propenden por la investigación sobre los impactos de los megaproyectos.

Por ello, por su gran relevancia en cuanto al presente y al futuro de las ciudades y también porque está vigente un debate ciudadano del que los estudios urbanos no deberían mantenerse al margen, la investigación del impacto social y territorial de los megaproyectos urbanos resulta muy necesaria. (Díaz Orueta, 2009, p. 198)

### **Audi, un megaproyecto regional**

Puebla tiene una historia de actividad industrial automotriz de más de cinco décadas con la operación de la armadora Volkswagen, establecida en 1964, la segunda más importante a nivel mundial de esta firma. Sin embargo, al existir otras zonas especializadas en la industria automotriz como el Bajío, conformada por Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí, el Gobierno poblano, al conocer que Audi pretendía instalar una armadora en México, creó las condiciones para atraer esta inversión a Puebla; así, ofreció infraestructura adecuada para la zona industrial, autopistas, ferrocarriles, equipamientos y vivienda en una nueva ciudad junto a la planta automotriz (dw, 2016).

Así surge Ciudad Modelo, un megaproyecto auspiciado por una política pública del estado de Puebla, México, para atraer nuevas industrias a su territorio. Con ello, en 2012 se gestó la “Estrategia de Instrumentación para el Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial del Proyecto Audi”, que impulsó una política de regulación

urbana y de suelo en San José Chiapa (municipio donde se edificó la armadora de autos y la nueva ciudad), para aprovechar la dinámica de crecimiento e inversión que generaría Audi; esta estrategia se trabajó con acciones comprendidas en tres etapas: preventivas, de planeación y de ejecución (Gobierno del Estado de Puebla, 2012).

- Acciones preventivas y directas: decreto de creación de reservas territoriales, en los términos de la Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla, en el área de la Planta Audi y su zona de influencia.
- Acciones de planeación y ordenamiento del territorio: planeación y zonificación obligatoria del proceso de crecimiento e incorporación de áreas, que permita la estricta regulación normativa y de expedición de autorizaciones urbanas de la totalidad de la superficie, mediante la formulación y expedición de un Plan Parcial de Desarrollo Urbano y acciones de administración consecuentes.
- Acciones para la ejecución del desarrollo integral y para el control inmobiliario del área del proyecto y su zona de influencia: realizar y promover las acciones para la adquisición, disposición y administración de la tierra (por procedimientos de derecho público y privado) en el área del proyecto, así como para la ejecución de las acciones, obras o servicios necesarios para su desarrollo y comercialización.

La estrategia dio como resultado la construcción de la armadora Audi (septiembre de 2016) y de Ciudad Modelo (inaugurada en enero de 2017). La planta industrial se construyó sobre una superficie de 460 hectáreas con una inversión para su construcción de 1300 millones de dólares, el complejo cuenta con un área de construcción de carrocerías, un taller de pintado, una planta de montaje y un área de prensado, se estima que dará empleo a 4500 personas, y pretende atraer 57 plantas de proveedores. Con un parque de proveedores anexo, lo que permite disminuir tiempos de entrega (Rodríguez, 2016).

La Ciudad Modelo se construyó sobre 500 hectáreas, estructurada a lo largo de un boulevard central bajo un esquema de calle completa (donde se cuenta con carriles para peatón, bicicleta, automóvil, autobús con sus paraderos, y área verde), que la recorre de norte a sur, concentra las actividades habitacionales y comerciales y da acceso a los principales equipamientos. De manera perimetral se construyó un circuito vial que da acceso a los puntos de contacto del boulevard con el anillo perimetral, donde se generan nodos urbanos como la glorieta de entrada y la plaza cívica. En la fase inicial se pensó en una mezcla de usos de suelo para que todos los habitantes tuvieran de manera accesible los servicios y equipamientos necesarios para el desarrollo de sus actividades diarias, ya que se planteó que la vivienda estuviera ubicada en las diferentes zonas de la ciudad contenidas en

grandes lotes urbanos (de alrededor de 4.5 ha cada lote), pero actualmente esta se concentra en la zona norte.

Cada gran lote urbano está conformado por supermanzanas, las cuales se articulan por vías vehiculares, peatonales y ciclistas que dan acceso a edificaciones, estacionamientos y jardines vecinales. Para la construcción de las viviendas se consideraron diferentes niveles socioeconómicos, por lo que se proyectó hacer vivienda subsidiada, tradicional no subsidiada, media, residencial y residencial plus, de las cuales solo se edificaron las del segmento subsidiado de una y dos recámaras.

El sistema de áreas verdes da continuidad a corredores de flora y fauna, y también permite la accesibilidad al tránsito peatonal con andadores que logran flujos continuos, los cuales cuentan con mobiliario urbano que facilita actividades recreativas y de descanso. Además, se consideró la prevención y mitigación hidráulica con la canalización y absorción del agua de lluvia con un canal de agua que es un elemento clave para el diseño del parque lineal; de acuerdo con el Plan Maestro de Ciudad Modelo el canal se concibe como base multifuncional que prevé el almacenaje de agua de lluvia para su uso posterior en época de estiaje.

El sistema de equipamientos se conformó considerando la proyección de demanda esperada una vez que Audi estuviera trabajando a toda su capacidad, por lo que se justificaron equipamientos de rango regional de acuerdo con el Sistema Normativo de Equipamiento Urbano de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). De esta manera, se propusieron equipamientos generales que se consideran como obligatorios para un rango de población de entre 50 000 y 500 000 habitantes, clasificado en un nivel intermedio y estatal, además se propusieron equipamientos de rango barrial considerando la población que se esperaba albergar en la primera etapa del proyecto.

Con respecto a la infraestructura hidráulica, la fuente de abastecimiento de agua potable consiste en una batería de pozos que extrae el agua del acuífero Libres-Oriental y descarga el caudal extraído hacia un tanque de regulación y almacenamiento para pasar a la planta potabilizadora; la salida del tanque se dirige a un sistema de bombeo que eleva la presión del agua, la cual es conducida a través de la red de agua potable para dar suministro a los inmuebles de toda la ciudad. En cuanto al sistema sanitario, la ciudad cuenta con atarjeas, colectores, emisores, pozos de visita y una planta de tratamiento. Además, el sistema se conforma también por una red de drenaje pluvial independiente con la intención de evitar el gasto en la red de agua residencial y evitar inundaciones provocadas por la lluvia; este recurso se reutiliza para riego de áreas verdes.

La infraestructura de energía eléctrica se conforma por dos fuentes primarias: el gas natural y la electricidad. Con respecto al gas natural, la red de distribución

parte de una estación de regulación y medida y se conecta al gasoducto existente para distribuirse a los diferentes inmuebles. En relación con la electricidad, esta se obtiene de una subestación de la Comisión Federal de Electricidad que da servicio tanto a los inmuebles como al alumbrado público.

En el tema de residuos, en el Plan Maestro de Ciudad Modelo, se planteó que esta ciudad sería un ejemplo de gestión integral de residuos urbanos municipales con la existencia de un “punto limpio” para que los habitantes contaran con un lugar donde clasificar y colocar los residuos, de acuerdo con sus características, en los contenedores dispuestos para ello, y dicho espacio se encuentra al sur de la ciudad; además de la implantación de separación de residuos desde casa para lograr el compostaje, reciclamiento y disposición en relleno sanitario de los residuos que ya no se pudieran aprovechar. Sin embargo, hasta el momento esto no ha sido posible, por lo que solo se recibe el servicio de recolección de residuos para ser dispuestos en el tiradero municipal.

La ciudad está diseñada para convertirse en una *smart city*, por lo que es indispensable el acceso de calidad a las comunicaciones, en redes tanto fijas como móviles, para que la tecnología contribuya al crecimiento de la economía y a mejorar la calidad de vida de sus habitantes, pero por ahora se limita al acceso de internet y a lecturas remotas de los servicios de gas natural, agua y electricidad.

Al momento de la inauguración la ciudad contaba con los inmuebles que se presentan en la tabla 1.

**Tabla 1.** Lista de inmuebles construidos en Ciudad Modelo

Sistemas	Inmuebles
<b>Equipamiento general</b>	
EQ-01	Central de autobuses
EQ-02	Centro de convenciones
EQ-04	Centro de Salud con Servicios Ampliados (CESSA)
EQ-05	Centro Integral de Servicios (CIS)
EQ-06	Centro escolar

Continúa en la siguiente página.

<b>Sistemas</b>		<b>Inmuebles</b>
EQ-07		Universidad bilingüe
EQ-08		Centro deportivo
EQ-09		Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)
<b>Equipamiento barrial</b>		
EQ-B-01		Estacionamiento
EQ-B-02		Mercado
EQ-B-03		Jardín vecinal
EQ-B-04		Medicina Familiar del Instituto Mexicano del Seguro Social
EQ-B-05		Guardería
<b>Zonas verdes y espacio público</b>		
PL-01		Parque Lineal
PM-01		Parque Metropolitano
<b>Actividades terciarias</b>		
TE-01		Hotel
TE-02		Centro comercial
<b>Vivienda</b>		
HS		Habitacional subsidiada (597 viviendas)
<b>Conexiones externas</b>		
CO-E-01		Planta potabilizadora
CO-E-02		Subestación eléctrica
CO-E-03		Planta de tratamiento
CO-E-04		Punto limpio

Fuente: elaboración propia con información de visitas de campo y del Gobierno del Estado de Puebla (2019).

El Plan Maestro de Ciudad Modelo (Gobierno del Estado de Puebla, 2015a, pp. 11-20) tenía previsto la construcción de los inmuebles expuestos en la tabla 1 a lo largo de las tres etapas de construcción, sin embargo, se construyeron prácticamente todos para la inauguración, a excepción de un equipamiento del Conacyt y 4433 viviendas faltantes que se proyectaban construir en la primera etapa. Para 2022, el único equipamiento adicional que se había construido después de la inauguración de la ciudad era un banco dispensador de recursos de programas sociales del Gobierno federal de México.

De acuerdo con el Plan Maestro de Ciudad Modelo (Gobierno del Estado de Puebla, 2015a, p. 148), se haría uso de un modelo financiero que detonaría y atraería inversiones, y que cuantificaría los beneficios y costos en los que incurría el Banco Estatal de Tierra de Puebla (BET) por la venta de suelo de la etapa 1, para lo cual se partió de proyecciones de demanda establecidas en el Programa Subregional de Desarrollo Urbano Sustentable (Gobierno del Estado de Puebla, 2015b, pp. 66, 98-101, 110-114), que considera los tipos de empleos esperados, los ingresos medios de los empleados, el tamaño medio de los hogares (3.9 personas por vivienda) y el número de nuevos empleos que generaría Audi; a partir de ello se espera que hasta 2030 exista una demanda de 35 000 nuevas unidades de vivienda, de las cuales 26 200 se construirían en Ciudad Modelo (Gobierno del Estado de Puebla, 2015b, p. 114).

Sin embargo, en la etapa 1 (2015-2017) se proyectó construir 5029 departamentos, pero solo se edificaron 596, los cuales no se han logrado vender en su totalidad a pesar de los esfuerzos del Gobierno estatal para incentivar la zona, como el convenio con la Secretaría de Marina para que instale el Centro de Mantenimiento Optoelectrónico (Rodríguez, 2017) y la instalación de la Industria Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional, con el establecimiento de elementos de las fuerzas armadas para que habiten en Ciudad Modelo (Juárez, 2018).

## **Controversias en Ciudad Modelo**

La mayor crítica que se ha hecho a Ciudad Modelo es que es una ciudad “fantasma” por no ser atractiva ni para los propios trabajadores de Audi (Núñez, 2019; Domínguez, 2019; Luz, 2019 [16 de enero]; 2019 [9 de julio]). A pesar de los anuncios que afirman que se ha vendido el 95 % de las propiedades y el 85 % están ocupadas, con una población de mil personas (López, 2022), otras fuentes periodísticas y páginas web que obtienen sus datos de instituciones oficiales, como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi), ofrecen otros datos (PueblosAmerica.com, s. f.). Por ejemplo, el Inegi reporta que la población total de Ciudad Modelo en 2020 era de 75 personas, y López reporta que en 2022 eran mil personas. De cualquier manera, sin importar cuál sea la cifra actual, esta ciudad no ha logrado atraer suficiente población a pesar de contar con equipa-

mientos de nivel regional (figura 1). Según entrevistas con trabajadores de Audi y notas periodísticas, la razón es la falta de atracciones y tiendas.

Figura 1. Zona habitacional en Ciudad Modelo



Fuente: elaboración propia.

Aunque los equipamientos con los que cuenta Ciudad Modelo son de importancia regional, no cubren las necesidades básicas de los residentes, ya que solo hay un pequeño comercio de conveniencia en servicio, y el mercado y centro comercial están vacíos (figura 2). Faltan tiendas como papelerías, carnicerías, tiendas de productos agrícolas, farmacias, panaderías, entre otras, que les permitan a los residentes obtener los artículos del día a día. Esto obliga a los habitantes a desplazarse a otras localidades para satisfacer sus necesidades, lo que implica tiempo y dinero.

Lo mismo ocurre en el caso de las atracciones como cines, restaurantes, cafeterías e incluso bares, que no existen en la ciudad. A pesar de que están construidos equipamientos comerciales que permitirían desarrollar actividades de recreación y comercio, pareciera haber un círculo vicioso, ya que no se instalan negocios porque no existe un mercado con potencial de crecimiento que les haga pensar que obtendrían ganancias con comercios en esta ciudad, y los trabajadores de Audi no quieren vivir ahí por la falta de servicios de consumo y recreación.

En relación con los equipamientos educativos, Ciudad Modelo ofrece el servicio en los diferentes niveles, desde preescolar hasta licenciaturas (figura 3). La asistencia a estas instituciones se ha logrado al atraer estudiantes de otras localidades, incluyendo la ciudad de Puebla, proporcionando el transporte escolar. Sin embargo, la mayoría de estos estudiantes son itinerantes, ya que su objetivo es asistir a las clases y retirarse una vez terminado el horario escolar. Esto dificulta el establecimiento de comercios que brinden servicios a los estudiantes, pues solo permanecen en las instalaciones durante las clases y, al terminar, los autobuses los

llevan de regreso a sus localidades de origen. Esta situación limita la posibilidad de ofrecer servicios como comedores, papelerías y cibercafés para los alumnos.

**Figura 2.** Equipamiento comercial en Ciudad Modelo



Fuente: elaboración propia.

**Figura 3.** Equipamiento educativo

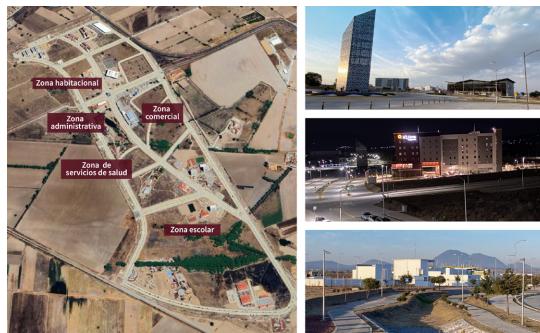


Fuente: elaboración propia.

En el caso de los estudiantes que viven en Ciudad Modelo, la interacción que tienen con los diferentes puntos de la ciudad se restringe a dos zonas: la norte, donde se ubica la vivienda, y la sur, donde está el complejo escolar (figura 4), ya que a pesar de que se planteó como un proyecto de uso mixto hasta ahora se observa un uso del suelo definido por zonas.

En situación similar se encuentran los trabajadores de Audi, quienes están en la zona solo el tiempo de su jornada laboral, ya que el transporte que ofrece Audi cumple con los horarios de cambio de turno; y si quisieran quedarse y visitar Ciudad Modelo, el servicio público de transporte a Puebla no cumple un horario fijo, lo que genera incertidumbre en cuanto a la posibilidad de regresar a Puebla.

**Figura 4.** Ciudad Modelo



Fuente: elaboración propia con imagen satelital de Google Earth.

La empresa cuenta con cerca de 4200 colaboradores sindicalizados (citado en Luz, 2019); a quienes, de acuerdo con Álvaro López Vázquez, dirigente sindical en Audi, se les ofrece el servicio de transporte por una cooperación de 60 centavos de dólar por viaje, en diferentes rutas como: Atlixco, Cholula, Huamantla, Libres y Puebla, con recorridos que van desde media hora hasta dos horas por viaje (comunicación personal, 9 de octubre de 2022).

Asimismo, existe transporte público que sale de la terminal de autobuses de la ciudad de Puebla hacia Ciudad Modelo, la planta Audi y de regreso por un costo de 2.5 dólares por viaje. El único horario fijo con el que cuenta es el de las 6 a. m., saliendo de Puebla; los demás viajes no cumplen un horario establecido porque están a criterio de la línea de autobús según la demanda, lo que hace incierta la hora de salida o regreso.

### **De la certeza de la planificación a una ciudad inconclusa**

Crisosto y Salinas (2017, p. 246) argumentan que si bien “la planificación quiere controlar una heterogeneidad de factores sobre la base de una lógica lineal, sucede que elementos arbitrarios de lo social terminan gobernando el espacio urbano don-

de se pone en marcha el proyecto". Esta aseveración puede explicar lo que ocurre en Ciudad Modelo, ya que al elaborarse el Programa Subregional de Desarrollo Urbano Sustentable y el Plan Maestro de Ciudad Modelo para estimar la demanda de vivienda se consideraron los siguientes indicadores: tipos de empleos esperados, media de ingresos de los empleados, tamaño medio de los hogares y número de nuevos empleos; este tipo de herramientas son usadas en la planificación con la intención de pronosticar el comportamiento de demanda en una serie temporal.

La elección de los indicadores depende de la metodología preferida por el planificador y de la disponibilidad de información. En este caso, se optó por datos estándar como promedios nacionales, pero también se consideraron supuestos no reales, como la existencia de población calificada para trabajar en una armadora de autos. Aunque existen otras industrias en la zona, estas son principalmente agroindustriales, lo que requiere una distinta calificación. Además, se asumió que los trabajadores estarían dispuestos a mudarse a Ciudad Modelo con sus familias y se consideró la existencia de un mercado inmobiliario dinámico, olvidando que en México, incluso en las zonas metropolitanas, un buen porcentaje de las zonas habitacionales periféricas queda abandonado. De acuerdo con el Inegi, en México hay 6.1 millones de propiedades deshabitadas, (lo que representa el 14.7 % del total de viviendas (Inegi, 2021). Ante esta situación, la propuesta de construcción de viviendas en Ciudad Modelo debió haber sido más prudente.

## Discusión

A pesar de que Ciudad Modelo, en comparación con los clásicos fraccionamientos de vivienda en México, ofrece una cantidad superior de equipamientos y está ubicada cerca de la principal fuente de trabajo de la región, no ha sido atractiva para habitarla; entonces ¿qué aspectos no se consideraron en el proyecto?

Si el objetivo del Gobierno de Puebla es incentivar las inversiones en la región de San José Chiapa, Ciudad Modelo tendría que estar preparada para competir no solo con los poblados pequeños que están a su alrededor, también con la ciudad de Puebla, que es donde reside la mayoría de los trabajadores de Audi; pero la realidad es que a pesar de la construcción de equipamientos importantes a nivel regional y el diseño de una ciudad inteligente, no ofrece los servicios suficientes que demanda una población de manera cotidiana, por ejemplo, transporte constante y eficiente, zonas de ocio como cine y comercios de barrio.

El Gobierno de Puebla compitió con otros estados del Bajío de México para que la automotriz Audi se instalara en su territorio; entre sus objetivos estaba incentivar esta zona para que Ciudad Modelo fuera la segunda ciudad más grande del estado de Puebla (después de la capital). Sin embargo, tales objetivos planteados en el Plan Maestro no se están cumpliendo a pesar de los esfuerzos que ha hecho el Gobierno

para atraer población (como el convenio con la Marina para que instale el Centro de Mantenimiento Optoelectrónico, y el convenio para la Instalación de la Industria Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional).

Ciudad Modelo sigue inconclusa y no logra el cumplimiento de los alcances esperados en su primera etapa de construcción, tanto en el volumen de la construcción de vivienda, dados los inmuebles edificados, como en su ocupación, ya que no han podido venderse toda las viviendas y menos aún habitarse. De acuerdo con los comentarios de los trabajadores de Audi, el tipo de vivienda construido no es atractivo, ya que son departamentos que se venden a un costo superior al que pueden comprar los obreros, y los trabajadores de mayor rango, que son los que estarían en condiciones económicas para adquirirlos, buscan viviendas residenciales horizontales que no se ofrecen en Ciudad Modelo (Luz, 2019 [16 de enero]).

Por lo anterior, surge otro cuestionamiento: ¿se tiene la estrategia correcta? Para que Ciudad Modelo sea competitiva, exista retribución económica por la construcción de este megaproyecto, y se beneficie a los habitantes de la región, es necesario contar con un sistema de control seguro y un excelente análisis de riesgos, tanto de la inversión como de los impactos positivos y negativos que se generarán. Para lograrlo es indispensable considerar de manera interrelacionada los factores sociales, económicos, políticos, culturales, entre otros, y en este caso hizo falta considerar los aspectos socioculturales: conocer qué es lo que la gente demanda, cómo es su estilo de vida y qué tan preparados están para incorporarse a la rama industrial automotriz.

De acuerdo con Rodríguez (2021, pp. 59-60) y Jajamovich (2019, p. 396), un aspecto clave de los grandes proyectos urbanos son las modificaciones físico-espaciales y funcionales de áreas estratégicas. Los cambios en mecanismos de gestión pública, y su impacto sobre el entorno residencial, pueden generar efectos negativos como el aumento en el precio del suelo, situación que se ve reflejada en Ciudad Modelo en tanto se afectó el precio de la vivienda de las poblaciones cercanas por la especulación que generó el proyecto. Esto hizo que para los trabajadores foráneos no resultara atractivo vivir ni en Ciudad Modelo ni en las localidades cercanas a ella, ya que el precio de la vivienda resulta más caro que el de las que se pueden adquirir en la ciudad de Puebla; a lo cual hay que sumar la falta de atracciones relacionadas con el ocio y la cultura, así como la necesidad de contar con un automóvil privado para poder trasladarse en los recorridos diarios, a falta de un transporte público eficiente.

Se ha criticado la planeación por pretender controlar una heterogeneidad de factores sobre la base de una lógica lineal. Al considerar las etapas del proceso de planeación: análisis, establecimiento de objetivos y estrategias, implementación, control y seguimiento, y evaluación del proceso; y recordar que la planeación es

un proceso continuo y permanente de diseño de la situación actual y previsión de escenarios futuros, es necesario generar nuevas estrategias que coadyuven al cumplimiento de los objetivos. Esto implica incorporar los elementos o condiciones que no se consideraron al momento de elaborar el Plan Maestro y ser más asertivos y creativos en su implementación. Es cierto que la planeación utiliza herramientas para poder generar proyecciones, y que los indicadores utilizados no siempre se apegan a la realidad. Por ello, se deben evaluar las condiciones y alcances del proyecto para lograr los objetivos, o replantearlos de ser necesario.

De acuerdo con Crisosto y Salinas (2017, p. 246), “esto plantea un gran desafío para quienes planifican en cualquier ámbito, sea urbano, arquitectónico, de encuestas sociales, políticas de gobierno, etcétera”. Pero habrá que afrontar estos desafíos y rectificar cuando sea necesario. Como argumentan Babilonia *et al.* (2018) siguiendo a Steinberg,

el éxito de la planificación urbana depende de la voluntad política de los alcaldes y las autoridades locales, de la constelación institucional de actores claves y de los enfoques temáticos; un elemento clave será el valor y evaluación que los ciudadanos posean con respecto a la satisfacción de sus necesidades al momento de proyectar y construir la ciudad. (p. 2)

No hay que olvidar que la planificación urbana se realiza para el beneficio de la sociedad, pero es fundamental involucrar a la sociedad desde el inicio del proyecto, ya que de ella depende su aceptación o rechazo.

## Conclusiones

Ciudad Modelo surge como resultado de una política pública de apoyo a la industria que tiene la intención de alentar a empresarios para invertir y generar empleos en Puebla, bajo un precepto de competitividad urbana. Se realizaron las gestiones necesarias para ofrecer condiciones adecuadas para la instalación de industrias grandes (de acuerdo con su número de empleados), lo que implicó construir un área urbana dotada de vivienda y servicios necesarios para la futura demanda.

Para ello, se elaboraron el Programa Subregional de Desarrollo Urbano Sustentable y el Plan Maestro de Ciudad Modelo, concluidos en 2015, aunque la construcción del megaproyecto inició en 2012. El Gobierno tenía clara la estrategia para convencer a los empresarios alemanes de que el territorio poblano era una mejor opción que el Bajío, por lo que el ejercicio de planeación con los planes y programas fue un requisito posterior. Esto demuestra que el proyecto inició sin una planeación formal; se buscó ganar la convocatoria de Audi, se hicieron compromisos y, posteriormente, se formularon el Programa y el Plan. A pesar de ser elaborados bajo una metodología de planificación con un esfuerzo disciplinado en

la recolección de información y la exploración de escenarios posibles para ofrecer alternativas, ya tenían un sesgo que comprometió un análisis objetivo, lo que derivó en objetivos inalcanzables y no realistas.

Se debe tener presente que para que un ejercicio de planeación cumpla su función es necesario elegir los indicadores adecuados, para lo cual se requiere que sean relevantes, disponibles, válidos, concretos y medibles; y considerar los intereses, expectativas y necesidades de los agentes o actores involucrados en el proyecto, incluida la comunidad.

En este caso, para obtener la demanda potencial de vivienda se consideraron los tipos de empleos esperados, los ingresos medios de los empleados, el tamaño medio de los hogares y el número de nuevos empleos de Audi, y se dio por sentado que todos los nuevos trabajadores estarían dispuestos a comprar una vivienda en la zona; se desarraigaron de sus localidades de origen; aceptarían la tipología de vivienda que ofrecen sin considerar sus gustos, necesidades y presupuesto; y estarían en condiciones de trasladarse para conseguir los servicios que no existieran en la zona.

Si bien al momento de elaborar el Plan y el Programa no contaban con la posibilidad de considerar a los empleados de Audi, ya que la automotriz aún no estaba en funcionamiento, es posible realizar una revisión y actualización de los instrumentos para considerar al sector social (tanto trabajadores de Audi como habitantes de las localidades aledañas). Esto no solo daría congruencia y coherencia al proyecto y reduciría la oposición, sino que también permitiría generar objetivos realistas y elaborar estrategias que lleven a conseguir la meta planteada para Ciudad Modelo: consolidar la ciudad y ofrecer servicios públicos eficientes, de vanguardia y autosustentables.

Es fundamental obtener el consenso social y político que respalde la construcción de estas grandes obras urbanas para lograr no solo la aprobación, sino también la participación de todos los agentes, apoyando las coaliciones locales como formas de gobernanza local y de impulso hacia la economía regional. El reto es lograr la participación ciudadana desde las primeras etapas de creación de los proyectos, de modo que el sector social esté a la par de la actuación de los Gobiernos (municipales, estatales y federal). Además, se requiere que la iniciativa privada apoye los proyectos. Esta ciudad ha sido construida con recursos públicos (tanto los equipamientos como la infraestructura), lo que ha proporcionado a los desarrolladores inmobiliarios un suelo urbanizado. En consecuencia, el precio de la vivienda debería ofrecerse en mejores condiciones económicas, lo que podría resultar en una oferta atractiva no solo para los empleados de Audi, sino también para los habitantes de las localidades cercanas.

Ciudad Modelo será un referente para guiar la conceptualización de futuros proyectos de planeación urbana, que pongan al ser humano como punto focal de partida. Este proyecto cuenta con potencial, y se pueden retomar estrategias para poder consolidar su desarrollo a partir de un plan integral que involucre al gobierno, la sociedad y la iniciativa privada. Solo de esta manera podrá ser verdaderamente una ciudad modelo.

El papel de la sociedad es cada vez más relevante, y considerarla solo al final del proceso de planeación para buscar su consenso es insuficiente y pernicioso. Es necesario avanzar de manera colaborativa entre los diferentes actores involucrados en las distintas etapas de la planeación y gestión de los megaproyectos, facilitando la toma de decisiones colectivas con responsabilidades compartidas. Esto contribuirá a la construcción de desarrollos urbanos sustentables, atendiendo no solo al consenso, sino también a la sostenibilidad y las ventajas económicas que traería con su construcción.

## Referencias

- Altshuler, A. y Luberoff. D. (2013).** La política cambiante de los megaproyectos urbanos. En M. Smolka y L. Mullahy (eds.), *Políticas de suelo urbano: perspectivas internacionales para América Latina* (pp. 22-30). Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolnlinst.edu/sites/default/files/pubfiles/politicas-de-suelo-urbano-full.pdf>
- Babilonia, R., Sánchez, R., Jiménez Caldera, J. E. y Durango, G. (2018).** Planificación urbana estratégica a través de macroproyectos urbanos: percepción ciudadana sobre el parque lineal “La Ronda del Sinú” en la ciudad de Montería, Colombia. *Revista de Urbanismo*, 39, 1-12. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2018.48727>
- Crisosto, R. y Salinas, F. (2017).** Una red de incertidumbre en la planificación de megaproyectos urbanos: el caso de la ciudad satélite de Alerce, Chile. *EURE*, 43(128), 229-249. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612017000100010>
- Díaz Orueta, F. (2009).** El impacto de los megaproyectos en las ciudades españolas: hacia una agenda de investigación. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 24(1), 193-218. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0186-72102009000100193&lng=es&tlang=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-72102009000100193&lng=es&tlang=es).

- Díaz Orueta, F. (2015).** Megaproyectos urbanos y modelo de ciudad: el ejemplo de Madrid Río. *Cuaderno Urbano: Espacio, Cultura, Sociedad*, 19(19), 179-200. <http://dx.doi.org/10.30972/crn.1919813>
- Domínguez, E. (2019, 15 de agosto).** Solo una licencia de uso de suelo emitió Ciudad Modelo desde su creación. *El Sol de Puebla*. <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/solo-una-licencia-de-uso-de-suelo-emitió-ciudad-modelo-desde-su-creacion-puebla-audi-chiapa-4042126.html>
- DW. (2016).** La planta más moderna de Audi está en México. <https://www.dw.com/es/la-planta-m%C3%A1s-moderna-de-audi-est%C3%A1-en-m%C3%A9xico/a-35939071>
- Gobierno del Estado de Puebla. (2012).** Tarjeta informativa de la Secretaría de Sustentabilidad Ambiental y Ordenamiento Territorial.
- Gobierno del Estado de Puebla. (2015a).** Plan Maestro Ciudad Modelo: Primera etapa. [Documento de política].
- Gobierno del Estado de Puebla. (2015b).** Programa Subregional de Desarrollo Urbano Sustentable. [Documento de política].
- Gobierno del Estado de Puebla. (2019).** Programas Institucionales Ciudad Modelo. [https://ciudadmodelo.puebla.gob.mx/images/PROGRAMA\\_INSTITUCIONAL\\_DE\\_CIUDAD\\_MODELO.pdf](https://ciudadmodelo.puebla.gob.mx/images/PROGRAMA_INSTITUCIONAL_DE_CIUDAD_MODELO.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2021, 25 de enero).** *En México somos 126 014 024 habitantes: Censo de Población y Vivienda 2020.* [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/Est-Sociodemo/ResultCenso2020\\_Nal.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/Est-Sociodemo/ResultCenso2020_Nal.pdf)
- Jajamovich, G. (2019).** Grandes proyectos urbanos alternativos o alternativas a los grandes proyectos urbanos: una revisión a partir del concepto de *just city*. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 28(2), 394-407. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v28n2.72090>

**Juárez, V. (2018, 26 de agosto).** Incorporan Estación Naval en Ciudad Modelo Audi.

*El Sol de Puebla.* <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/estado/incorporan-estacion-naval-a-ciudad-modelo-audi-1945292.html>

**Luz, V. de la. (2019, 16 de enero).** A trabajadores no les atrae Ciudad Modelo, reconoce sindicato Audi. *El Sol de Puebla.* <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/a-trabajadores-no-les-atrae-ciudad-modelo-reconoce-sindicato-audi-puebla-2929632.html>

**Luz, V. de la. (2019, 9 de julio).** Solo 1 de cada 3 habitantes de Ciudad Modelo labora para Audi. *El Sol de Puebla.* <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/solo-1-de-cada-3-habitantes-de-ciudad-modelo-labora-para-audi-puebla-chiapa-organismo-publico-descentralizado-rafael-lara-grajales-residencial-aisa-casas-el-pilar-rafael-moreno-valle-secretaria-de-marin-a-semar-3873827.html>

**Núñez, E. (2019, 17 de febrero).** En dos años Ciudad Modelo se convirtió en una urbe fantasma. *E-consulta.* <https://www.e-consulta.com/nota/2019-02-17/economia/en-dos-anos-ciudad-modelo-se-convirtio-en-una-urbe-fantasma>

**PueblosAmerica.com. (s. f.).** Ciudad Modelo. <https://mexico.pueblosamerica.com/i/rancho-santa-norma/>

**Rodríguez, D. (2017, 30 de agosto).** Sedena construirá instalaciones industriales en Puebla. *Centro Urbano.* <https://centrourbano.com/inmobiliario/sedena-construira-instalaciones-industriales-en-puebla/>

**Rodríguez, G. M. (2021).** Grandes proyectos urbanos, gentrificación y desplazamientos en Buenos Aires, 1991-2010. *Revista de Urbanismo*, 45, 67-86. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2021.60678>

**Rodríguez, I. (2016, 30 de septiembre).** 10 puntos de la nueva planta Audi en Puebla. *Manufactura.* <https://manufactura.mx/automotriz/2016/09/30/la-nueva-planta-audi-en-puebla-en-10-puntos>



## Morelia, ciudad intermedia en México: una mirada interescalares a su relación con el ferrocarril interurbano

 **Salvador García Espinosa.**

Profesor de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Michoacán, México.  
Doctor en Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México.  
Correo electrónico: salvador.garcia.espinosa@umich.mx

 **Gloria Belén Figueroa.**

Profesora de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Michoacán, México.  
Doctora en Desarrollo y Sustentabilidad, Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo, Michoacán, México.  
Correo electrónico: gloria.figueroa@umich.mx

**Recibido:** 19 de julio de 2023. | **Aprobado:** 11 de junio de 2024. | **Publicado:** 7 de octubre de 2024.

### Resumen

La ciudad representa el entorno humano por excelencia, en la medida en que alrededor del 60 % de la población mundial se concentra en las ciudades. En el caso de México, la proporción es aún mayor, toda vez que 8 de cada 10 habitantes residen en una ciudad. El comportamiento demográfico en estas ciudades ha cambiado de tendencia: desde 1990 las grandes zonas metropolitanas mexicanas han disminuido su crecimiento poblacional y se ha intensificado el de las ciudades intermedias. Sin embargo, la producción de documentos tanto de política urbana como en publicaciones científicas se ha concentrado en analizar las grandes urbes metropolitanas. En este sentido, este artículo tiene como objetivo estudiar los factores, características y funciones de la ciudad de Morelia (Méjico) que permitirían considerarla como intermedia, a partir de su lugar en la actual jerarquía urbano-regional, derivado principalmente de su relación con el ferrocarril interurbano trasnacional y de su rol de intermediación por estar ubicada sobre el corredor logístico transcontinental al que pertenece.

**Palabras clave:** jerarquía urbana, intermediación, globalización, conectividad, territorio.

## **Morelia, an Intermediate City in Mexico: An Interscalar Look at its Relationship with the Interurban Railroad**

### **Abstract**

The city represents the human environment par excellence, as around 60 % of the world's population is concentrated in cities. In the case of Mexico, the proportion is even higher, with 8 out of 10 inhabitants living in a city. The demographic behavior in these cities has changed trends: since 1990, the population growth of Mexico's large metropolitan areas has decreased and that of intermediate cities has intensified. However, the production of both urban policy documents and scientific publications has concentrated on analyzing large metropolitan cities. In this regard, this article aims to study the factors, characteristics and functions of the city of Morelia (Mexico) that would classify it as an intermediate city, based on its place in the current urban-regional hierarchy, derived mainly from its relationship with the transnational interurban railroad and its intermediary role as it is located on the transcontinental logistic corridor to which it belongs.

**Keywords:** Urban hierarchy, intermediation, globalization, connectivity, territory.

## **Morelia, cidade intermediária no México: um olhar interestatal sobre sua relação com a ferrovia interurbana**

### **Resumo**

A cidade representa o ambiente humano por excelência, na medida em que cerca de 60 % da população mundial está concentrada nas cidades. No caso do México, a proporção é ainda maior, já que 8 em cada 10 habitantes residem numa cidade. O comportamento demográfico nestas cidades mudou as tendências: desde 1990, as grandes áreas metropolitanas mexicanas diminuíram o seu crescimento populacional e o das cidades intermédias intensificou-se. Contudo, a produção tanto de documentos de política urbana como de publicações científicas tem se concentrado na análise das grandes cidades metropolitanas. Nesse sentido, este artigo tem como objetivo estudar os fatores, características e funções da cidade de Morelia (México) que permitiriam que ela fosse considerada intermediária, a partir de sua posição na atual hierarquia urbano-regional, derivada principalmente de sua relação com a ferrovia interurbana transnacional e seu papel de intermediação por estar localizada no corredor logístico transcontinental ao qual pertence.

**Palavras-chave:** hierarquia urbana, intermediação, globalização, conectividade, território.

## Introducción

Cuando se aborda el tema de la urbanización y se hace referencia a la palabra “ciudad”, se tiende a centrar la atención principalmente en las grandes aglomeraciones urbanas. Cada vez se comprende más sobre los procesos de metropolización y las grandes concentraciones urbanas que actualmente albergan más del 60 % de la población urbana mundial (ONU Hábitat, 2020). Sin embargo, es notorio el incremento de las investigaciones sobre ciudades intermedias realizadas en las últimas décadas, lo cual seguramente responde a la creciente relevancia de los procesos urbanos que acontecen en esta clase de ciudades.

Definir los extremos de la jerarquía de concentraciones urbanas, como las megalciudades y los centros urbanos pequeños, parece más sencillo que definir las situaciones intermedias. Prueba de esto es que el adjetivo *intermedia* comenzó a usarse, en contextos académicos, a mediados de 1980 (Bolay *et al.*, 2003; Gault, 1989). Autores como Bellet y Llop (2004a) sostienen que refiere a una denominación que reemplaza la de “ciudad media”. La falta de una definición precisa puede dar señales del interés que genera el tema, pero en ocasiones pone de manifiesto la fragilidad teórica en la búsqueda de un concepto único.

Por este motivo, existen diversas propuestas de organizaciones y múltiples estudios que han tratado de definir lo que se entiende por ciudades medias, predomina un enfoque poblacional en el que los rangos varían considerablemente. Por ejemplo, la Unión Europea las define como aquellas que albergan entre 20 000 y 500 000 habitantes, mientras que el Banco Mundial establece un límite superior de un millón (ONU Hábitat, 2017).

Desde una perspectiva cualitativa de las ciudades medias, y de acuerdo con autores como Hardoy y Satterthwaite (1986) y Satterthwaite y Tacoli (2003), ha habido un debate intenso sobre la utilización del término “ciudad media” o “ciudad intermedia”. Estos autores aclaran que no se trata únicamente de una cuestión semántica, sino que implica dos enfoques diferentes al observar el fenómeno para comprender su esencia y revelar su papel en el proceso de urbanización contemporáneo.

El concepto de ciudad mediana expresaba una connotación predominantemente cuantitativa<sup>1</sup> en términos demográficos, a partir de la cual se determinaba su clasificación y su lugar en la jerarquía de la red urbana a la que pertenecía (Rodrigue, 2007). En contraposición, el concepto de ciudad intermedia implica asumir un

1 En 2016, la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (cglu) (ONU, 2016) acordó que, desde un indicador cuantitativo, una ciudad intermedia se definiría por una población que oscile entre los 50 000 y un millón de habitantes. Sin embargo, se reconoce que este umbral podría variar dependiendo de contextos específicos, como los encontrados en Asia o Europa.

dinamismo propio de la relación de interacción con las demás urbes del sistema al que pertenece (Dematteis, 1991).

De acuerdo con Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (cGLU, 2015), el concepto de ciudad intermedia centra la atención en el potencial y la importancia de las ciudades en función de la manera como se relacionan con elementos urbanos y territoriales dentro de su sistema, es decir, en su capacidad para crear relaciones con otras en una red, y no solo en su tamaño demográfico. Bajo el marco descrito, cobra una relevancia fundamental la función desempeñada por la ciudad “intermedia” sobre su entorno, específicamente respecto de los flujos y relaciones que se establecen hacia afuera de ella (Bellet y Llop, 2004b).

Desde esta perspectiva, las ciudades consideradas intermedias, tal como lo plantean Bellet y Llop (2004b), se caracterizan por ser centros de bienes y servicios; más concretamente, centros de interacción ligados a redes de infraestructura que suelen alojar niveles de administración del gobierno con formas y escalas más humanas<sup>2</sup> y aprehensibles, sin la desventaja de los problemas medioambientales que presentan las megaciudades.

Si bien las características mencionadas se enfocan únicamente en definir la ciudad intermedia en relación con su territorio y región, resulta crucial, para comprender la generación de flujos y relaciones territoriales de este tipo de ciudades, considerar los flujos derivados de los procesos de globalización, que propician cambios en distintas escalas territoriales e inciden de manera significativa en la red de interrelaciones establecida, al grado de llegar a polarizarla (Dematteis, 1991).

Esta consideración resulta pertinente y necesaria para comprender la posibilidad real de que, en la actualidad, los principales nodos de la red global sean sistemas territoriales urbanos que se configuran según una jerarquía que no necesariamente está relacionada con su tamaño demográfico. Esto abre nuevos horizontes para entender la cooperación territorial (Dematteis, 1991).

Para determinar que la ciudad intermedia desempeña un rol específico en la red global, Bellet y Llop (2004a) subrayan la importancia de considerar diversos aspectos, entre los cuales se destacan: su posición y capacidad de conexión con las grandes redes y flujos; el grado de cohesión social, cooperación y voluntad de los principales agentes sociales en la ciudad; la gestión institucional local-territorial y su manejo de los recursos; la habilidad para mejorar la calidad física y ambiental de la ciudad, su entorno y sus habitantes; incluso la gran diversidad urbana, con

2 El análisis de ciudades intermedias llevado a cabo por el programa Cimes en las últimas décadas refiere que estas concentran su población en un círculo con un radio promedio de 4 km (que contiene el 70 % de los habitantes de la ciudad), o lo que es igual, en una distancia que podría recorrerse a pie en no más de una hora, a diferencia de las grandes ciudades, cuyo radio supera los 10 km (Bellet y Llop, 2003).

paisajes culturales que guardan relación con la economía del lugar, y las estrategias de especialización competitiva y complementariedad que desarrollean.

Bellet y Llop también indican que las posibilidades de las ciudades intermedias se potencian cuando trabajan en red, no solo en términos de su función de enlace entre los niveles urbanos superiores e inferiores, sino principalmente por las relaciones con otras ciudades y territorios de su mismo nivel jerárquico. Bajo tal panorama, para este tipo de ciudades resulta fundamental contar con una serie de infraestructuras colectivas, en especial aquellas relacionadas con las comunicaciones y el transporte, que posibiliten la interacción entre lo cercano y lo distante, entre el interior y el exterior, para consolidar su carácter intermedio y de transición.

En el ámbito específico de México, es pertinente señalar que las políticas urbanas surgieron formalmente como un asunto de Estado desde hace poco más de medio siglo, específicamente en 1976 con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, y luego con la elaboración del primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano en 1978. Desde ese momento se han implementado diversas políticas y planes con el propósito de dar continuidad a las estrategias urbano-regionales en el país. Sin embargo, es esencial subrayar que existe una falencia en la definición de las teorías que aborden la configuración espacial y los factores que determinan la ubicación de las localidades en la jerarquía urbana (Aguilar *et al.*, 1996, p. 92).

En otras palabras, los objetivos de estas estrategias se han planteado mayormente en términos de la distribución geográfica de los lugares o del tamaño de las ciudades, y en menor medida en términos de relaciones y beneficios sociales y económicos. Además, se ha asumido de manera prácticamente automática que el propósito de estas políticas urbano-regionales radica en fortalecer los niveles urbanos intermedios, preferentemente a través de un sistema de ciudades claramente jerarquizado, que privilegia los lugares centrales, con la finalidad de facilitar la difusión del desarrollo hacia las regiones o ciudades menos desarrolladas (Aguilar *et al.*, 1996, p. 94).

La evidencia más clara de lo anterior es el Programa de 100 Ciudades, que surgió en 1992, propuesto por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) con el objetivo de promover el desarrollo de ciudades intermedias para contribuir a la gradual eliminación de las deseconomías de escala y la aglomeración, así como del deterioro de la calidad de vida generado por las tendencias centralizadoras (Aguilar *et al.*, 1996, pp. 90-93).

Si bien este programa pretendía lograr una distribución más equitativa de la población y de las actividades en el territorio nacional, lo más relevante fue que buscaba establecer una sólida conexión entre las ciudades y sus áreas de influencia; para tal efecto, se propusieron sistemas de transporte y comunicación intraurbanos, así como la creación de corredores de desarrollo y enlaces interregionales

(Castro, 1995, p. 71). En otras palabras, las ciudades medias se concibieron como una forma tanto de reducir la concentración poblacional, como de integrar a la población dispersa a los beneficios del desarrollo. En esa línea, la ciudad de Morelia, capital del estado de Michoacán, fue una de las ciudades seleccionadas como estratégicas por su función intermedia. A través de este programa, el Gobierno federal demostró estar dispuesto no solo a delegar la toma de decisiones, sino también a trasladar la asignación de recursos para el desarrollo urbano a otros niveles de autoridad, es decir, a Gobiernos estatales y municipales. A la fecha no ha existido otro programa gubernamental similar en materia urbano-regional.

En el análisis de las ciudades latinoamericanas, un antecedente clave que se identifica es el proceso del Máster en Desarrollo Urbano y Territorial: Gestión y Transformación de las Ciudades en Países en Desarrollo, impartido por la Universidad Politécnica de Cataluña en colaboración con la Cátedra Unesco de Ciudades Intermedias (Cimes) de la Universidad de Lleida y el Programa Ciudades Intermedias y Urbanización Mundial de la Unión Internacional de Arquitectos (uia-Cimes). Este programa de formación se orientó hacia la construcción colectiva de conocimiento sobre las ciudades intermedias, con el propósito de potenciar su papel (Llop y Usón, 2014). El análisis realizado comprendió investigaciones en tres escalas como punto de partida: 1) la escala territorial-regional, 2) la escala urbano-metropolitana y 3) la escala de tejidos y espacios públicos. Este enfoque multiescalar ha permitido identificar varias ciudades que, en su función de intermediación, se sitúan entre el contexto territorial, los procesos de globalización y la interrelación con las grandes urbes. Según datos oficiales del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, 2007), en estas ciudades intermedias se concentra la mayor parte de la población urbana del planeta.

En la primera fase del programa (1997-1999) se impulsó la creación de la red de ciudades, que llegó a sumar 47. Para el periodo 2002-2008, como resultado de diversos congresos internacionales, la Cátedra Unesco amplió la red de ciudades, integrando al programa a tres ciudades mexicanas: Hermosillo, Querétaro y Morelia, alcanzando así a un total de 116 ciudades intermedias en todo el mundo. En este primer modelo del Plan Base se brinda una descripción de las características morfológicas, geográficas y físicas de la ciudad intermedia (figura 1), así como una descripción física de las redes de conexión en la escala territorial de la ciudad, lo que configura un esquema de vínculos.

En un estudio más reciente, el informe GOLD IV Report<sup>3</sup> de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (cglu), realizado entre los años 2015 y 2016 (cglu, 2016), se identificaron 503 ciudades en áreas metropolitanas y 8923 ciudades intermedias.

3 El Global Observatory on Local Democracy and Decentralization (goLD) dio inicio al proceso de redacción del que sería su cuarto informe mundial, el GOLD IV. El proceso de construcción de la base de datos para el informe se vertió sobre cinco fuentes estadísticas y la consulta sistemática de las imágenes satelitales.

En el GOLD IV se señala que las ciudades intermedias exhiben enormes variaciones en su tamaño, función, ubicación geográfica y desempeño dentro de las redes más amplias. Las diferentes tipologías con que las describen son nodos, *clusters* (metropolitano, regionales, de ciudades intermedias transfronterizas) y corredores (internacional, nacional, redes nacionales). En detalle, se explica que las ciudades intermedias, ubicadas tanto en áreas costeras como en el interior, experimentan una evolución influenciada por su ubicación geográfica. Aproximadamente el 40 % de la población urbana en estas ciudades vive cerca de la costa, lo que afecta su desarrollo urbano. El restante 60 % se encuentra en regiones interiores o sin acceso al mar, y su desarrollo depende de la conectividad territorial y las relaciones con áreas cercanas para acceder a los mercados regionales y globales. En resumen, es fundamental que las políticas nacionales reconozcan estas especificidades.

Este estudio también menciona que para las ciudades intermedias se consideraba una estimación de 1423.2 millones de habitantes para el 2016, equivalente a un 36 % de la población mundial, frente al 41 % que habitaba en las 503 aglomeraciones metropolitanas con población superior a un millón de habitantes (cglu, 2016).

La región de Asia-Pacífico, especialmente en Asia Oriental, se seguía destacando como el centro del sistema urbano mundial, al albergar el 47 % de la población urbana, el 45 % de las metrópolis y el 47 % de las ciudades intermedias. En segundo lugar, en términos de población urbana, se encontraba América Latina y el Caribe, contribuyendo con el 13 % del total mundial, el 14 % de las ciudades metropolitanas y el 11 % de las ciudades intermedias<sup>4</sup>.

De las 961 ciudades intermedias de América Latina y el Caribe, 693 (72,1 %) se sitúan en América del Sur, principalmente en la mayor economía de la región, Brasil, que concentra una tercera parte de todas las ciudades intermedias de América Latina. Le siguen México (15 % del total), Venezuela (7,3 %) y Argentina (6,9 %). Brasil y México son también las principales economías emergentes de la región, pues albergan el 54 % de toda la población urbana de América Latina que habita en ciudades intermedias.

---

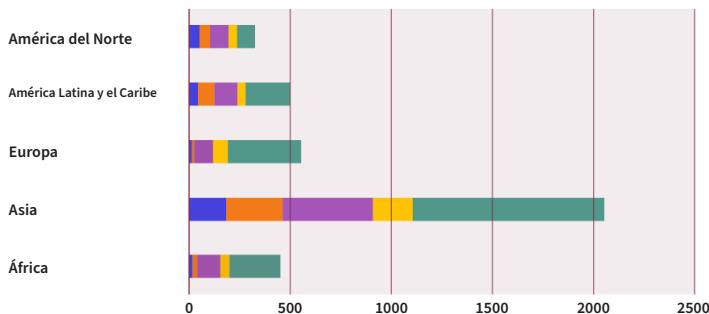
En ese mismo sentido, y de acuerdo con un estudio realizado por Borja Iglesias (2016) donde presenta una comparación de algunos indicadores entre los BRICS y los MINT (México, Indonesia, Nigeria y Turquía) se presentan lecturas interesantes. En ambos grupos, el papel de las ciudades intermedias es clave, a pesar de que asumen roles diferentes. Mientras que en los BRICS las ciudades intermedias han evolucionado vinculadas a sus principales áreas metropolitanas; en las economías menos urbanizadas de los MINT las ciudades intermedias actúan como corazón económico de un *hinterland* de escala regional articulado por extensas áreas rurales, asumiendo la condición de nodos estratégicos en la provisión de bienes y servicios especializados para la población de su área de influencia, y sobre las cuales se articula una gobernanza territorial fuertemente adaptada al contexto (cglu, 2016).

4 África, en constante crecimiento, la sigue de cerca con el 12 % de la población urbana mundial. Por su parte, Europa (10 %), América del Norte (7 %), Eurasia (5 %) y la región de Oriente Medio y Asia Occidental (MEWA) (5 %) en conjunto representan el 28 % de la población urbana mundial, y concentran también el 30 % tanto de las áreas metropolitanas como de las ciudades intermedias a nivel mundial (cglu, 2016).

En el caso particular de México se menciona que para 2015 contaba con 145 ciudades intermedias (siendo superado en número solamente por Brasil con 374), en las que habitaba el 34.3 % de la población urbana (16.5 % en el grupo de ciudades de entre 500 000 y un millón de habitantes).

Figura 1. Peso demográfico de las ciudades intermedias a nivel mundial por regiones

### Ciudades intermedias - caracterización de la población



Población	Número de ciudades				
	África	Asia	Europa	América Latina y el Caribe	América del Norte
>10 millones	10	180	10	40	50
5-10 millones	25	280	10	80	50
1-5 millones	110	450	90	115	90
500 000-1 millón	50	200	80	40	40
<500 000	250	950	360	220	90

Fuente: elaboración propia a partir de información de Undesa (2012).

## La ciudad de Morelia desde el contexto regional y estatal

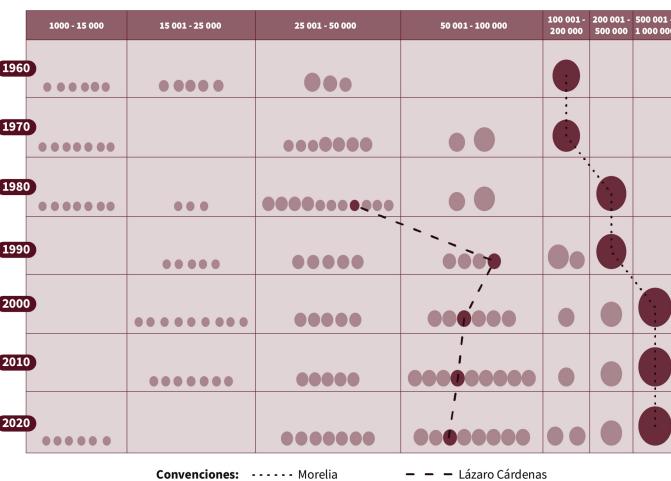
En el contexto nacional, se considera la existencia de un Sistema Urbano Nacional (SUN) conformado por 401 ciudades distribuidas en tres categorías: 74 zonas metropolitanas, 132 conurbaciones y 195 centros urbanos mayores de 15 000 habitantes que no son conurbación ni zona metropolitana (Semarnat, 2020). Como se observa, la política gubernamental no considera la categoría de ciudades intermedias, por lo que se vuelven aún más relevantes las investigaciones sobre este tipo de ciudades.

En el contexto estatal, Morelia, además de ser la capital del estado de Michoacán, es su ciudad principal. En 2020 concentró el 18 % del total de la población del estado (Inegi, 2020) y cerca del 80 % de los habitantes de la zona metropolitana, la cual incluye los municipios de Álvaro Obregón, Tarímbaro y Charo; la población total de esta área en el mismo año fue de 1 011 704 habitantes (Inegi, 2020). Esto acentúa la predominancia de Morelia como ciudad central del área metropolitana y su condición de ciudad intermedia en términos regionales.

Una evidencia de ello es la dinámica poblacional de la ciudad, que siempre ha sido de incremento; su mayor crecimiento fue durante el periodo de 1971 a 1990, cuando presentó una tasa del 3.7 % de incremento poblacional anual, cifra superior inclusive a otras ciudades de mayor tamaño en México (Ávila, 1998). En términos urbanos, la ciudad se ha caracterizado por seguir un patrón de expansión urbana disperso que ha propiciado, entre otros aspectos, la urbanización de terrenos no aptos para el desarrollo urbano, así como de áreas de interés ambiental o de uso agrícola (Hernández y Veyra, 2010).

Como muestra de lo anterior se puede tomar la disminución de la densidad bruta, que para el 2000 era de 66 habitantes/ha. En 2010 disminuyó a 63 habitantes/ha y en 2020 a 60 habitantes/ha. En el año 2000, la superficie del área urbana representó 12 544 ha y una población de 647 878 habitantes. En 2020 el área urbana era de 14 092 ha y la población de 849 053 personas (Instituto Municipal de Planeación, 2022).

Es importante señalar que, al menos para el caso de México, el indicador demográfico resulta relevante porque permite explicar la concentración de la inversión pública y privada, lo cual propicia una sinergia en la que el proceso de urbanización, la concentración demográfica y las actividades económicas han adquirido mayor relevancia. Tal es el caso de Morelia, que en 2020 concentraba el 18 % del total de la población estatal, mientras que la segunda ciudad en importancia solo concentraba al 7.5 % de los michoacanos (figura 2).

**Figura 2.** Clasificación de las principales ciudades de Michoacán según su población

Fuente: elaboración propia a partir de Inegi (2020).

Morelia también está caracterizada como un asentamiento con escala más humana y aprehensible<sup>5</sup>, lo que ayuda a los ciudadanos a identificarse más con su ciudad. Además, en este apartado se mencionan edificios puntuales de gran interés histórico y artístico a nivel internacional. Gracias a su patrimonio arquitectónico, el Centro Histórico de Morelia ha sido distinguido por la Unesco como Patrimonio Cultural de la Humanidad desde 1991.

### Dimensión interescalal de Morelia

Como se indicó antes, pensar en ciudades intermedias conlleva centrar la atención en el potencial y la importancia de su capacidad de relación dentro del sistema urbano, es decir, la función que desempeña de intermediación en su entorno, específicamente respecto de los flujos y relaciones que se establecen hacia el exterior (Bellot y Llop, 2004b). En este marco, y con base en lo que se ha escrito sobre el puerto Lázaro Cárdenas, se considera que modifica significativamente la estructura territorial de Michoacán y con esto el papel de la ciudad de Morelia, al menos desde tres escenarios distintos.

5 En lo que respecta a una dimensión física específica de la ciudad, esta permite que los individuos accedan a pie a los servicios y equipamientos principales, así como les facilita trasladarse con relativa comodidad a cualquier punto del espacio urbano.

### Escenario uno: ciudad principal estatal

La condición de Morelia como capital, y por ende sede de los poderes gubernamentales del estado de Michoacán, le confiere no solo la mayor jerarquía de orden administrativo, sino que, al concentrar los equipamientos y servicios de mayor nivel en el territorio, la convierte en un nodo articulador de la relación entre la gran mayoría de las ciudades michoacanas y las demás ciudades de la región, como Guadalajara, Ciudad de México, Guanajuato, entre otras.

Sin embargo, hay que señalar que la jerarquía político-administrativa no resulta suficiente para ejercer influencia sobre las localidades que geográficamente se encuentran más cerca, pero son de mayor jerarquía. Así, las localidades ubicadas al oriente se vinculan más con la dinámica de Toluca y el estado de México; las localidades del Bajío michoacano se asocian a la dinámica de Guadalajara (estado de Jalisco) y Guanajuato, León, Irapuato y Celaya (estado de Guanajuato) (figura 3).

**Figura 3.** Vinculación de la población del estado de Michoacán según la influencia político-administrativa



**Fuente:** elaboración propia.

## Escenario dos: ciudad intermedia regional

La organización territorial y económica de México se basó en la infraestructura ferroviaria hasta mediados del siglo xx, cuando se privilegió la infraestructura carretera; en gran medida, la construcción del sistema de enlaces carreteros incentivó y consolidó la jerarquía del sistema de ciudades. En este contexto, la autopista conocida como red de carreteras de occidente, que une la zona metropolitana de la Ciudad de México con el área metropolitana de Guadalajara (Carretera Federal 15), se convirtió en el principal eje de la dinámica socioeconómica de la región occidental del país.

Por lo expuesto, una primera consideración ineludible para lograr una aproximación a la multiescalaridad de la ciudad de Morelia implica señalar que su localización geográfica le confiere una ubicación equidistante a dos de las principales zonas metropolitanas del país: la de Ciudad de México (cdmx)<sup>6</sup> y la de Guadalajara (figura 4). De hecho, en el ámbito nacional dicha cercanía con las metrópolis señaladas ha resultado desfavorable para la captación de inversiones gubernamentales y privadas. El Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) considera que las ciudades de Guadalajara y cdmx son la cuarta y quinta más competitivas del país, mientras que Morelia se clasifica como la número 36, con una competitividad “media-baja”, incluso por debajo de otras ciudades de la región como Aguascalientes, León y Toluca (IMCO, 2023).

Bajo esta perspectiva, al menos hasta hace veinte años, los esfuerzos por impulsar el desarrollo de la entidad de Michoacán se hicieron en términos de buscar una mayor integración a este corredor carretero Ciudad de México-Guadalajara. Así lo consigna el Plan Estatal de Desarrollo Michoacán 2003-2008:

El crecimiento industrial deberá beneficiarse de las ventajas de localización y comunicación que ofrece la autopista Guadalajara-Toluca-Distrito Federal, como eje de flujos entre las zonas metropolitanas de la ciudad región del centro y la Zona Metropolitana de Guadalajara. Para ello, se estimulará a los núcleos industriales que decidan invertir en los puntos con mayores ventajas de localización, dando prioridad a los que cuenten con infraestructura avanzada y sean capaces de integrar industria limpia de alta tecnología.

Si exceptuamos a Lázaro Cárdenas y a Apatzingán, las demás ciudades importantes del sistema urbano se localizan al norte del estado, sobre todo al norponiente y al centro-norte, estructurando las microrregiones integradas al eje de relaciones socioeconómicas y flujos materiales intensos entre Guadalajara, Morelia, Toluca y el Distrito Federal, en el que se inserta esta parte de Michoacán. (Gobierno del Estado de Michoacán, 2003)

6 Hasta el año 2016 se denominaba Distrito Federal, por ser la sede de los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo.

Hay que señalar que, a pesar de los esfuerzos realizados, el impacto de la integración a la dinámica que representa este eje carretero se puede considerar limitada, toda vez que el funcionamiento de la autopista de occidente reproduce un efecto “túnel” sobre el territorio que atraviesa. En este sentido, la integración se limitó inicialmente a un solo entronque carretero para cubrir la distancia de 15 kilómetros que separan a Morelia de la autopista. Hace poco más de 10 años se construyó un segundo entronque con la autopista, a 13 kilómetros al oriente del principal, y hace unos 5 años, otro a 50 kilómetros al occidente del entronque principal.

Aun en el caso de que los enlaces carreteros logren su propósito de integración, es esperable que esto, lejos de fortalecer el papel funcional de la ciudad de Morelia, debilite su rol de integración entre las localidades estatales de menor jerarquía con aquellas del contexto regional de mayor dinámica.

### **Escenario tres: integración potenciando la cercanía con el puerto Lázaro Cárdenas**

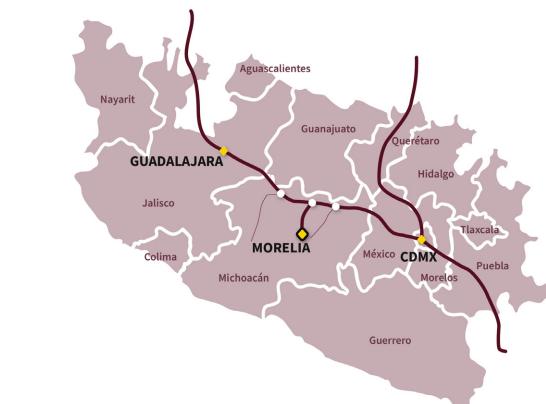
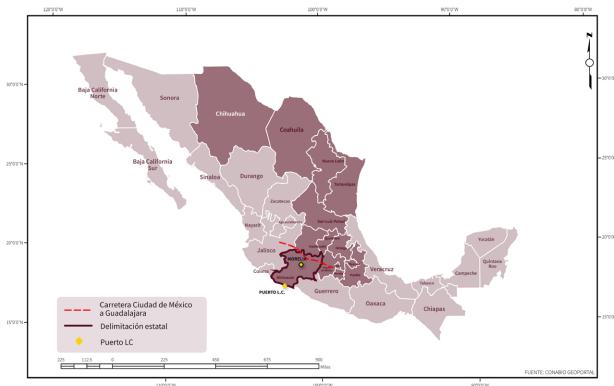
Los dos escenarios descritos anteriormente no resultan excluyentes, sino incluso complementarios, pero se han visto modificados significativamente con el desarrollo de la actividad portuaria en la ciudad de Lázaro Cárdenas, ubicada a 320 kilómetros al sur de Morelia, sobre la costa michoacana del océano Pacífico. Si bien es cierto que se ha propiciado un incremento poblacional en esta localidad, aun así no se logra ubicar como una de las principales ciudades en términos demográficos (figura 2).

La relevancia adquirida por el puerto de Lázaro Cárdenas se contextualiza en el comercio mundial, a partir de la saturación del puerto de Long Beach en California (Estados Unidos), debido a que superó su capacidad instalada cuando China ingresó a la Organización Mundial del Comercio en 2001. En este contexto, el puerto michoacano se posiciona como un complemento estratégico debido a tres características fundamentales:

- Ubicación sobre el océano Pacífico.
- Lázaro Cárdenas es el único puerto mexicano en la costa del Pacífico con un canal de acceso de 18 metros de profundidad y dársenas de 16.5 metros, características que lo destacan al ser el único puerto nacional protegido capaz de recibir embarcaciones de hasta 165 000 toneladas y de la clase *postpanamax*. Además, cuenta con amplias zonas de almacenamiento, áreas de navegación, muelles especializados y varias terminales distribuidas en una extensión de 3834.03 ha (Gobierno de México, s. f.).

- Dispone de un enlace ferroviario entre Lázaro Cárdenas y la ciudad de Chicago, que lo pone a tan solo 3900 kilómetros de distancia<sup>7</sup> y permite una rápida vinculación de los productos provenientes de Asia con la costa este de los Estados Unidos en un tiempo promedio de 72 horas.

**Figura 4.** Localización de Morelia en el contexto nacional



Fuente: elaboración propia.

7 Esta es prácticamente la misma distancia en red ferroviaria desde Chicago al puerto de Long Beach (3750 kilómetros). Aun cuando pudiera parecer contradictorio, gran parte del potencial del puerto marítimo se encuentra en tierra, específicamente en la infraestructura ferroviaria y carretera.

El puerto de Lázaro Cárdenas gestionó, en 2017, poco más de un millón de TEU<sup>8</sup>, ubicándose como el segundo puerto con más actividad del país (Cepal, 2018). En este escenario, la zona de influencia comercial de Lázaro Cárdenas abarca alrededor de 15 entidades a nivel nacional, con una población que supera los 70 millones de habitantes. A nivel internacional, se extiende al mercado de 125 millones de habitantes en los estados de la costa este de los Estados Unidos, gracias a la infraestructura ferroviaria instalada. Lázaro Cárdenas se consolida como el segundo eslabón clave en el comercio entre los países de la región Asia-Pacífico y Norteamérica, gracias a su conexión con la red intermodal Kansas City Southern.

Cabe señalar que esta red intermodal tiene desde 2023 extensión de Kansas City hasta Winnipeg y Calgary en Canadá, con lo cual se consolida la ferroviaria más grande de Norteamérica (denominada Canadian Pacific Kansas City Limited [CPKC])<sup>9</sup>, principalmente porque se crea una sola línea que conectará a México, el Medio Oeste y el este de Estados Unidos y Canadá, lo que puede generar ingresos anuales aproximados de 8700 millones de dólares (Luna, 2021). Keith Creel, presidente y director general de Canadian Pacific Railway, enfatizó que esta unión desbloquearía todo el potencial de sus redes. Subrayó que la fusión de extremo a extremo creaba la primera red ferroviaria que abarcaba Estados Unidos, México y Canadá, con nuevas ofertas de una sola línea que ampliaban drásticamente el alcance de mercado, proporcionaban nuevas opciones de transporte competitivas y respaldaban el crecimiento económico en América del Norte (Luna, 2021).

Esta unión ferroviaria, aparte de generar servicios de transporte de línea única, ha creado sinergias interesantes y rutas incrementadas para mejorar la competencia de los tres países, al mismo tiempo que impulsa el crecimiento económico de América del Norte, tal como lo planteaba Benjamín Alemán Castilla, socio fundador de la consultora Alttrac, quien avizoraba que esta transacción generaría economías de escala (T21, 2021); además puede representar una nueva oportunidad de movimiento de carga, así como nuevos usuarios y “hace[r] más atractivo” al ferrocarril, al complementar la oferta en el mercado ferroviario para mover carga entre la parte central de Estados Unidos y Canadá hacia México y viceversa. Esta nueva unión se desarrolla en una coyuntura trascendente, toda vez que el T-MEC suscrito entre los tres países otorga mayor importancia a la integración de la cadena de suministros del continente americano<sup>10</sup>.

8 La Twenty-foot Equivalent Unit (TEU) es la capacidad de carga de un contenedor normalizado de 20 pies de largo (6,1 m).

9 Con la fusión de ambas empresas, la línea pasó a unir el puerto de Lázaro Cárdenas en Michoacán con Vancouver, Canadá, una conexión que puede ampliar el potencial de mercado. Se espera que la unión traiga beneficios para México, al poder alcanzar 38 millones de consumidores en Canadá, así como los mercados de Chicago y Detroit.

10 El Tratado Comercial entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), entró en vigor el 1.º de julio 2020 y sustituyó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), vigente durante 26 años.

Las condiciones urbanas, económicas y de calidad de vida de la ciudad de Lázaro Cárdenas contrastan significativamente con la importancia comercial del puerto. Esta situación evidencia no solo la ausencia de la vinculación que permite aprovechar el potencial comercial representado, sino también características propias de un enclave internacional (siderúrgica y puerto). Las desigualdades manifiestas a nivel local son resultado de los vínculos productivos y comerciales originados fuera de la localidad, como parte de la estrategia de integración al mercado mundial.

En contraste, la dinámica del puerto en el contexto nacional permite señalar su amplio *hinterland* nacional<sup>11</sup>, que comprende 15 estados de México donde se concentra el 33 % de la población total del país, además de aportar el 42 % del producto interno bruto de México y el 49 % de la industria manufacturera en el ámbito nacional (figura 5).

**Figura 5.** Área de influencia del puerto Lázaro Cárdenas en México, con el corredor comercial sobre el que se ubica la localidad de Morelia



**Fuente:** elaboración propia.

<sup>11</sup> En lo referente al *hinterland*, su área de influencia interna se circunscribe, a través de los ejes intermodales ferroviario y carretero, a las entidades de Michoacán, Jalisco, San Luis Potosí, Morelos, Puebla, Veracruz, Estado de México, Ciudad de México, Guerrero, Guanajuato, Nuevo León y Tamaulipas, principalmente (Coordinación general de puertos y marina mercante, 2016-2019; Gobierno de México, s. f.).

Bajo la consideración de que las relaciones de vinculación e integración tienen una manifestación concreta en la dinámica económica, y de que esta a su vez influye en los usos del suelo, se puede concluir que los enlaces carreteros descritos en el escenario de intermediación regional no han propiciado la conformación de corredores comerciales o industriales de carácter regional.

En cambio, es notorio que en el escenario de integración ferroviaria la dinámica comercial global que ha detonado el puerto de Lázaro Cárdenas ha propiciado un corredor industrial sobre el trazo ferroviario hasta Nuevo Laredo, en la frontera norte de México, sin embargo, ninguna empresa se ubica en territorio michoacano (figura 6).

Figura 6. Localización de industrias asiáticas en territorio mexicano

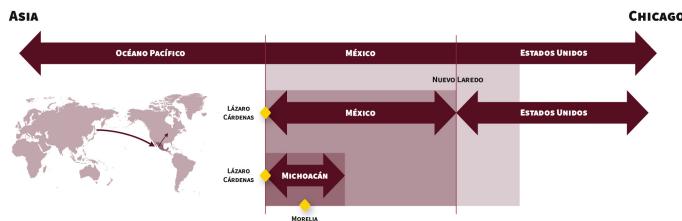


Fuente: elaboración propia.

El enfoque mediado por el territorio posibilitó referirse no solamente a los elementos comunes y transversales de las ciudades intermedias, tales como las funciones de intermediación, la institucionalidad local-territorial y la fuerte relación que mantienen con sus *hinterlands*, la multiescalaridad, entre otros aspectos, sino también destacar la inmensa diversidad que existe en el sistema de ciudades.

La intensificación de este modelo de distribución territorial no solo representa un desafío en términos de construcción de infraestructura para garantizar cobertura y disponibilidad de servicios en las localidades y áreas urbanas, sino que también promoverá una reorganización o redistribución funcional del territorio (figura 7).

**Figura 7. Esquema de contextos de integración y vinculación funcional de Morelia a partir del proceso de globalización comercial del puerto Lázaro Cárdenas (Michoacán)**



Fuente: elaboración propia.

## Discusión

Morelia es la capital del estado de Michoacán en México; concentra una parte significativa de la población estatal, así como la mayoría de los habitantes de la zona metropolitana. Aunque no es una metrópolis de escala global, las oportunidades que ofrece su configuración para la planificación resultan mucho más propicias para capitalizar las condiciones locales; además, cuenta con una economía diversificada y un importante patrimonio cultural. Su actividad económica abarca sectores como el turismo, la educación, la industria manufacturera y los servicios, lo que contribuye a su relevancia como centro económico regional. Como capital estatal, también alberga las principales instituciones gubernamentales y administrativas de Michoacán. Esto le confiere un papel clave en la prestación de servicios públicos, la toma de decisiones políticas y la coordinación de actividades administrativas a nivel regional.

Así mismo, Morelia actúa como un punto de conexión entre diferentes regiones del estado de Michoacán y otras áreas del país. Su ubicación estratégica en la red de carreteras y su acceso a importantes corredores de transporte la convierten en un centro de intercambio económico y comercial.

A pesar de su importancia regional, Morelia enfrenta desafíos en términos de infraestructura y competitividad, especialmente frente a las condiciones de otras ciudades vecinas como Guadalajara y Ciudad de México. La proximidad geográfica a estas metrópolis no siempre ha sido beneficiosa para atraer inversiones. Ante esta realidad, es importante mencionar que las ciudades intermedias pueden apoyarse en sus estrechos vínculos con el territorio y en su mayor cohesión humana para reforzar su resiliencia a los choques externos, fortalecer su tejido social y la apropiación de los aspectos identitarios, y movilizar las capacidades locales. El grado de

cooperación, innovación y reactividad local que se puede alcanzar en estas ciudades no se encuentra a menudo en las grandes áreas metropolitanas.

Cabe señalar que en este panorama la dinámica comercial global también ha impactado significativamente a la región michoacana, especialmente con el desarrollo del puerto de Lázaro Cárdenas. Este puerto se ha convertido en un importante centro logístico y de comercio internacional, lo que ha generado un corredor industrial que se extiende hasta la frontera norte de México. Sin embargo, la influencia económica de este desarrollo no se ha traducido completamente en beneficios para Morelia. Es decir, a pesar de que el ferrocarril sirve como medio de transporte comercial que enlaza a larga distancia con el puerto y la localidad de Lázaro Cárdenas, ambas ciudades funcionan de manera independiente, lo que ha generado una serie de conflictos espaciales y sociales.

Aunque la ciudad cuenta con destacados recursos naturales, infraestructura y capital humano, su capacidad para capitalizar plenamente estas ventajas y competir en el mercado global sigue siendo un desafío. Es necesario implementar estrategias de desarrollo económico y fortalecer la infraestructura y las instituciones locales para mejorar la competitividad de Morelia y aprovechar su potencial como ciudad intermedia en la región y el país. Dicho en otras palabras, las condiciones geográficas brindan a las ciudades intermedias la capacidad de conectarse con otros territorios, diversificar sus economías y fomentar emprendimientos conjuntos.

## Conclusiones

A medida que se aproxima el año 2030, plazo para el cumplimiento de la Agenda 2030, las ciudades a nivel mundial se enfrentan a desafíos significativos. Con una población en constante crecimiento, las ciudades intermedias están fuertemente condicionadas por la necesidad de proporcionar entornos sostenibles.

Para muchas de las economías del Sur global<sup>12</sup>, sus ciudades intermedias constituyen un activo crucial para lograr las metas fijadas por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ods), al reducir presión a las metrópolis y evitar la desertización sociofuncional del medio rural.

La Nueva Agenda Urbana ratificada en la Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III reconoce en su artículo 95 la necesidad de reforzar el papel de estas ciudades y poner en valor su contribución en el reequilibrio

12 Retomamos la definición de Sur global de Iglesias (2016), quien lo relaciona con el conjunto de economías emergentes, de medio-bajos y bajos ingresos de América Latina, África, Oriente Medio y Asia, pero también a mercados emergentes de regiones del norte geográfico como Eurasia o Europa del Este. A nivel geopolítico, el Sur global concentra la mayor parte de los procesos en torno a los objetivos ambientales, sociales, económicos e institucionales de la Agenda 2030.

brio territorial. Sin embargo, a pesar de su importancia y presencia en cada región del planeta, las ciudades intermedias todavía son percibidas por muchos como eslabones débiles en sus respectivos sistemas urbanos nacionales (cglu, 2016; Llop y Bellet, 2000, 2003; Llop y Usón, 2014; Satterthwaite, 2006)

Es fundamental comprender que las ciudades intermedias, definidas más por su relación con el medio ambiente circundante y por el concepto de intermediación en el proceso de generar desarrollo (ONU - Secretaría de Hábitat III, 2017), desempeñan un papel crucial en la descentralización. Esta transferencia de responsabilidades y funciones desde el Gobierno central a niveles intermedios y locales abarca tres dimensiones: política, fiscal y administrativa.

En países desarrollados con una larga historia de descentralización, las estructuras legales e institucionales que regulan las responsabilidades y recursos de los Gobiernos locales suelen ser claras y definidas, y de esa manera fomentan la eficiencia y transparencia. Sin embargo, en países en desarrollo este marco legal e institucional suele ser ambiguo e incompleto, lo que dificulta la gestión local.

Derivado de lo anterior, es prioritario disponer de un entorno legal e institucional más adaptado y favorable para las ciudades intermedias, que defina claramente las responsabilidades y facilite la cooperación intermunicipal. Además, se debe garantizar la participación activa y autónoma de la sociedad civil —consultas y deliberaciones públicas, cooperación con grupos sociales organizados, institucionalización de los contactos entre ciudadanía y funcionarios, transparencia en la gestión de los presupuestos y en la toma de decisiones, y aceptación de iniciativas populares—, la cual contribuye a consolidar una gobernanza más efectiva. Por último, es necesario consolidar una financiación adecuada y autónoma para generar ingresos y acceder a diferentes fuentes de recursos.

Los desafíos ambientales también exigen que las ciudades intermedias se movilicen, pues tan solo por ser el grupo de ciudades más numeroso actualmente desempeñarán un papel importante en la transición hacia economías bajas en carbono.

En conclusión, liberar el potencial de las ciudades intermedias requiere un enfoque integral y equilibrado que fortalezca su capacidad de planificación, gestión y financiación. Es tiempo de que se reconozca su contribución en la red mundial y se fortalezca la cooperación internacional, a fin de aumentar la inversión que les permita a estas ciudades alcanzar un desarrollo endógeno sostenible.

La velocidad y amplitud de los cambios que experimentan las sociedades en este siglo ofrecen múltiples oportunidades. Las ciudades intermedias podrían, sin duda, beneficiarse de estos cambios, pero para ello necesitan prepararse adecuadamente mediante el fortalecimiento de su gobernanza.

## Referencias

- Aguilar, A. G., Graizbord, B. y Sánchez, Á. (1996).** *Las ciudades intermedias y el desarrollo regional en México*. Conaculta, UNAM y El Colegio de México.
- Ávila, P. (1998).** Nuevas tendencias de urbanización y problemática urbana en una ciudad media: el caso de Morelia. En V. Muro (coord.), *Ciudades provincianas de México: crísoles de cambio* (pp. 283-296). El Colegio de Michoacán.
- Bellet, C. y Llop, J. M. (2003).** *Ciudades intermedias: perfiles y pautas*. [Segunda fase del programa UIA-Cimes]. Ajuntament de Lleida.
- Bellet, C. y Llop, J. M. (2004a).** 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, C. y Llop, J. M. (2004b).** Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 8(165). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-165.htm>
- Bolay, J. C., Rabinovich, A., Cabannes, Y. y Carrión, A. (2003).** *Intermediación urbana: ciudades de América Latina en su entorno*. ONU - PGU América Latina. <https://infoscience.epfl.ch/record/231058>
- Castro, L. J. (1995).** El programa de 100 ciudades; estrategia de desarrollo urbano. En C. Bustamente (coord.), *Evaluación actual y propuesta para el desarrollo urbano de México* (pp. 65-74). UNAM - Instituto de Investigaciones Económicas.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (cglu). (2015).** *Documento Marco de cglu para Ciudades Intermedias: planificación y gestión del desarrollo urbano sostenible de las ciudades intermedias* (J. M. Llop y S. Hoeflich, coords.). cglu y Universidad de Lleida. [https://www.uclg.org/sites/default/files/cglu\\_documento\\_marco\\_ci\\_0.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/cglu_documento_marco_ci_0.pdf)
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (cglu). (2016).** *Co-creating the urban future: The Agenda of metropolis, cities and territories*. [Fourth Global Report on

Decentralization and Local Democracy (GOLD IV)]. [https://www.uclg.org/sites/default/files/gold\\_iv\\_executive\\_sumary.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/gold_iv_executive_sumary.pdf)

**Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).** (2018, junio).

*Evolución del movimiento portuario por Teus 2000 2017 [Perfil Marítimo y Logístico de América Latina y El Caribe].*

**Coordinación General de Puertos y Marina Mercante** (2016-2019). Boletín Informativo Lázaro Cárdenas. <https://issuu.com/puertolazarocardenas>

**Dematteis, G. (1991).** Sistemi locali nucleari e sistemi a rete: un contributo geografico all'interpretazione delle dinamiche urbane. En C. S. Bertuglia y A. La Bella (eds.), *I sistemi urbani. Volume I: Le teorie, il sistema e le reti* (pp. 417-441). Franco Angeli.

**Fondo de Población de la Naciones Unidas (UNFPA).** (2007). *Estado de la población mundial 2007.* [https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/swp2007\\_spa.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/swp2007_spa.pdf)

**Gault, M. (1989).** *Villas intermédiaires pour l'Europe?* Syros Alternatives.

**Gobierno del Estado de Michoacán.** (2003). Plan Estatal de Desarrollo Michoacán 2003-2008.

**Gobierno de México.** (s. f.). Acerca del puerto Lázaro Cárdenas. <https://www.puertolazarocardenas.com.mx/plc25/sup-acerca-del-puerto/59-acerca-del-puerto/38-acerca-del-puerto.html>

**Hardoy, J. E. y Satterthwaite, D. (1986).** *Small and intermediate urban centers: Their role in regional and development in the third World.* International Institute for Environment and Development. <https://doi.org/10.4324/9780429306112>

**Hernández, J. y Vieyra, A. (2010).** Riesgo por inundaciones en asentamientos precarios del periurbano: Morelia, una ciudad Mexicana. ¿El desastre nace o se hace? *Revista de Geografía Norte Grande*, 47, 45-62. [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-34022010000300003](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34022010000300003)

**Iglesias, B. (2016).** Las ciudades intermedias en la integración territorial del Sur Global. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 114, 109-132.

**Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO). (2022).** Índice de Competitividad Estatal 2023. <https://imco.org.mx/indice-de-competitividad-estatal-2023/>

**Instituto Municipal de Planeación. (2022).** Programa Municipal de Desarrollo Urbano 2022-2041. <https://implanmorelia.org/pmdu/>

**Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2020).** Censo de Población y Vivienda. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>

**Llop, J. M. y Bellet, C. (eds.). (2000).** *Ciudades Intermedias: urbanización y sostenibilidad*. Editorial Milenio.

**Llop, J. M. y Usón, E. (eds.). (2014).** *Ciudades y territorio: intermediación y desarrollo*. Editorial Milenio.

**Luna, T. de. (2021, 15 de diciembre).** Nace la ferroviaria más grande de Norteamérica. *Milenio*. <https://www.milenio.com/negocios/nace-la-ferrovia-mas-grande-en-norteamerica>

**ONU Hábitat. (2020).** Reporte anual 2020. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/onu-habitat-reporte-anual-2020>

**ONU Hábitat. (2017, 20 de junio).** *Tendencias del desarrollo urbano de México*. [https://onuhabitat.org.mx/index.php/tendencias-del-desarrollo-urbano-en-mexico?fb\\_comment\\_id=1370236266363167\\_1657227314330726](https://onuhabitat.org.mx/index.php/tendencias-del-desarrollo-urbano-en-mexico?fb_comment_id=1370236266363167_1657227314330726)

**ONU - Secretaría de Hábitat III. (2017).** *The right to the city and cities for all* (Policy Paper 1). <https://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat%20III%20Policy%20Paper%201.pdf>

**Rodrigue, J.-P. (2007).** *Gateways, corridors and global freight distribution: The Pacific and the North American maritime/land interface*. Report prepared for Canada's Asia-Pacific Gateway and Corridor Research Consortium. <https://studylib.net/doc/14176168/2.2.-gateways--corridors-and-global-freight-distribution>

- Satterthwaite, D. (2006).** *Outside the large cities: The demographic importance of small urban centres and large villages in Africa, Asia and Latin America.* Human Settlements Discussion Paper - Urban Change, 3.
- Satterthwaite, D. y Tacoli, C. (2003, julio).** *The urban part of rural development: the role of small and intermediate urban centers in rural and regional development and poverty reduction.* Rural-urban Interactions and Livelihoods Working Paper 9. <https://pubs.iied.org/g00124>
- Semarnat. (2020).** Sistema urbano nacional. [https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/compendio\\_2020/dgeiawf.semarnat.gob.mx\\_8080/approot/dgeia\\_mce/html/RECUADROS\\_INT\\_GLOS/D1\\_SISTEMA\\_URBANO/D1\\_R\\_SISCD500\\_01.htm](https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/compendio_2020/dgeiawf.semarnat.gob.mx_8080/approot/dgeia_mce/html/RECUADROS_INT_GLOS/D1_SISTEMA_URBANO/D1_R_SISCD500_01.htm)
- T21. (2021, 23 de marzo).** Fusión entre Canadian Pacific y kcs se observa positiva para la industria. <http://t21.com.mx/ferroviario/2021/03/23/fusion-entre-canadian-pacific-kcs-se-observa-positiva-industria>
- Undesa (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas). (2012).** *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision.* [https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/WUP2011\\_Report.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/WUP2011_Report.pdf)

## Tensiones en la planeación territorial de Zapopan, entre la expansión y la contención urbana

 **Samuel Hernández Vázquez.**

Investigador posdoctoral de la Facultad de Arquitectura y Diseño, Universidad Autónoma de Baja California, Baja California, México.

Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Antropología Social, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, Guadalajara, México.

Correo electrónico: samuel.hernandez23@uabc.edu.mx

**Recibido:** 16 de julio de 2023. | **Aprobado:** 13 de mayo de 2024. | **Publicado:** 7 de octubre de 2024.

### Resumen

El área metropolitana de Guadalajara enfrenta dinámicas espaciales complejas y cambiantes, plagadas de múltiples desafíos. Las tensiones de la planificación la presionan para (re)definir su papel ante infraestructuras urbanos-económicas inadecuadas, propias de la fragmentación y la expansión urbana. En el municipio de Zapopan, estado de Jalisco (Méjico), las políticas de uso del suelo muestran una tensión entre los Planes Parciales de Desarrollo Urbano y el Programa de Ordenamiento Ecológico Local (POEL). El objetivo aquí es mostrar la gestión del POEL como instrumento de planeación, subordinada a las dinámicas del desarrollo urbano y el mercado inmobiliario, mediante la aplicación de una metodología de corte documental-etnográfica. Se detecta que el municipio de Zapopan no contempla la integralidad del territorio en la planificación puesto que no posee los instrumentos de planeación territorial y ecológica que se ajusten a las dinámicas de la ciudad, y eso contribuye al deterioro ambiental y a la expansión desarticulada y fragmentada.

**Palabras clave:** planes de desarrollo urbano, ordenamiento ecológico, expansión urbana, Zapopan.

## **Tensions in Zapopan's Territorial Planning: Between Urban Sprawl and Containment**

### **Abstract**

The Guadalajara metropolitan area faces complex and changing spatial dynamics, fraught with multiple challenges. Planning tensions seek to (re)define its role in response to inadequate urban-economic infrastructures, typical of urban fragmentation and sprawl. In the municipality of Zapopan, state of Jalisco (Mexico), land use policies reveal a tension between the Partial Urban Development Plans and the Local Ecological Management Program (POEL, by its Spanish acronym). The objective here is to demonstrate the management of the POEL as a planning tool, subordinated to the dynamics of urban development and the real estate market, using a documentary-ethnographic methodology. It is found that the municipality of Zapopan does not consider the comprehensiveness of the territory in planning, lacking the territorial and ecological planning instruments that adjust to the dynamics of the city, thereby contributing to environmental deterioration and disjointed, fragmented expansion.

**Keywords:** Urban development plans, Ecological planning, Urban sprawl, Zapopan.

### **Tensões no planejamento territorial de Zapopan, entre expansão e contenção urbana**

### **Resumo**

A área metropolitana de Guadalajara enfrenta dinâmicas espaciais complexas e mutáveis, repletas de múltiplos desafios. As tensões de planeamento pressionam a fim de (re)definir o seu papel face às infra-estruturas urbano-económicas inadequadas, típicas da fragmentação e expansão urbana. No município de Zapopan, estado de Jalisco (México), as políticas de uso do solo mostram uma tensão entre os Planos Parciais de Desenvolvimento Urbano e o Programa de Planejamento Ecológico Local (POEL). O objetivo aqui é mostrar a gestão do POEL como instrumento de planejamento, subordinado à dinâmica do desenvolvimento urbano e do mercado imobiliário, por meio da aplicação de uma metodologia documental-ethnográfica. Detecta-se que o município de Zapopan não considera a integralidade do território no planejamento, pois não possui instrumentos de planejamento territorial e ecológico que se ajustem à dinâmica da cidade, e isso contribui para a deterioração ambiental e para a expansão desarticulada e fragmentada.

**Palabras-chave:** planos de desenvolvimento urbano, planejamento ecológico, expansão urbana, Zapopan.

## Introducción

La ciudad influye e impacta sobre la zona periurbana, por lo que su abordaje y planeación requieren de una visión integrada de los usos del suelo, de los actores involucrados y de las actividades económicas que se producen en ella. Además, se trata de un área compleja por los procesos rururbanos diferenciados, mezclados y contiguos.

Los vínculos entre lo rural y lo urbano se abordan en la planeación que determina el uso y ocupación del territorio acorde con sus potencialidades y limitaciones, así como con las expectativas y aspiraciones de la población en el orden económico, social, cultural y ecológico. Empíricamente, el espacio rururbano se proyecta a partir de las características de la ciudad, no solo desde las políticas públicas o los cálculos de la planeación que responden a necesidades, pero en todo caso estos se subordinan a la urbanización como modelo hegémónico de desarrollo.

En este artículo se expone el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de Zapopan (POETZ) siguiendo sus diferentes etapas y su impacto en el territorio. Además de mostrar que “uno de los mayores retos de la planeación de recursos naturales sigue siendo el ajustar las estrategias de conservación y mantenimiento ecológico dentro de aquellas políticas de desarrollo rural y los programas [municipales]” (Ramírez García *et al.*, 2016, p. 75), se suscribe que

el ordenamiento ecológico del territorio permitirá tener un instrumento de planeación para regular el emplazamiento de las actividades productivas, además de promover el desarrollo sustentable a partir de los usos del suelo y criterios ecológicos para el aprovechamiento del territorio municipal, sentando las bases para la restauración y recuperación de los recursos naturales, los cuales conformarán la plataforma del desarrollo económico y social estableciendo uno de los lineamientos estratégicos de la política ambiental. (Ramírez García *et al.*, 2016, p. 84)

En particular, se expone la tensión entre la aplicación de los planes parciales de desarrollo urbano (PPDU) y el respaldo político del Programa de Ordenamiento Ecológico Local de Zapopan (POELZ), ambos respondiendo a la lógica de expansión del área metropolitana de Guadalajara (AMG). Se analizan los momentos en que se representa el territorio en el proceso de creación, implementación, aplicación y evaluación de la política ambiental a escala municipal.

## La necesidad de planear y programar la zona rururbana

La urbanización transforma la vida de las personas campesinas y de los pueblos cercanos a la ciudad. El mundo rural “se ha convertido en una parte integral de la producción industrial y del consumo. [...] El tejido urbano crece, extiende sus fronteras, corroa los residuos de la vida agraria” (Lefebvre, 2003b, p. 5). Se expande hacia las áreas no urbanas, conectándolas a la lógica del capital, como lo expone Brenner:

La explosión socioespacial a medida que las prácticas urbanas, las instituciones, las infraestructuras y los entornos construidos se proyectan agresivamente en el antiguo ámbito no urbano y a través de él, aniquilando cualquier diferenciación transparente entre la ciudad y el campo, y vinculando las economías locales y regionales más directamente a los flujos transnacionales de materias primas, productos básicos, mano de obra y capital. (2013, p. 17)

Conceptualmente, lo rural es opuesto a lo urbano, lo enfrenta, sin subsumirse en este. Primero, porque el campo constituye un territorio extenso y geográficamente diverso (agreste); segundo, la distancia influye de manera persistente a pesar de la conectividad; tercero, lo rural está atravesado por un sentido de comunidad y una forma distinta de organizar el espacio-tiempo, privilegiando la continuidad del modo de vida tradicional.

En contraposición, lo urbano privilegia la producción de la ciudad capitalista, a través del

neoliberalismo (dejando la máxima iniciativa a los negocios privados y en lo que se refiere al urbanismo, a los promotores inmobiliarios y los bancos) y el neo-dirigismo (haciendo hincapié en la planificación del “pincel amplio” y en lo que respecta al desarrollo urbano, fomentando la acción de expertos y tecnócratas, por el capitalismo estatal). También sabemos que hay compromisos; el neoliberalismo deja cierto lugar para el “sector” público y para la acción concertada de los servicios estatales; el neo-dirigismo invade sólo prudentemente el “sector privado”. (Lefebvre, 2003a, p. 137)

La ciudad se construye bajo su propio proceso histórico-geográfico (Brenner, 2013), cuyos actores son movidos por el capital; sin embargo, siempre habrá lugar para crear nuevos espacios con sus propias lógicas en los suburbios, en las zonas marginales y en el mundo rural, “en cuanto que la ‘ciudad’ tiene una historia emblemática y simbólica profundamente inserta en la búsqueda de significados políticos” (Harvey, 2019, p. 15). En la ciudad siempre caben proyectos alternos y contrahegemónicos.

El modelo hegemónico de desarrollo urbano se encuentra en crisis porque no es sostenible para todas las ciudades del planeta. La academia debe empezar a cambiar este paradigma y pensar desde lo otro no urbano (rural), para habitar de forma distinta la ciudad. La planeación de las ciudades y sus regiones se asemeja a la metáfora del niño que toda su vida ha vivido en la ciudad y recrea en su mente la imagen de la vaca a partir del envase de leche. Al no conocer los entornos y procesos de las vacas, reproduce la imagen del envase de leche. De igual forma, los urbanistas recrean la ciudad a partir de sus imágenes preconcebidas. Así como el niño destruye su imagen al conocer las vacas y su entorno real, los urbanistas deben romper la mirada epistemológica del ciudadanismo para comprender y ajustarse a las otras maneras de habitar (humanas y no humanas) que existen en el planeta.

El planteamiento de Neil Brenner y Christian Schmid (2015) promueve esta crítica y deconstrucción epistemológica de la ciudad unidimensional. Según los autores, se deben tomar en cuenta otros fenómenos que acontecen en la ciudad, como

la migración del campo a la ciudad; el aumento de los niveles de población en las grandes ciudades; la concentración de las inversiones y las capacidades económicas en los centros de población densos; la difusión del urbanismo como forma sociocultural en las ciudades y pueblos, medianos y pequeños; o la propagación de servicios, mercancías, tecnologías, infraestructuras o entornos construidos similares a los de las ciudades en todo el territorio. (2015, p. 169)

Frente a los problemas abordados bajo la perspectiva urbanocéntrica estos autores proponen una aproximación multidimensional para caracterizar la urbanización que “implica una amplia constelación de transformaciones materiales, sociales, institucionales, medioambientales y cotidianas asociadas a la industrialización capitalista, a la circulación del capital y a la gestión del desarrollo territorial a diversas escalas espaciales” (Brenner y Schmid, 2015, p. 172).

De aquí que también se tenga una visión integral en que el mundo rural es apéndice del urbanismo.

Mientras que las ciudades generalmente se entienden en sus propios términos, y ciertamente sin ningún nerviosismo detectable acerca de definir o justificar esa comprensión, las áreas rurales representan más de un sitio de lucha conceptual, donde el otro no urbano cumple con las condiciones multifamiliares de escalas y estilos de vida muy diferentes. (Cloke, 2006, p. 18)

Es difícil definir la vida rural debido a los “marcos teóricos que iluminan imágenes muy diferentes de la ruralidad” y a sus “condiciones cambiantes (a veces rápidas)” (Cloke, 2006, p. 18). Los marcos teóricos desde los cuales se aborda la vida rural son el funcional, el económico-político y el de la construcción social. Aunque cada

uno tiene ventajas, también presentan límites, por lo que han sido absorbidos por los estudios de la ciudad.

Si hay una tensión entre lo urbano y lo rural, se busca superar esa dicotomía para abordar las zonas periurbanas caracterizadas por el cruce urbano-rural y su influjo relacional. Este espacio limítrofe implica tensiones entre diferentes actores al interponer intereses, normas, representaciones y valores. El territorio se construye a partir de las relaciones de poder y de gobierno, ámbitos de administración representados en sus escalas y sus límites, puesto que

las estrategias territoriales son empleadas por individuos o grupos con el fin de alcanzar o mantener el control. Ya sea explícito o implícito, el control sobre el territorio es una fuerza motivadora política clave y la distribución del espacio o territorio específico resulta de la interacción de las fuerzas sociales y políticas. (Storey, 2012, p. 8)

El crecimiento de la ciudad hace visibles las fuerzas productivas y las relaciones sociales mediante la innovación tecnológica y de infraestructura implementada en la zona periurbana. La determinación del uso y del valor del suelo tiene un efecto en las actividades socioeconómicas. Para las localidades conurbadas a la ciudad, su historia, identidad y tradiciones, a menudo expresadas en las actividades agrícolas y en las características medioambientales que preservan, son de gran relevancia. Por lo tanto, la planeación y la determinación del uso del territorio deben promover su articulación y la corresponsabilidad en el desarrollo de sus propias realidades.

Las dinámicas globales y nacionales se entrelazan influyendo en los usos del suelo y la localización de las actividades económicas. Frente a estos escenarios que se plasman en las zonas periurbanas, los municipios implementan el ordenamiento territorial, cuyo objetivo “se ocupa de la presencia, distribución y disposición en el territorio de aquellos hechos a los que le confiere capacidad de condicionar o influir en el desarrollo y bienestar de sus habitantes” (Cabrales, 2006, p. 601). En este sentido, como prácticas administrativas, las políticas de ordenamiento territorial en México toman dos vertientes: una orientada hacia la planeación urbana y otra, hacia la aplicación de política ambiental.

Sánchez *et al.* (2013) distinguen y definen el ordenamiento ecológico territorial (oET), como “el instrumento de política ambiental para regular el uso del suelo y las actividades productivas con el fin de lograr un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales” (p. 27); y el ordenamiento territorial (ot), como el “instrumento de política territorial integral y una estrategia de desarrollo socioeconómico la cual, mediante la articulación de políticas sectoriales, busca promover patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento del territorio” (pp. 27-28). Uno mantiene un enfoque ecológico-ambiental y el otro sigue un enfoque urbanista y de asentamiento humano.

La gestión del suelo tiene dos enfoques: uno administrativo que obedece a las urgencias y lineamientos del desarrollo urbano, centrado en el manejo de las reservas territoriales y del suelo, entendido como recurso económico que se sobrepone a las exigencias de la cadena productiva; y otro que prioriza los servicios ambientales y pugna por la protección natural y ambiental del suelo, entendido como un bien intrínseco relacionado con los ecosistemas que son claves para el territorio. En México, ambos enfoques, desde sus diferencias, han dado lugar al diseño institucional de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), que crea políticas públicas para regular y gestionar el territorio, y de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), que crea políticas públicas para proteger y conservar el medio ambiente, conciliando el desarrollo económico y la convivencia armónica con la naturaleza y la diversidad cultural mediante el ordenamiento ecológico del territorio.

Sin embargo, el ordenamiento del territorio a nivel nacional enfrenta desafíos, limitaciones y tareas pendientes (Sánchez *et al.*, 2013; Osegura *et al.*, 2010). Primero, cabe resaltar que ambas vertientes del ordenamiento territorial, en la práctica, no están articuladas ni coordinadas por los diferentes órdenes de gobierno ni por mecanismos para su gestión y funcionamiento. Los dos instrumentos “son indicativos, no vinculantes, de tal forma que no obligan a su cumplimiento ni existen sanciones para quien falte al mismo” (Sánchez *et al.*, 2013, p. 38). Segundo, “en su enfoque y sus objetivos se traslanan, lo cual trae como consecuencia una competencia y duplicación de esfuerzos al momento de elaborar dos instrumentos diferentes para cada unidad administrativa” (p. 39). Tercero, el retraso en su publicación como decreto es mayor al tiempo invertido en su elaboración. Y cuarto, adolece de falta de respaldo político, así como de asignación de personal capacitado para dar seguimiento a la gestión y aplicación (p. 40).

La planeación urbana opera bajo el principio de previsión de escenarios futuros en la toma de decisiones, para corregir o prevenir problemas complejos; analiza los factores de localización para lograr mayor rentabilidad social o económica y armoniza el espacio con políticas sectoriales. Los asuntos que enmarca son:

- El establecimiento de límites al crecimiento de las ciudades y la descentralización.
- La instrumentación del *zoning* o zonificación.
- La consideración de la ciudad como un agregado de unidades de vecindad.
- La región como ámbito de planificación física y alternativa a las metrópolis. (Cabral, 2006, p. 603)

La zonificación es una fórmula para asignar y regular los usos del suelo urbano bajo el criterio de homogeneidad, norma la imagen urbana, la altura y demás características de la vivienda, asegura la plusvalía y fomenta el uso indiscriminado del suelo (Cabrales, 2006). El desarrollo urbano ejerce una presión que sobrepasa las capacidades institucionales, mediante la expansión descontrolada. En este contexto, los instrumentos jurídicos se tienen que adaptar a lo construido, sin respetar la planeación previa basada en el beneficio a largo plazo.

El problema se enfoca en la tensión en la que está inmersa la planeación del territorio del municipio de Zapopan, que forma parte del AMG y es el municipio con mayor población (figura 1). Actualmente alberga 1.4 millones de habitantes. En la conformación del problema se expone el papel del POETZ como instrumento de planeación subordinado a las políticas de desarrollo urbano, que favorecen las dinámicas del mercado inmobiliario. El municipio de Zapopan ha creado planes y programas de desarrollo urbano que lo posicionan a nivel nacional e internacional, sin embargo, se mantiene pasivo ante el deterioro ambiental y la expansión urbana desarticulada y fragmentada.

Lo que diferencia los PPDU del POELZ es una línea delgada que tiende al detrimento medioambiental disfrazado con ínfulas de “desarrollo”, más que a la conservación y manejo sostenible del territorio. El traslape de la sobreplaneación del territorio acentúa la problemática ambiental, sin medir su impacto, la tendencia de degradación y las condiciones de vida de la población (Osegura *et al.*, 2010).

## Metodología

El territorio constituye el lugar donde acontecen los cambios históricamente y donde los elementos socioambientales se plasman para medir la interrelación urbano-rural de la zona periurbana. Para engarzar la multiescalaridad del territorio y su representación se hizo uso de diversas técnicas emanadas de la etnografía, articulando “en una misma etnografía, la figura y el trasfondo, el acontecimiento pasajero y la historia de larga duración, el simbolismo convencional y el diferencial” (Restrepo, 2018, p. 12).

Se toma como caso de estudio el municipio de Zapopan, que forma parte del AMG, para exponer la gestión del POEL y las implicaciones políticas en el territorio. El presente texto surge asociado a la tesis doctoral realizada en el periodo de 2018-2022 en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (Ciesas). Parte del material que se utiliza es del trabajo de campo realizado en dos períodos (2019 y 2020) en la localidad de Tesistán y en las instancias municipales.

Se hace uso de diferentes archivos y documentos generados por el POETZ 2006 y el POELZ 2018. De manera personal se entrevistó al geógrafo Jaime Martínez, que

trabaja en la secretaría de Medio Ambiente del Municipio de Zapopan, el 9 de julio 2019; al licenciado Miguel Arturo Vázquez Aguilar, director de Medio Ambiente, el 1.<sup>o</sup> de marzo de 2021; al Dr. Luis Gabriel Torres, profesor investigador del Ciesas, Unidad Occidente, el 18 diciembre 2020. Del archivo del POELZ 2018 se retoma una entrevista al arquitecto Carlos de Alba, exdirector de Medio Ambiente de Zapopan (2004-2006), del 28 de febrero 2017.

## Resultados

El municipio de Zapopan concentra zonas con la mayor plusvalía de la ciudad, pero también zonas con alta marginalidad. Actualmente se encuentra conurbado en el AMG, que tiene una expansión urbana mayor a su densidad poblacional. La fragmentación del espacio es un efecto visible, sobre todo en la zona periurbana que se yuxtapone con actividades agrícolas. En Metrópolis de México 2020, el Inegi, el Conapo y la Sedatu señalan que el AMG ha tenido una tasa de crecimiento media anual de 1.6 % entre 2010 a 2020, una expansión de 36 000 km y una densidad media urbana (DMU) de 122.3 habitantes/ha. Para el 2020 la superficie era de 72 711 hectáreas. En el municipio de Zapopan la tasa de crecimiento media anual fue de 1.8 % entre 2010 a 2020; la expansión de 1156.2 km<sup>2</sup>; y la DMU de 110.4 habitantes/ha. El panorama agrícola se complica frente a la presión urbana de la ciudad, puesto que se ha industrializado y los insumos se han encarecido.

Los ordenamientos ecológicos representan cartográficamente unidades ambientales que mantienen un carácter territorial homogéneo. Estos son mecanismos de planeación que permiten aprovechar los recursos naturales, propiciar la negociación de los actores, invertir de manera efectiva y articular los esfuerzos de las distintas iniciativas que se desarrollan en las comunidades, comarcas y municipios (Ramírez García et al., 2016). En México hay cuatro tipos de ordenamiento ecológico del territorio: nacional, regional, local y marino. Su base legal aparece en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), aprobada en 1988 y reformada en 1996. En esta ley se introduce el concepto de *ordenamiento ecológico*, definido como

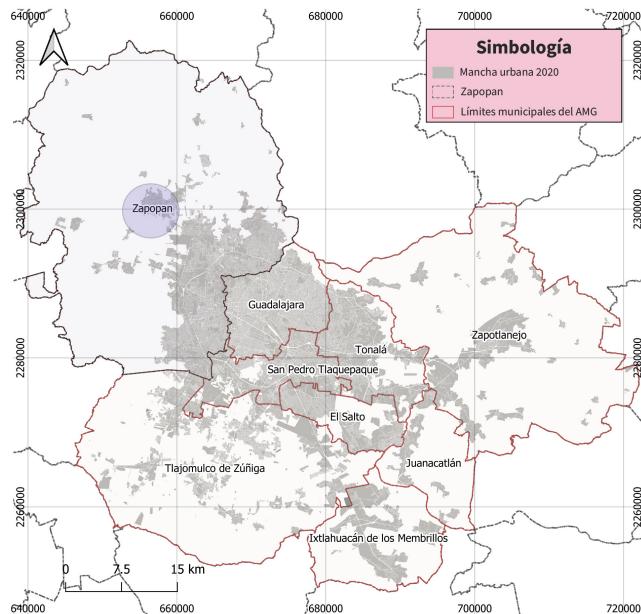
el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos. (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, p. 5)

El Departamento de Ordenamiento Territorial y Geografía de la Universidad de Guadalajara fue la instancia que elaboró el instrumento técnico del POETZ<sup>1</sup> en

<sup>1</sup> El primer instrumento se nombró POETZ (2006), y después de la evaluación se denominó POELZ (2018); se cambió territorial por local, como se determina en la LGEEPA.

2006. El instrumento técnico avalado en el 2006 logró su objetivo identificando la problemática municipal en lo concerniente a los subsistemas físico-biótico, demográfico, económico-productivo, urbano-regional y político-administrativo, y sus interrelaciones a partir de tres escalas de análisis: regional, municipal y local. El programa ofrece la posibilidad de configurar una división interna del municipio en 5 unidades funcionales del territorio, 12 complejos paisajísticos y 96 unidades de gestión ambiental (uga). Las uga indican una dinámica medioambiental propia, en que se integran procesos territoriales de mayor jerarquía (la metrópoli, la región) que los actores municipales identifican de forma individual y las distinguen entre ellas (Rentería Vargas *et al.*, 2011).

Figura 1. Ubicación del municipio de Zapopan en el AMG



Fuente: elaboración propia con base en SCINCE (2020).

El instrumento técnico presentado por el equipo técnico no favoreció su aplicación inmediata. Siendo alcalde Arturo Zamora, quien promovió su elaboración, no estuvo

en su validación, ya que se ausentó el último año de su gestión para hacer campaña a la gubernatura de Jalisco. Se quedó suspendido en “los cajones” sin un decreto ni mecanismos de operatividad. El arquitecto Carlos de Alba señala al respecto:

En su momento nos quedamos con una propuesta de reglamento que debería implementarse de acuerdo a la Ley General, que debía ser turnada por el Ayuntamiento, pero como suele suceder en las administraciones municipales, los plazos se fueron alargando de tal manera, que llegamos en un mal momento al cierre de la administración. Con los temas de las autorizaciones, aunque logramos tener un instrumento técnico de muy buena calidad, no logramos la autorización en términos jurídicos. (Comunicación personal, 28 de febrero de 2017)

El instrumento quedó guardado por cinco años hasta que se formalizó su decreto. Los permisos y el crecimiento urbano siguieron su curso en el Valle de Tesistán a pesar del freno que representó el fenómeno natural de las grietas en Nextipac en el 2004.

[El POETZ] se quedó dormido los tres años de la administración de Juan Sánchez Aldana y dos años (casi) de Héctor Vielma, hasta que de repente... no estoy muy seguro si fue la Villa Panamericana o no sé qué fue lo que desató su atención... algo sucedió, pero fue algo de carácter político definitivamente. (Carlos de Alba, comunicación personal, 28 de febrero de 2017)

La falta de autorización del POETZ es un ejemplo de fallas en la aplicación de política pública sobre el ordenamiento territorial en el municipio. Con la finalidad de resolver las controversias de los permisos de urbanización, el POETZ ofrece elementos técnicos para los dictámenes de los proyectos públicos y privados de urbanización en el municipio.

[Sin embargo,] existía un claro antagonismo entre los instrumentos de la Dirección General de Ecología, que en ese entonces tenían que ver con los cambios de uso de suelo y la autorización de licencias municipales en referencia a los planes parciales de desarrollo urbano que todavía promueven desarrolladores privados y que en muchas ocasiones eran contrarios a cualquier criterio de carácter ecológico. (Carlos de Alba, comunicación personal, 28 de febrero de 2017)

En ese entonces no se contaba con un instrumento de política territorial que ordenara el territorio a partir de sus características geográficas y ecosistémicas.

El problema de fondo, como se muestra, son los intereses que promueven el crecimiento urbano. Al no tener una normativa clara para otorgar los permisos de construcción, se elaboró un instrumento técnico, al que luego se le dio fuerza jurídica. En el 2011 se decretó finalmente el POETZ, pero para ese entonces muchos permisos ya estaban dados. “Mientras los intereses económicos sigan siendo el único o el más importante de los factores de decisión, el nombre del regidor, del

director de obras públicas o del director de ecología es lo de menos" (Carlos de Alba, comunicación personal, 28 de febrero de 2017).

Sin embargo, el programa no ha tenido papel decisivo en el territorio, y tampoco reúne los intereses para conservar la vocación medioambiental del suelo. El actual director de Medio Ambiente de Zapopan expone su visión del POELZ respecto del desarrollo urbano en el municipio, diferenciándolo de los PPDU:

si se construye, desarrolla o modifica en cualquiera avenida dentro de la ciudad o en una zona urbana se usan los planes parciales, reglamentan si se puede construir uno, dos, diez niveles; si puede ser uso habitacional, comercial y demás. Cuando el desarrollo se encuentra fuera de los PPDU, se usa el POEL, se estructura en UGA, donde se establecen las características del predio y se determina la compactibilidad del suelo con asentamientos urbanos, uso agrícola, comercial o industrial. Nosotros (Dirección del Medio Ambiente) admitimos o no, [ante] una solicitud para construir una torre de cuatro niveles dentro del bosque La Primavera, vamos a la UGA puntual y señalamos la ubicación, clasificación y usos del área; como el uso habitacional y urbano no es compatible con la conservación, mantenimiento y restauración del suelo, el proyecto no procede de acuerdo con lo que se establece en el POEL. El municipio tiene la facultad de establecer usos del suelo y no interviene ni el estado ni la federación en ella. (Miguel Vázquez, comunicación personal, 1.<sup>º</sup> de marzo de 2021)

El POELZ, como afirma el director en su discurso, determina el territorio fuera de los PPDU. La falta de registros sistemáticos de las actuaciones en el proceso que va del POETZ (2006) al POELZ (2018) no permite conocer con claridad la secuencia de hechos claves. La evaluación realizada a partir del 2017 señala que

el POETZ carece de registros sistemáticos que permitan seguir a detalle el proceso que ha observado el POETZ entre el 2006 y el 2017. Conocer esa realidad de discontinuidad del programa a lo largo de cuatro períodos de gestión municipal, permite enfocar la evaluación en términos realistas. Los trabajos técnicos se culminaron en el 2006 y son los que sustentan al instrumento decretado en el 2011. (Ciesas, 2017, p. 4)

El problema ha sido la falta de voluntad política para ponerlo en operación, dado que su objetivo es la zonificación y el uso del suelo, acorde a su potencialidad y limitantes, que garanticen la explotación racional y la conservación a mediano y largo plazo de los recursos naturales del municipio (Ramírez García *et al.*, 2016). Este es el punto que genera controversia y tensión entre los diversos actores involucrados.

En el 2017, el Ciesas realizó la evaluación del POETZ y en ella estableció tres indicadores para dar seguimiento a las condiciones observadas en el territorio: de presión, de estado y de respuesta a partir de acciones desconectadas, parciales y

desiguales en torno al programa de ordenamiento ecológico; incumplimiento del plan, que no se llevó a cabo por falta de infraestructura administrativa; y pérdida de capital natural y agropecuario (Ciesas y Gobierno de Zapopan, 2017).

La evaluación propone reducir las UGA de 96 a 49 con sus políticas particulares. En la tabla 1 se muestra una comparación de las políticas y las superficies comprendidas en las propuestas de ordenamiento de los programas del 2006 y del 2018.

**Tabla 1.** Comparación de UGA por políticas y superficie (2006 y 2018)

<b>Política</b>	<b>POETZ 2006</b>		<b>POELZ 2018</b>	
	<b>UGA</b>	<b>Superficie (ha)</b>	<b>UGA</b>	<b>Superficie (ha)</b>
Protección	29	38 075.40	5	43 337.53
Conservación	17	28 184.83	14	22 579.55
Restauración	5	9 080.97	7	18 652.30
Aprovechamiento sustentable	45	47 534.51	23	38 420.43
Total	96	122 875.71	49	123 007.83

Fuente: Ciesas y Gobierno de Zapopan (2018).

El geógrafo Jaime Martínez, quien ha estado presente en todo el proceso que llevó del POETZ al POELZ, señala que Zapopan tiene una “instrumentación a lo loco”.

Planes Parciales de Desarrollo Urbano, Plan Municipal de Desarrollo, Ordenamiento Ecológico Territorial... Todos estos instrumentos no son más que la parte académica de los entendidos en el tema que lo quieren ver plasmado. Cuando llega el momento de la ejecución, todos estos instrumentos salen “sin dientes” para hacerlos valer. El Plan de Ordenamiento dice que “aquí no”, pero la Dirección de Obras Públicas tiene facultad, dice que “aquí sí”. ¿Cómo hacemos para no chocar o darnos un balazo en el pie ante la negativa de desarrollo? (Jaime Martínez, comunicación personal, 9 de junio de 2019)

Los distintos actores involucrados en el POETZ señalan que este programa nació sin fuerza, pero con una idea clara o voluntad para que sea un instrumento que proteja y configure el territorio, asigne los usos de suelo de forma sostenible y mantenga el equilibrio ecológico de los complejos paisajísticos municipales. En la práctica,

las omisiones y la falta de regulación de los intereses de las inmobiliarias fueron arrastrando los PPDU a las zonas que ahora son puntos críticos de urbanización.

La aplicación del POELZ se ciñe a los intereses de los actores involucrados y las estrategias municipales para “parchar el territorio” y dejarlo sin soluciones acordes a la sostenibilidad, la articulación y comunicabilidad que se deberían asegurar. Por ejemplo, Héctor Vielma (presidente municipal en el periodo 2010-2012) fue quien decretó el POETZ en el 2011, pero lo hizo ante la presión por la construcción de las Villas Panamericanas para hospedar a los jugadores de los XVI Juegos Panamericanos 2011 celebrados en la ciudad de Guadalajara, además de la presión de gasolineros que solicitaban más permisos para abrir estaciones en zonas no adecuadas (Carlos de Alba, comunicación personal, 28 de febrero de 2017).

Frente a los PPDU, el POELZ mantiene una perspectiva de equilibrio ambiental en el territorio. Resalta la diversidad paisajística de Zapopan y su patrimonio histórico, cultural y agroalimentario. Las políticas de cada UGA propuesta por el POELZ y su evaluación tienden a proteger cada unidad paisajística (figura 2).

El POELZ garantiza la preservación del entorno de los pueblos originarios, su riqueza histórica, sus tradiciones, y mejora la calidad de vida de sus habitantes. Es un instrumento de política pública cuyo objetivo es regular los usos del suelo para preservar el equilibrio y la integralidad del territorio y sus recursos naturales, que orienta la participación de los ciudadanos y favorece la formación de conciencia entre los tomadores de decisiones responsables de autorizar cambios de uso del suelo (Ciesas y Gobierno de Zapopan, 2018).

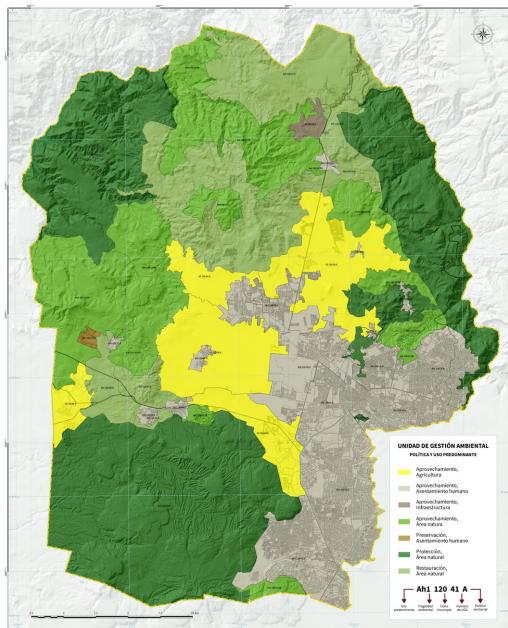
El programa de evaluación y actualización del POELZ no estuvo exento de tensiones entre el ayuntamiento y la unidad evaluadora. Al final de este proceso, el 23 de julio de 2020 se publicó la evaluación y actualización del POELZ, bajo la consigna de no sobreponerlo a los PPDU. De esa manera, todos los polígonos de las UGA superpuestos en los polígonos de los PPDU pierden por completo su contenido de política de ordenamiento territorial. Se da prioridad a la normatividad y el ordenamiento de los PPDU, cuyos polígonos se integran en una sola categoría de “urbano”, y todo lo que está fuera de estos polígonos se rige por el POELZ, bajo las políticas señaladas por las UGA que abarcan la zona rural del municipio.

La afirmación del actual director del Medio Ambiente de Zapopan adquiere sentido: la dirección se convierte en una más en la lista de instancias para otorgar o no permisos de construcción en zonas controvertidas, vulnerables y de alto impacto medioambiental, donde se logra establecer un trámite especial de impacto ambiental. El POELZ es parte de la instrumentación requerida por Obras Públicas e Infraestructura del municipio para los procedimientos burocráticos, más que en los de incidencia territorial.

Se corroboran las limitaciones y debilidades aunadas a la gestión de los POEL:

a) la falta o debilidad de la definición formal territorial; b) la dificultad del aparato institucional y legal para instrumentar y gestionar, transversal y verticalmente en los tres niveles de gobierno, los lineamientos y estrategias ambientales emanados durante el proceso de Ordenamiento Ecológico del Territorio; y c) una confusión de jerarquías para incorporar dichos lineamientos y estrategias dentro de los diferentes instrumentos de planeación sectorial con las que cuentan las dependencias de la administración pública general. (Ramírez García *et al.*, 2016)

Figura 2. Propuesta de ordenamiento según las políticas trazadas en las UGA



Fuente: Ciesas y Gobierno de Zapopan (2018).

La tensión entre los PPDU y el POELZ la describe Agustín del Castillo, en su reportaje transmitido por Canal 44 en 2020, con el título *Zapopan, un polémico ordenamiento ecológico*, donde se retoma parte de su conclusión:

el complejo ecológico que implica y la trascendencia para el área metropolitana, el POELZ no obedece a la propuesta generada por el Ciesas, lo establece como una forma de desarrollo urbano, lo cual va a quedar en manos de los planes parciales. Una vez más, refleja cómo los intereses son más fuertes que las intenciones que se generaron en el POETZ. (Castillo, 2020)

Por ejemplo, el POELZ no tiene una UGA que incida en el Valle de Tepistán, son los PPDU los que han asumido y zonificado el desarrollo urbano en detrimento del componente agrícola. La dimensión medioambiental quedó constreñida por diversas prácticas políticas, que cedieron y privilegiaron la regulación según los intereses del mercado inmobiliario.

Hay una diferencia entre los objetivos que persiguen los PPDU y el POELZ. El POELZ tiene como presupuesto el principio precautorio en torno al medio ambiente, que busca integrar la preservación, la conectividad, la calidad y el equilibrio de los ecosistemas en el territorio; es decir, equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales. Por el contrario, los PPDU no tienen una perspectiva precautoria del medio ambiente, sino que buscan integrar el suelo a la cadena productiva de la ciudad o de la región; privilegian la urbanización, entendida como negocio inmobiliario y una forma técnica de manejar el hábitat urbano.

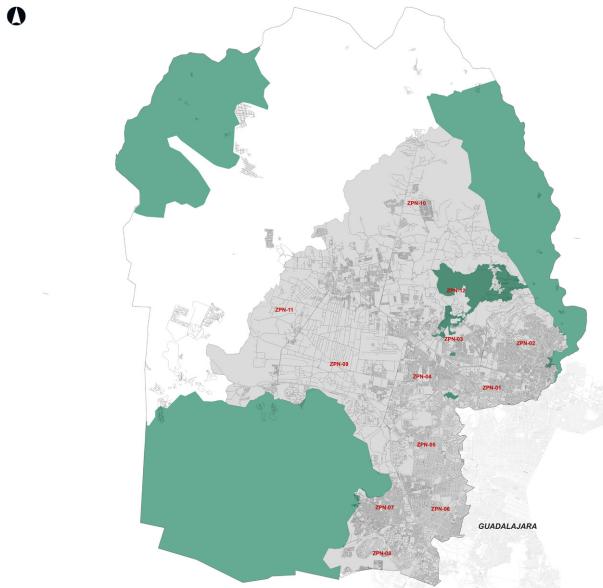
Los PPDU “son documentos que establecen las políticas y normas técnicas de desarrollo urbano para un territorio específico, que marcan los lineamientos a seguir en toda actuación pública, social y privada, sobre su territorio” (Luis Gabriel Torres, comunicación personal, 18 de diciembre de 2020). El uso del suelo no corresponde a su vocación sino a su explotación y a la necesidad de servicios e infraestructura. Bajo el fundamento de los PPDU se construye una ciudad desecharable. Las inmobiliarias no ven más allá que la capitalización y el mejor rendimiento del negocio. Luis Gabriel Torres, investigador del Ciesas, argumenta al respecto:

Tepistán para Zapopan es fundamental. ¿Cabe pensar en un desarrollo distinto que tenga posibilidades de manejar zonas de producción agroalimentarias, zonas de protección? No es lo que proponen los planes parciales. Son acartonados, repetitivos y están creando una ciudad desecharable en 10 o 20 años. El boom inmobiliario y de negocio. ¿En cuánto tiempo se vuelven obsoletos los cotos, los centros comerciales y luego los tumban para hacer otra cosa? El negocio inmobiliario está haciendo la capitalización como prioridad, tiene una perspectiva de siempre gastar lo menos posible y ganar lo máximo. (Comunicación personal, 18 de diciembre de 2020)

El área de los PPDU es por completo urbana, compite con todo aquello que no se denomine como tal: rural, forestal, de conservación, agrícola, etc.

El proceso de planeación y ordenamiento del territorio municipal privilegia la planificación urbana sobre la diversidad del suelo y la vocación del territorio. El Gobierno de Zapopan (2023) ha implementado doce PPDU: 1) Centro, 2) Arroyo Hondo, 3) Los Robles, 4) La Tuzanía, 5) Vallarta-Patria, 6) Las Águilas, 7) El Colli, 8) Santa Ana Tepetitlán, 9) Base Aérea-El Bajío, 10) Copala, 11) Tesistán y 12) El Nixticuil (figura 3).

Figura 3. Planes Parciales de Desarrollo Urbano del municipio de Zapopan



Fuente: Jorge Alberto Cruz Barbosa (Laboratorio de Información Geográfica, Ciesas - Unidad Occidente).

Luis Gabriel Torres señala que las perspectivas de los PPDU, una vez que se aprueban las zonificaciones específicas, se caracterizan por no ser integrales, se establecen en el territorio en cuanto a manejo de áreas y usos. “Se habla en general de áreas verdes, zonas de protección ecológica, pero no se preocupa por la conectividad, por la integralidad, por buscar una manera de establecer otras posibilidades en el territorio” (comunicación personal, 18 de diciembre de 2020).

## Conclusiones

El territorio está constreñido por diversas escalas que interactúan y convergen en el espacio. La lucha por representarlo y determinarlo se expone en los planes y programas de ordenamiento territorial definidos para el municipio de Zapopan. La posibilidad de mantener y determinar un ordenamiento garante de la aptitud y el equilibrio del territorio, objetivo del POELZ, cada vez se complica más por la presión del crecimiento urbano y los intereses del mercado inmobiliario, en conjunto con las limitaciones y debilidades en su gestión. La visión vertical con la que se impone y determina el espacio facilita la acción de monopolios externos en el Valle de Tesistán y no la de las comunidades y pueblos que han forjado una cultura propia integrada con el espacio.

La gestión, planeación y representación del territorio se hace desde el municipio, sin considerar políticas de conservación y aprovechamiento sustentable que contengan, ordenen y regulen el crecimiento urbano. La primacía de los PPDU muestra la urgencia de seguir con el proceso de crecimiento en manos de los monopolios locales, municipales y metropolitanos presentes en el Valle de Tesistán. El énfasis se pone en el capitalismo de la construcción medioambiental del territorio. “La búsqueda interminable de ganancias significa que los valores monetarios se unen y transforman varias entidades, incluidos organismos, recursos, infraestructura y productos básicos” (Ekers, 2018, p. 245).

La definición de suelo de usos mixtos de forma extensa crea un entorno propicio para la especulación. El mercado inmobiliario compuesto de actores locales (ejidales y pequeña propiedad) y metropolitanos (inmobiliarias) transforma las dinámicas económicas de la zona periurbana. Los campesinos no tienen más alternativa que entrar a las dinámicas de la vorágine del mercado inmobiliario y jugar en términos de “ganar, ganar”, que muchas veces resulta en perderlo todo. La agricultura, que fue la actividad económica “principal” de la población, ahora pasa a ser una actividad “subsidiada” y de “engorde”, es decir, una actividad económica en espera de la mejor oferta para volver el suelo propicio para la especulación.

## Referencias

- Brenner, N. (ed.). (2013).** *Implosions/explosions: Towards a study of planetary urbanization*. Jovis. <http://www.jovis.de/index.php?lang=2%5C&idcat-side=4268%5C&lang=2>
- Brenner, N. y Schmid, C. (2015).** Towards a new epistemology of the urban? *City*, 19(2-3), 151-182. <https://doi.org/10.1080/13604813.2015.1014712>
- Cabrales, L. F. (2006).** Geografía y ordenamiento territorial. En D. Hiernaux y A. Lindón (dirs.), *Tratado de geografía humana* (pp. 601-627). Anthropos y Universidad Autónoma Metropolitana.
- Castells, M. (2014).** *La cuestión urbana*. Siglo XXI.
- Castillo, Á. (2020).** *Zapopan, un polémico ordenamiento ecológico* [reportaje]. YouTube. [https://www.youtube.com/watch?v=l\\_9SKwoOwEM](https://www.youtube.com/watch?v=l_9SKwoOwEM)
- Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (Ciesas) y Gobierno de Zapopan. (2017).** Resumen ejecutivo Evaluación del POETZ 2017. <https://portal.zapopan.gob.mx/GIC/Evaluacion/ResumenEjecutivoEvaluacionPOETZ.pdf>
- Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (Ciesas) y Gobierno de Zapopan. (2018).** Propuesta de Modificación del Programa de Ordenamiento Ecológico Local de Zapopan. <https://portal.zapopan.gob.mx/GIC/OrganoEjecutivo/Sesiones/21Mar2018/Propuesta20marzo2018.pdf>
- Cloke, P. (2006).** Conceptualizing rurality. En P. Cloke, T. Marsden y P. Mooney (eds.), *The handbook of rural studies* (pp. 18-28). Sage. <https://doi.org/10.4135/9781848608016>
- Ekers, M. (2018).** The social construction of nature. En N. Castree, M. Hulme y J. D. Proctor (eds.), *Companion to environmental studies* (pp. 243-248). Routledge.
- Gobierno de Zapopan. (2023).** Planes Parciales de Desarrollo Urbano. [https://portal.zapopan.gob.mx/ordenamiento/planes\\_parciales.html](https://portal.zapopan.gob.mx/ordenamiento/planes_parciales.html)

- Harvey, D. (2019).** *Ciudades rebeldes: del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Akal.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Consejo Nacional de Población (Conapo) y Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu). (2023).** *Metrópolis de México 2020*. <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/metropolis-de-mexico-2020?state=published>
- Lefebvre, H. (2003a).** *Henri Lefebvre: Key writings* (S. Elden, E. Lebas y E. Kofman, eds.; pp. 136-150). Continuum.
- Lefebvre, H. (2003b).** *The urban revolution*. University of Minnesota Press.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. (1988).** <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgeepa.htm> 28/01/1988.
- Oseguera, J., Rosete, F. y Sorani, V. (2010).** Reflexiones acerca del ordenamiento ecológico en México. *Investigación Ambiental*, 2(2), 32-40.
- Ramírez García, A., Cruz León, A., Morales Carrillo, N. Monterroso Rivas, A. (2016).** El ordenamiento ecológico territorial instrumento de política ambiental para la planeación del desarrollo local. *Estudios Sociales*, 26(48), 69-99.
- Rentería Vargas, J., Salinas Escobar, M. E. y Chávez Hernández, A. (2011).** La experiencia de un ordenamiento territorial local: el caso del municipio de Zapopan, Jalisco, México. En *Ordenamiento territorial y participación social: problemas y posibilidades* (pp. 177-202). UNAM, UASLP y Semarnat.
- Restrepo, E. (2018).** *Etnografía: alcances, técnicas y éticas*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Sánchez, M. T., Casado, J. M. y Bocco, G. (2013).** La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos futuros. En M. T. Sánchez, G. Bocco y J. M. Casado (coords.), *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica* (pp. 19-44). UNAM - Instituto de Geografía y Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental y Semarnat - Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.

**Sistema de Consulta de Información Censal (scince). (2020). Censo de Población y Vivienda 2020.** <https://gaia.inegi.org.mx/scince2020/>

**Storey, D. (2012). *Territories: The claiming of space*.** Routledge.

**Universidad de Guadalajara y Ayuntamiento de Zapopan. (2006). Memoria técnica. Propuesta del Programa de Ordenamiento Ecológico y Territorial de Zapopan: resumen ejecutivo.**



## **Historia y valoración patrimonial del Estadio Xalapeño Heriberto Jara Corona**

 **Laura Castro González.**

Doctora en Historia y Estudios Regionales, Universidad Veracruzana, Xalapa, México.  
Correo electrónico: midori\_jc@hotmail.com

**Recibido:** 18 de julio de 2023. | **Aprobado:** 13 de mayo de 2024. | **Publicado:** 7 de octubre de 2024.

### **Resumen**

A cien años de la construcción del Estadio Xalapeño Heriberto Jara Corona (inaugurado en 1925), este artículo realiza un análisis histórico integral del contexto en el que se gestó y construyó dicho inmueble, junto con una descripción espacial, con el fin de valorarlo como patrimonio cultural, ya que en él se reflejaron los anhelos de modernización posrevolucionarios (en México), la ideas urbanas de la ciudad jardín y la estética de la arquitectura funcionalista. Para lograrlo, en primer lugar se presenta un breve recuento de la relación entre cultura, patrimonio y arquitectura, para luego describir el periodo en que se intervino el lugar conocido como ciénega de Melgarejo, los trabajos previos realizados para construir el Stadium Jalapeño durante el gobierno de Adalberto Tejeda, y los problemas que enfrentó su sucesor, Heriberto Jara, al intervenir, solo tres años después, el mismo espacio urbano. Para ello, se realizó una investigación documental en los archivos históricos del Gobierno del estado de Veracruz y del Ayuntamiento de Xalapa.

**Palabras clave:** ciudad jardín, estadio, Xalapa, Modesto C. Rolland, Heriberto Jara.

## **History and Heritage Valuation of the Xalapeño Stadium Heriberto Jara Corona**

### **Abstract**

One hundred years after the construction of the Xalapeño Stadium Heriberto Jara Corona (inaugurated in 1925), this article aims to conduct a comprehensive historical analysis of the context in which the building was conceived and constructed, along with a spatial description in order to evaluate it as cultural heritage, since the building reflected the post-revolutionary modernization yearnings in Mexico, the urban ideas of the garden city, and the aesthetics of functionalist architecture. The article begins with a brief review of the relationship between culture, heritage, and architecture, followed by a description of the period in which the area known as Melgarejo's marsh was intervened, the previous work carried out to build the Stadium Jalapeño during Adalberto Tejada's government, and the problems faced by his successor Heriberto Jara when he intervened in the same urban space just three years later. This research involved a documentary investigation in the historical archives of the Government of the state of Veracruz and the Municipality of Xalapa.

**Keywords:** garden city, stadium, Xalapa, Modesto C. Rolland, Heriberto Jara.

## **História e avaliação patrimonial do Estádio Xalapeño Heriberto Jara Corona**

### **Resumo**

Cem anos após a construção do Estádio Xalapeño Heriberto Jara Corona (inaugurado em 1925), este artigo procura realizar uma análise histórica abrangente do contexto em que o imóvel foi concebido e construído, juntamente com uma descrição espacial para valorizar como patrimônio cultural, pois refletia os desejos de modernização pós-revolucionários (no México), as ideias urbanas da cidade jardim e a estética da arquitetura funcionalista. Para isso, primeiro é feito um breve relato da relação entre cultura, patrimônio e arquitetura, para depois descrever o período em que foi intervencionado o local conhecido como ciênega de Melgarejo, os trabalhos anteriores realizados para a construção do Estádio Jalapeño durante o governo de Adalberto Tejeda, e os problemas que o seu sucessor Heriberto Jara enfrentou ao intervir, apenas três anos depois, no mesmo espaço urbano. Para isso, foi realizada uma investigação documental nos arquivos históricos do Governo do Estado de Veracruz e da Câmara Municipal de Xalapa.

**Palavras-chave:** cidade jardim, estádio, Xalapa, Modesto C. Rolland, Heriberto Jara.

## Introducción

Los estadios deportivos fueron elementos arquitectónicos fundamentales en la construcción de las ciudades modernas de principios del siglo XX, ya que además de dotar del equipamiento deportivo necesario para lograr un desarrollo integral de sus habitantes, eran espacios de concentración de masas ciudadanas para eventos de índole social, política e incluso de entretenimiento; con el tiempo se transformaron en polos de crecimiento e hitos urbanos. Debido a la falta de preocupación en torno a la documentación y conservación de las construcciones realizadas durante el Movimiento Moderno en México, se han perdido importantes obras de este tipo, entre las cuales resalta el Estadio Nacional de México (proyecto de José Villagrán), encargado por José Vasconcelos.

En la ciudad de Xalapa, se puede considerar el Estadio Heriberto Jara Corona como un ejemplo pionero de las construcciones modernas mexicanas debido a los materiales, sistemas y procesos constructivos utilizados; pero también es un hito urbano<sup>1</sup> por ser un punto de referencia geográfico, social e histórico para los habitantes de la capital, ya que a lo largo de sus 100 años de vida ha sido escenario de actividades educativas, conmemoraciones políticas, contiendas deportivas y eventos sociales. Sin embargo, su mantenimiento y conservación están en manos del gobierno estatal en turno (desde el pasado 15 de agosto de 2024, específicamente en manos de la Secretaría de Educación de Veracruz (SEV)) y así ha quedado a merced de intereses personales y capacidades económicas inestables. Ante esta problemática, es necesario buscar alternativas de apoyo y protección hacia dicho inmueble, lo que vuelve primordial el entendimiento de su historia para su posterior valoración patrimonial. El objetivo de este artículo es exponer la historia de la construcción del Estadio Xalapeño, para luego explorar premisas que sustenten su importancia patrimonial.

Para ello, en una primera parte de este texto se aborda la evolución del concepto de patrimonio relacionado a la cultura, para posteriormente exponer el proceso utilizado en la construcción del estadio, sus características arquitectónico-urbanas, las condiciones históricas y sociales particulares del periodo, y su participación en un proyecto urbano utópico ambicioso, aunque también, o quizás por ello, inacabado. Cabe mencionar que estas características estéticas, simbólicas e históricas ya le valieron, el 20 de septiembre del 2017, su denominación como patrimonio cultural por el Ayuntamiento de Xalapa, además del apoyo para su conservación por parte de asociaciones civiles como el Colegio de Arquitectos del Estado de Veracruz y el Colegio de Ingenieros Civiles; también se sumó la publi-

<sup>1</sup> Kevin Lynch (2015) definió los hitos urbanos como objetos físicos fácilmente identificables, insertos o no dentro de la mancha urbana, por ejemplo, un edificio, una señal, una tienda o una montaña; pero también los que guardan relación con el resto de los elementos pertenecientes a la imagen típica de las ciudades (como las vías, los bordes, los barrios y los nodos) y proporcionan una mejor lectura de las urbes.

cación de trabajos académicos de la Universidad Veracruzana que resaltaron su importancia como representante del movimiento moderno en la provincia (Broca, 2015; Palafox, 2016; Niembro, 2014; Contreras, 2011; Winfield, 2010; Gallo, 2014) o su relación con el movimiento artístico del estridentismo (Rashkin, 2009; Pappe, 2006; Martí y Winfield, 2013; y Martínez, 2014).

Es necesario mencionar que a pesar de la intensa producción académica local ocurrida a partir de la primera década del siglo XXI sobre el Estadio Xalapeño, gran parte de las aproximaciones propuestas se mantuvieron en un nivel descriptivo-formal, por lo que existe una deficiencia en la narración histórica de los eventos que lo produjeron, lo cual es importante para entenderlo integralmente, desde las primeras obras realizadas en el lugar por el gobierno de Adalberto Tejeda, en 1922, hasta su construcción durante la gestión de Heriberto Jara; la reconstrucción del proceso permite reafirmar su valor patrimonial y la necesidad de asegurar su mantenimiento para futuras generaciones. Finalmente, para lograrlo se consultó el Archivo General del Estado de Veracruz (AGEV), el Archivo Histórico Municipal de Xalapa (AHMX), el Archivo Histórico de la Universidad Nacional Autónoma de México (AHUNAM) y el Acervo Documental de la Biblioteca Lerdo de Tejada (ADBLT), junto con diversas fuentes bibliográficas y hemerográficas.

## Reflexiones sobre patrimonio, cultura y arquitectura

La complejidad del concepto de patrimonio se observa en los cambios que ha tenido su definición a través del tiempo, aunque ya desde la Edad Antigua, en Grecia, se habían creado dos instituciones encargadas de la conservación de objetos valiosos: los *museion* y las *pinakothekai*; para que existiera esta inquietud de preservación fue necesario que se percibiera el avance del tiempo y frente a él “designa[r] a determinados objetos como mercedores de un futuro [...]. Podemos decir que patrimonio son [las] huellas del tiempo que pasa [...]. Al favorecer el tránsito del pasado al futuro y viceversa, el patrimonio adquiere un valor superior” (Ballart, 2005, p. 29). Por otro lado, Llull (2005) considera que la noción de patrimonio en la Antigüedad estaba relacionada solo con riqueza y poder, los cuales se reflejaban a través de la apropiación de objetos o artefactos ya fuera por comercio, exploración o guerra, y a la par era común la destrucción de los bienes culturales de los vencidos en las contiendas.

Según Pratz (2004, p. 22), el sentido cultural del patrimonio se originó durante el Romanticismo, cuando se giró la vista hacia el pasado en búsqueda de un origen al cual adscribirse, exaltando la sensibilidad y el individuo; este sondeo en el pasado se hizo con la intención de encontrar “raíces culturales y elementos significativos que habían determinado a lo largo de la historia la forma de ser de las sociedades

contemporáneas" (Llull, 2005, p. 189). A partir de este periodo, las sociedades modernas utilizaron sus monumentos más significativos para la conformación de una identidad nacionalista; por ejemplo, de 1830 a 1860 los museos nacionales tuvieron la misión de transmitir la idea de nación con base en los objetos tangibles depositados dentro de ellos, por lo que se les atribuía una dimensión práctica-pedagógica.

En la actualidad, una de las principales instancias internacionales encargadas de la regulación, protección y designación de objetos patrimoniales, desde la Conferencia General de 1972, es la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), que considera estos objetos como "únicos, irremplazables y auténticos". También define el patrimonio cultural como:

- Los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pinturas monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia;
- Los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia;
- Los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico. (Unesco, 1972, p. 2)

Estos conceptos institucionales aún rigen la selección de los objetos patrimoniales por parte del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) en México, y para que un objeto pueda ser considerado como patrimonio cultural tendría que cumplir con las siguientes características:

- Representar una obra maestra de creación humana.
- Dar testimonio de un intercambio de influencias durante un periodo o área cultural determinada.
- Ofrecer un testimonio único o excepcional acerca de una tradición cultural o una civilización.
- Representar un estilo de construcción o paisaje característico de un periodo significativo de la historia de la humanidad.
- Constituir un ejemplo de establecimiento humano representativo de una cultura.

- Estar relacionado con acontecimientos, tradiciones vivientes, creencia, obras excepcionales, etc. (Unesco Etxea, 2004, pp. 9-11)

En complemento a la visión institucional, Pratz (2004, p. 33) definió el patrimonio como una construcción social, y por lo tanto la cualidad patrimonial no es inherente a los objetos propuestos, sino que es asignada o construida por alguien con algún fin. El autor propuso que, idealmente, para que se dé la legitimización patrimonial debería haber una aceptación hegemónica social y cultural, y cualquier “agente social interesado en poner una versión de la identidad y recabar adhesiones a la misma” (Pratz, 2004, p. 33) podría hacerlo; sin embargo, en la mayoría de los casos es impulsado por los intereses particulares de agentes del poder político y económico, legal o ilegal; y algunas sociedades civiles; aunque la sociedad acepta o rechaza dicha selección. El factor determinante para que se les clasifique como patrimonio es “su capacidad para representar simbólicamente una identidad” (Pratz, 2004, p. 22); para ello los objetos patrimoniales no deben contemplarse como elementos aislados de la historia, sino que pertenecen a un contexto.

Finalmente, Ballart (2005, p. 11) explicó el patrimonio como una construcción cultural que depende de los cambios en el contexto histórico-social. Por ello, en la actualidad, está asentada una concepción de patrimonio que refleja las circunstancias históricas propias de esta época, y que sirve para establecer una conexión con el pasado, personal, comunal o universal, y tener una sensación de continuidad, de forma que se considera un activo que tiene fines positivos o negativos, puesto en relación con una idea de valor. Por lo tanto, la selección de aquellos objetos considerados patrimoniales depende del contexto, científico-profesional, societario-civil, político-administrativo y económico; para optar por ciertos bienes, se les atribuye a tales objetos valores que dependen del contexto cultural.

Después de recorrer las definiciones seleccionadas, se hizo evidente la relación de las obras arquitectónicas con la cultura y el patrimonio. Spiro Kostoff señala que

la arquitectura es un medio de expresión cultural solo si somos capaces de absorber sus mensajes y estos mensajes afloran a través de las cuestiones que nos preocupan hoy. La forma en que interpretamos la cultura de un periodo a través de su arquitectura puede decirnos tanto de él como de nosotros mismos. (1988, p. 41)

De igual manera, José Terán consideró que

En cada una de las grandes épocas de la cultura hay un tipo de construcción, erigido más allá de las simples necesidades materiales, al cual todos dirigen sus miradas y por el que se rige la voluntad constructiva de su tiempo. (1991, p. 23)

En conclusión, “la arquitectura es una reliquia cultural” (Corona, 1998, p. 55), por lo que es posible inferir que tanto el proceso proyectual, como las distintas representaciones arquitectónicas y urbanas son productos culturales con potencial patrimonial, siempre que cumplan con los criterios extraculturales de historia e inspiración creativa mencionados por Llorenç Pratz, y posean los valores de uso, formal y simbólico-significativo señalados por Josep Ballart<sup>2</sup>.

## El Estadio Xalapeño como patrimonio cultural

Para afianzar la calidad del Estadio Xalapeño como patrimonio cultural es importante conocer la historia alrededor de su construcción, a través de una narración integral para vincular la obra constructiva con su contexto político, social, económico, regional y su significado social.

### Xalapa en la década de los años 20

Eric Hobsbawm (2007) plantea que el siglo XX tuvo particularidades que lo distinguieron de los períodos históricos precedentes, y lo considera un siglo de ruptura con la época anterior; entre los acontecimientos más importantes a nivel internacional estuvieron las devastadoras empresas belicistas de las potencias mundiales que culminaron con el nuevo orden mundial bajo la hegemonía de los Estados Unidos. Otro producto asociado a las guerras fue el vertiginoso avance tecnológico, con inventos y tecnologías militares que posteriormente se incorporaron a la vida cotidiana y llegaron a cambiar los hábitos y las costumbres de la población alrededor del mundo.

Para la arquitectura, este cambio significó, por un lado, la creación de nuevos espacios o la adecuación de los existentes a estas nuevas dinámicas sociales y, por otro, la incorporación de los problemas urbanos a la disciplina en respuesta al exponencial crecimiento de las ciudades. De igual manera, el descontento social y político ante el imperialismo del siglo XIX llevó a que se desarrollaran revoluciones sociales en casi todas las regiones de Asia, África y América Latina tomando como ejemplo la Revolución rusa de 1917. Todos estos acontecimientos y cambios se reflejaron en las artes con la creación de nuevas vanguardias y corrientes.

2 Con *valor de uso* el autor hace referencia al aporte de conocimiento que un objeto patrimonial proporciona a la comunidad, caso en el que “ha acumulado teoría, práctica, experiencia e investigación, en definitiva, es el resultado del conocimiento humano acumulado” (Ballart, 2005, p. 68). Respecto al *valor formal*, considera que los objetos poseen atributos que mueven nuestra percepción sensorial (color, texturas, formas), ya sea de manera negativa o positiva, y que tiene un valor extra si en ellos se ha depositado un trabajo de calidad gracias a la genialidad del artifice, aunque existen otros aspectos que se deben tomar en cuenta como el ritmo, equilibrio, técnica, valor de materiales, ornamentación y su relación con la función. El *valor simbólico-significativo* se refiere a los niveles de significados con los que se van enriqueciendo; los productos de la cultura pueden aportar conocimientos no solo sobre los individuos que los crean sino sobre todo de su contexto, de manera que los objetos sirven para establecer cierta comunicación con el pasado.

En el periodo de 1920 a 1930, México manifestó las huellas no solo de la Revolución de 1910, sino de las disputas políticas mantenidas entre diversos grupos posrevolucionarios, tanto a nivel nacional como regional, sobre el camino a seguir después de haber obtenido el triunfo. El cambio revolucionario consideró la modernización como una vía para continuar después del enfrentamiento bélico, que disminuyó la población y acentuó la migración del campo a la ciudad (Aboites, 2010, p. 595), tomando como ejemplo otros países desarrollados. En el aspecto económico, se buscó atraer inversiones para reactivar la economía nacional, por lo que se impulsaron programas de desarrollo regional y la construcción de vías de comunicación para la explotación de los recursos naturales. En el aspecto cultural, aparecieron en el escenario nacional importantes y diversos movimientos artísticos y estéticos que cuestionaban o promovían los valores revolucionarios y modernos, algunos grupos de intelectuales y artistas inspirados en vanguardias extranjeras se enfrentaban unos con otros; pero en muchos casos incorporaron las innovaciones tecnológicas como la fotografía, el cine y la radiodifusión a sus obras de arte.

Al igual que en otros estados del país, la década de los 20 fue extremadamente complicada para Veracruz; el poder político se mantuvo en manos de diversos caciques locales mientras se conformaba el nuevo Estado mexicano. Durante este periodo, Veracruz estuvo bajo el mando de dos exmilitares considerados “radicales”: Adalberto Tejeda (1920-1924 y 1928-1932) y Heriberto Jara Corona (1924-1927), cuyas visiones particulares del México posrevolucionario en ocasiones contrastaron con las del poder central o los intereses de las oligarquías regionales y les provocaron ciertos contratiempos políticos. De igual manera, en estos años tomaron importancia los diversos movimientos sociales, en ocasiones apoyados por el gobernador en turno, como el obrero, el agrario y el inquilinario. Otra cuestión de marcada importancia a nivel estatal fueron las tensiones creadas entre terratenientes y agraristas por la restauración o dotación de tierras a partir de la Ley Agraria de 1915 emitida por Venustiano Carranza.

En Xalapa, según se observa en el Fondo Comisión Agraria Mixta (CAM) del Archivo General del Estado de Veracruz (AGEV), las solicitudes para dotación de ejidos fueron realizadas desde los primeros años después de emitida la ley (1915), aunque los propietarios afectados entorpecieron el proceso durante años a través de amparos judiciales. Entre los acontecimientos que afectaron la vida cotidiana de la capital durante este periodo resaltan: la ocupación delahuertista de 1923, la creación de milicias campesinas por Tejeda, las manifestaciones políticas y sociales y la creación de los grupos gremiales como los “panaderos rojos”.

En el ámbito económico, la capital se distinguió por actividades productivas de tipo terciario, relacionadas con el comercio, la educación y la burocracia. Su vocación como ciudad comercial se debió a su ubicación privilegiada entre el altiplano mexicano y la salida al mar por el puerto de Veracruz, lo que le proporcionó un

lugar central en la red regional urbana y le permitió concentrar actividades de los principales municipios circunvecinos, como “Banderilla, Coatepec, Cosautlán, Jalcomulco, Jilotepec, Rafael Lucio, Teocelo, Tlalnehuayocan, Xico, Ixhuacan y Ayahualulco al sur, Perote al Oeste y Acajete al Norte” (Corzo, 2000, p. 160); tal integración propició la construcción de la vía del Ferrocarril Interoceánico en 1890 y del Ferrocarril a Teocelo, conocido como “el Pijojito”, en 1898. Para el siglo XX se mantuvo la necesidad de incrementar las comunicaciones en Xalapa a través de la red carretera, por lo que se buscó mejorar los caminos y carreteras a lo largo del estado, siendo uno de los más importantes el Camino Nacional que conectó el puerto de Veracruz con la Ciudad de México.

En el ámbito demográfico y territorial, durante el periodo de 1921 a 1930, el municipio de Xalapa experimentó recuperación y crecimiento después de la Revolución mexicana; pasó de estar compuesto por 7 a 16 localidades (tablas 1 y 2) con la extensión de sus límites urbanos, que en 1920 estaban conformados por las pequeñas propiedades privadas que rodeaban a Xalapa (figura 1). La paulatina aplicación de la Ley Agraria fragmentó dichas propiedades, y con ello se posibilitó el futuro crecimiento urbano a través de la aparición de colonias obreras y agrícolas en la periferia urbana; de acuerdo con López (2018), para la década de los 30 resaltan Benito Juárez (1920), Francisco Ferrer Guardia (1923), San José (1924), San Pedro (1925), Landa (1925), Francisco I. Madero (1927), Felipe Carrillo Puerto (1927), Casa de Campo (1928), Emiliano Zapata (1929) y Mártires de Chicago (1931).

Tabla 1. División territorial de Xalapa en 1921

Localidades	Categoría política	Habitantes	Porcentaje
Jalapa, Enríquez	Ciudad	27 623	92.28
Molino de San Roque	Congregación	864	2.89
El Castillo	Congregación	765	2.56
Chiltayac	Congregación	632	2.11
Las Animas	Congregación	22	0.07
Garnica	Hacienda	27	0.09
Jalapa <sup>a</sup>	Estación F. C.	0	0.00
San Bruno <sup>a</sup>	Estación F. C.	0	0.00
Total		29 933	100

<sup>a</sup> Las localidades que aparecen sin habitantes fueron censadas en otras congregaciones.

Fuente: Inegi (2021, p. 168).

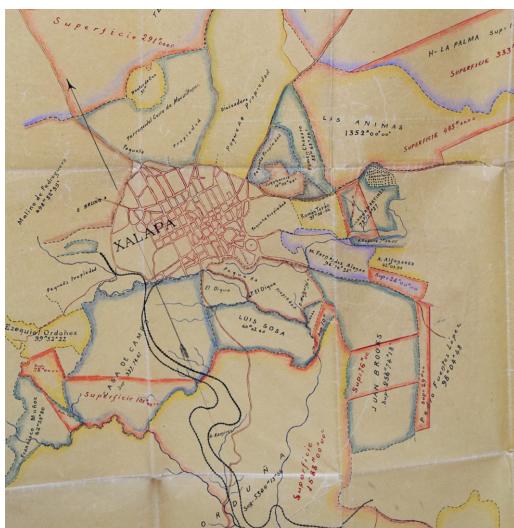
**Tabla 2.** División territorial del municipio de Xalapa (1930)

Localidades	Categoría política	Habitantes	Porcentaje
Jalapa, Enríquez	Ciudad	36 812	91.47
Molino de Pedreguera	Congregación	764	1.90
El Castillo	Congregación	730	1.81
Chiltiayac	Congregación	705	1.75
Colonia 6 de Enero	Congregación	258	0.64
Hacienda Nueva o San Antonio	Hacienda	115	0.29
Paso del Toro o Hacienda Vieja	Hacienda	52	0.13
Cuesta de D. Lino	Hacienda	14	0.03
La Vaquería	Hacienda	14	0.03
Las Cruces	Rancho	117	0.29
Las Animas	Rancho	95	0.24
Garnica	Rancho	25	0.06
El Molino <sup>a</sup>	Rancho	0	0.00
Xoloxtla <sup>a</sup>	Rancho	0	0.00
La Luz	Ranchería	359	0.89
El Tronconal	Ranchería	186	0.46
Total		40 246	100

<sup>a</sup> Estas localidades se censaron con la congregación del Molino de Pedreguera.

Fuente: Inegi (1930, p. 25).

Figura 1. Proyecto de dotación de ejidos para la ciudad de Xalapa



Fuente: AGEV, Planoteca (elaborado en 1914).

## **Descripción del lugar seleccionado para el Estadio Xalapeño**

En medio de este contexto histórico y urbano se construyó el Estadio Xalapeño en 1925, en una pequeña propiedad localizada al sur de la ciudad denominada como “La Alameda”, perteneciente desde 1917 a Sóstenes y Pascual Carlos Melgarejo y Velasco. El predio contó con una extensión total de 31 hectáreas, 15 de ellas dedicadas al cultivo de temporal de seiscientos naranjos, 8.5 hectáreas dedicadas al cerril y pastos y 7.5 hectáreas “anotadas como inútiles [...] [que fueron ocupadas por] el Gobierno del Estado para formar un anfiteatro” (AGEV, Fondo CAM, caja 94, exp. 139, f. 453). La zona improductiva se describe como

[...] un *thalweg*<sup>3</sup> en cuyo fondo, corre el Arroyo de Santiago, el eje de la colina que hacia el lado Norte limita este *thalweg*, en un punto situado frente

<sup>3</sup> En español el término *thalweg* se traduce como "vaguada", el nivel más bajo de un valle que contiene el lecho más profundo del curso de agua dado por los escurrimientos naturales. En los documentos de la época consultados, la superficie a la que hace referencia es conocida coloquialmente como *ciénega*, y corresponde a una hondonada natural que era receptora de los escurrimientos naturales de los cerros de su alrededor, de modo que en temporadas de lluvias el espacio contenía agua, pero en temporada de secas era un lugar fangoso y con agua estancada.

a la Fábrica del Dique, deflexiona varias veces hacia la izquierda, dando lugar a la formación en la parte S.E. de la Ciudad, de un anfiteatro natural. [...] es de presumirse que tanto las aguas pluviales como las subterráneas deben haber corrido hacia el arroyo que sirve de límite entre este último y la Huerta de San Miguel [...]. Pero como el arroyo de San Miguel, de régimen muy variable, lleva en época de lluvias una gran cantidad de agua el anfiteatro queda convertido en un lugar cenagoso. (Gobierno del Estado de Veracruz, 1923, p. 181)

En el informe de William Kenneth Boone, presidente de la Cámara Nacional de Comercio, se describió el fondo de la ciénaga como muy irregular, con una inclinación de norte a sur, en algunas secciones la ciénega poseía una altura de hasta 2.50 metros; en época de secas se distribuía parte del agua estancada a través de zanjas, aunque en su mayoría permanecía estancadas (AGEV, Fondo Gobernación Fomento, Mejoras y Obras Públicas, caja 217). Tanto la ciénega como el lomerío se nombraron popularmente con el apellido de los propietarios: Melgarejo. Las obras propuestas en ese lugar fueron justificadas por el ingeniero Boone bajo la idea higienista de transformar un lugar que consideraba poco saludable en un equipamiento urbano con beneficio social, como fue el Stadium Jalapeño; la opinión de Boone con respecto a la ciénega difirió de otros testimonios que describían ese espacio como un lugar natural con extensa vida silvestre, donde se hacían excursiones y se usaba para el esparcimiento público.

### **Primera intervención: Stadium Jalapeño (1922)**

El ingeniero Boone fue presidente de la Cámara de Comercio de Xalapa pero también gerente general de la Compañía de Ferrocarril y Fuerza de Jalapa (Jalapa Railway and Power Co.); procedente de Ohio, vivió durante un lapso aproximado de veinte años en Xalapa y es considerado un importante benefactor de la ciudad debido al impulso que dio a diversos proyectos urbanos y arquitectónicos, entre ellos la intervención de la ciénega de Melgarejo de 1922.

La construcción del Stadium Jalapeño inició en mayo de 1921 y tuvo un costo de \$ 21 814.29 (Blázquez, 1986, p. 5731); la intervención fue difícil para esa época, pues había capital y maquinaria limitados. El equipamiento se inauguró oficialmente el 5 de mayo de 1922 con los Juegos Olímpicos Juveniles y el espectáculo de un aterrizaje de una avioneta en su parte plana, las obras realizadas transformaron este espacio “insalubre” en una zona de recreación con una “superficie [...] disponible para juegos [y] espectáculos que serán visibles desde el Parque Juárez [...], siendo la capacidad máxima de 20 000 asientos cómodos” (Gobierno del Estado de Veracruz, 1923, p. 181). En las imágenes de la época se aprecia la rusticidad de esta primera intervención, en concordancia con el paisaje que lo rodeaba, lleno de vegetación y con algunas construcciones menores en las cercanías; aunque dentro de las bondades de estos primeros trabajos estaba el aprovechamiento

de la topografía natural en el campo deportivo para mejorar su isóptica, lo que también disminuyó los costos económicos y de impacto ambiental. La desecación y nivelación de la zona baja de la hondonada requirió un proceso de relleno progresivo intercalado entre las épocas de lluvia y sequía para lograr un campo de juego de 212 metros de largo por 92 metros de ancho, determinado principalmente por el presupuesto dispuesto por el gobierno estatal tejedista para esta obra y por el clima de Xalapa, que incluía fuertes lluvias (AGEV, Fondo Gobernación, Fomento, Mejoras y Obras Públicas, caja 217).

Como se ve en las listas de pago de nómina presentadas por Boone al Gobierno del estado para que liquidara su inversión en las obras, después de inaugurado el Stadium, se continuaron realizando intervenciones hasta inicios de 1923, entre las que se encuentran: 1) la construcción de un paseo en la Loma de la Tenería, propiedad de la Sra. Mercedes E. viuda de Bouchez, que circundaba el estadio; 2) la construcción de un camino de cuatro metros de ancho en la parte más alta de la loma del *block-house* que serviría para aparcar automotores; 3) la construcción de un camino de tres metros de ancho de subida a la loma del *block-house*; 4) varios caminos para dar paso libre a jinetes cerca de la loma poniente del estadio hacia la Glorieta del Naranjo, la Loma de Tenería y el Dique (AGEV, Fondo Gobernación, Fomento, Mejoras y Obras Públicas, caja 217).

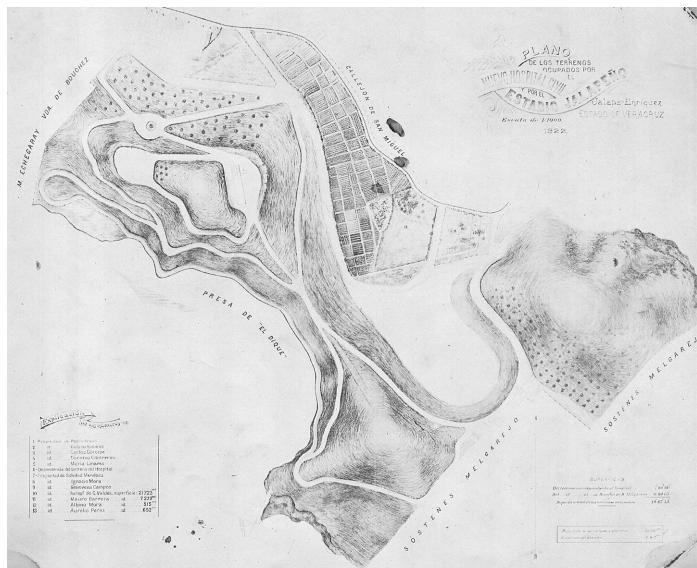
Paralelamente a la intervención hecha en la ciénega, el ingeniero Boone participó en la construcción del camino al Cerro de Macuitépec y en la evaluación de la reparación del Camino Nacional desde 1920, con diferentes informes y propuestas de trazo y alineamiento, pendientes, puentes, alcantarillado, cunetas, rellenos, cortes, muros de contención y superficies (AGEV, Fondo Gobernación, Fomento, Mejoras y Obras Públicas, caja 119). Aledaño al Stadium Jalapeño, Boone propuso el proyecto de “embellecimiento del Estadio Jalapeño” (figura 2), descrito en un oficio del 22 de mayo de 1923 dirigido al entonces gobernador Adalberto Tejeda, que involucró las propiedades de la loma de Tenería, los terrenos del rancho La Alameda, y el Rancho El Roble.

La loma de Tenería, propiedad de Mercedes viuda de Bouchez, sería el sitio donde se realizaría la construcción del “nuevo hospital civil” con una superficie de 708 680 m<sup>2</sup>. Además, se trasladarían allí los dos museos existentes en la Escuela Normal y el Colegio Preparatorio con el fin de dar a conocer al público en general las riquezas naturales de Veracruz.

Respecto a los terrenos del rancho La Alameda, perteneciente a Sóstenes Melgarejo, el ingeniero Boone insistió en adquirir la propiedad total, y propuso la homogenización de las viviendas que allí existieran y otorgar a la ciudadana Esther Rodríguez un edificio remodelado junto con amplios terrenos, cercanos al Parque, adecuados para actividades de “sericultura, avicultura, apicultura, agricultura,

etc. [...] para implantar lo que más tarde llegará a ser una Estación agrícola sostenida por el Gobierno Federal" (AGEV, Gobernación, Fomento, Mejoras y Obras Públicas, caja 217).

Figura 2. Croquis de los terrenos ocupados por el nuevo Hospital Civil y el Estadio Xalapeño



Fuente: AGEV (Fondo Secretaría, 1922).

Finalmente, en el rancho de El Roble de Juan Brooks, el ingeniero planteó la creación de una estación forestal con amplios viveros conectados con una serie de caminos y glorietas para dar fácil acceso a la extensión del terreno y que fuera posible hacer paseos educativos y de esparcimiento para la sociedad xalapeña y de los alrededores; además de rescatar las ruinas de las construcciones que existieron en el rancho como edificios de administración. El fin de este proyecto fue

generalizar hasta donde sea posible los conocimientos que ellos imparten [refiriéndose a la estación agrícola de San Jacinto del Ing. Báez y los viveros de Coyoacán del Ing. Miguel A. de Quevedo que Boone conciencia] y bajo este concepto, se hace indispensable que su plantel sea de fácil acceso al público. (AGEV, Fondo Gobernación, Fomento, Mejoras y Obras Públicas, caja 217)

El proyecto de embellecimiento y el Stadium fueron empresas puntuales que tuvieron como fin configurar una parte de la ciudad bajo la corriente higienista moderna, proporcionando espacios para atención médica, actividades educativas y mejoramiento físico, pero no atadas a una planeación urbana a largo plazo. A pesar de que lo único que se construyó en ese momento fue el Stadium, el lugar designado para el hospital en la actualidad alberga la Clínica N.º 11 del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). La estrecha relación entre el ingeniero Boone y el gobernador Tejeda permitió la ejecución del estadio, aunque económicamente fue necesario el apoyo de la Cámara de Comercio local y la Junta de Mejoras Materiales.

### **El proyecto de la Ciudad Jardín y la Ciudad Escolar de Xalapa**

Con el inicio de un nuevo gobierno estatal en 1924, a cargo del general Heriberto Jara Corona, no disminuyeron las tensiones dentro del Estado. Como menciona Ricardo Corzo (1995), algunos de estos problemas estaban relacionados con factores exógenos, como la recesión económica que afectó la estructura productiva de varias ramas de Veracruz y el avance tecnológico que transformó los procesos de producción tradicionales; o endógenos, como la inestabilidad heredada tras la rebelión delahuertista, la diversidad de opiniones en torno a la prerrogativa del reelecciónismo que dividió la política desde la esfera federal hasta el municipio, el establecimiento de juntas de administración civil en ciertos ayuntamientos o irregularidades en los procesos electorales tras divergencias de opinión con el poder estatal, el aumento de impuestos para contrarrestar el incumplimiento de los pagos al Estado por el Gobierno federal, y la “distribución desigual del presupuesto, [al] priorizar los gastos de obras públicas en lugar de pagar a los empleados del aparato administrativo” (Corzo, 1995, p. 111).

Este breve vistazo de los inconvenientes que el Gobierno de Jara experimentó explica el cuartelazo que sufrió en septiembre de 1927 y que llevó a su destitución del cargo prematuramente; su sucesor como gobernador interino fue el profesor Abel S. Rodríguez, quien aseguró que la situación económica y política estatal era delicada debido a la baja cantidad de aportaciones fiscales, las falencias del poder y los gastos poco prudentes ejercidos en la administración jarista (Blázquez, 1986, p. 6014).

Los productos más evidentes de este proyecto modernizador jarista fueron las grandes obras constructivas, orientadas a “la educación rural, la comunicación, hospitales a nivel de especialidades, urbanización de las ciudades y construcción de nuevos conjuntos arquitectónicos para la cultura, el deporte y el esparcimiento, difusión radiofónica e incremento de publicaciones” (Corzo, 1995, p. 111). Con el fin de que aportaran a su proyecto cultural y educativo, el gobernador invitó a los jóvenes estridentistas, nombrando como secretario de Gobernación a Manuel Maples Arce, lo que permitió que Xalapa se transformara en un laboratorio para el proyecto modernizador; incluso desde este movimiento se la empezó a denominar

como Estridentópolis, no sin provocar tensión con otros grupos de intelectuales xalapeños. A pesar del apelativo literario dado a la capital, en realidad las condiciones urbanas aún eran deficientes, los servicios funcionaban intermitentemente y se mantenía un paisaje urbano provincial que difícilmente cambiaría en los tres años de gobierno de Jara.

El proyecto urbano modernizador solicitado por el general Jara en la zona sur de la ciudad debía congregar una zona universitaria (aunque la Universidad Veracruzana se constituyó solo hasta 1944), un fraccionamiento para los docentes y el Estadio Xalapeño. El proyecto recayó en manos del ingeniero Modesto C. Rolland, quien lo denominó como: la ciudad jardín, la ciudad universitaria y el Estadio Xalapeño (figura 3). A pesar de que el proyecto tuvo la intención de beneficiar a la sociedad, recibió comentarios en contra basados en la premisa de que el gasto público en las obras constructivas era excesivo en una época de “precariedad” financiera estatal (Palafox, 2016).

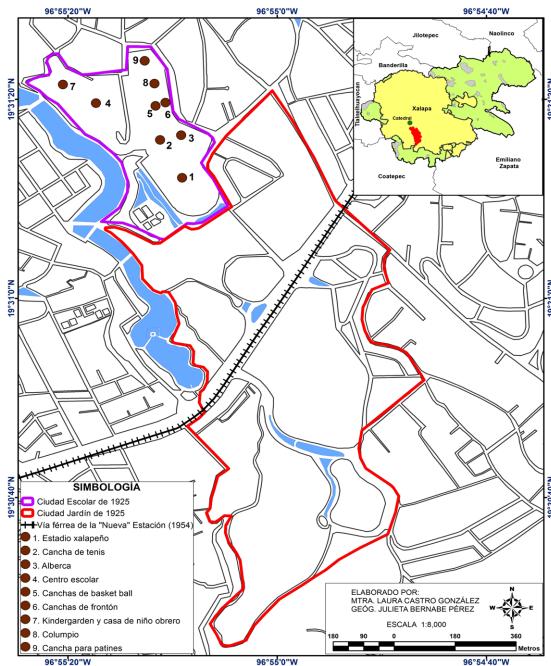
Como mencionó Jara en un documento de 1925, los objetivos del proyecto urbano eran:

- Proporcionar a la clase estudiantil el espacio para su desarrollo integral como ciudadanos, conjuntando los espacios dedicados a las actividades académicas con espacios dedicados a actividades deportivas; el principal era el Estadio Xalapeño, donde se desarrollarían los deportes “terrestres”, que era complementado con una alberca cerca de los Lagos del Dique para realizar deportes “acuáticos”. Este primer fragmento del proyecto se denominó “ciudad escolar”.
- Resolver el problema de la vivienda para los profesores de la universidad de manera práctica y científica reinterpretabando el modelo urbano de las ciudades jardín inglesas en el contexto local.
- Conectar más eficientemente hacia la ciudad “antigua” de Xalapa a través de un puente de concreto armado construido hacia el Parque Juárez.

La elección de la ciudad de Xalapa como sede del proyecto de la universidad se debió a sus características climáticas, de población y de comunicación favorables a la educación. Por otro lado, la descripción y los objetivos de la ciudad jardín para Xalapa coincidieron con la interpretación que el ingeniero Modesto C. Rolland (1921) tuvo sobre el modelo de ciudad jardín inglés; con este tipo de vivienda urbana se buscó proporcionar al profesorado de la universidad casas modernas que representaran un “nuevo plan de vida que trat[ó] de desarrollar el Gobierno de Veracruz, [...] [revelando] en el orden práctico y científico, todo lo que puede hacerse por resolver el problema de la casa” (Jara, 1925, p. 3). Tal proyecto no solo se orientó a una disposición arquitectónica y urbanística de las viviendas, sino más

bien a incorporar las ideas sociales de Ebenezer Howard (1902) sobre las ciudades jardín al contexto regional, por lo cual la propuesta de Rolland incluyó un modelo de organización económica cooperativista; además el Gobierno estatal eliminó la especulación sobre el valor de la tierra al incorporar en el costo de los terrenos solo los "gastos de urbanización, comunicaciones, saneamiento, agua, luz y demás servicios; pero sin pretender que el Gobierno de Veracruz obtenga ganancia alguna" (Jara, 1925, p. 3), para beneficiar a las clases trabajadoras.

**Figura 3. Reconstrucción del proyecto de la ciudad jardín, la ciudad escolar y el Estadio Xalapeño**



Fuente: elaboración propia sobre el plano de Catastro de Xalapa del 2010.

Esta propuesta social y económica distinguió el proyecto de Xalapa de otras propuestas urbanas bajo el mismo modelo de ciudad jardín, como la colonia Chapultepec Heights Country Club, realizada por José Luis Cuevas en la Ciudad de

Méjico, que se destacó por su gran visión empresarial similar a la de los suburbios de Estados Unidos, al lotificar grandes extensiones de terreno con el fin de obtener plusvalías. El conjunto era una colonia residencial de clase alta, ofertada incluso como una buena inversión en bienes raíces de la capital (Sánchez, 2015).

En su revista *Horizonte*, Manuel Maples Arce explicó la esencia del proyecto xalapeño:

La Universidad Veracruzana (institución en proyecto) va a ser el laboratorio espiritual de las ideas nuevas que actualmente comueven el mundo; un almácigo de intelectualidades empeñadas hacia el deseo de dar su vigoroso esfuerzo a los abandonados y a los débiles; una escuela que prepare una ciencia apostólica para terminar con el parasitismo de las profesiones y con la explotación del pueblo. (Citado por Hernández, 1986, p. 41)

Del proyecto de la ciudad jardín y la ciudad escolar de Rolland se realizaron algunos trabajos en vías de comunicación:

[...] se asfaltó a base de concreto, la parte alta de su rededor; macadamización y petrolización de su entrada y asfaltación a base de concreto, de la rampa de la misma entrada; conformación del talud y colocación de césped en las calles tangentes izquierda y derecha del estadio y calzada que conduce al puente del Dique; trabajos de construcción del puente de la presa del Dique que unirá la parte sur de la ciudad con la apertura de una nueva calle que pasando por la Colonia Felipe Carrillo Puerto y terrenos de la Casa de Campo, saldrá a la Avenida Bolívar por la parte que da frente a los edificios de la estación del FCI [Ferrocarril Interoceánico]; construcción de la calzada que conducirá a la Ciudad Jardín; ampliación de la Calle de San Miguel. (Blázquez, 1986, p. 5900)

El único edificio que se construyó fue el Estadio Xalapeño, a pesar de que, según el informe de gobierno del general Jara, la construcción del proyecto completo parecía prácticamente consolidada, pues ya se habían recibido diversas solicitudes de compra, aunque no se había determinado el valor de cada lote; solo se esperaba solucionar el saneamiento de la ciudad para iniciar su construcción, y ya se tenían los diversos estudios previos, de niveles y drenajes, por parte de la Delegación de Ingenieros del Departamento de Fomento y Obras Públicas. Además, en el AGEV se menciona un convenio contraido entre el Gobierno del Estado de Veracruz y la compañía constructora Latino-Americana S. A. de Tampico para construir el camino carretero Perote-Veracruz, la ciudad jardín y el edificio de la universidad (AGEV, Fondo Gobernación, Fomento, Mejoras y Obras Públicas, caja 119).

## El Estadio Xalapeño como representante de la arquitectura moderna

El documento donde se describe el proyecto de 1925, firmado por Heriberto Jara, se redactó una vez concluida la obra del Estadio Xalapeño, ya que se anexaron fotografías tomadas por Atanasio D. Vázquez<sup>4</sup> sobre su proceso constructivo (figura 4a). La construcción del Estadio Xalapeño inició el 28 de junio de 1925; al momento de realizar las primeras paladas se observaba un paisaje aún rural en la zona de la ciudad seleccionada para realizar este gran proyecto urbano moderno.

Las instalaciones hidráulicas aún representaban un reto a resolver en la antigua ciénega; a pesar de los trabajos realizados durante la gestión de Tejeda, fue necesario colocar un tubo de concreto de un metro de diámetro que desembocara hacia el valle más bajo del sur de la ciudad, y que cuyo uso futuro sería transportar las aguas negras del centro de la ciudad (figura 4b), pero en ese momento se utilizó para conectar la red de drenajes colocados a lo largo de la gradería y en la misma pista del estadio (figuras 4c y 4d).

La planta del inmueble tiene forma de herradura. En la zona semicircular, se construyó una cubierta de concreto armado sostenida sobre 35 columnas centrales, se dejó un volado de diez metros sobre las gradas interiores y de cinco hacia el exterior del inmueble y se cubrieron así un total de 3000 metros cuadrados, mientras que en los lados rectos se dispuso una gradería continua por tramos, con el fin de romper con la monotonía y rigidez de la línea y dar “la impresión de movimiento y vida por no decir de descanso y frescura, a los espectadores” (Jara, 1925) (figura 4c). La instalación eléctrica se dejó oculta a lo largo del estadio buscando ofrecer correcta iluminación tanto hacia dentro del edificio como hacia el exterior, esto a pesar de los problemas y inefficiencias que aún existían en la ciudad en cuanto a dicho servicio.

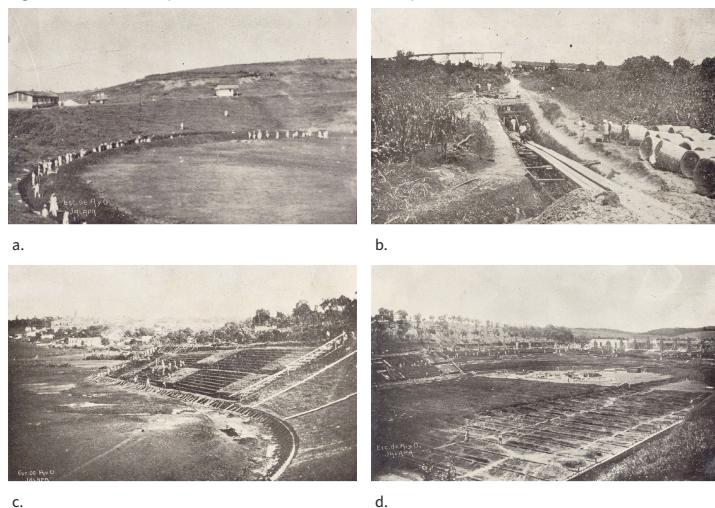
Además, se planeó el acceso por calles pavimentadas con concreto y asfalto que darían entrada a los automóviles hasta dicho recinto, con una zona para estacionarlos; de igual manera, aunque en el resto de la ciudad, y especialmente en las nuevas colonias, gran parte de las vialidades aún no se habían pavimentado.

La velocidad de su construcción resultó inaudita para mediados de los 20. Fue inaugurado el 20 de septiembre de 1925, tan solo 78 días después del inicio de la obra, gracias al recurso financiero que se le destinó, la gran cantidad de mano de obra empleada, y la incorporación de los nuevos sistemas y materiales constructivos modernos como el concreto armado. Para ello, fue necesaria la insta-

<sup>4</sup> Ferrocarrilero con simpatías por el movimiento campesino que fue el fotógrafo oficial durante los gobiernos de Adalberto Tejeda y Heriberto Jara. Para conocer mayor información véase Rashkin (2015).

lación de una planta mezcladora de concreto en la parte superior de una loma contigua y el concreto se transportaba a través de un puente de servicio a la obra (figura 5a). Se utilizó una gran cantidad de madera tan solo en el cimbrado de la emblemática losa de concreto para el techo, que fue colada monolíticamente (figuras 5b y 5c) por trabajadores en dobles turnos, lo que explica que aún en la actualidad la losa no presente problemas estructurales, sino más bien algunos detalles de tipo estético por falta de mantenimiento.

**Figura 4.** Adecuaciones para la construcción del Estadio Xalapeño

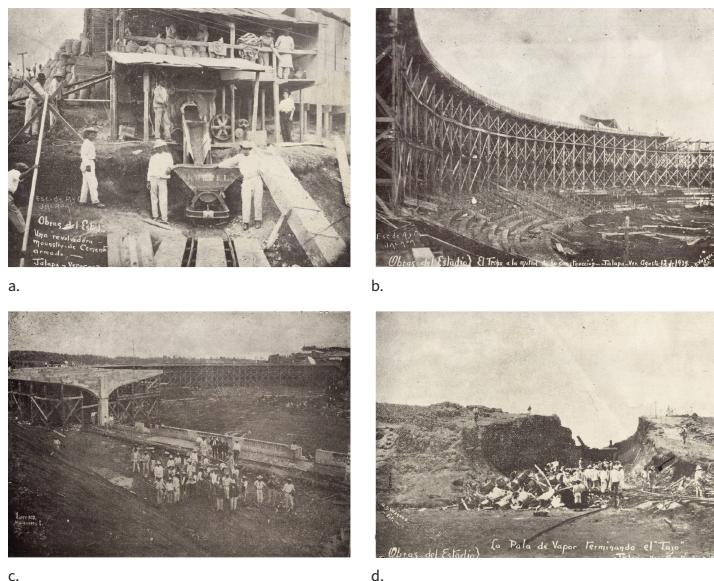


**Nota:** a. Primeras paladas (28 junio 1925). b. Salida del túnel por donde pasaba el tubo de concreto. c. Trabajo en gradas. d. Trabajos de drenaje en el piso del estadio.

**Fuente:** fotografías de Atanasio D. Vázquez (acervo documental de la Biblioteca Lerdo de Tejada).

Junto con la construcción del estadio, se llevó a cabo la obra del tajo (figura 5d), que tuvo como fin cortar la loma cercana al estadio con una excavadora a vapor para conectar dicha zona con los Lagos del Dique; en la actualidad se mantiene este vestigio en el paisaje urbano del sur de la ciudad. Aunque el estadio se inauguró en 1925, según una serie de legajos para cobrar al Gobierno estatal encontrados en el AGEV, los trabajos alrededor de las lomas del estadio y en terrenos de la ciudad jardín se continuaron realizando y pagando hasta el 13 de mayo de 1926 (AGEV, Fondo Gobernación, Fomento, Mejoras y Obras Públicas, caja 216).

Figura 5. Proceso constructivo del estadio



Nota: a. Planta mezcladora de concreto en el inicio del puente de servicio. b. Colado de gradería y cimbrado del techo. c. Estructura del techo y primeros descimbrados. d. Obras del tajo que comunicaría el estadio con el dique.

Fuente: acervo documental de la Biblioteca Lerdo de Tejada.

Estos últimos trabajos se realizaron a pesar de que ya se había retirado el ingeniero Rolland de la construcción, por lo que no sorprende que posteriormente se comunicara para dar varias observaciones al respecto:

- Consideró que las esculturas que se localizaron sobre la tribuna monumental se encontraban fuera de lugar; además, que los bajo relieves estaban desproporcionados con respecto a las líneas del estadio, y las “columnitas” parecían caricaturas con respecto a la obra moderna.
- El estado de descuido de la pista provocaba que las tomas de aguas se volvieran obstáculos, y además debería de extenderse fuera de las columnatas para cumplir con las dimensiones estándar de cualquier estadio mundial, y adecuarse una tangente a un lado.

- La pérgola original se localizó dentro de una composición geométrica que otras dos construcciones posteriores rompieron, junto con los letreros comerciales que se instalaron alrededor del inmueble.
- La instalación eléctrica original se planeó de manera subterránea pero los cables eléctricos posteriores en las calles laterales afectaron la estética del edificio.

## Conclusiones

A pesar de las observaciones negativas realizadas por el ingeniero Rolland en torno a la hondonada localizada al sur de la ciudad como un espacio antihigiénico, conocer la transformación de la ciénega de Melgarejo en el actual Estadio Xalapeño Heriberto Jara Corona permite entender su unicidad y su relevancia histórica, simbólica y patrimonial.

Por una parte, el estadio posee un valor de uso, ya que refleja la aplicación de los avances tecnológicos de la época en la elaboración de materiales de construcción, y su uso a través de sistemas constructivos modernos. El concreto armado, utilizado en la totalidad del edificio como su sistema estructural, no era muy común a principios del siglo xx en México, por lo que esta construcción fue una de las primeras en incorporarlo, y, notablemente, permanece en uso hasta la actualidad. La singularidad de su proceso constructivo se remonta a la primera intervención llevada a cabo por el ingeniero Boone con los procesos de relleno, compactación y nivelación realizados en la ciénega; se continuó en 1925 con la introducción de instalaciones hidráulicas, sanitarias y eléctricas en preparación para el futuro crecimiento de la ciudad hacia la zona sur; y culminó con el armado y colado de una losa monolítica de 3000 metros cuadrados en el sector semicircular, apoyada en pilares armados para lograr amplios claros volados hacia dentro y fuera del estadio, al igual que con la disposición de las graderías pertinentes.

Por otra parte, se puede observar en el estadio un valor formal; su ornamentación era básica, solo en los jarrones que coronaban las graderías tenía un estilo arquitectónico neoclásico, lo que junto con el concreto le otorgó una estética moderna. La construcción recibió reseñas positivas en distintas publicaciones dedicadas a la construcción en México, que se refirieron al ingeniero Rolland como especialista en concreto y a su obra xalapeña como gran ejemplo de construcción moderna. Igualmente, las nuevas corrientes artísticas, como el movimiento estudiantista, resaltaron en varias ocasiones la importancia del estadio como referente de la modernidad mexicana, así como sus valores estéticos, aunque cabe resaltar que el estadio sí buscó adaptarse a los valores más conservadores de la sociedad xalapeña y su contexto artístico.

En cuanto a su valor simbólico, el estadio representó los anhelos de modernización posrevolucionaria del gobierno jarista, la interpretación de Rolland del modelo de ciudad jardín de Ebenezer Howard y su aplicación en la provincia

mexicana, de lo cual resultó ser uno de los pocos ejemplos mexicanos; además, fue un intento por solucionar las nuevas problemáticas urbanas que iban surgiendo y otorgar justicia social a los grupos más vulnerables. A pesar de las críticas que recibió la inversión en esta construcción durante el gobierno jarista, tan solo unos años después del cuartelazo que lo removió del poder, ya se hacía referencia al estadio como el gran legado de Jara; así se convirtió en un hito urbano que durante casi 100 años ha acogido tanto hechos locales, como grandes eventos políticos, sociales, culturales y deportivos.

En el 2014, el Estadio Xalapeño fue modificado durante la gestión del gobernador Javier Duarte de Ochoa (2010-2016) para adaptarlo a las especificaciones técnicas de los Juegos Centroamericanos y del Caribe celebrados en Veracruz; la reforma generó preocupación y descontento en diversos sectores académicos y sociales de la ciudad, ya que se modificó la construcción original y así se dificultó su preservación original. En la actualidad, si bien el inmueble sigue en uso, es susceptible al deterioro natural, a las actividades cotidianas y los factores ambientales.

Todo lo anterior refuerza la necesidad de proteger y conservar dicho inmueble, ya que cumple con los valores que, según varios autores, son necesarios para considerar una construcción como patrimonio cultural. Es posible afirmar, después de este recorrido histórico, que el Estadio Xalapeño Heriberto Jara Corona es un representante único de la arquitectura moderna mexicana y reflejo de la identidad cultural xalapeña.

## Referencias

- Aboites, L. y Loyo, E. (2010).** La construcción del nuevo Estado, 1920-1945. En El Colegio de México, *Nueva historia general de México* (pp. 595-651). El Colegio de México.
- Archivo General del Estado de Veracruz (AGEV).** Fondo Comisión Agraria Mixta. Xalapa, México.
- Archivo General del Estado de Veracruz (AGEV).** Fondo Gobernación, Fomento, Mejoras y Obras Públicas. Xalapa, México.
- Ballart, J. (2005).** Patrimonio y museos en la historia. En J. Ballart y J. Juan, *Gestión del patrimonio cultural* (pp. 27-57). Ariel.
- Blázquez, C. (comp.). (1986).** *Estado de Veracruz: informes de sus gobernadores, 1826-1986* (tomos x, xi). Gobierno del Estado de Veracruz.

- Broca, A. (2015).** El Estadio Jalapeño: otro punto de vista. En I. San Martín y F. Winfield (comps.), *México-Veracruz, miradas desde adentro y hacia afuera: interpretaciones regionales y nacionales del Movimiento Moderno*. Documomo y Universidad Veracruzana.
- Contreras, X. (2011).** *La identidad nacional en la construcción de los espacios públicos en la ciudad de Xalapa, Ver. 1920-1950: el estadio Jalapeño “Heriberto Jara Corona”* [tesis de grado]. Universidad Veracruzana.
- Corona, A. (1998).** *Ensayo sobre el proyecto*. Kliczkowski.
- Corzo, R. (1995).** El ayuntamiento de Xalapa durante el régimen de Heriberto Jara. En A. Juárez G. Bermúdez, C. Blázquez y R. Corzo, *Las ferias de Xalapa y otros ensayos* (pp. 89-135). Instituto Veracruzano de Cultura.
- Gallo, R. (2014).** *Máquinas de vanguardia*. Sexto Piso.
- Gobierno del Estado de Veracruz. (1923).** *Estado de Veracruz*. Editora Gobierno del Estado de Veracruz.
- Hernández, A. (1986).** *Xalapa de mis recuerdos*. Universidad Veracruzana.
- Hobsbawm, E. (2007).** *Historia del siglo xx: 1914-1991*. Crítica.
- Howard, E. (1902).** *Garden cities of to-morrow*. Swan Sonnenschein and Co. Ltd.
- Inegi. (1921).** Censo General de Habitantes 1921. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/1921/>
- Inegi. (1930).** Quinto Censo de Población 1930. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/1930/>
- Jara, H. (1925).** *Jalapa-Enríquez. Sus obras: la Universidad Veracruzana, el Estadio, la Ciudad Jardín*. Gobierno del Estado Libre y Soberano de Veracruz.
- Kostof, S. (1988).** *Historia de la arquitectura* (tomo 1). Alianza.
- Llull, J. (2005).** Evolución del concepto y de la significación social del patrimonio cultural. *Arte, Individuo y Sociedad*, 17, 177-206.
- López, P. (2018, 24 de agosto).** *Del centro a la colonia popular-expansión urbana xalapeña, 1924-1937* [ponencia]. Coloquio El Derecho a la Ciudad. Univer-

- sidad Veracruzana, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales.
- Lynch, K. (2015).** *La imagen de la ciudad*. Gustavo Gili.
- Martí, D. y Winfield, F. (2013).** Urbanismo y modernidad: las influencias de las ciudades jardín en México, 1921-1930. *Revista Arquitectura del Sur*, 31(44), 34-47.
- Martínez, Z. (2014).** ¿Estridentópolis? Acercamiento a la ciudad moderna y a su ser urbano desde la vanguardia [tesis de maestría, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco]. <https://zaloamati.azc.uam.mx/handle/11191/2503>
- Niembro, A. (2014).** La construcción del Estadio Xalapeño. *Revista RUA*, 11, 45-48.
- Palafox, N. (2016).** La seducción del concreto: el Estadio Xalapeño en tres publicaciones periódicas. *Cuadernos Americanos*, 156, 195-212.
- Pappe, S. (2006).** *Estridentópolis: urbanización y montaje*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Pratz, Ll. (2004).** *Antropología y patrimonio*. Ariel.
- Rashkin, E. (2015).** *Atanasio D. Vázquez: fotógrafo de la posrevolución en Veracruz*. Instituto Veracruzano de la Cultura.
- Sánchez, M. (2015).** Las Lomas de Chapultepec, análisis de su trazo urbano a partir de fuentes cartográficas. En M. Dávalos y M. P. Iracheta, *Barrios y periferia: espacios socioculturales siglos XVI-XXI*. El Colegio Mexiquense A. C.
- Terán, J. A. (1991).** Hacia una nueva historia de la arquitectura. *Ars longa: Cuadernos de Arte*, 2, 21-28.
- Unesco. (1972).** Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural. <https://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf>
- Unesco Etxea. (2004).** *La Unesco y el patrimonio mundial*. <https://www.unetxea.org/dokumentuak/UNESCOPEtromonio.pdf>
- Winfield, F. (2010).** *Arquitectura y modernidad en el Estado de Veracruz, 1925-2000: expresiones e interpretaciones locales*. Universidad Veracruzana.



## ***Habitus ambulante y movilidad socioespacial en la periferia de Lima***

 **Gerardo Dante Regalado Regalado.**

Docente de la Universidad Nacional de Ingeniería, Lima, Perú y de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, Lima, Perú.

Magíster en Ciencias con mención en Planificación y gestión urbana y regional, Universidad Nacional de Ingeniería, Lima, Perú.

Correos electrónicos: gerardo.regalado.r@uni.edu.pe capregalado@gmail.com

**Recibido:** 13 de julio de 2023. | **Aprobado:** 13 de mayo de 2024. | **Publicado:** 7 de octubre de 2024.

### **Resumen**

Las ciudades latinoamericanas presentan casos notables de fragmentación socioespacial, producto de un acostumbrado urbanismo fragmentador que quiebra el tejido urbano. En ese contexto, en las periferias de ciudades como Lima surgen diversas prácticas sociales, como la movilidad socioespacial cotidiana de sujetos en movimiento que, desde la mirada Bourdieusiana, expresan un *habitus* ambulante, diferente y diferenciador entre los sujetos que se desplazan, y que, a partir de su recursividad consolidada, crean un campo de movilidad urbana cotidiana, lugar de luchas por lograr el desplazamiento o la ruta más conveniente. La presente investigación analiza las características del *habitus* ambulante de un grupo específico de personas que realizan desplazamientos cotidianos hacia un destino determinado, identificados aquí como vendedores informales de La Paradita (VIP) de la zona 2 de Tahuantinsuyo (distrito de Independencia, en el norte de Lima). Mediante un diseño cuali-cuantitativo enfocado en la etnometodología, se establece que su *habitus* ambulante subyace en las condiciones socioeconómicas precarias y desiguales de la estructura social en que están inmersos y en el estado semiconsolidado de su entorno urbano inmediato. Estas circunstancias les imponen la necesidad de desarrollar las estrategias requeridas para realizar el desplazamiento en una ruta determinada. A través de su persistente práctica cotidiana de movilidad socioespacial, los sujetos observados establecen un campo de movilidad urbana cotidiana específico en su búsqueda por alcanzar un espacio urbano que les otorgue reproducción social como urbanitas.

**Palabras clave:** urbanismo, espacio urbano, práctica cotidiana, campo de la movilidad urbana cotidiana, capital de motilidad urbana.



El autor ha declarado que no existe conflicto de intereses.

## **Ambulant Habitus and Socio-Spatial Mobility in Lima's Periphery**

### **Abstract**

Latin American cities exhibit notable cases of socio-spatial fragmentation due to the usual fragmenting urbanism that disrupts the urban fabric. In this context, diverse social practices emerge in the peripheries of cities like Lima, such as the daily socio-spatial mobility of individuals. From a Bourdieusian perspective, this practice expresses an ambulant habitus, different and differentiating among the people who move. With their recursiveness, they create a field of daily urban mobility, a spaceplace of struggles to achieve the most convenient route or displacement. The research analyzes the characteristics of the ambulant habitus of a specific group of people who make daily journeys to a determined destination. This group is identified as informal vendors of the Pardita (vip, by its acronym in Spanish) in zone 2 of Tahuantinsuyo (district of Independencia, in northern Lima). Through a quali-quantitative design focused on ethnometodology, it is established that their ambulant habitus underlies the precarious and unequal socioeconomic conditions of the social structure in which they are immersed and the semi-consolidated state of their immediate urban surroundings. These circumstances impose on them the need to develop strategies to move along a specific route. Through their persistent daily practice of socio-spatial mobility, the observed individuals establish a specific field of daily urban mobility in their quest to reach an urban space that grants them social reproduction as urbanites.

**Keywords:** urbanism, urban space, daily practice, daily urban mobility field, urban mobility capital, urban environment.

## ***Habitus itinerante e mobilidade socioespacial na periferia de Lima***

### **Resumo**

As cidades latino-americanas apresentam casos notáveis de fragmentação socioespacial, produto de um urbanismo fragmentador habitual que rompe o tecido urbano. Neste contexto, nas periferias de cidades como Lima, emergem diversas práticas sociais, como a mobilidade socioespacial diária dos sujeitos em movimento que, na perspectiva Bourdieusiana, expressam um *habitus* itinerante, diferente e diferenciador entre os sujeitos que se movem, e que, a partir de sua recursividade consolidada, criam um campo de mobilidade urbana cotidiana, um lugar de lutas para alcançar o deslocamento ou percurso mais conveniente. A presente pesquisa analisa as características do *habitus* itinerante de um grupo específico de pessoas que realizam deslocamentos diárias para um determinado destino, aqui identificados como *vendedores informais da Parada* (VIP) da zona 2 de Tahuantinsuyo (distrito de Independência, no norte de Lima). Através de um desenho quali-quantitativo centrado na etnometodologia, estabelece-se que o seu *habitus* itinerante fundamenta as condições socioeconómicas precárias e desiguais da estrutura social em que estão imersos e no estado semiconsolidado do seu ambiente urbano imediato. Estas circunstâncias impõem-lhes a necessidade de desenvolver as estratégias necessárias para viajar numa rota específica. Através de sua persistente prática cotidiana de mobilidade socioespacial, os sujeitos observados estabelecem um campo específico de mobilidade urbana cotidiana em sua busca por alcançar um espaço urbano que lhes garanta a reprodução social como urbanistas.

**Palavras-chave:** urbanismo, espaço urbano, prática cotidiana, campo da mobilidade urbana cotidiana, capital da mobilidade urbana.

## Introducción

La vida urbana, o el urbanismo como forma de vida, requiere relaciones, asociaciones, interacciones, correspondencias, nexos, vínculos y toda situación que asegure la reproducción social. Entre estas se encuentra el acto social del movimiento y el desplazamiento, ejercido por un sujeto social que se mueve, constituyéndose en la práctica cotidiana de la movilidad socioespacial.

El urbanismo fragmentador puede entenderse como una práctica social que promueve desigualdades marcadas por una configuración físico-espacial basada en la adición morfológica de tejidos urbanos debido a la *voluntad colectiva* sobre el núcleo consolidado de las urbes. Esto expresa una diferenciación social de dos caras: una que expresa riqueza, confort, comodidad, y otra que evidencia pobreza y miseria, dos polos altamente diferenciados pero que plantean una relación biúnica entre ellos. De esta forma, se establecen procesos de subordinación, diferenciación, jerarquización, precariedad y pobreza urbana frente al acceso a los servicios urbanos básicos, y en especial al espacio urbano, como consecuencia de procesos de desplazamientos cotidianos.

En ese sentido, el espacio urbano, sociológicamente hablando, representa un lugar que se imagina, planifica, construye, materializa, comunica, que sirve de alojamiento de símbolos, de proyectos o modelos, de una manera de vivir, y una representación de elementos de una o varias culturas. Todo esto se incorpora como parte inherente de los diversos grupos sociales y colectividades, e implica el reconocimiento de distintas culturas y subculturas como elementos diferenciadores y diferenciados que construyen formas de ser y conducirse por la ciudad (Martínez López, 2005, p. 135). Al respecto, la movilidad en las urbes es un factor que organiza y redefine los distintos patrones culturales y subculturas que se dan cita en la ciudad. Estos, a su vez, rediseñan la forma de percibir, actuar y sentir las distintas necesidades de desplazamientos, lo que determina cambios en la apropiación del espacio urbano y en el valor de las prácticas sociales del movimiento (Ramírez Ibarra, 2020, p. 70).

Los vínculos que se desarrollan dentro del espacio urbano al desplazarse tienden a diferenciarse entre: elementales, aquellos que alteran de forma directa la subjetividad del individuo y que expresan vínculos concretos, cordiales, expresivos, emotivos e irrationales y que por ende están relacionadas con la moral, las creencias y las costumbres (todas estas subyacen en las emociones y los hábitos); y los complementarios, asociados intrínsecamente a la vida en la urbe (Crespo García, 2013, p. 149), es decir, actividades de producción, consumo, intercambio y gestión que aseguren la reproducción social. En esa misma línea, la movilidad urbana cotidiana está intrínsecamente vinculada a los espacios urbanos, a las personas y a las actividades urbanas, y pone de manifiesto dos componentes vitales del ser humano: interiorizar los impulsos de la experiencia objetiva del movimien-

to (vínculos elementales) y exteriorizar la función del cuerpo en sus formas de desplazamientos (vínculos complementarios) en cuanto a sus relaciones con el mundo social (Ramírez Ibarra, 2020, p. 70).

Las relaciones elementales o primarias se originan a partir de los vínculos de convivencia necesaria y obligada. Estas son relaciones que, aunque no se busquen activamente, se establecen de todos modos. Las relaciones familiares, vecinales o barriales se fundamentan en relaciones de tipo elemental y se expresan básicamente en el espacio y geografía de lo local. En otras palabras, son espacios cuya naturaleza se encuentra conformada de sentimientos, tradiciones, creencias y una narración propia. El barrio es, en este sentido, una estructura de vínculos subjetivos, caracterizada por la cercanía y la convivencia dentro de un espacio claramente delimitado, que no requiere de formalidad alguna (Crespo García, 2013, p. 149). De esta forma, la movilidad socioespacial es un fenómeno que busca esa conectividad de espacios íntimos, sociales y colectivos entre los barrios en función de su cercanía, e impulsa conductas de relacionamiento y de desplazamientos que aseguran la reproducción social (Ramírez Ibarra, 2020, p. 70).

Evidentemente, el vínculo entre lo subjetivo (relación primaria) y lo objetivo (relación complementaria) influye en la condición de apropiación, es decir, en la capacidad de interpretar su grado de movilidad de manera que le otorgue acción social sobre otros individuos.

La relación primaria imbuida de sentimientos puede establecer un vínculo con las relaciones complementarias sujetas a intereses de orden lógico, y puede determinar un comportamiento cuya lógica social responda a un interés interiorizado (García Jerez, 2016, pp. 18-19). Este vínculo define un *habitus* ambulante que, a partir del orden lógico que se expresa en una actitud de supervivencia en un tejido urbano desintegrado por un urbanismo fragmentador, ejecuta una práctica de movilidad urbana cotidiana desde y hacia un espacio de oportunidades con el fin de asegurar la satisfacción de una necesidad vital guiada por un interés interiorizado debido a sus condiciones de necesidad.

Es conveniente anotar también que el *habitus*, en la definición básica del concepto, es concebido por Bourdieu (citado en Rizo, 2006) como “el principio generador de prácticas sociales [que] permite superar el problema del sujeto individual al constituirse como lugar de incorporación de lo social en el sujeto” (p. 1). En ese mismo sentido, se puede inferir que el *habitus* ambulante es un principio generador de prácticas sociales de movimiento que se incorpora en el “individuo que se desplaza y que interioriza una acción social de movimiento” (Rizo, 2006, p. 1).

Para Bourdieu (1998), el *habitus* es “una estructura estructurante, que organiza las prácticas y la percepción de las prácticas [y] es también una estructura es-

structurada: el principio de división de clases lógicas que organiza la percepción del mundo social" (p. 170). En esa misma dirección, para Wacquant (2022) el *habitus* está definido como "inclinaciones adquiridas, duraderas y transponibles para actuar, pensar y sentir de formas definidas... para reproducir o transformar la geometría de las categorías mentales, los lugares sociales y los lugares de la ciudad" (pp. 827-828).

En este punto se puede definir el *habitus* ambulante como una estructura estructurante y estructuradora que ordena la práctica social del movimiento, que establece una forma de percibir, sentir y actuar en el mundo social, que se mantiene en el tiempo, y donde las prácticas pueden ser apropiadas e intercambiadas para cambiar la apreciación del mundo social y urbano.

Además, el *habitus* ambulante es una conducta que antecede a la acción social de desplazarse, una intención que se produce sin acudir a la conciencia misma del desplazamiento. También es un manipulador del movimiento involuntario que actúa con premeditación y modifica el espacio social de la movilidad urbana cotidiana porque es el resultado de un aprendizaje continuo del espacio urbano como una estructura objetivable, como una manufactura social que se interioriza y se mantiene activamente hasta que su naturaleza se modifique (Bourdieu y Passeron, citado en Cerón, 2019, p. 315).

En ese sentido, no puede entenderse cómo ha sido producido el *habitus* ambulante, pero se puede reconocer que es producto de la naturaleza humana, que busca cambiar de lugar en el tiempo, es un saber utilitario destinado al desplazamiento creado *ex nihilo*. En palabras de Bourdieu (2012), "es un conocimiento práctico que no contiene el conocimiento de sus propios principios" (p. 243).

Por otro lado, el *habitus* ambulante se encuentra constantemente afectado en su naturaleza y estructura por las experiencias socioculturales que suceden o se manifiestan en el espacio urbano, y es así como puede cambiar su estructura. El *habitus* ambulante se mantiene en el tiempo pero su estructura no es perdurable, se transforma (Bourdieu y Wacquant, 2005, p. 195).

De este modo, el *habitus* ambulante se configura a partir del ejercicio de la práctica de la movilidad socioespacial y, en sentido opuesto, el espacio social donde se desarrollan los desplazamientos es consecuencia de esa práctica (Ritzer, 2002, p. 494).

Sin embargo, la práctica de movilidad socioespacial está vinculada al espacio urbano. Al respecto, Wacquant indica que todo espacio urbano tiene categorías que pueden separarse en tres dimensiones espaciales: categorías cognitivas (espacio simbólico); categorías sociales (espacio social), otorgadas por el capital de motilidad urbana —aquel medido por su nivel de accesibilidad al entorno urbano, habilidades

y competencias del individuo y el nivel de apropiación de su capacidad de desplazamientos (García Jerez, 2016, pp. 25-26)—; y además está sujeto a descripciones físicas mensurables, pertenecientes a categorías urbanísticas relacionadas con la ruta o el espacio urbano para el movimiento (espacio físico). Este último se encuentra implicado en la acción social del desplazamiento. A su vez, las tres dimensiones intercambian funciones, impactan y se desarticulan como consecuencia de los enfrentamientos en cada uno de estos espacios y entre estos mismos (Wacquant, 2022, p. 821). Por lo tanto, se considera que el espacio urbano es un espacio trivalente.

La naturaleza simbólico-espacial del espacio urbano está referida a valores epistémicos que permiten examinar la experiencia y efectuar clasificaciones de lugares, objetos, actividades e individuos que se encuentra durante la ruta, y condensarlas en una rejilla cognitiva que diseña nuestra forma de pensar, actuar y de conducirnos en el espacio urbano (Wacquant, 2022, p. 821).

La naturaleza socioespacial del espacio urbano se edifica y reedifica a partir de la participación de los agentes o de los colectivos de la sociedad que realizan desplazamientos cotidianos y que se organizan en esa espacialidad. Para ello, también toman en cuenta el capital de motilidad urbana que les otorga una ubicación, posicionamiento y jerarquía. “Este espacio social puede ser transformado por los agentes en su interacción y contienda” (Bourdieu, 1997, p. 17).

Asimismo, la naturaleza social del espacio urbano tiene una relación directa con la práctica social, específicamente con la práctica cotidiana de movilidad socioespacial porque esta se encuentra imbuida en la vida diaria del ser humano, en su existencialidad (Bourdieu, 1998, p. 169). Sin embargo, se entiende que la naturaleza socioespacial se constituye a partir de tres dimensiones: 1) diversos agentes, 2) diversos capitales de motilidad que ostentan los agentes, y 3) el aumento o disminución del capital en un periodo determinado de tiempo (Bourdieu, 1997, p. 29).

Además, la naturaleza socioespacial del espacio urbano es la condición progenitora de la que emerge la noción de campo, que es una tipología particular de espacio social. En este caso, el campo de la movilidad urbana cotidiana es un espacio social autónomo y autogobernado con una estructura configurada por la posición que los agentes toman en relación con su capital de motilidad urbana y el *habitus* ambulante que realizan cotidianamente para alcanzar la movilidad urbana cotidiana. En dicho campo de fuerzas y contiendas se establece una bipolaridad entre los que “pierden” el bien en juego (el desplazamiento) y los que lo “ganan” (Wacquant, 2022, p. 821).

Por tanto, el campo de la movilidad urbana cotidiana es un espacio de juego, una fábrica social ficticia contraria a la razón, un artificio al cual se recurre en su plenitud y libertad, que se expresa de forma clara en el tiempo y en un espacio

claramente delimitado y fuera de lo común. Por lo tanto, ingresar a este juego implica aceptar una especie de convenio o acuerdo tácito, aunque puede ser explícito (Bourdieu, citado en García Jerez, 2016, p. 19).

Luego, en esa línea de razonamiento, el campo de la movilidad urbana cotidiana, al ser un espacio de naturaleza trivalente que se construye de forma diaria sin guardar una lógica racional y una estructura material, se constituye en un instrumento autónomo que detenta principios generales y específicos. Ese campo también define y delimita un tiempo y un espacio fuera de un orden establecido al que se ingresa o se participa sabiendo de antemano las formas de comportamiento, es decir, se corre el riesgo de superar el tiempo y el espacio delimitado mediante el desplazamiento.

Algunos autores en las últimas dos décadas han tomado como hilo conductor los estudios y teorías generados por Pierre Bourdieu sobre la relación entre campo, la práctica social y el *habitus* o principio generador y clasificador de estas. Entre ellos se encuentran Arizaga (2021), con la revisión de los trabajos de Bourdieu sobre los estilos de vida urbanos y la diferenciación social; Ariztía (2017), en su trabajo sobre las prácticas sociales como la articulación entre lo que se dice y se hace en cierto espacio-tiempo histórico; García Jerez (2016), en su estudio sobre la movilidad socioespacial y la práctica social del viaje como aspectos centrales en nuestra sociedad urbana; Crespo García (2013) retoma estudios sobre la naturaleza inmaterial de la ciudad como condición psíquica; y Gutiérrez (2005) indaga sobre la naturaleza y estructura de las prácticas en las clases sociales. Estos investigadores han tratado de abordar y elaborar, desde la experiencia física, social y simbólica en el mundo social y urbano, una serie de constructos derivados y consonantes con los propuestos en la sociología pura, y aplicados a la sociología urbana, en este caso el *habitus* ambulante y la práctica cotidiana de la movilidad socioespacial, para explicar de forma específica el fenómeno del desplazamiento cotidiano en la ciudad. Sin embargo, la confrontación teórica con la experiencia urbana singular aún no ha mostrado empíricamente una casuística que permita validar las inferencias formuladas.

Por lo tanto, el fenómeno observado está relacionado básicamente con la teoría de Pierre Bourdieu, aplicada a la movilidad urbana. Se toma el concepto de *habitus* como generador de una práctica cotidiana del movimiento, es decir, la práctica cotidiana de la movilidad socioespacial. Esta práctica, a su vez, da forma al *habitus* ambulante a través de la recursividad que le impregna (Bourdieu, citado en Ritzer, 2002, p. 494).

Una apreciación singular de este fenómeno del movimiento se observa en la periferia de una ciudad latinoamericana como Lima, precisamente en un espacio urbano singular, donde se construye un determinado grupo humano, y también un campo de la movilidad urbana cotidiana a partir de la práctica de la movilidad

socioespacial que moldea un *habitus* ambulante singular, en forma de un espacio de reproducción social para la supervivencia socioeconómica y para afirmar la identidad como urbanita. De esta forma, se plantea el siguiente interrogante: ¿De qué manera el *habitus* ambulante genera la práctica cotidiana de la movilidad socioespacial, y cómo esta, a su vez, da forma al *habitus* ambulante que configura un campo de movilidad urbana cotidiana en la zona 2 de Tahuantinsuyo (distrito de Independencia, Lima)?

En consecuencia, el objetivo de la presente investigación es explicar las características del *habitus* ambulante, o del sujeto social en movimiento que, en su acción, genera una práctica cotidiana denominada movilidad socioespacial. Además, se busca entender cómo esta práctica impregna una condición de recursividad al *habitus* ambulante, configurando un campo de movilidad cotidiana basado en una forma social de movimiento.

## **Metodología**

Para este estudio se usó el método etnográfico de naturaleza aplicativa, y de tipo explicativo correlacional entre las variables, es decir, entre la práctica cotidiana de la movilidad socioespacial y el *habitus* ambulante o sujeto social en movimiento. Las variables fueron medidas de forma cualitativa-cuantitativa a partir de técnicas de recolección de información como la observación participante, la observación no participante, la encuesta y la aplicación de una entrevista semiestructurada. La muestra estuvo conformada por un grupo localizado, identificado y compuesto por quince individuos, denominado *vendedores informales de La Paradita* (grupo VIP), que frecuentemente desarrolla desplazamientos hacia y desde La Paradita (figura 1), un espacio urbano en la avenida Ollantaytambo, zona 2 de Tahuantinsuyo del distrito de Independencia de Lima, para ejercer el comercio informal. Este espacio les permite identificarse como urbanitas y procurarse ingresos económicos para su supervivencia.

En cuanto a la encuesta, su finalidad radica en caracterizar el perfil sociodemográfico de los individuos que conforman el grupo VIP con base en los siguientes indicadores: edad, sexo, profesión u oficio, ingreso promedio mensual, actividad laboral, grado de instrucción, lugar de nacimiento, lugar de residencia, estado civil, hijos, etc. Esta información permite conocer las condiciones sociales y económicas inherentes a los individuos del grupo en mención, que desarrollan la práctica de movilidad socioespacial, así como descubrir la necesidad intrínseca del desplazamiento cotidiano.

Por otro lado, la entrevista semiestructurada permite conocer las características sobre los desplazamientos desde y hacia La Paradita como lugar de destino cotidiano del grupo VIP, e indagar sobre qué días realiza la misma ruta, si cambia o la

mantiene en el tiempo, cuánto dura el desplazamiento, cuántos trayectos realiza hacia y desde ese mismo lugar, cuánto gasta en promedio por trayecto y si los trayectos los realiza a pie. En otras palabras, permite caracterizar el *habitus* ambulante, producto de una necesidad específica de supervivencia, a partir de la descripción de la práctica cotidiana de la movilidad socioespacial.

Figura 1. Ubicación de La Paradita en la avenida Ollantaytambo (zona 2 de Tahuantinsuyo, distrito de Independencia, Lima)

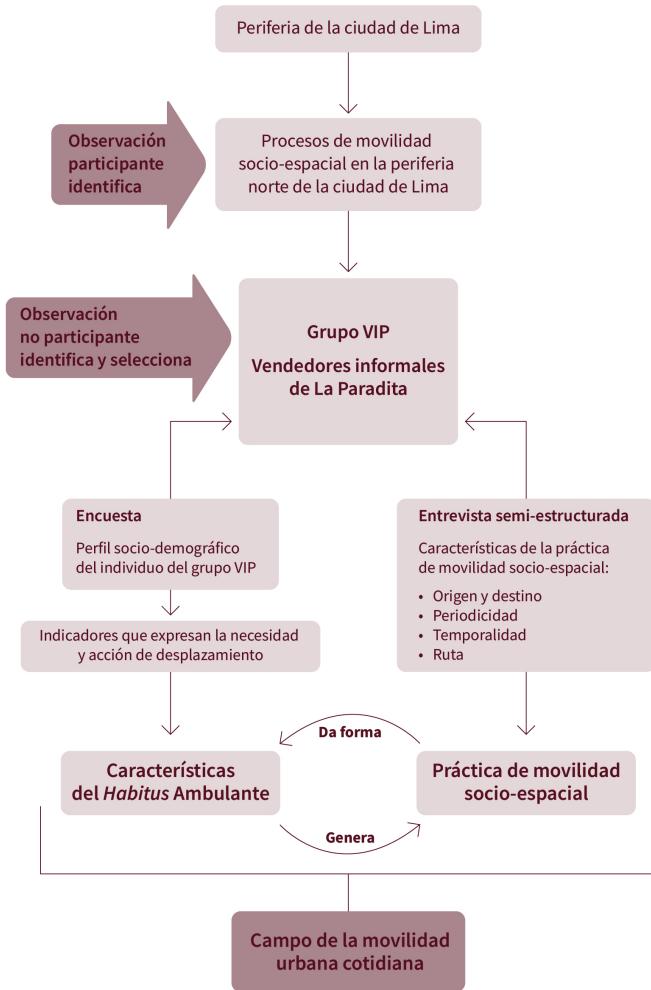


Fuente: Google Earth (2023).

Para llevar a cabo esta medición, se utilizó una adaptación del método de la línea cortina, herramienta de recolección de información básica del transporte urbano “que consta de aforos y conteos de tráfico y encuesta de ocupación” (Ministerio de Transporte y Comunicaciones, 2013, p. 37). Este método se usó en una vía determinada y se adaptó a la investigación etnográfica realizada para trazar una línea imaginaria en el lugar de destino (La Paradita) y entrevistar a la totalidad de los individuos que conforman el grupo VIP según el orden de llegada.

La figura 2 explica la secuencia metodológica que se siguió para caracterizar el *habitus* ambulante del grupo VIP a partir de su relación biunívoca con la práctica de movilidad socioespacial.

**Figura 2. Esquema metodológico de la investigación**



Fuente: elaboración propia.

## Resultados

Los siguientes hallazgos son consecuencia de las técnicas de recolección de información a través de los instrumentos mencionados y su posterior análisis, con la finalidad de caracterizar el *habitus* ambulante, la práctica de movilidad socioespacial y el campo de movilidad urbana cotidiana del grupo VIP.

Los miembros del grupo VIP residen en la zona 2 de Tahuantinsuyo del citado distrito y se caracterizan primordialmente porque todos realizan desplazamientos cotidianos, sean diarios, interdiarios o los fines de semana hacia y desde La Paradita. Esta área contigua al Mercado Central de Tahuantinsuyo (figura 3) se ubica sobre la acera y calzada de la vía de ingreso, es paso obligado de los compradores al mercado y su longitud es ocupada por el grupo VIP, donde llegar primero y ocupar los primeros metros es fundamental y estratégico para asegurar las ventas.

Figura 3. Localización de la zona 2 de Tahuantinsuyo (distrito de Independencia)



Fuente: elaboración propia con imagen satelital de Google Earth (2023).

En cuanto a la naturaleza física y espacial de la zona, se observa que el espacio urbano para el movimiento o la ruta es producto de una estructura urbana informal sin planeamiento urbano, que se asentó utilizando como horma las estribaciones andinas para constituirse en asentamientos humanos con pendientes que pueden oscilar entre 5 % a 20 % de inclinación. Por esta razón sus vías principales y sus veredas aterrazadas presentan una cierta fricción espacial para los desplazamientos a pie (figuras 5, 6 y 7). Estas vías son escogidas y utilizadas por los miembros del grupo VIP a la hora de configurar la ruta conveniente para ejecutar el desplazamiento hacia La Paradita y luego de regreso a sus áreas de residencia.

Por otro lado, el grupo VIP forma parte de la estructura social de Independencia, un distrito con una estructura urbana segregada física y socialmente por un urbanismo fragmentador, donde la movilidad urbana declara desigualdades en relación con los accesos al espacio urbano destinado a los desplazamientos cotidianos.

**Figura 4.** La Paradita (zona 2 de Tahuantinsuyo)



Fuente: elaboración propia con imagen satelital de Google Earth (2023).

**Figura 5.** Sector de la avenida Ollantaytambo



Fuente: elaboración propia (2020).

**Figura 6.** Vías en pendiente



Fuente: elaboración propia (2020).

**Figura 7.** Vereda aterrazada



Fuente: elaboración propia (2020).

De forma específica, el grupo VIP, conformado por 15 miembros que residen en el área de estudio (Tahuantinsuyo, provincia Independencia) presenta un perfil socio-demográfico con las siguientes características: 12 se encuentran en el grupo de edad de adulto y son mujeres, 9 tienen oficio de vendedor y 10 se dedican a las ventas como única labor, 10 han alcanzado el grado de instrucción secundaria, 12 personas tienen un ingreso per cápita por debajo del salario mínimo vital y 11 se encuentran dentro de la economía informal, 6 personas han nacido en su mismo lugar de residencia y 7 son solteros, la mitad reside en el distrito desde hace más de 20 años, 10 personas tienen 2 o más hijos y 6 personas son madres solteras con hijos (tabla 1).

Tabla 1. Perfil sociodemográfico del grupo VIP

Entrevistado	Edad	Sexo	Grupo de edad	Profesión u oficio	Ingreso promedio mensual (S/.)	Condición laboral	Lugar de nacimiento	Tiempo de residencia (años)	Grado de instrucción	Estado civil y carga familiar	Hijos
Adriana	46	Femenino	Adulto	Empleada de servicios	800	Informal	Lima	40	Técnica superior	Soltera con hijos	2
Faustina	73	Femenino	Adulto mayor	Ama de casa	350	No aplica	Ancash	58	Analfabeta	Viuda con hijos	5
Consuelo	43	Femenino	Adulto	Cocinera	1500	Informal	Chiclayo	18	Secundaria	Soltera con hijos	1
Jacinta	50	Femenino	Adulto	Vendedora	600	Informal	Huaraz	12	2.º de primaria	Soltera con hijos	3
María	36	Femenino	Adulto	Empleada pública	800	Formal	Independencia (Lima)	36	Secundaria	Soltera con hijos	2
Esther	51	Femenino	Adulto	Vendedora	600	Informal	Comas	8	Primaria	Casada con hijos	2
Javier Vicente	48	Masculino	Adulto	Vendedor	600	Informal	Piura	8	Secundaria	Casado con hijos	1
Milagros	47	Femenino	Adulto	Vendedora	600	Informal	Piura	15	Secundaria	Soltera con hijos	4
Fanny	23	Femenino	Joven	Vendedora/ animadora	800	Informal	Independencia (Lima)	23	Secundaria	Conviviente	1
Ada María	55	Femenino	Adulto	Ama de casa	600	No aplica	Independencia (Lima)	55	Secundaria	Casada con hijos	2
Luis Enrique	47	Masculino	Adulto	Chofer	1000	Informal	Independencia (Lima)	47	Secundaria	Casado con hijos	3
Gilmer	29	Masculino	Adulto	Vendedor	1000	Informal	Independencia (Lima)	8	Secundaria	Soltero sin hijos	0
Maribel	38	Femenino	Adulto	Vendedora	600	Informal	Independencia (Lima)	38	Secundaria	Casada con hijos	3
Susana	65	Femenino	Adulto mayor	Vendedora	600	Informal	Lima	65	Superior	Soltera con hijos	1
Claudia	46	Femenino	Adulto	Vendedora	600	Informal	Lima	9	Secundaria	Conviviente con hijos	3

Fuente: elaboración propia.

Los integrantes del grupo VIP tienen conciencia de que su “mundo social”, al cual se adscriben por medio de la práctica cotidiana de movilidad socioespacial y da

forma a un “*habitus ambulante*”, presenta en su totalidad individuos adultos de ingresos precarios, en su mayoría mujeres, cuya principal actividad económica son las ventas de artículos de segunda mano de manera informal en La Paradita. Posiblemente, su bajo nivel de empleabilidad se deba al escaso grado de instrucción alcanzado, por lo que la venta informal se ha convertido en la actividad que les permite alcanzar cuando menos un salario vital, dentro de una economía informal donde sobresalen niveles notables de desempleo.

La mayoría no se ha mudado de su lugar de nacimiento (distrito de Independencia, Lima) por más de 10 años, por lo cual conocen a fondo su barrio y su gente, así como las personas que conforman el grupo VIP y sus necesidades de desplazamientos. En ese sentido, la naturaleza trivalente de las rutas por las que se desplazan representa un imaginario social con contenido simbólico y que se comunica a partir de elementos físicos o sociales, tales como el perfil urbano acabado característico de la zona; el transporte informal como los mototaxis; las actividades urbanas identificadas como comerciales, comunales, religiosas; y la presencia de vecinos o amigos que son incorporados en el espacio de naturaleza social que se constituye como la ruta y que (re)diseña su forma de percibir, actuar y conducirse por esta, como se aprecia en las figuras 8, 9 y 10.

Figura 8. Perfil urbano característico avenida Ollantaytambo



Fuente: elaboración propia (2020).

**Figura 9.** Actividades urbanas comerciales



Fuente: elaboración propia (2020).

**Figura 10.** Encuentro con amigos y vecinos en la ruta



Fuente: elaboración propia (2020).

El grupo VIP utiliza vínculos emocionales, como las costumbres y creencias relacionadas con la organización comunitaria, del barrio y los vecinos que tienen la misma necesidad económica, para constituirse como una comunidad. Además, se basan en vínculos objetivos relacionados con los componentes de la estructura urbana en la que subyacen tales como los usos del suelo y la infraestructura vial para la movilidad urbana motorizada y no motorizada. Estos vínculos les permiten descubrir y utilizar el “espacio urbano para el movimiento”, en otras palabras, “la ruta”.

Figura 11. Espacio urbano para el movimiento, la ruta



Fuente: elaboración propia (2020).

Estos vínculos determinan en el grupo VIP un comportamiento singular, diferenciable entre sus miembros, cuya lógica responde a una necesidad económica en común: conseguir ingresos económicos ante su condición de desempleo. Esta necesidad produce una acción social de movimiento en busca de un espacio urbano, La Paradita, que le permita reproducirse socialmente, es decir, un espacio que le otorgue condiciones para la venta informal. Este acto de movimiento se constituye en un *habitus* ambulante que genera una práctica social de desplazamiento cotidiano hacia y desde ese lugar. A su vez, en su recursividad termina dando forma y unificando el *habitus* ambulante del grupo VIP, configurándose como una especie de saber práctico que sus miembros utilizan reiteradamente para alcanzar la ruta y, finalmente, La Paradita (figura 12).

**Figura 12.** La Paradita



**Fuente:** elaboración propia (2020).

Los individuos del grupo VIP reconocen por sus nombres a cada uno de sus miembros o agentes del movimiento, los identifican como parte de la naturaleza socioespacial de la ruta porque residen en el distrito y específicamente en el área de estudio. El grupo también reconoce en ellos un determinado capital de motilidad en relación con sus ingresos, su adulterz, que tienen por oficio las ventas informales, el tiempo de residencia que le otorga mayor conocimiento del entorno urbano inmediato, su grado de instrucción, su estado civil y carga familiar considerable. Los anteriores son aspectos acumulados con relación al tiempo que ejecutan la ruta, y que evidencian un grado de apropiación de sus posibilidades de desplazamiento bastante similar entre ellos.

Casi la totalidad de sus miembros tienen una carga familiar considerable, razón por la cual requieren mayor movilidad urbana cotidiana para alcanzar los recursos y servicios urbanos, desarrollar estrategias para aumentar su capital de motilidad y por ende alcanzar la ruta para enfrentar los cambios que dicho espacio físico experimenta, creando, aprendiendo e interiorizando formas de desplazamiento continuamente.

Este escenario evidencia la estructura estructurante y estructuradora del *habitus* ambulante del grupo VIP a partir de las necesidades por las cuales se realiza el acto social del movimiento. Es una estructura porque se construye a partir de los elementos del mundo social y sus relaciones con el entorno que lo rodea; es estructurante porque diferencia entre un *habitus* y otro dentro del grupo; y es estructuradora porque organiza la naturaleza del espacio social donde se desenvuelve en función de las diferencias diferenciables de la naturaleza de cada *habitus*. Esta situación indudablemente modifica la práctica social del movimiento, cambia la estructura de su *habitus* ambulante, y lo mantiene en el tiempo.

Por otro lado, la práctica de movilidad socioespacial del grupo VIP hacia y desde La Paradita muestra ciertas características: todos los individuos realizan desplazamientos hacia y desde ese lugar, pero no todos los días de la semana, 9 lo tienen como único destino; 6 personas de forma casi diaria y 6 los fines de semana; 9 personas han realizado el mismo trayecto por más de 5 años; 10 personas realizan la misma ruta sin cambiar; la mayoría realiza solo 2 trayectos hacia ese mismo espacio en el día; 10 realizan el trayecto cotidiano entre 5 y 10 minutos; solo 7 gastan entre 5 y 10 soles; y 13 realizan el desplazamiento a pie, como lo indica la tabla 2.

Tabla 2. Características de la práctica de movilidad socioespacial hacia y desde La Paradita

Entrevistado	¿Cuál es el trayecto que haces cotidianamente?	¿Qué días realizas el trayecto a La Paradita?	¿Hace cuánto tiempo realizas el trayecto a La Paradita? (años)	¿Usualmente haces la misma ruta o cambias hacia y desde La Paradita?	¿Cuántos trayectos realizas al día hacia y desde La Paradita?	¿Cuánto dura ese trayecto a La Paradita? (minutos)	¿Cuánto gasta en promedio por trayecto a La Paradita? (soles)	¿Realiza algunos trayectos a pie?
Adriana (46)	San Martín/Pueblo Libre	Martes y domingo	4	Algunas veces	4	5-10	3.00-3.50	Sí
Faustina (73)	Paradita	Diario	9	Algunas veces	2	5-10	2.50-3	Sí
Consuelo (43)	Paradita	Diario	14	Algunas veces	2	5-10	2.50-3	Sí

Continúa en la siguiente página.

Entrevistado	¿Cuál es el trayecto que haces cotidianamente?	¿Qué días realizas el trayecto a La Paradita?	¿Haces cuánto tiempo realizas el trayecto a La Paradita? (años)	¿Usualmente haces la misma ruta o cambias hacia y desde La Paradita?	¿Cuántos trayectos realizas al día hacia y desde La Paradita?	¿Cuánto dura ese trayecto a La Paradita? (minutos)	¿Cuánto gastas en promedio por trayecto a La Paradita? (soles)	¿Realizas algunos trayectos a pie?
Jacinta (50)	Paradita	Diario	12	No siempre	2	10-15	2.50-3	Sí
María (36)	Local	Diario por las tardes	4	Siempre	2	5-10	3	Sí
Esther (51)	Paradita	Sábado y domingo	9	Siempre	2	20	3	Sí
Javier Vicente (48)	Centro de Lima	Lunes, sábado y domingo	14	Siempre	2	5-10	7-8	Sí
Milagros (47)	Paradita	Sábado y domingo	4	Siempre	2	5-10	2.50-3	Sí
Fanny (23)	Local	Diario por las tardes	4	Siempre	2	5-10	2.50-3	Sí
Ada María (55)	Paradita	Sábado y domingo	5	Siempre	2	20-25	3.50-4	No
Luis Enrique (47)	Centro de Lima	Sábado y domingo	7	No siempre	2	5-10	3.50-4	Sí
Gilmer (29)	Pueblo Libre	Sábado y domingo	5	Siempre	2	5-10	5	No
Maribel (38)	Paradita	Diario	3	Siempre	2	10-15	2.50-3	Sí
Susana (65)	Paradita	Sábado y domingo	4	Siempre	2	5-10	2.50-3	No
Claudia (46)	Paradita	Lunes a viernes	10	Siempre	2	10-15	0	Sí

**Fuente:** elaboración propia.

El *habitus* ambulante del grupo VIP se ve constantemente modificado por eventos de todo tipo que ocurren en la ruta, por ejemplo, la reparación o instalación de servicios básicos; construcciones privadas o públicas; el comercio ambulante de productos de panllevar; protestas sociales de carácter sindical; eventos socioculturales como velorios, bautizos, matrimonios en la vía pública; paraderos informales; accidentes de tránsito; homicidios en la vía pública; incendios; fenómenos

climáticos, etc., como se observa en las figuras 13, 14, 15, 16 y 17. Para enfrentar tales contingencias, aunque su naturaleza y forma de comportamiento cambia, su recursividad es constante en el tiempo.

**Figura 13.** Construcciones privadas en la ruta



Fuente: elaboración propia (2020).

**Figura 14.** Obras públicas en la ruta



Fuente: elaboración propia (2020).

**Figura 15.** Comercio ambulante y paradero informal de mototaxis en la ruta



Fuente: elaboración propia (2020).

**Figura 16.** Paraderos informales de mototaxis y combis en la ruta



Fuente: elaboración propia (2020).

Figura 17. Comercio informal en la ruta



Fuente: elaboración propia (2020).

Cuanto más se repite la práctica de movilidad socioespacial, el *habitus* ambulante del grupo VIP tiende a presentar nuevas variantes con relación a su forma de desplazamiento, debido a la sociabilidad entre sus miembros. De esta forma, se altera la naturaleza social de la ruta como consecuencia de la cantidad de años que llevan realizando ese desplazamiento, y su carácter de práctica diaria y de elección.

Al respecto, la ruta es organizada por el *habitus* ambulante del grupo VIP con base en las representaciones simbólicas de los componentes de la ruta: hitos urbanos como parques, plazas, grandes avenidas con bermas centrales inacabadas, pasajes o senderos, escalinatas, desniveles, veredas aterrazadas y sin altura normativa, las tiendas con mercancía desbordada, el comercio informal en las esquinas o calles que degrada el medioambiente, la residencia de vecinos conocidos o familiares del barrio, etc. (figuras 18, 19, 20, 21 y 22).

Ahora bien, de los 15 integrantes del grupo VIP, 12 conocen la totalidad de su barrio, 13 no tienen discapacidad física, 10 no presentan enfermedad alguna crónica, 13 conocen a sus vecinos que desarrollan el mismo desplazamiento, 10 interactúan

o socializan con otras personas en sus desplazamientos, 12 sienten que están en buen estado físico, 14 no tienen licencia de conducir, y 6 utilizan el teléfono móvil para entretenimiento y para tener información en tiempo real sobre lo que ocurre en su ruta o entorno inmediato.

**Figura 18.** Escalinatas en la ruta



**Fuente:** elaboración propia (2020).

**Figura 19.** Veredas que exceden la altura normativa



**Fuente:** elaboración propia (2020).

Figura 20. Veredas aterrazadas y rampas en la ruta



Fuente: elaboración propia (2020).

Figura 21. Comercio informal y tiendas que degradan el medioambiente



Fuente: elaboración propia (2020).

**Figura 22.** Encuentro con amigos y familiares en la ruta



**Fuente:** elaboración propia (2020).

En ese aspecto, la ruta debido a su naturaleza socioespacial es reconstruida por el *habitus* ambulante del grupo VIP de forma singular, con base en las características de cada uno de los capitales de motilidad urbana, relacionadas, por ejemplo, con el estado de salud o físico, por la presencia de enfermedades crónicas, conocimiento del barrio, la interacción y sociabilidad entre sus miembros, el conocimiento de la tecnología aplicada a los desplazamientos (aplicaciones como Uber, Cabify, Google Maps, etc.), habilidad para manejar un auto o bicicleta, etc. Estos componentes contribuyen a aumentar o a disminuir el capital de motilidad urbana, de manera que es posible encontrar miembros con mejores posibilidades para alcanzar la ruta de forma óptima.

De esta forma, los miembros del grupo VIP realizan la práctica de movilidad socioespacial como parte de su vida cotidiana, conviviendo con otros agentes en la ruta como choferes de ómnibus, combis, mototaxis, triciclos, etc.; agentes que tienen diferentes volúmenes de capitales de motilidad urbana: personas con accesibilidad restringida a la ruta debido a pendientes del terreno, veredas aterrazadas, calzadas inconclusas, etc.; personas con condiciones físicas o de salud reducidas, escaso manejo de los dispositivos móviles; y, finalmente, otros agentes con diversos niveles de apropiación de su condición de movilidad relacionados con el entorno urbano inmediato, el ingreso per cápita o las habilidades y competencias que puedan exhibir en una temporalidad determinada.

**Tabla 3.** Competencia y habilidades para los desplazamientos

Entrevistado/a	¿Conoces tu barrio en su totalidad?	¿Tienes algún tipo de discapacidad o estado en particular que no te permita realizar los desplazamientos cotidianos en forma cómoda?	¿Tienes alguna enfermedad crónica que no te permite realizar tus desplazamientos cotidianos de forma cómoda?	¿Conoces a vecinos que realizan el mismo trayecto?	¿Sientes que estás en condiciones físicas para realizar tus trayectos cotidianos?	¿Sabes manejar auto o bicicleta?	¿Utilizas el teléfono para informarte o planificar tu trayecto cotidiano, o para entretenimiento?	¿Interactas con alguna persona para informarte sobre el trayecto a realizar?
Adriana (46)	Sí	No	No	Sí	Sí	No	Entretenimiento	No
Faustina (73)	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Entretenimiento	No
Consuelo (43)	Sí	No	No	Sí	Sí	No	Entretenimiento	Sí
Jacinta (50)	Sí	No	No	Sí	Sí	No	Entretenimiento	Sí
María (36)	Sí	No	No	No	Sí	No	Entretenimiento	Sí
Esther (51)	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí
Javier Vicente (48)	Sí	No	No	Sí	Sí	No	Entretenimiento e información	Sí
Milagros (47)	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Entretenimiento	Sí
Fanny (23)	Sí	No	No	No	Sí	No	Entretenimiento e información	Sí
Ada María (55)	No	No	Sí	Sí	No	No	No	Sí
Luis Enrique (47)	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí, auto	Entretenimiento e información	Sí
Gilmer (29)	Parcial	No	No	Sí	Sí	No	Entretenimiento e información	Sí
Maribel (38)	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Entretenimiento e información	No
Susana (65)	Sí	No	No	Sí	Sí	No	Entretenimiento e información	No
Claudia (46)	Parcial	No	No	Sí	Sí	No	No	No

Fuente: elaboración propia.

En este escenario, la naturaleza socioespacial de la ruta crea e inscribe a los miembros del grupo VIP en un singular campo de movilidad urbana cotidiana, en el que los 15 agentes se posicionan de acuerdo con su capital de motilidad inherente a las condiciones del mundo social en la que se circunscribe su *habitus* ambulante. Así, se desarrolla una práctica de movilidad socioespacial que determina una lucha por conseguir la ruta más favorable para llegar y apropiarse estratégicamente de un espacio privilegiado para la venta informal en La Paradita. Esto se logra debido a que se aceptan tácitamente algunas reglas impuestas por el grupo como utilizar la misma ruta, desarrollar el desplazamiento en menor tiempo, realizar el menor número de trayectos, desplazarse a pie o gastar menos en los medios de transporte. En ese contexto, algunos consiguen espacios óptimos para la venta informal muy cerca al mercado municipal y otros, según el orden de llegada, se ubican en el espacio residual.

Utilizando la información de las tablas 1, 2 y 3 se puede hacer el siguiente análisis sobre los individuos del grupo VIP: los que cuentan con mayores ingresos mensuales pueden utilizar mejores medios de transporte, tienen más tiempo de residencia en el área de estudio y tiempo de realización del trayecto cotidiano, usan con más facilidad aplicaciones de teléfono móvil (que justifican en su edad de 23 a 51 años), cuentan con posibilidades de hacer trayectos a pie por mejor condición física o de salud, tienen una mayor capacidad de socialización, tienen un mejor posicionamiento en la ruta y alcanzan en La Paradita ubicaciones estratégicas para la venta informal. Por otro lado, los que tienen edades mayores a los 55 años, con grado de instrucción primaria, con ingresos por debajo del mínimo vital, mayor carga familiar, con menguadas condiciones de salud y físicas y menor capacidad de utilización conveniente de su teléfono móvil ven reducidas sus posibilidades de desplazamientos, situación que el nivel de apropiación de su capacidad de movimiento solventa en la medida de lo posible para alcanzar el anhelado espacio de reproducción social.

## Conclusiones

El *habitus* ambulante del sujeto social en movimiento, en su condición de una estructura estructurante y estructuradora, define y genera normas y reglas de conducta que determinan estrategias para alcanzar el espacio para el movimiento, es decir, la ruta. Este acto del movimiento a partir de la recursividad que le infiere la práctica cotidiana de movilidad socioespacial, una práctica social distinta y distingible entre otras, constituye un campo particular, el campo de la movilidad urbana cotidiana. Este campo es un sistema que se sustenta en relaciones de dominación y jerarquía entre las posiciones de los agentes involucrados, donde aquellos que están mejor dotados de capital de motilidad urbana dominan a los más desventajados, cuyos *habitus* ambulantes distintos y distingubles por su capital de motilidad ejecutan desplazamientos en disímiles condiciones y características en busca de alcanzar un espacio de reproducción social en La Paradita.

En ese sentido, puede concluirse, en primer lugar, que el *habitus* ambulante del grupo VIP se circunscribe en un espacio cuyo proceso de urbanización y características físico-espaciales presentan un estado de semiconsolidación del tejido urbano, es decir, una estructura urbana incompleta. En especial, el espacio urbano destinado a la movilidad urbana cotidiana contiene barreras urbanísticas y topográficas que determinan una fricción espacial en la práctica de movilidad socioespacial, pero que son superadas por la apropiación de su capacidad para desplazarse en entornos urbanos difíciles o no completos. No obstante, el *habitus* ambulante interioriza su entorno urbano inmediato en las condiciones que se presenta, con la finalidad de seleccionar sus opciones y definir estrategias para sus desplazamientos.

En segundo lugar, el *habitus* ambulante del grupo VIP genera prácticas imbuidas de sus condiciones socioeconómicas (ingreso per cápita, habilidades y competencias, estado de salud, carga familiar, tiempo de residencia, etc.), que representan ciertas características de su capital de motilidad urbana, sobre todo aquellos indicadores que se internalizan en el individuo, y que afectan la capacidad de apropiación de su desplazamiento cotidiano. Algunas de estas condiciones son la pertenencia al grupo de edad adulto, el ingreso promedio mensual, el tiempo de residencia y la carga familiar. Estas dificultades significan mayores necesidades de supervivencia en su calidad de urbanita, porque está adscrito a un mundo social con desigualdades que le obliga a reacondicionar continuamente su *habitus* ambulante para alcanzar un espacio estratégicamente mejor ubicado dentro del área de La Paradita, y así poder vender sus productos de segundo uso.

En tercer lugar, el *habitus* ambulante se desenvuelve en un espacio urbano para el movimiento o la ruta de naturaleza trivalente. Es un espacio de naturaleza simbólica porque reproduce un imaginario social cargado de *locus* urbanos que rediseñan su forma de apreciar, de expresión y actuación en sus desplazamientos cotidianos sobre la vía que se constituye como la ruta, una especie de *promenade* urbanístico en el sentido de Le Corbusier (Samuel, citado en Miralles Jori, 2015, p. 2). También es un espacio de naturaleza socioespacial donde los agentes del movimiento, en razón a sus diferentes, diferenciables y diferenciadores volúmenes de capitales de motilidad, alcanzan el espacio de reproducción social, La Paradita. Y por último, es un espacio de naturaleza físico-espacial que afecta y cambia la naturaleza del *habitus* ambulante como consecuencia de los eventos antrópicos y naturales que aparecen en un tiempo determinado.

En cuarto lugar, el *habitus* ambulante da lugar a una práctica social del movimiento. A través de su recursividad da forma a sus características inherentes, y consolida así una práctica de movilidad socioespacial que fomenta una competencia por alcanzar un espacio urbano singular, denominado campo de movilidad urbana cotidiana. Solo los miembros del grupo VIP observan las reglas de participación de forma tácita y ponen en juego un bien, el desplazamiento por la ruta, con la

finalidad de alcanzar un espacio de reproducción social como La Paradita para que le confiera su estatus de urbanita.

Por último, el *habitus* ambulante del grupo VIP, creado por internalización de las externalidades propias del mundo social en el que se circumscribe, reconoce sujetos en movimientos similares, es decir, tiende a la homofilia. En su relación con la práctica cotidiana de movilidad socioespacial que le otorga recursividad, el grupo VIP establece un campo específico de competencias (campo de la movilidad urbana cotidiana), en el que a partir de las condiciones sociales, económicas y simbólicas constitutivas del espacio urbano y de las características y bondades del capital de motilidad urbana, cada *habitus* ambulante, inherente a cada uno de sus miembros, alcanza con mayor o menor posibilidad la ruta de desplazamiento hacia un espacio que le brinde las posibilidades de reproducirse socialmente.

Finalmente, se recomienda abordar la línea de investigación de la práctica cotidiana de movilidad socioespacial con relación a las periferias urbanas, y respecto a los diversos campos que observa el urbanismo como forma de vida y el *habitus* ambulante como generador de distintas y distinguibles prácticas sociales del movimiento.

## Referencias

- Arizaga, C. (2021).** La ciudad en la sociología de Pierre Bourdieu: *habitus*, estilos de vida urbanos y distinción social. En V. Paiva (comp.), *Sociología y vida urbana*, (pp. 149-173). Teseo Press Design. <https://www.eseopress.com/sociologiyvidaurbana/>
- Ariztía, T. (2017).** La teoría de las prácticas sociales: particularidades, posibilidades y límites. *Cinta de Moebio, Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, 59. <https://cintademoebio.uchile.cl/index.php/cdm/article/view/45391>
- Bourdieu, P. (1997).** *Razones prácticas sobre la teoría de la acción* (K. Thomas, trad.). Anagrama.
- Bourdieu, P. (1998).** *La distinción: criterios y bases sociales del gusto* (M.ª del Carmen Ruiz de Elvira, trad.). Taurus.
- Bourdieu, P. (2012).** *Bosquejo de una teoría práctica* (M. C. Prado, trad.). Prometeo Libros.

- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (2005).** *Una invitación a la sociología reflexiva* (A. Dilon, trad.). Siglo Veintiuno.
- Cerón, A. (2019).** Habitus, campo y capital: lecciones teóricas y metodológicas de un sociólogo bearnés. *Cinta de Moebio, Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, 66, 310-320. <https://doi.org/10.4067/S0717-554X2019000300310>
- Crespo García, F. (2013).** La práctica del espacio social como escapatoria de la ciudad psicótica. En *Procesos extremos en la constitución de la ciudad: de la crisis a la emergencia en los espacios mundializados. Actas* (pp. 147-156). Universidad de Sevilla. [https://www.academia.edu/17973904/Proceeding\\_Book\\_\\_PROCESOS\\_EXTREMOS\\_EN\\_LA\\_CONSTITUCI%C3%93N\\_DE\\_LA\\_CIUDAD\\_DE\\_LA\\_CRISIS\\_A\\_LA\\_EMERGENCIA\\_DE\\_LOS\\_ESPACIOS\\_MUNDIALIZADOS?email\\_work\\_card=view-paper](https://www.academia.edu/17973904/Proceeding_Book__PROCESOS_EXTREMOS_EN_LA_CONSTITUCI%C3%93N_DE_LA_CIUDAD_DE_LA_CRISIS_A_LA_EMERGENCIA_DE_LOS_ESPACIOS_MUNDIALIZADOS?email_work_card=view-paper)
- García Jerez, F. A. (2016).** La movilidad socio-espacial desde la teoría de Pierre Bourdieu: capital de motilidad urbana, campo de movilidad y *habitus* ambulante. *Sociedad y Economía*, 31, 15-32. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1657-63572016000200002&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-63572016000200002&lng=en&tlng=es)
- Gutiérrez, A. (2005).** *Las prácticas sociales: una introducción a Pierre Bourdieu*. Tierra de Nadie Ediciones. <https://www.fhys.unam.edu.ar/carreras/wp-content/uploads/2017/03/Alicia-B.-Gutierrez-Las-practicas-sociales-s-una-introduccion-a-Pierre-Bourdieu..pdf>
- Martínez López, M. (2005).** Sociologías del espacio: legado teórico y productividad empírica. *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 109(05), 127-154. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1262062>
- Ministerio de Transporte y Comunicaciones. (2013).** *Encuesta de recolección de información básica del transporte urbano en el área metropolitana de Lima y Callao [informe final]*. [https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/12087532\\_01.pdf](https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/12087532_01.pdf)
- Miralles Jori, R. (2015).** FLC 4932. Lo inesperado en la obra de Le Corbusier: consideraciones en torno al origen de la “promenade”. En *LC2015 - Le Cor-*

- busier, 50 years later.* Universidad Politécnica de Valencia. <http://dx.doi.org/10.4995/LC2015.2015.976>
- Ramírez Ibarra, R. (2020).** Sociología de la movilidad. Comprendiendo lo urbano desde la micrópolis. *Contexto: Revista de la Facultad de Arquitectura Universidad Autónoma de Nuevo León*, 14(21), 65-78. <https://doi.org/10.29105/contexto14.21-6>
- Ritzer, G. (2002).** *Teoría sociológica moderna* (5.<sup>a</sup> ed.; M. T. Casado, trad.). McGraw-Hill.
- Rizo, M. (2006).** Conceptos para pensar lo urbano: el abordaje de la ciudad desde la identidad, el *habitus* y las representaciones sociales. *Bifurcaciones: Revista de Estudios Culturales Urbanos*, 6. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2912919>
- Wacquant, L. (2022).** Rethinking the city with Bourdieu's trialectic. *City*, 26(5-6), 820-830. <https://doi.org/10.1080/13604813.2022.2125181>



## Relaciones entre las teorías del desarrollo, las políticas habitacionales y la planificación urbana: Bogotá, Colombia (1940-1990)

 **Alex Leandro Pérez Pérez.**

Profesor Titular en la Universidad de La Salle, Bogotá, Colombia.

Doctor en Ciencias Técnicas opción Arquitectura, Universidad Tecnológica de La Habana "José Antonio Echeverría" (Cujae), La Habana, Cuba.

Correo electrónico: aleperez@unisalle.edu.co

**Recibido:** 21 de junio de 2023. | **Aprobado:** 13 de mayo de 2024. | **Publicado:** 7 de octubre de 2024.

### Resumen

Este artículo recoge las principales reflexiones teóricas sobre las escuelas del desarrollo en el contexto latinoamericano y, a partir de ellas, analiza la evolución de las políticas habitacionales en Colombia y el actuar planificador urbano en Bogotá. En este sentido, se identifican las relaciones entre las políticas socioeconómicas en el contexto nacional y las posturas teóricas sobre el desarrollo; y se resaltan las decisiones gubernamentales y los intereses políticos que han influido las decisiones planificadoras de los municipios para la solución del problema habitacional en los sectores de bajos ingresos económicos. Finalmente, se exponen las evidencias de la producción habitacional en Bogotá, influenciada por los paradigmas del desarrollo en la segunda mitad del siglo xx, agrupando por décadas los impactos generados. El propósito de este trabajo es aportar a la discusión sobre la articulación entre la planificación y la calidad del hábitat, y sobre las políticas públicas y sus efectos en el desarrollo urbano de la ciudad.

**Palabras clave:** teorías del desarrollo, planificación urbana, políticas públicas, vivienda social, Instituto de Crédito Territorial.

## **Relationships Between Development Theories, Housing Policies and Urban Planning: Bogota, Colombia (1940-1990)**

### **Abstract**

This article gathers the main theoretical reflections on development schools in the Latin American context and, based on them, analyzes the evolution of housing policies in Colombia and urban planning in Bogota. In this sense, the relationships between socioeconomic policies in the national context and theoretical positions on development are identified, highlighting the governmental decisions and political interests that influence planning decisions in municipalities to address the housing problem in the low-income sectors. Finally, evidence of housing production in Bogotá, influenced by development paradigms in the second half of the 20th century, is presented, grouping the impacts generated by decade. This work aims to contribute to the discussion on the articulation between planning and habitat quality, and on public policies and their effects on the city's urban development.

**Keywords:** Development theories, Urban planning, Public policies, Social housing, Institute of Territorial Credit.

## **Relações entre teorias de desenvolvimento, políticas habitacionais e planejamento urbano: Bogotá, Colômbia (1940-1990)**

### **Resumo**

Este artigo reúne as principais reflexões teóricas sobre as escolas de desenvolvimento no contexto latino-americano e, a partir delas, analisa a evolução das políticas habitacionais na Colômbia e a ação urbanística em Bogotá. Neste sentido, identificam-se as relações entre as políticas socioeconómicas no contexto nacional e as posições teóricas sobre o desenvolvimento; e são destacadas as decisões governamentais e os interesses políticos que influenciaram as decisões de planejamento dos municípios para resolver o problema habitacional nos setores de baixa renda. Por fim, são apresentadas as evidências da produção habitacional em Bogotá, influenciada pelos paradigmas de desenvolvimento da segunda metade do século xx, agrupando os impactos gerados ao longo das décadas. O objetivo deste trabalho é contribuir para a discussão sobre a articulação entre planejamento e qualidade do habitat, e sobre políticas públicas e seus efeitos no desenvolvimento urbano da cidade.

**Palavras-chave:** teorias do desenvolvimento, planejamento urbano, políticas públicas, habitação social, Instituto de Crédito Territorial.

## Introducción

Un alto porcentaje de la ciudad de Bogotá corresponde al uso residencial para los sectores de bajos ingresos económicos, lo que impacta de forma directa la lógica urbana y describe en todas las escalas una realidad insostenible, injusta y segregada. La invención moderna de la ciudad se originó y consolidó a partir de la satisfacción de las necesidades y expectativas humanas, y la vivienda ha jugado un papel importante en la calidad de vida de sus usuarios y también en la calidad de su entorno.

La desarticulación entre las políticas existentes sobre hábitat y vivienda y las políticas de planificación urbana, que se reflejan en las intervenciones y producciones de la ciudad y el territorio, se convierte en una de las causas que propician el déficit cualitativo especialmente en sectores de bajos ingresos económicos, en detrimento del desarrollo humano. Las inquietudes sobre la calidad del hábitat a partir de la producción habitacional para los sectores de bajos ingresos económicos exigen profundizar en las características que garantizan la articulación entre la vivienda y la organización del territorio, en tanto involucran aspectos propios de la planificación urbana relacionados con las políticas públicas y la satisfacción de las necesidades y expectativas de los usuarios en la ciudad.

Para identificar las lógicas que gestionan y producen la ciudad se hace necesario entender la contraposición entre dos elementos, por un lado los planes para favorecer el desarrollo que dictaminan el actuar de las normas, desde arriba, y que pretenden organizar el territorio: y, por otro, las fuerzas propias que desde abajo, y a partir de la satisfacción de las necesidades y expectativas de los usuarios urbanos, contradicen el proceso planificador y contribuyen a la generación de una realidad que los planes deben enfrentar nuevamente para garantizar la calidad del medioambiente construido.

Entender los efectos de las decisiones planificadoras de la ciudad y el actuar de los usuarios urbanos en el territorio, a partir de la experiencia y su evolución en el tiempo, permite proponer acciones que detengan los ciclos de desigualdad, injusticia y segregación socioespacial de la ciudad contemporánea.

## Antecedentes

La investigación desarrollada tuvo como antecedentes algunas reflexiones del autor sobre las escuelas de pensamiento del desarrollo desde mediados del siglo xx hasta la actualidad (Cotte *et al.*, 2013). Durante este proceso, se examinaron enfoques teóricos provenientes de la economía, la sociología, la ciencia política y la antropología, ejercicios que permitieron cuestionar los vínculos entre la desigualdad, las transformaciones en las estructuras urbanas y sus relaciones bidireccionales con las escuelas de pensamiento (Pérez *et al.*, 2017). Finalmente, se decidió ampliar aún más el conocimiento sobre los aspectos más relevantes que moldearon la ciudad.

En consecuencia, surgió la necesidad de construir un enfoque histórico y relacional que vinculara las influencias políticas con la planificación territorial. Este enfoque tuvo como objetivo comprender mejor el proceso de planificación urbana y sus desafíos, y parte del reconocimiento de una clara relación entre las propuestas para abordar la pobreza y la inequidad (elementos integrales del concepto de desarrollo) expresadas en las políticas públicas. Además, se consideró cómo los programas de vivienda para sectores de bajos ingresos (desde 1940 hasta 1990, bajo el auspicio del Instituto de Crédito Territorial [ict]) desempeñaron un papel fundamental en la configuración de la ciudad.

La propuesta consistió en analizar las influencias que han dado forma al desarrollo, al crecimiento urbano y a la dinámica territorial a través del prisma de las políticas públicas. Al superponer estas lógicas, surgieron ideas valiosas para contrarrestar las ineficiencias de los enfoques tradicionales. Esta discusión también debe tener en cuenta las fuerzas inherentes y la inercia dentro de los asentamientos humanos, que contribuyen al futuro desarrollo de las ciudades.

## Metodología

El trabajo se desarrolló en dos fases. La primera corresponde a la discusión teórica, normativa y conceptual sobre la articulación entre la producción habitacional y la planificación urbana. En la segunda etapa, se describe la realidad y el impacto de las decisiones que organizaron el territorio a partir de análisis documentales, cualitativos y comparativos, que permiten caracterizar la evolución de la planificación urbana y las orientaciones que favorecen o afectan la calidad del hábitat y la vivienda para los sectores de bajos ingresos económicos.

El periodo de tiempo seleccionado para el desarrollo de la investigación comienza con el ejercicio planificador del ICT (1940-1990), que contribuyó al proceso modernizador de la ciudad al introducir procesos previamente experimentados en Europa y Norteamérica durante la primera mitad del siglo xx.

El análisis documental, el trabajo de campo y los análisis (cuantitativos, cualitativos e histórico-lógicos), junto con la medición y observación a lo largo del tiempo, permitieron evaluar y procesar la información a partir del marco teórico y normativo. Los resultados de la investigación exponen los aspectos más relevantes que han caracterizado la calidad del hábitat y la vivienda para los sectores de bajos ingresos económicos, que evidencian las razones por las cuales, desde la perspectiva del desarrollo y la planificación urbana, la ciudad evolucionó, y que por esta razón presenta las huellas de un proceso de producción del espacio urbano y la vivienda.

## **Las teorías del desarrollo y las lógicas gubernamentales**

Los estudios del desarrollo en el campo de las ciencias sociales y humanas surgen a comienzos de los años cincuenta del siglo xx; se pueden clasificar en ocho corrientes según las diferentes escuelas de pensamiento (Cotte *et al.*, 2013) y es posible identificar sus influencias en las lógicas gubernamentales a través del tiempo (especialmente en Latinoamérica). Estas influencias son:

- Las teorías de la modernización entre las décadas de los años 40 hasta los 70.
- Las teorías de la dependencia y el estructuralismo latinoamericanos entre las décadas de los años 60 a los 80.
- La postura neoclásica (Consenso de Washington) en las décadas de los años 70 hasta los años 90.
- El desarrollo humano desde la década de los 80 hasta la actualidad.
- Las teorías alternativas del desarrollo que inician en la década de los años 70 y se discuten aún en la actualidad.
- El posdesarrollo que inicia en los años 90 hasta la actualidad.
- El neoestructuralismo.
- El posdesarrollo, que junto con el anterior se discute como postura teórica desde los años 90 hasta la actualidad.

La primera corriente (la teoría de la modernidad desde los 40 hasta los 70) distingue las sociedades más prósperas a partir de su modernidad económica, social, cultural y política, en contraste con los valores tradicionales del tercer mundo (Corbridge, 1995). Esta escuela de pensamiento sostenía que el desarrollo residía en impulsar la industrialización y la movilización masiva de las fuerzas de trabajo del campo hacia la prosperidad urbana. Esta postura económica en Colombia se

reflejó en las propuestas realizadas por Lauchlin Currie<sup>1</sup>, y constituyen el intento más serio que se haya realizado en el país por elaborar una teoría del desarrollo confrontada a la experiencia del atraso, la pobreza y la violencia (López, 2011).

Las escuelas de pensamiento de la dependencia y el estructuralismo latinoamericanos (entre los años 60 y 80) marcaron el primer intento por desvirtuar la hegemonía del pensamiento anglosajón (Cotte *et al.*, 2013), entendiendo el fenómeno del atraso como un producto de naturaleza sociopolítica neocolonizadora de las potencias económicas con sus instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, entre otros. En este contexto aparecen dos vertientes, una moderada que tuvo su origen en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), y otra con un tono marcadamente neomarxista que resalta radicalmente la naturaleza altamente injusta y desigual de las relaciones de producción, comercio y poder que signan el balance de poder económico y político entre el primer y el tercer mundo (Cotte *et al.*, 2013).

Mientras los pensamientos de la dependencia y el estructuralismo latinoamericanos apostaban por una fuerte intervención estatal, pero con la participación de agentes privados, la postura neoclásica (entre los 70 y los 90) siempre estuvo en contra del papel protagónico del Estado como gestor del desarrollo. Tanto en Colombia como en otros países latinoamericanos, los descalabros financieros de los más significativos proyectos liderados por los Estados dieron pie a los economistas clásicos para señalar la iniciativa estatal como ineficiente y, en algunos casos, pre-*sa* de intereses particulares y propicia para focos de corrupción (Cotte *et al.*, 2013).

La deuda externa, el desempleo y la hiperinflación permitieron que subieran al poder políticos que impulsaron estrategias de austeridad promovidas por el FMI en Latinoamérica. Así, se consolidó lo que John Williamson (1993) llamó el Consenso de Washington, que consistía en un paquete de políticas que incluían reformas tributarias, prioridades en el gasto público, liberación financiera, el manejo de una sola tasa de cambio determinada libremente por el mercado, liberalización del comercio, inversión extranjera directa, privatización, entre otros.

En Colombia, a pesar de que no se experimentó la crisis de los años 80 que caracterizó a otros países de la región, durante la década siguiente se siguieron fielmente los designios internacionales que transformaron radicalmente la lógica económica para favorecer el desarrollo. Según Fogafín (2009), la exposición a la libre entrada y salida de capitales internacionales hizo más vulnerable la economía nacional, lo que llevó a una crisis sin precedentes a finales del siglo xx.

1 Economista canadiense nacionalizado colombiano y asesor económico en los Gobiernos de Estados Unidos y Colombia. En Colombia propuso la creación de 500 000 empleos en diversas ciudades del país, en un lapso de dos años, para redistribuir los recursos humanos.

El disgusto popular permitió a principios del siglo xxi que gobiernos de izquierda en la región hicieran contrapeso a la lectura neoclásica y del Consenso de Washington. De esta forma, se retomaron posturas ya experimentadas en el pasado, con lo que se intensificó a su vez el descontento de los sectores privados, los cuales, con el poder ya adquirido gracias a la apertura, desestabilizaron las estructuras económicas y generaron una mayor radicalización estatal.

La reversión de las políticas dictadas por el FMI ha generado diversas posturas, como el enfoque del desarrollo humano promovido desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); las diversas teorías alternativas del desarrollo que tienen en común la actualización de discusiones progresistas de los años 60; el posdesarrollo, que argumenta su posición en contra del desarrollo por considerarlo una herramienta para la recolonización; y, finalmente, el neoestructuralismo, que retoma posturas discutidas en Latinoamérica durante la década de los años 70 pero actualizadas a partir de la experiencia económica de los países asiáticos.

La variedad de las propuestas y reflexiones sobre el desarrollo surgidas durante la década de los años 90 es tan diversa que se dificulta su visualización en el desarrollo de las políticas públicas. Aun así, pueden identificarse algunas características en común que vale la pena resaltar.

El desarrollo humano se enfoca en la promoción de las prácticas que favorezcan el crecimiento personal a partir de la experiencia de las personas y no de los expertos. Esta búsqueda por garantizar una mejor calidad de vida a partir de la expansión de las decisiones humanas permite trasladar la discusión al papel que un Estado democrático debe cumplir como garante de los derechos fundamentales, los cuales, independientemente de las particularidades que los pueden hacer avanzar y progresar, les permitirán a las personas gozar de una vida digna, elemento fundamental para el desarrollo. Entre los principales exponentes de esta escuela se encuentran Amartya Sen (1999) y Mahbub ul Haq (2003).

Las teorías alternativas del desarrollo tienen como características comunes su preocupación por reivindicar el saber popular, destacar la importancia de lo local, de sus formas y expresiones culturales y la participación comunitaria para fortalecer los procesos colectivos que desde la base dan sustento al Estado y a las decisiones que debe tomar. Entre los principales exponentes se encuentran Orlando Fals Borda y Luis Eduardo Mora-Osejo (2004), Paulo Freire (2004) y Manfred Max-Neef *et al.* (1993).

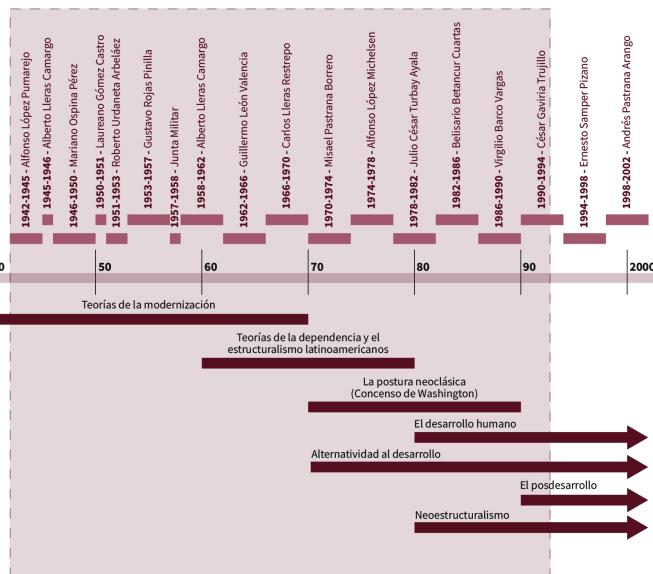
Por otra parte, el posdesarrollo expone la lógica eurocéntrica y etnocéntrica del proyecto de modernidad impulsado por el desarrollo, y resalta que “aparte de ser inviable desde el punto de vista ambiental, representa una amenaza para otras culturas y cosmovisiones que promueven formas y estilos de vida diferentes y,

probablemente, más sustentables que aquellos de Occidente" (Cotte *et al.*, 2013, p. 191). Entre sus exponentes más reconocidos se encuentra Arturo Escobar (2005).

El neoestructuralismo, según Cotte *et al.* (2013), ha validado una interpretación alternativa a la visión convencional del Consenso de Washington sobre la relación entre liberalización comercial y desarrollo económico de los países. De esta forma, sugiere que el desarrollo puede pensarse de una forma más abierta a otras disciplinas, donde el logro de los objetivos sociales no es incompatible con el medioambiente o la sostenibilidad financiera.

En la figura 1 se organizan las escuelas, teorías y corrientes para el desarrollo en una línea de tiempo y se comparan con los respectivos períodos gubernamentales en Colombia, con el fin de identificar coincidencias entre la relación de las políticas públicas y las propuestas nacionales para el desarrollo, así como el papel de la vivienda y la satisfacción de las necesidades habitacionales de los sectores más vulnerables.

Figura 1. Períodos presidenciales y teorías del desarrollo en Colombia (1942-2002)



**Nota:** el periodo sombreado corresponde a la actividad urbana y planificadora del ict (1942-1994).

**Fuente:** elaboración propia.

## **Evolución de las políticas públicas en Colombia, las teorías del desarrollo y su relación con la vivienda y la ciudad**

A continuación, se exponen los hechos más relevantes en la política pública nacional expresados en las leyes y decretos expedidos durante los períodos presidenciales en la línea de tiempo propuesta para la investigación. Estas legislaciones mantienen algún tipo de relación con el desarrollo, financiación y puesta en marcha de las estrategias para la solución del problema habitacional de los sectores de bajos ingresos económicos<sup>2</sup> (Ceballos, 2008). Se hace especial énfasis en la ciudad de Bogotá, en aquellos casos donde las normativas expedidas estén referidas a territorios político-administrativos específicos.

### **Gobierno de Alfonso López Pumarejo (1942-1945)**

Durante este gobierno iniciaron los intentos por descentralizar las decisiones sobre el territorio en relación con las características propias y los intereses particulares que las administraciones locales tenían sobre él. Además, se expedieron normas para que los municipios exigieran impuestos de valorización, suspendieran obras y explotaciones que pudieran afectar la seguridad pública o perjudicar el área urbana, y expropiaran los predios urbanos que tuvieran como finalidad una utilidad pública o el interés social (Ley 1 de 1943).

En relación con la vivienda social, este gobierno le permitió al ICT otorgar préstamos a las cooperativas que tuvieran como objeto la urbanización y construcción de viviendas para empleados, profesionales y pequeños comerciantes, aportando desde el presupuesto nacional la inyección de capital para el fortalecimiento de la institución (Decreto 445 de 1944).

Con el paso de Darío Echandía Olaya por la presidencia, entre 1943 y 1944, se dio continuidad al impulso constructivo-habitacional y reglamentaron los porcentajes otorgados para la financiación de la vivienda, correspondiéndole al ICT el 20 % del valor de la casa, y si era necesario el Banco Central Hipotecario (BCH) otorgaba hasta el 60 %. Nuevamente, al regresar Pumarejo para su último año de gobierno, reorganizó el ICT e impulsó su papel para el fomento de la construcción de viviendas urbanas, aumentando nuevamente su capital (Decreto 2363 de 1944).

---

<sup>2</sup> La selección del marco normativo analizado forma parte de la recopilación realizada por el Injavi y ARCO (Ceballos, 2008).

### **Gobierno de Alberto Lleras Camargo (1945-1946)**

En el primer gobierno del presidente Lleras, se mostró interés por las condiciones de habitabilidad urbana, esencialmente el inquilinato y el arrendamiento. Por esta razón, se expedieron facultades al Banco de la República y bancos comerciales para otorgar préstamos con destino al fomento de las viviendas urbanas con el fin de proteger la propiedad de la vivienda obrera, la cual no podía ser embargable (Ley 29 de 1945).

### **Gobierno de Mariano Ospina Pérez (1946-1950)**

Durante este gobierno se reconoció la importancia del ejercicio planificador de las ciudades y se consideraron empresas útiles o benéficas dignas del estímulo estatal las empresas de planeación que regularan el futuro urbano y construyeran obras públicas y de interés social.

En línea con lo anterior, se les exigió a los contribuyentes pagar una obligación adicional a los impuestos de renta durante una década, destinada a la construcción de viviendas económicas para los trabajadores y la clase media, y se les permitió a los consejos municipales definir áreas urbanas e incorporar los terrenos públicos que no tuvieran uso definido para resolver el problema de la vivienda popular (Ley 85 de 1946).

Por otra parte, se creó la ley de propiedad horizontal, la cual permitió que los diversos pisos de un edificio, los departamentos en que se dividiera cada piso, así como los departamentos de casas de un solo piso, cuando fueran independientes y tuvieran salida a la vía pública directamente o por un pasaje común, pudieran pertenecer a distintos propietarios (Ley 182 de 1948).

### **Gobierno de Roberto Urdaneta Arbeláez (1951-1953)**

A partir de este gobierno, la financiación de la vivienda económica es asumida por la emisión de bonos de crédito territorial, bonos de vivienda y ahorro, y los préstamos del BCH. Para aumentar la disponibilidad de suelo se facultó a los alcaldes a vender al ICT bienes raíces de propiedad municipal (Decreto 177 de 1952).

También se estableció el Código Sanitario Nacional (Decreto 1371 de 1953), el cual reglamentó, para las viviendas, la composición de los pisos, muros y techos, las condiciones de ventilación e iluminación, las dimensiones de las habitaciones, las características de los servicios públicos domiciliarios, la disposición de las aguas negras, basuras, las características de limpieza individual y colectiva, así como las respectivas inspecciones para garantizar su cumplimiento. Para las urbanizaciones, el código reglamentó las condiciones de su localización, los pro-

cedimientos para su aprobación, las características del abastecimiento de agua, la disposición de aguas negras y de basuras, así como los compromisos para recibir la autorización de venta para los lotes.

Por último, durante este periodo inició el primer proyecto multifamiliar en altura (Centro Urbano Antonio Nariño), con tecnologías de punta, y empezaron a aplicarse los principios modernos del urbanismo internacional. Su propuesta de vanguardia exigió al Congreso de la República considerar normas especiales para la construcción de los edificios, la celebración de contratos y la adquisición de materiales.

### **Gobierno de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957)**

Durante este gobierno se autorizó al ICT a hacer expropiaciones y adquirir terrenos para urbanizaciones destinadas a la construcción de viviendas, se continuó la expedición de bonos (del ICT) y de cédulas (del BCH), se estableció el subsidio familiar de vivienda para el financiamiento de la construcción de soluciones habitacionales para la clase trabajadora y se creó la Corporación Nacional de Servicios Públicos (Decreto 515 de 1954).

### **Gobierno de Alberto Lleras Camargo (1958-1962)**

El ICT le entregó a la nación dos edificios del Centro Urbano Antonio Nariño como solución de vivienda económica a los estudiantes universitarios. En ese sentido, se reglamentaron respecto a los otros edificios las características de adjudicación para las familias beneficiarias, las normativas del conjunto urbano en relación con el dominio de las zonas públicas y los servicios comunitarios, así como las rentas en proporción al valor de cada apartamento. Por otra parte, se le exigió al ICT asumir la responsabilidad sobre la calidad constructiva de todas las viviendas entregadas por esta institución, durante los 5 años posteriores a la adjudicación (Ley 144 de 1959).

Durante este gobierno se fomentó el ahorro para la adquisición de soluciones habitacionales, se reglamentó la constitución de fondos mutuos de inversión en las empresas y se realizaron alianzas con la Corporación Provienda El Minuto de Dios para la construcción de viviendas obreras.

El mayor impulso para la financiación de planes de desarrollo económico, mejoramiento social, urbano y territorial de este gobierno ocurrió con la firma de un crédito externo con el Development Loan Fund de Washington, por una cantidad de doscientos cincuenta millones de dólares. También se creó el Fondo Rotatorio de Renovación Urbana como parte de la administración pública nacional, pero como organismo estatal descentralizado o establecimiento público con personería jurídica independiente, autonomía administrativa y patrimonio propio.

### **Gobierno de Guillermo León Valencia (1962-1966)**

El Gobierno nacional aumentó su aporte en el ICT, financió la actualización y construcción de redes de alcantarillado en barrios obreros en Bogotá, y organizó un establecimiento bancario llamado Banco de Ahorro y Vivienda (Ley 96 de 1962). Por último, se firmó un convenio de garantía relacionado con la solicitud de un préstamo entre el ICT y el Banco Interamericano de Desarrollo.

### **Gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970)**

Durante este periodo el Gobierno nacional, a través del superintendente bancario, ejerció la inspección y vigilancia de las actividades de enajenación de inmuebles, dentro de planes o programas de urbanización o construcción de las viviendas, así como el otorgamiento de crédito para la adquisición de lotes o viviendas o para la construcción de estas. El ICT se convirtió en agente especial del superintendente bancario para prestar asesoría técnica.

### **Gobierno de Misael Pastrana Borrero (1970-1974)**

Durante este gobierno se autorizó la creación de una sociedad de economía mixta para la renovación urbana en Bogotá entre Ferrocarriles Nacionales de Colombia y el ICT. Se autorizó la creación de corporaciones de ahorro y vivienda como entidades jurídicas independientes para estimular la competencia, evitar los monopolios, promover economías de escala y bajar los costos de operación con el fin de otorgar financiamiento para la vivienda (Decreto 677 de 1972).

Se le permitió al BCH organizar como filial suya, con personería jurídica y patrimonio propio, una corporación privada de ahorro. Por esta razón, se les exigió a las corporaciones privadas de ahorro y vivienda canalizar el ahorro privado y orientarlo hacia la financiación de inversiones privadas y públicas como estrategia para acelerar el desarrollo económico y social del país, y otorgar préstamos a largo y corto plazo para la ejecución de proyectos de construcción o adquisición de edificaciones y para la ejecución de proyectos de renovación urbana (Decreto 678 de 1972).

También se creó el Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano con representantes del sector privado, y se desarrolló el principio de valor constante de ahorro y préstamos que estableció la unidad de poder adquisitivo constante (UPAC). La Junta de Ahorro y Vivienda calculaba mensualmente e informaba a las corporaciones de ahorro y vivienda los valores de la UPAC, en moneda legal, de acuerdo con la variación resultante del promedio del índice nacional de precios al consumidor, para empleados y para obreros.

Finalmente, este Gobierno reconoció el problema de la informalidad habitacional en las ciudades del país y creó programas para apoyar los procesos de vivienda popular llamados de “auto-construcción progresiva”, que constituyan para la mitad de las familias urbanas una solución a su problema de vivienda, con base en el esfuerzo propio; y se le exigió al ICT y a las entidades públicas contar con recursos para financiar programas adecuados de crédito, asistencia técnica y de provisión de tierras y servicios públicos básicos (Decreto 710 de 1973).

### **Gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978)**

Durante este periodo se autorizó al ICT para participar en la constitución de sociedades que tuvieran por objeto la urbanización, construcción y suministro de vivienda; se facultó al BCH para abrir y mantener una sección especial destinada a la captación de ahorro y otorgar créditos hipotecarios dentro del sistema de valor constante UPAC (Decreto 2404 de 1974), y se permitió que las compañías de seguros y las sociedades de capitalización invirtieran su capital y reservas o fondos en general en depósitos a término en corporaciones de ahorro y vivienda, y en créditos hipotecarios.

### **Gobierno de Julio César Turbay (1978-1982)**

En este gobierno se promulgó la Ley Orgánica del Desarrollo Urbano (Ley 61 de 1978), que fomentó el desarrollo de las áreas urbanas dentro de una política nacional de equilibrio entre las diversas regiones, las zonas rurales, urbanas y de conservación ecológica. Así mismo, procuró la óptima utilización del suelo urbano y de los limitados recursos de inversión en vivienda, infraestructura y equipamiento. Esta ley también exigió que todo núcleo urbano con más de 20 000 habitantes formulara su respectivo plan integral de desarrollo con base en las técnicas modernas de planeación urbana y de coordinación urbano-regional.

Para garantizar la realización de los planes de desarrollo integral adoptados por las autoridades locales o regionales, se hizo efectivo el control público de los usos del suelo urbano, se crearon estímulos al contribuyente, se fomentó la capitalización del país y se dictaron otras disposiciones en materia tributaria.

Para la protección del medioambiente, la Ley Orgánica de Desarrollo Urbano estableció las normas generales que sirvieron de base a las disposiciones y reglamentaciones necesarias para preservar, restaurar y mejorar las condiciones sanitarias, así como los procedimientos y las medidas que se debían adoptar para la regulación, legalización y control de residuos y materiales que afectaran o pudieran afectar las condiciones sanitarias del ambiente.

Por último, se creó la reglamentación para el desarrollo de las juntas de acción comunal, y en materia financiera se intervino la actividad de las corporaciones de ahorro y vivienda.

### **Gobierno de Belisario Betancur (1982-1986)**

Durante este periodo se adoptaron medidas para proteger el sistema de ahorro privado y se intervinieron las actividades de las corporaciones de ahorro y vivienda y del BCH, las cuales solo podrían otorgar préstamos para vivienda, fomento de la construcción y el desarrollo o renovación urbana. Se permitió a las corporaciones de ahorro y vivienda y la sección de ahorro y vivienda del BCH generar préstamos por hasta el 100 % del valor comercial de los inmuebles hipotecados y se congelaron los cánones de arrendamiento de los inmuebles urbanos destinados a vivienda (Decreto 2200 de 1984).

Por último, se dotó a los municipios de un estatuto administrativo y fiscal que les permitió, dentro de un régimen de autonomía, cumplir las funciones y prestar los servicios para promover el desarrollo de sus territorios, actualizar las normas sobre vivienda obrera en los municipios, invertir en títulos-valores para adquirir terrenos y conformar zonas de reserva destinadas a proyectos de vivienda.

### **Gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986-1990)**

En este gobierno se creó la Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad del Ministerio de Gobierno y se fortalecieron la junta de acción comunal y la junta de acción comunal de vivienda comunitaria.

Se promulgó la Ley 9 de 1989 (conocida como la Ley de Reforma Urbana), que dictó normas sobre los planes de desarrollo municipal en relación con el espacio público, la adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación, la protección a los moradores en los proyectos de renovación urbana, la legalización de títulos para la vivienda de interés social, las licencias y sanciones urbanísticas, los bancos de tierras y de integración y reajuste de tierras, y la extinción del dominio sobre inmuebles urbanos; y expuso instrumentos financieros para la reforma urbana.

Durante este periodo se crearon y definieron el Consejo Superior de Desarrollo Urbano y Vivienda Social, las organizaciones populares de vivienda, el Sistema Financiero de Economía Solidaria y los sistemas de autogestión o participación comunitaria. Se nombró al personero municipal, que tendría el carácter de defensor del pueblo o veedor ciudadano, agente del Ministerio Público y defensor de los derechos humanos.

Por último, se eliminaron las UPAC para los créditos de las corporaciones de ahorro y vivienda que financiaban la adquisición de vivienda de interés social.

## **Gobierno de César Gaviria Trujillo (1990-1994)**

Este periodo legislativo supuso un cambio radical en cuanto a vivienda social ligado a directrices económicas expuestas en el contexto internacional como paradigmas para el desarrollo. En principio se expedieron normas en materia de intermediación financiera, se expidió el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se aprobó el programa de venta de las acciones de las entidades públicas a las corporaciones de ahorro y vivienda. Se creó el Sistema de Seguridad Social Integral y posteriormente se permitió a las corporaciones de ahorro y vivienda otorgar créditos de consumo sin hipoteca.

También se solicitó la actualización de la información nacional comunal (que se refería a las juntas de acción comunal, juntas de vivienda comunitaria y asociaciones comunales de juntas), se determinó la representación del sector privado en el Consejo Superior de Desarrollo Urbano y Vivienda Social; y las cajas de compensación familiar, que fueron creadas en el gobierno de Misael Pastrana Borrero en 1973, recibieron la obligación de constituir un fondo para el subsidio familiar de vivienda.

Además, se creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se estableció el subsidio familiar de vivienda, se reformó el ICT para conformar el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Inurbe), y se permitió posteriormente que las cajas de compensación familiar utilizaran el saldo de los recursos no adjudicados del Fondo para Subsidio Familiar de Vivienda para la ejecución de programas de vivienda de interés social.

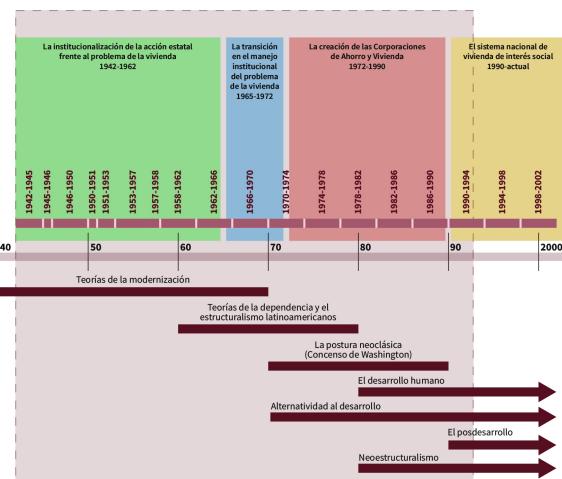
Durante este gobierno el país recibió una nueva Constitución Política. En su artículo 51 expone que todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna, y en el capítulo 3 entrega la autonomía necesaria al régimen municipal para dictar las normas necesarias para el desarrollo de políticas sociales, económicas, de obras públicas y la organización de su territorio.

Por último, este Gobierno realizó el XVI Censo Nacional de Población (y V de Vivienda en Zonas Urbanas del país). Además creó el Ministerio del Medio Ambiente y le otorgó atribuciones al Ministerio de Desarrollo Económico para participar en la formulación de la política económica y de los planes y programas de desarrollo económico y social; y formular la política del Gobierno sobre vivienda, equipamiento comunitario, planeamiento, desarrollo urbano, saneamiento básico y agua potable.

## Etapas en la evolución de las políticas habitacionales

La caracterización de las etapas en la evolución de las políticas habitacionales ha sido discutida por diversos autores (Clavijo *et al.*, 2004; Giraldo, 1997; Jaramillo, 1992). Con la intención de realizar un paralelo entre las iniciativas gubernamentales, sus políticas y las teorías para el desarrollo, se decide adoptar la estructura propuesta por Ceballos (2008), en la cual el primer periodo, abarcando de 1942 hasta 1962, corresponde a la primera fase de institucionalización de la acción estatal. La segunda fase, desde 1965 hasta 1972, coincide con la transición en el manejo institucional del problema de la vivienda. La tercera fase se relaciona con la creación de las corporaciones de ahorro y vivienda, desde 1972 hasta 1990; y por último la fase que corresponde a la creación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, desde 1990 hasta la actualidad (figura 2).

Figura 2. Teorías sobre el desarrollo, períodos gubernamentales y fases de la política pública habitacional en Colombia (1942-2002)



**Nota:** el periodo sombreado corresponde a la actividad urbana y planificadora del ICT (1942-1994).

**Fuente:** elaboración propia con base en Ceballos (2008).

La revisión de las políticas públicas, en relación con las estrategias que cada uno de los gobiernos propuso para solucionar el problema habitacional en los sectores

de bajos ingresos económicos, permite evidenciar cuatro etapas donde la financiación y los actores encargados para el desarrollo de los programas cambian.

En la primera, el Estado asume toda la responsabilidad, crea las instituciones, les da sustento legal, fiscaliza su proceder, guía sus acciones y las sostiene económicoamente.

En la segunda etapa, busca aliados dentro de la propia estructura del Estado, actualiza sus fuentes tributarias e invita a los actores privados para apoyar las iniciativas de ahorro y capitalización de las instituciones que luego enfrentarán la solución cada vez más demandante de la construcción habitacional.

En la tercera etapa, la fórmula bancaria y corporativa para canalizar el ahorro privado y público está creada y aprobada por los nuevos actores privados, quienes tienen la posibilidad de participar activamente en el manejo de los recursos estatales y consolidar estrategias para fortalecer el contexto empresarial ligado al desarrollo urbano y territorial.

Luego de consolidar su actuar en el rentable contexto crediticio e hipotecario de la construcción, las corporaciones de ahorro y vivienda extienden su labor financiera a otras esferas económicas del país, y apoyan la construcción de viviendas para los sectores de bajos ingresos económicos solo con la expedición de créditos y el manejo de los ahorros de algunos particulares interesados en incursionar en el mercado de vivienda.

Inició así la cuarta y última etapa, en la que se transforma radicalmente la experiencia logística estatal que diseñaba y materializaba soluciones habitacionales, y ahora el Estado dictamina las normas para subsidiar económicoamente la vivienda, producida por empresas privadas que solo cumplen su labor social buscando garantizar su crecimiento y próspera rentabilidad.

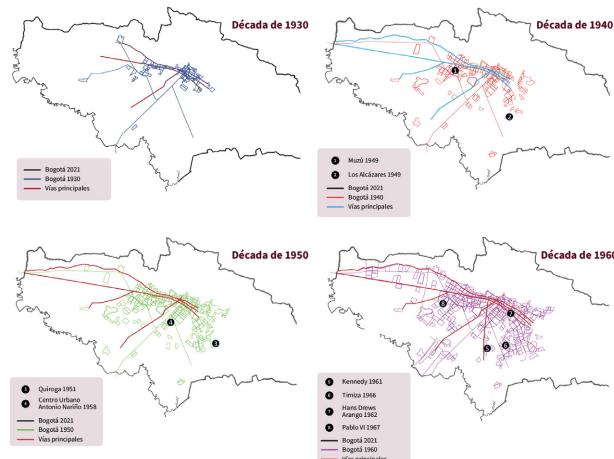
### **El actuar urbano y planificador del ICT en Bogotá**

Según Saldarriaga (1996), la Sección de Vivienda Urbana del ICT se formó en 1942 y utilizó la figura de concurso público para el diseño de la urbanización de los Alcázares, primera realización concreta de soluciones habitacionales para obreros en Bogotá. La recopilación realizada por el mismo autor expone un total de 223 proyectos realizados con aproximadamente 118 000 viviendas económicas otorgadas especialmente a familias obreras de Bogotá (Saldarriaga, 1996).

Para el desarrollo de la investigación se seleccionaron 15 proyectos representativos en la ciudad de Bogotá, los cuales se organizaron por décadas para el análisis del impacto en el desarrollo urbano y la calidad habitacional para los sectores de bajos ingresos económicos, de la siguiente manera: en la figura 3 puede obser-

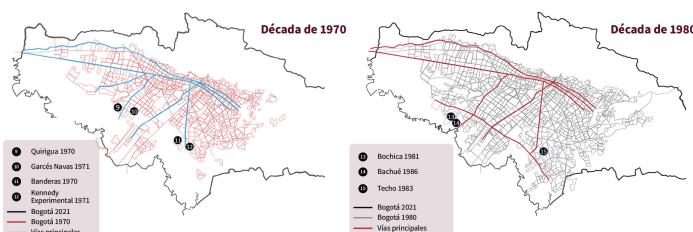
vase Los Alcázares (1949), Muzú (1949-1973), Quiroga (1951-1962), Centro Urbano Antonio Nariño (1958), Ciudad Kennedy (1961-1967), Techo (1961-1983), Hans Drew Arango (1962), Timiza (1966-1981), Pablo VI (1967); y en la figura 4, Quirigua (1970-1981), Banderas (1970-1973), Kennedy Experimental (1971), Garcés Navas (1971-1973), Bochica (1981-1987) y Bachué (1986).

Figura 3. Evolución urbana y los proyectos del ICT (años 30, 40, 50 y 60)



Fuente: elaboración propia.

Figura 4. Evolución urbana y los proyectos del ICT (años 70 y 80)



Fuente: elaboración propia.

## Discusión y análisis de resultados

A continuación, se exponen el procesamiento de la información teórica y la correlación entre la información legal y normativa consultada, la cual incorpora la visión de desarrollo basada en las políticas públicas para la vivienda y la planificación urbana, así como su impacto en el desarrollo de la ciudad. Estos elementos se analizan para comprender la situación actual de la producción del espacio urbano y de la vivienda.

### **Las teorías para el desarrollo, su influencia en el contexto nacional y las políticas públicas para la solución del problema de la vivienda**

La discusión sobre el papel de las ciudades en los nuevos paradigmas del desarrollo económico y social inició en la década de los años 40 gracias a la influencia de la experiencia europea y norteamericana. Los contextos industriales favorecieron la migración de mano de obra del campo a la ciudad, lo que permitió rápidamente cambiar la imagen de la ciudad al incorporar todos los usos, servicios y ventajas de la modernidad. En Colombia, la interpretación del progreso y de la lucha contra la desigualdad y pobreza se originó en las ciudades. Como muestra de este esfuerzo está la inversión que el Estado realiza en la vivienda urbana desde 1942, y que coincide con los esfuerzos de otros Estados de la región.

Las teorías de la modernización, que demostraban su poco interés por las áreas rurales y el potencial de los recursos que estas contenían, fueron tempranamente rechazadas en el contexto nacional desde la década de los años 50. La colonización de áreas nunca explotadas y con gran potencial para la interconexión de todo el territorio nacional fue la punta de lanza de las administraciones durante esta década. Esto coincidió con la postura moderada que lideró la Cepal y sus propuestas de reformas agrarias para sustituir las importaciones y favorecer los proyectos económicos estatales en correspondencia con las teorías de la dependencia y el estructuralismo.

Las propuestas estatales y la modernización de las instituciones gubernamentales para enfrentar los nuevos retos sociales y económicos tuvieron en la década de los años 60 la posibilidad de profundizar el modelo industrial y consolidar las nuevas estructuras urbanas en las áreas productivas recientemente exploradas; sin embargo, los fuertes créditos ofrecidos por el Gobierno norteamericano como estrategia política para bloquear el avance de las tendencias neomarxistas en algunas naciones latinoamericanas exigieron lentamente a los países miembros del programa Alianza para el Progreso (entre ellos Colombia) la apertura de mercados y la aplicación técnica de modelos financieros para el control de la inflación y la cooperación monetaria.

La política nacional se inclinó decididamente a la postura neoclásica del Consenso de Washington y continuó aplicando sus propuestas fiscales, financieras y

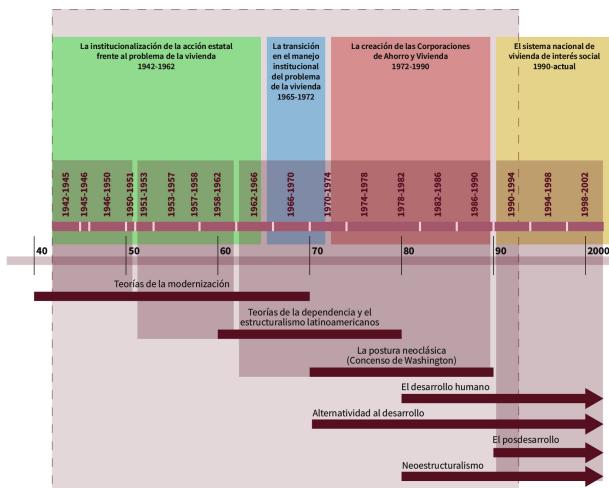
económicas hasta finales de la década de los años 80. Algunas políticas estatales que involucraban decididamente los procesos de gestión local y el saber popular en el desarrollo de políticas sociales para los sectores más vulnerables que pudieran vincularse tardíamente (1987) en las corrientes del desarrollo humano fueron rápidamente aplacadas por la visión renovada de la liberación económica expresada en la postura neoestructuralista ahora liderada por la Organización de Estados Americanos (OEA) que resaltó los éxitos de algunas economías asiáticas.

La relación entre las visiones para el desarrollo y las políticas de vivienda se ve reflejada en el papel que desarrolló el Estado que institucionalizó el combate contra el déficit habitacional durante las décadas de los años 40 hasta finales de los 50, y que coincidieron con las corrientes modernizadoras, las teorías de la dependencia y el estructuralismo latinoamericanos en Colombia.

El ingreso del país al Consenso de Washington se vio reflejado en las políticas habitacionales durante la fase de transición en el manejo institucional del problema de la vivienda en la década de los años 60. Por esta razón también se trabajó en la profundización de las recomendaciones económicas por el nuevo modelo durante las décadas de los años 70 y 80 cuando la creación de las corporaciones de ahorro y vivienda jugó un papel relevante en la financiación y capitalización de la construcción.

La compleja solución del problema habitacional para los trabajadores y los sectores de bajos ingresos económicos, que exigió enormes esfuerzos operativos y financieros del Estado, se convirtió en una carga insostenible y fue delegada al sector privado desde la década de los 90. Esto no se hizo para la rentabilidad social y económica del Estado, sino para los particulares, quienes aprendieron durante el proceso a obtener beneficios de la necesidad habitacional de los más vulnerables en la nueva lógica de libre mercado.

Figura 5. Diagrama de análisis de las teorías del desarrollo, las políticas públicas y el actuar del ICT



Nota: el periodo sombreado corresponde a la actividad urbana y planificadora del ICT (1942-1994).

Fuente: elaboración propia.

### La planificación urbana y la producción habitacional para los sectores de bajos ingresos económicos, el ICT en la organización de la ciudad y sus impactos

El interés de los gobiernos por incorporar el ordenamiento del territorio y la planificación urbana en las políticas públicas, así como por vincular estas estrategias a la visión estructural del desarrollo, se percibe con mayor fuerza desde el gobierno de Mariano Ospina Pérez (1946-1950). Durante esta administración, el Estado consideraba empresas útiles o benéficas dignas de estímulo a las empresas de planeación que regularan el futuro urbano y construyeran obras públicas y de interés social.

Para incentivar el ejercicio profesional de proyectar y mejorar la ciudad se les permitió a los consejos municipales definir áreas urbanas e incorporar los terrenos públicos que no tuvieran uso definido (terrenos ejidales) a las nuevas lógicas urbanas. Con la posibilidad de modelar la mancha urbana sin restricciones, el principal recurso para determinar las relaciones, distancias y ubicación de los servicios urbanos fue la disponibilidad de suelo para generar los proyectos habitacionales de la clase obrera.

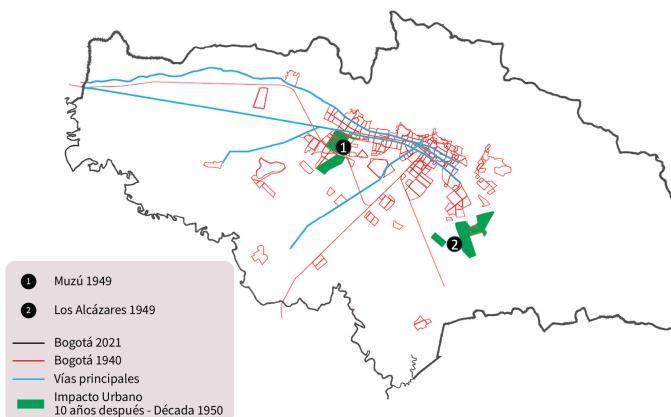
La vivienda formal en la periferia se convirtió en el detonante de nuevas formas de producción urbana. Las exigencias poblacionales y las dinámicas migratorias del campo a la ciudad comenzaron a definir los bordes urbanos. Las soluciones del consejo municipal, que gozaba de una autonomía otorgada por la norma nacional, permitieron a la ciudad extender sus redes y servicios hasta los lugares donde la autogestión también sentaba sus bases.

En el proceso de planificación urbana, durante la década del 40, la ciudad se expandía de norte a sur, y al occidente en franjas claramente configuradas alrededor de las vías principales de la ciudad. Al finalizar la década, el ICT inició una reconfiguración urbana mediante el desarrollo de megaproyectos en los lotes adquiridos; así, proyectos como Muzú (1949) al suroccidente, se introdujeron en contextos apartados y precariamente conectados, lo que atrajo rápidamente procesos de urbanización especulativos y autoconstrucción en configuraciones urbanísticas de baja calidad. El impacto generado luego de una década evidenció un crecimiento informal que fue seis veces mayor a lo logrado por la propuesta formal del ICT.

Otro ejemplo relevante fue el caso del barrio Alcázares (1949), ubicado en un contexto en consolidación al norte, mejor conectado con la estructura urbana (figura 6). Su inserción rápidamente logró su objetivo, y las áreas disponibles alrededor del barrio fueron colonizadas sin ninguna restricción urbanística más allá de la continuidad de ejes de movilidad secundarios y terciarios. La ubicación de la propuesta modernista del ICT atrajo y fue opacada por desarrollos formales e informales cuatro veces mayores que evolucionaron en la próxima década.

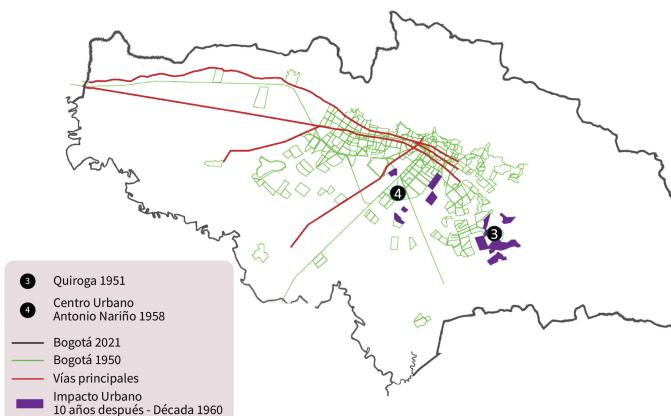
La fórmula aplicada durante la década del 50 fue replicada en las propuestas desarrolladas durante la década del 60 con ejercicios experimentales como el Centro Urbano Antonio Nariño (1958), que cuenta con una ubicación privilegiada en la que compite con los contextos de desarrollo industrial que se crearon y consolidaron en las periferias a principios del siglo xx (figura 7). La propuesta del ICT aportó a la diversificación de usos durante la década del 70 al incorporar el uso residencial. Y por otra parte, al replicar la fórmula de ocupación en áreas periféricas, el barrio Quiroga (1951) atrajo la ocupación informal en zonas con topografías inclinadas, y sumado a la adquisición por el ICT de amplios sectores con mejor conectividad rápidamente configuraron el sur de la ciudad con ejercicios urbanísticos reflexivos que se desarrollaban en dicotomía con la producción formal, lo que dejó espacios vacíos que rápidamente fueron ocupados.

Figura 6. Impactos urbanos luego de los proyectos del ICT (años 50)



**Fuente:** elaboración propia.

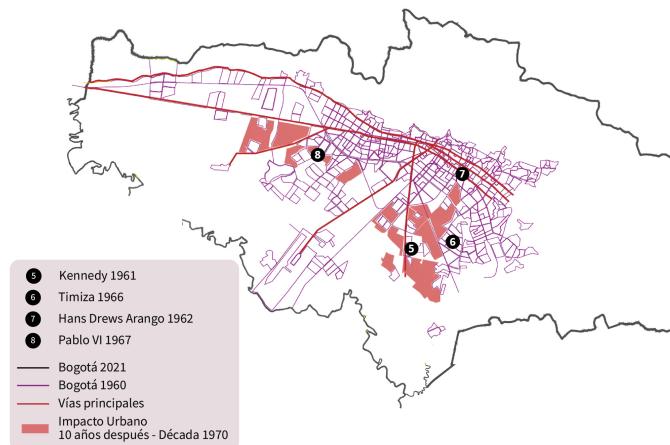
Figura 7. Impactos urbanos luego de los proyectos del ICT (años 60)



Fuente: elaboración propia.

Los ejercicios formales desarrollados por el ICT durante la década del 70 aumentaron considerablemente gracias a la gestión estatal. Así, los proyectos se dispersaron en áreas periféricas al occidente y en áreas de consolidación en el suroccidente y el norte de la ciudad (figura 8), pero el crecimiento urbano se desbordó y la producción informal predominó, lo cual retó el papel planificador gubernamental.

Figura 8. Impactos urbanos luego de los proyectos del ICT (años 70)



Fuente: elaboración propia.

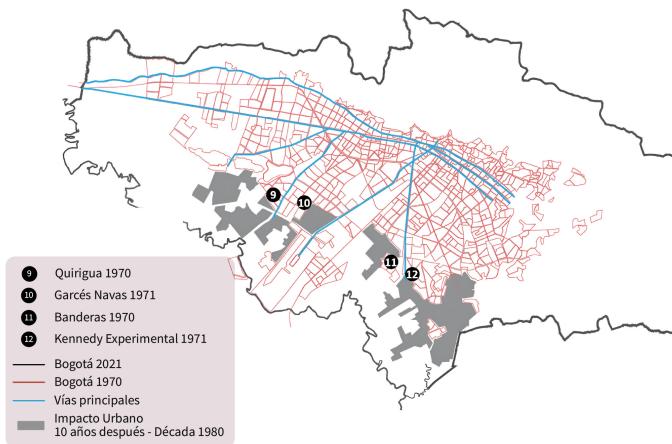
Redefinir los bordes urbanos una y otra vez, formal e informalmente, exigió de la política pública nuevas orientaciones. El gobierno de Julio César Turbay (1978-1982) promulgó la Ley Orgánica del Desarrollo Urbano que exigió a los municipios realizar planes para el desarrollo integral que hicieran efectivo el control público de los usos del suelo urbano y declararan como interés social para el Estado la protección del sistema ecológico y la delimitación de áreas para el desarrollo ordenado de soluciones habitacionales.

Por otra parte, Turbay reconoció el actuar de las organizaciones sociales urbanas que llevaban más de tres décadas luchando por sus derechos y las incorporó al esquema político nacional, como las juntas de acción comunal, las cuales socializaron la normativa urbana desde las bases y reportaron las irregularidades que afectaban la calidad del ambiente social.

Orientado el camino a seguir por la administración nacional, los gobiernos siguientes perfeccionaron las soluciones a las exigencias que la ciudad debía cumplir para favorecer el desarrollo urbano. El gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) dotó a los municipios de un estatuto administrativo y fiscal que les permitió dentro de un régimen de autonomía cumplir las funciones y prestar los servicios para promover el desarrollo de sus territorios. Y durante el gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986-1990) se fortaleció la junta de acción comunal, se creó la junta de acción comunal de vivienda comunitaria y se promulgó la Ley 9 de 1989, conocida como la Ley de Reforma Urbana.

Durante la década del 80, el ICT desarrolló para Bogotá proyectos que consolidaron las propuestas ambiciosas de la década anterior al occidente y suroccidente de la ciudad (Kennedy, Timiza, Quirigua, entre otros), que evidenciaban el agotamiento administrativo estatal y una producción cuantitativa deficiente en comparación con las necesidades habitacionales que crecían exponencialmente (figura 9).

Figura 9. Impactos urbanos luego de los proyectos del ICT (años 80)

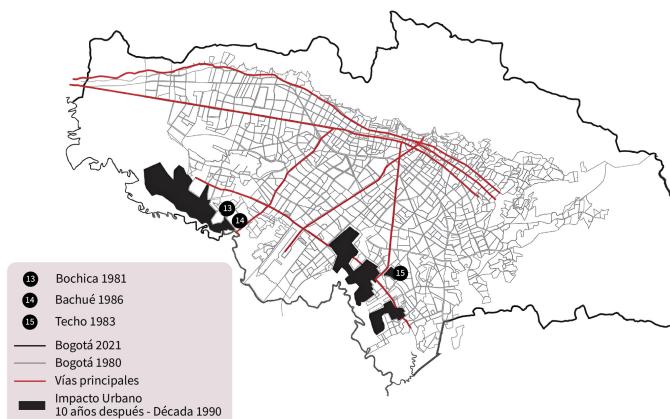


Fuente: elaboración propia.

La creación del borde occidental de forma planificada, y con ello el limitar la expansión, se demostró con soluciones como Bochica, Bachué y Techo (figura 10), que lejos de contener solo aceleraron la ocupación de los espacios libres entre el río Bogotá y la

mancha urbana que resignaba a la ciudad a reflexionar sobre la inevitable conurbación con deficientes alternativas de movilidad y una clara segregación socioespacial.

Figura 10. Impactos urbanos luego de los proyectos del ICT (años 90)



Fuente: elaboración propia.

Por último, en el gobierno de César Gaviria Trujillo (1990-1994) se delimita Santa Fe de Bogotá, D. C., como una ciudad, y los municipios de Chía, Soacha y Cajicá como jurisdicciones municipales contiguas que conforman conglomerados urbanos.

Finalmente, el desarrollo urbano, como parte de la lógica de la prosperidad, justicia y homogeneidad social, se incorporó a la Carta Magna de 1991 en el capítulo 3, que hace referencia al régimen municipal, donde se dictamina que los Concejos deben adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas; reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda; y dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio. Todos estos aspectos se articularon a los planes de ordenamiento territorial en el proceso modernizador de la planificación iniciando el siglo xxi. En la lógica neoestructuralista predominante, estos planes se someten a las presiones económicas y políticas de quienes poseen la tierra.

## Referencias

- Ceballos, O. (ed.). (2008).** *Vivienda social en Colombia: una mirada desde su legislación 1918-2005*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Clavijo, S., Janna, M. y Muñoz, S. (2004).** La vivienda en Colombia: sus determinantes económicos y financieros. *Desarrollo y Sociedad*, 55, 101-165. <https://www.redalyc.org/pdf/1691/169114664003.pdf>
- Congreso de Colombia. (1943).** Ley 1 de 1943. Por la cual se otorgan ciertas facultades a algunos municipios y se dictan otras disposiciones. *D. O.* 25180.
- Congreso de Colombia. (1945).** Ley 29 de 1945. Por la cual se fomenta la construcción de viviendas urbanas, como solución al problema de los arrendamientos. *D. O.* 26010.
- Congreso de Colombia. (1946).** Ley 85 de 1946. Por la cual se provee a la financiación de viviendas para los trabajadores. *D. O.* 26317.
- Congreso de Colombia. (1948).** Ley 182 de 1948. Sobre régimen de la propiedad de pisos y departamentos de un mismo edificio. *D. O.* 26905.
- Congreso de Colombia. (1959).** Ley 144 de 1959. Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre reparación de viviendas construidas por el Instituto de Crédito Territorial. *D. O.* 30136.
- Congreso de Colombia. (1962).** Ley 96 de 1962. Por la cual se autoriza al Gobierno Nacional aumentar su aporte en el Instituto de Crédito Territorial, y se dictan otras disposiciones. *D. O.* 30989.
- Congreso de Colombia. (1978).** Ley 61 de 1978. Ley Orgánica del Desarrollo Urbano. *D. O.* 35173.
- Congreso de Colombia. (1989).** Ley 9 de 1989. Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. *D. O.* 38.650
- Corbridge, S. (1995).** *Development studies: A reader*. Edward Arnold.

- Cotte, A., Isaza, J., Pineda, J., Camacho, M., Buitrago, M., Velásquez, D. y Pérez, A. (2013).** Reflexiones para un programa de investigación en pobreza, inequidad y desarrollo. En L. Pérez-Díaz (ed.), *Pensar en escuelas de pensamiento* (pp. 157-227). Ediciones Unisalle.
- Escobar, A. (2005).** El “postdesarrollo” como concepto y práctica social. En D. Mato (coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización* (pp. 17-31). Universidad Central de Venezuela. [https://www.flacoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1273163983.el\\_postdesarrollo\\_como\\_concepto.pdf](https://www.flacoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1273163983.el_postdesarrollo_como_concepto.pdf)
- Fals Borda, O. y Mora-Osejo, L. E. (2004).** La superación del eurocentrismo: enriquecimiento del saber sistémico y endógeno sobre nuestro contexto tropical. *Polis: Revista de la Universidad Bolivariana*, 2(7). <https://www.redalyc.org/pdf/305/30500703.pdf>
- Fogafín. (2009).** *Crisis financiera colombiana en los años noventa: origen, resolución y lecciones institucionales*. Fogafín y Universidad Externado de Colombia.
- Freire, P. (2004).** *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. Paz e Terra.
- Giraldo, F. (1997).** Las políticas de vivienda en los noventa. *Revista CENAC*, 2.
- Haq, M. ul. (2003).** The human development paradigm. En G. Secondi (ed.), *The development* (pp. 17-21). Routledge.
- Jaramillo, S. (1992).** Bajo el signo del UPAC: estructura de producción y política de vivienda en Colombia 1972-1990. En E. Sarmiento *et al.*, *Cambios estructurales y crecimiento* (pp. 183-222). Ediciones Uniandes.
- López, H. (2011).** Lauchlin Currie y el desarrollo colombiano. *Criterio Libre*, 9(14), 21-42. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3696808.pdf>
- Max-Neef, M., Elizalde, A. y Hopenhayn, M. (1993).** *Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Editorial Nordan y Comunidad del Sur.

**Pérez, A., Ramos, H., Cuesta, A., Echevarría, N. y Muñoz, M. (2017). *Calidad del hábitat: planificación y producción habitacional en sectores de bajos ingresos económicos*.** Ediciones Unisalle.

**Presidencia de la República de Colombia. (1944).** Decreto 445 de 1944, reglamento de la Ley 53 de 1942, que faculta al Instituto de Crédito Territorial para otorgar préstamos a las cooperativas de habitaciones. *D. O. 25562.*

**Presidencia de la República de Colombia. (1944).** Decreto 2363 de 1944. Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la organización del Instituto de Crédito Territorial, se fomenta la construcción de viviendas y se aumenta su capital. *D. O. 25754.*

**Presidencia de la República de Colombia. (1952).** Decreto 177 de 1952. Por el cual se otorga una facultad a los alcaldes. *D. O. 27839.*

**Presidencia de la República de Colombia. (1954).** Decreto 515 de 1954. Por el cual se dictan algunas disposiciones sobre fomento de la vivienda. *D. O. 28418.*

**Presidencia de la República de Colombia. (1972).** Decreto 677 de 1972. Por los cuales se toman unas medidas en relación con el ahorro privado. *D. O. 33594.*

**Presidencia de la República de Colombia. (1972).** Decreto 678 de 1972. Por los cuales se toman unas medidas en relación con el ahorro privado. *D. O. 33594.*

**Presidencia de la República de Colombia. (1973).** Decreto 710 de 1973. Por medio del cual se reglamenta el Decreto número 2165 de 1972, en la referente a créditos otorgados por el Inscredial para autoconstrucción y desarrollo progresivo. *D. O. 33844.*

**Presidencia de la República de Colombia. (1974).** Decreto 2404 de 1974. Por el cual se dan unas autorizaciones al Banco Central Hipotecario. *D. O. 34221.*

**Presidencia de la República de Colombia. (1984).** Decreto 2200 de 1984. Por el cual se interviene en las actividades del Banco Central Hipotecario. *D. O. 36761.*

- Saldarriaga, A. (1996).** *Estado, ciudad y vivienda: urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal en Colombia, 1918-1990*. Inurbe.
- Sen, A. (1999).** El valor universal de la democracia. *Themis*, 47, 277-286. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9870>
- Williamson, J. (1993).** Democracy and the Washington Consensus. *World Development*, 21(8), 1329-1336. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0305750X9390046C>

# **Directrices para autores**



## **Directrices para autores**

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

De igual forma, la revista no hace ningún tipo de contribución económica a los autores por la publicación de los artículos.

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

## **Tipo de artículos**

### **Artículos de investigación**

Presenta los resultados originales de proyectos de investigación preliminares o terminados. Este tipo de artículo estructura los contenidos en cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y conclusiones. El mínimo de referencias bibliográficas sugerido es de 10 y el máximo de 25.

### **Artículos de reflexión**

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

sión teórica y su respectivo análisis— y conclusiones. El mínimo de referencias bibliográficas sugerido es de 10 y el máximo de 25.

### Artículos de revisión

Presenta los resultados de proyectos de investigación preliminares o terminados, donde se recopila, sistematiza y analiza un determinado corpus de fuentes bibliográficas con el objetivo de identificar qué se ha investigado, los avances más destacados, los aspectos desconocidos o las tendencias de un tema específico en un periodo determinado. Este tipo de artículo estructura los contenidos en tres apartes importantes: introducción, enfoque teórico, metodología, discusión y conclusiones. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 50 referencias.

## 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. Texto2
  - f. Referencias bibliográficas en estilo apa

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

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

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.

## **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 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. Título del artículo
  - b. Nombres y apellidos (completos)
  - c. Último título profesional obtenido
  - d. Filiación institucional (institución en la cual trabaja)
  - e. País y ciudad de residencia
  - f. Correo electrónico
  - g. CvLAC (requisito solo para autores colombianos)
  - h. 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.

---

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

- d. Autorizaciones de publicación del artículo (Autorización de publicación del 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.

## 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.



