



*Serie Investigación*

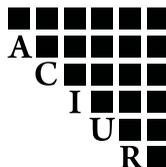
POLÍTICAS URBANAS  
Y DINÁMICAS  
SOCIOESPACIALES.  
VIVIENDA, RENOVACIÓN  
URBANA Y PATRIMONIO

---

Angélica Camargo Sierra  
*Compiladora*



UNIVERSIDAD  
SERGIO ARBOLEDA



Universidad  
Pontificia  
Bolivariana



**Angélica  
Camargo Sierra**

Arquitecta y Magíster en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia, Especialista en Planificación y Administración del Desarrollo Regional de la Universidad de los Andes y Doctora en Estudios Sociales de la Universidad Externado de Colombia. Ha realizado varios proyectos de investigación en red internacional y publicaciones académicas en temas de ordenamiento territorial, procesos socioespaciales, planificación del territorio, informalidad urbana, política de vivienda y desigualdad territorial. Ha sido profesora en temas de gestión urbana y planificación territorial en las Universidades Piloto de Colombia, de los Andes, Rosario y Externado de Colombia y Sergio Arboleda. Ha participado en proyectos de consultoría sobre diseño de observatorios urbanos, ordenamiento territorial e informalidad urbana. Fue directora de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto, Jefe de Alianzas y Sector Externo del Cider de la Universidad de los Andes y Presidenta de la Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales.  
angelicapcamargos@yahoo.com



## POLÍTICAS URBANAS Y DINÁMICAS SOCIOESPACIALES: VIVIENDA, RENOVACIÓN URBANA Y PATRIMONIO

El texto compila un conjunto de resultados de investigaciones sobre las políticas urbanas en tres ámbitos específicos: la vivienda, la renovación urbana y el patrimonio cultural, en particular reflexionan sobre la implementación de programas y políticas en estos temas y sus efectos socioespaciales. La publicación se estructura en tres partes, la primera aborda la cuestión de las políticas urbanas y los procesos que intervienen en su configuración, tanto los procesos políticos e institucionales como los procesos de participación involu- crados; la segunda se dedica al análisis de las políticas de vivienda orientadas al mercado y sus resultados en términos de exclusión social y configuración urbana; y, finalmente, la tercera aborda las políticas urbanas orientadas al manejo de la ciudad construida, de un lado, los aborda los procesos de renovación urbana y del otro, la construcción de destinos turísticos urbanos sustentados en la revalorización del patrimonio histórico.



**FONDO DE PUBLICACIONES**  
UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA



**UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA**

Carrera 15 No. 74-40. Tels: (571) 325 7500 ext. 2131 - 322 0538. Bogotá, D.C.

Calle 18 No. 14A-18. Tels: (575) 420 3838 - 420 2651. Santa Marta

Calle 58 No. 68-91. Tel.: (575) 368 9417. Barranquilla

[www.usergioarboleda.edu.co](http://www.usergioarboleda.edu.co)

# POLÍTICAS URBANAS Y DINÁMICAS SOCIOESPACIALES: VIVIENDA, RENOVACIÓN URBANA Y PATRIMONIO

*Compiladora*  
ANGÉLICA CAMARGO SIERRA



Bogotá. Colombia  
2020



# POLÍTICAS URBANAS Y DINÁMICAS SOCIOESPACIALES: VIVIENDA, RENOVACIÓN URBANA Y PATRIMONIO

*Compiladora*  
ANGÉLICA CAMARGO SIERRA

## *Autores*

EMILIO PRADILLA COBOS  
NAIDÚ DUQUE-CANTE  
ADRIANA PARIAS DURÁN  
ADRIANA HURTADO TARAZONA  
CRISTIAN ARRIETA MORALES  
ANGÉLICA CAMARGO SIERRA  
NICOLÁS CUERVO BALLESTEROS  
KARINE GONÇALVES CARNEIRO  
DAVID VILLANUEVA ACUÑA  
HERNANDO SÁENZ ACOSTA  
LIDA RUBIELA FONSECA GÓMEZ  
KAROL YESENIA CHAPARRO CABRERA  
JOSÉ ANDRÉS CORREA RAMÍREZ  
ANDRÉS FELIPE RODRÍGUEZ PEREZ  
ROSARIO COTA YÁÑEZ  
SANDRA GARCÍA DE LA CRUZ  
ORLANDO DEAVILA PERTUZ  
LORENA GUERRERO PALENCIA  
CHRISTIAN MALDONADO BADRÁN  
ERICK ABDEL FIGUEROA PEREIRA



UNIVERSIDAD  
SERGIO ARBOLEDA



Universidad  
Pontificia  
Bolivariana

Bogotá. Colombia  
2020

Políticas urbanas y dinámicas socioespaciales: vivienda, renovación urbana y patrimonio / compiladora Angélica Camargo Sierra ; autores Emilio Pradilla Cobos ... [et al.] – Bogotá: Universidad Sergio Arboleda ; Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales (ACIUR) ; Universidad Pontificia Bolivariana, 2020.

309 p.

ISBN: 978-958-5158-23-8

1. Política urbana – Participación ciudadana – América Latina 2. Política de vivienda – Bogotá – Casos 3. Rehabilitación urbana 4. Urbanismo I. Pradilla Cobos, Emilio II. Camargo Sierra, Angélica, comp. III. Título

711.43 ed. 22

## POLÍTICAS URBANAS Y DINÁMICAS SOCIOESPACIALES: VIVIENDA, RENOVACIÓN URBANA Y PATRIMONIO

ISBN: 978-958-5158-23-8 (.pdf)

DOI: 10.22518/book/9789585158238

© UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA

© ACIUR - ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE INVESTIGADORES URBANO REGIONALES

© UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA

### *Compiladora:*

Angélica Camargo Sierra

### *Autores:*

Emilio Pradilla Cobos  
Naidú Duque-Cante  
Adriana Parías Durán  
Adriana Hurtado Tarazona  
Cristian Arrieta Morales  
Angélica Camargo Sierra  
Nicolás Cuervo Ballesteros  
Karine Gonçalves Carneiro  
David Villanueva Acuña  
Hernando Sáenz Acosta  
Lida Rubiela Fonseca Gómez  
Karol Yesenia Chaparro Cabrera  
José Andrés Correa Ramírez  
Andrés Felipe Rodríguez Pérez  
Rosario Cota Yáñez  
Sandra García de la Cruz  
Orlando Deavila Pertuz  
Lorena Guerrero Palencia  
Christian Maldonado Badrán  
Erick Abdel Figueroa Pereira

### *Edición*

Diana Patricia Niño Muñoz

Deisy Janeth Osorio Gómez

*Dirección de Publicaciones Científicas*

### *Diagramación:*

Maruja Esther Flórez Jiménez

### *Corrección de estilo:*

Universidad Pontificia Bolivariana

### *Fotografía de portada:*

Dreamstime.com

Este libro tuvo un proceso de arbitraje doble ciego.

Primera edición: diciembre 2020

Fondo de Publicaciones de la Universidad Sergio Arboleda.

El contenido del libro no representa la opinión de la Universidad Sergio Arboleda y es responsabilidad de los autores.

Calle 74 No. 14-14.

Teléfono: (571) 325 7500 ext. 2131/2260.

Bogotá, D. C.

[www.usergioarboleda.edu.co](http://www.usergioarboleda.edu.co)



CC BY-NC-ND Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas

*Licencia de uso:* esta licencia permite descargar y compartir las obras publicadas en este libro, sin modificaciones ni uso comercial.

# Contenido

Introducción .....	9
<b>PARTE I</b>	
<b>POLÍTICAS URBANAS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>	
<b>Capítulo 1</b>	
Estado subsidiario, capital inmobiliario-financiero y ciudad neoliberal	
<i>Emilio Pradilla Cobos</i> .....	19
Del Estado interventor al Estado subsidiario neoliberal.....	20
El “Giro a la izquierda” en América Latina.....	23
El capital y La Derecha contratacan .....	26
Acumulación sostenida y crisis social .....	26
Las políticas estatales y la reproducción de la ciudad .....	31
La transnacionalización del capital inmobiliario-financiero.....	36
La ciudad neoliberal, la crisis social y las grietas del sistema .....	37
Referencias Bibliográficas .....	40
<b>Capítulo 2</b>	
Los vacíos de la planeación participativa en la formulación de los planes de desarrollo local en Bogotá	
<i>Naidú Duque-Cante</i> .....	43
Marco conceptual.....	45
Materiales y métodos.....	47
Análisis y resultados .....	48
Los tiempos de la planeación. ....	48
Los actores que participan en la formulación de los planes de desarrollo local. ....	49
Las estrategias de identificación y selección de iniciativas ciudadanas.....	51
Discusión y conclusiones .....	54
Referencias bibliográficas .....	56
<b>PARTE II</b>	
<b>POLÍTICAS DE VIVIENDA Y HÁBITAT</b>	
<b>Capítulo 3</b>	
La política de vivienda dirigida al mercado en Colombia y configuración urbana: 1990-2017. El caso de Bogotá	
<i>Adriana Parías Durán</i> .....	61
Soporte teórico y metodológico .....	63
Procesos de expansión y densificación por el mercado popular. ....	66
La política de vivienda dirigida al mercado y los procesos populares de expansión y densificación en Colombia.....	68

Los componentes de la política de vivienda social y su desenvolvimiento 1990-2017. ....	68
Área de construcción y número de viviendas licenciadas y aprobadas de la producción capitalista. ....	70
Macroproyectos de interés social nacional y programa de vivienda gratis.....	74
<i>Los macroproyectos.</i> ....	74
<i>Las viviendas gratis.</i> .....	76
Bogotá: expansión urbana con densificación y metropolización.....	77
Expansión urbana, conurbación y metropolización. ....	77
Tendencia del crecimiento urbano histórico en Bogotá. ....	78
<i>Periodo 1950-1970: la expansión urbana.</i> ....	79
<i>Periodo 1980-1990: compactación con expansión.</i> .....	80
<i>Periodo 1990-2016: compactación con metropolización.</i> ....	83
<i>Soacha.</i> .....	85
Oferta de vivienda de interés social y prioritario. ....	88
Conclusiones.....	91
Referencias Bibliográficas.....	92
<b>Capítulo 4</b>	
Habitando Ciudad Verde: Experiencias de los residentes de un macroproyecto de vivienda de interés social (Soacha, Colombia)	
<i>Adriana Hurtado Tarazona</i> .....	95
Acercarse a la complejidad del habitar.....	95
Discusiones teóricas.....	97
Método 98	
Resultados: Habitando Ciudad Verde.....	99
Planear la ciudad, producir la vivienda. ....	100
Cumplir el “sueño de la vivienda propia”: acomodarse.....	102
Ejercer la vecindad: conectarse. ....	105
Notas para concluir.....	107
Referencias Bibliográficas.....	108
<b>Capítulo 5</b>	
El proyecto de vivienda de interés social prioritaria (VISP) Las Gardenias como escenario de reformulación del conflicto en contextos urbanos	
<i>Cristian Arrieta Morales</i> .....	113
Metodología.....	116
Marco teórico.....	117
Presentación del caso de estudio.....	119
Sistematización de resultados a partir de la descripción de actores y enlaces.....	126
Conclusiones.....	131
Referencias Bibliográficas.....	132
<b>Capítulo 6</b>	
Prácticas residenciales de propietarios en barrios de origen informal consolidados en Bogotá: movilización de recursos para la construcción de la vivienda	
<i>Angélica Camargo Sierra</i> .....	137
Las prácticas residenciales en los sectores populares.....	138
Aspectos metodológicos.....	142
Características y evolución de las viviendas.....	143
Movilización de recursos y estrategias para la construcción de la vivienda.....	145
Ahorro mediante mecanismos colectivos e informales. ....	145

## Contenido

Subsidios y apoyos estatales o de organizaciones sociales. ....	147
Retiros laborales e indemnizaciones. ....	148
Préstamos y estrategias financieras. ....	149
Invertir en la construcción con los recursos que produce la vivienda. ....	151
Construcción permanente y prolongación de la precariedad. ....	152
El papel de la mujer en la movilización de recursos para la vivienda. ....	152
Conclusiones. ....	154
Referencias Bibliográficas. ....	155

### PARTE III

#### RENOVACIÓN URBANA Y PATRIMONIO

##### Capítulo 7

Redesarrollo de vivienda en Bogotá, 2012-2017. Localización y determinantes de la reconstrucción de la ciudad

<i>Nicolás Cuervo Ballesteros</i> .....	159
Marco teórico .....	162
Información y metodología .....	169
Importancia y localización del redesarrollo inmobiliario .....	170
Determinantes del redesarrollo, un análisis estadístico .....	180
Conclusiones .....	186
Referencias Bibliográficas .....	187

##### Capítulo 8

Operaciones de renovación urbana y habitantes de calle: La dinámica

de la producción del espacio en Bogotá, Colombia y Belo Horizonte, Brasil.....

*Karine Gonçalves Carneiro - David Villanueva Acuña* .....

189

Privatizar lo público: las herramientas de planeamiento urbano neoliberal.....

Las áreas centrales de Belo Horizonte y Bogotá: la financiarización de la tierra

urbana, los programas de renovación urbana y la población de habitantes de calle .....

Consideraciones finales. Las operaciones de renovación urbana en el centro

y la centralidad de los modos de vida de los habitantes de calle: ¿peligro o utilidad? .....

Referencias Bibliográficas .....

208

205

208

211

215

216

219

Caracterización de los parques y la población que los usa o transita. ....

Actividades desarrolladas en los parques. ....

Percepciones del espacio público .....

Conclusiones .....

Referencias Bibliográficas .....

223

228

231

233

235

235

235

235

235

235

235

235

Marco teórico: nuevas ruralidades en México .....	237
Aspectos demográficos de Bahía de Banderas .....	241
Sayulita como localidad de estudio.....	243
Movilidad laboral pendular hacia destinos turísticos .....	246
Conclusiones .....	259
Referencias Bibliográficas .....	261
<b>Capítulo 11</b>	
Historia, turismo y patrimonio en la configuración del centro histórico de Cartagena durante el siglo XX	
<i>Orlando Deavila Pertuz - Lorena Guerrero Palencia</i> .....	263
El sentido del pasado y la modernidad durante la primera mitad del siglo XX .....	265
La configuración del centro histórico desde mediados del siglo XX.....	270
Conclusiones .....	278
Referencias Bibliográficas .....	279
<b>Capítulo 12</b>	
En busca del pasado: la ciudad de Barranquilla frente a su patrimonio urbano y arquitectónico (1981-1999)	
<i>Christian Maldonado Badrán - Erick Abdel Figueroa Pereira</i> .....	283
Interpretaciones del pasado urbano.....	284
El patrimonio arquitectónico como una nueva forma de experimentar el pasado .....	287
Un caleidoscopio urbano anclado al pasado: el barrio el Prado y el Centro Histórico .....	291
Conclusiones .....	299
Referencias Bibliográficas .....	300
<b>Autores</b> .....	303

## **Introducción**

La mayoría de los países de América Latina experimentaron durante la segunda mitad del siglo XX un crecimiento acelerado de sus principales ciudades, producto de fenómenos como la migración campo-ciudad y el proceso de transición poblacional. El aumento de la urbanización en estas condiciones implicó para las ciudades enormes retos: proveer vivienda, empleo e infraestructuras urbanas suficientes para atender un poblamiento urbano acelerado, tarea que fue casi imposible en la mayoría de los casos. Si bien muchos de estos problemas fueron abordados desde diferentes enfoques de la gestión pública y la planificación urbana, la mayoría de las problemáticas persisten actualmente, de hecho, algunas se han profundizado. Las ciudades se perciben cada vez más desiguales, fragmentadas y contradictorias. Como se evidencia a lo largo del texto, y se profundiza en el primer capítulo, las políticas urbanas implementadas en las ciudades de América Latina en los últimos treinta años han estado influenciadas en su gran mayoría por las ideas neoliberales, las cuales, al tiempo que debilitan la intervención estatal en la regulación de los procesos urbanos, promueven la circulación y acumulación del capital inmobiliario, financiero y globalizado por encima de las necesidades sociales reales de sus habitantes. En la mayoría de los casos la implementación de estas políticas ha contribuido a profundizar la desigualdad social y urbana.

Las discusiones de esta publicación se articulan en esta idea y constituyen una compilación de resultados de investigaciones recientes que reflexionan alrededor de la implementación de las políticas urbanas y sus efectos socioespaciales.

La publicación se estructura en tres secciones. La primera aborda la cuestión de las políticas urbanas y los procesos que intervienen en su configuración, de un lado, los procesos políticos e institucionales que llevaron a los Estados latinoamericanos de un enfoque interventor a un enfoque subsidiario orientado al mercado y, de otro lado, los mecanismos de participación ciudadana en la construcción de las políticas urbanas, tanto desde la democracia participativa como la representativa. La segunda sección se dedica al análisis de las políticas de vivienda orientadas al mercado y sus resultados en términos de exclusión social y configuración urbana. La tercera sección aborda las políticas urbanas orientadas al manejo de la ciudad construida, en términos generales la mayoría de los textos refieren a las dinámicas que han tomado los procesos de renovación urbana, desde el silencioso redesarrollo inmobiliario, la renovación de sectores altamente deteriorados, hasta la construcción de destinos turísticos urbanos sustentados en la revalorización del patrimonio histórico.

El primer texto de Emilio Pradilla titulado *Estado subsidiario, capital inmobiliario-financiero y ciudad neoliberal*, introduce una reflexión crítica sobre los mecanismos políticos e institucionales mediante los cuales los países de América Latina pasaron de ser Estados interventores a convertirse en Estados subsidiarios orientados a beneficiar la acumulación de capital. En este marco, las ciudades y las políticas urbanas han jugado un papel fundamental en lo que refiere a la circulación y acumulación de capital inmobiliario y financiero. Grandes proyectos urbanos que generan enormes rentas al sector financiero global profundizan, al tiempo, una grave crisis social que se refleja en altas tasas de desempleo y, sobre todo, de informalidad laboral, sumado a contingentes de hogares viviendo todavía en condiciones muy precarias. Si bien, como lo describe Pradilla, el giro a la izquierda de la mayoría de los gobiernos del continente que se dio en los años 2000, logró avances en la reducción de la pobreza, no se generaron cambios estructurales. La ciudad neoliberal promueve políticas públicas que privatizan infraestructuras urbanas y servicios públicos, despojo de bienes comunes o patrimoniales en beneficio del capital financiero y políticas orientadas a la competitividad que priorizan el capital globalizado sobre el bienestar de la población. En síntesis, se deja en manos del capital inmobiliario la producción de la ciudad. Evidencia de la implementación de algunas de las políticas propias de la ciudad neoliberal se analizan a lo largo de esta publicación y sus consecuentes

efectos en términos de exclusión: grandes proyectos de vivienda en las periferias, densificación y verticalización de áreas centrales, renovación urbana que produce el desalojo de población de áreas centrales, son algunos de los temas que abordan los capítulos subsiguientes. Retomando las palabras de Pradilla, “este panorama contradictorio, escondido por el disfraz discursivo del ‘desarrollo urbano’, es parte de la *crisis social* siempre presente en nuestras ciudades”.

Al final de su reflexión, Pradilla afirma que el futuro de las ciudades podría ser positivo siempre y cuando se pueda consolidar una democracia participativa que oriente un proyecto colectivo de territorio incluyente. De aquí que las siguientes reflexiones de la primera parte del libro aborden esta cuestión. Los mecanismos de participación de la población en la construcción de las políticas públicas resultan fundamentales para lograr consolidar un proyecto de ciudad que permita avanzar hacia una mayor justicia social, urbana y espacial.

Así, en el segundo capítulo de la primera sección, titulado *Los vacíos de la planeación participativa en la formulación de los planes de desarrollo local en Bogotá*, por Naidú Duque-Cante, analiza los procesos de participación ciudadana en la formulación de los planes de desarrollo local. La participación ciudadana en la formulación de políticas urbanas es un mecanismo orientado al fortalecimiento de la gobernanza, a la construcción de confianza en las instituciones y una posibilidad de que las políticas se acerquen de manera real a las necesidades de la población. El texto identifica un conjunto de barreras que impiden la consolidación de una real participación ciudadana, en este caso, en la formulación de los planes de desarrollo locales en Bogotá, entre ellas: dificultades de armonización de los tiempos de la planeación, desconocimiento de los mecanismos, espacios y marcos institucionales por parte de los ciudadanos además de problemas metodológicos en el diseño e implementación de los espacios de participación.

La segunda sección del libro se dedica al análisis de las políticas de vivienda, su implementación, resultados y efectos. La reflexión comienza con el capítulo de Adriana Parías Durán, *La política de vivienda dirigida al mercado en Colombia y configuración urbana: 1990-2017. El caso de Bogotá*. En la línea de lo que planteaba al primer capítulo del libro, la investigación examina los resultados de las últimas tres décadas de una política de vivienda de corte

neoliberal en Colombia orientada al mercado y en beneficio del sector inmobiliario y de la construcción. El resultado de la política cuyo interés, más que atender las necesidades de vivienda ha sido garantizar la utilidad a los constructores, es la producción masiva de viviendas pequeñas y de baja calidad localizadas en las periferias urbanas. A pesar de los ajustes hechos a la política, los programas de vivienda continúan excluyendo a un porcentaje importante de la población que tiene que acceder mediante la informalidad y la autoconstrucción, fenómeno que persiste en la gran mayoría de ciudades del país. En esta línea, el texto analiza los procesos de expansión y densificación de la ciudad que se dan simultáneamente en interacción entre procesos formales e informales en Bogotá y sus municipios cercanos. Los asentamientos de origen informal y la producción de vivienda social generan tendencias de expansión vía conurbación con la zona metropolitana, al tiempo que consolidan y densifican la ciudad construida.

Los siguientes capítulos abordan dos de los casos más paradigmáticos de aplicación de esta política de vivienda en Colombia. El primer escrito es de Adriana Hurtado Tarazona titulado *Habitando Ciudad Verde: experiencias de los residentes de un macroproyecto de vivienda de interés social (Soacha, Colombia)*. Ciudad Verde es uno de los proyectos más emblemáticos de la política de construcción de vivienda masiva en las periferias urbanas, conocida en Colombia como los *macroproyectos de interés social nacional*. Mediante un análisis etnográfico, el texto describe la experiencia de vivir en el proyecto de vivienda social más grande del país. Concluye que el objetivo último de sus habitantes es solo *vivir tranquilos*. En un contexto de pocas alternativas de movilidad social, acceder a la vivienda en un entorno como este (conjunto cerrado) es percibido por la gente como un ascenso social que les permite cumplir su sueño de la vivienda propia. El texto describe la forma en que se acomodan en sus nuevas viviendas y las estrategias para resistir, adaptarse y conformar redes alternativas de socialización e intercambio acordes a los patrones de comportamiento establecidos en espacios de regulación como la propiedad horizontal.

Por otra parte, Cristian Arrieta Morales presenta el texto titulado *El proyecto de vivienda de interés social prioritaria (VISP) Las Gardenias como escenario de reformulación del conflicto en contextos urbanos*. También, desde una perspectiva etnográfica, analiza el proyecto de vivienda de interés social Las Gardenias

en Barranquilla, dirigido a población víctima del conflicto armado colombiano. Su aproximación crítica evidencia de cómo este tipo de proyectos termina convirtiéndose en un nuevo escenario de reformulación del conflicto, generando fenómenos de segregación y etiquetamiento social “el proyecto de los pobres, de las víctimas”.

El último capítulo de esta sección evidencia la otra cara de la moneda, la vivienda informal. Escrito por Angélica Camargo Sierra y titulado *Prácticas residenciales de propietarios en barrios de origen informal consolidados en Bogotá: movilización de recursos para la construcción de la vivienda*. El texto evidencia cómo las lógicas y el conjunto de prácticas residenciales de los sectores populares para producir sus viviendas no se acercan ni dialogan con las lógicas institucionales mediante las cuales se intenta solucionar el problema de la vivienda. Los habitantes de los sectores populares despliegan un conjunto de estrategias para construir su vivienda de manera progresiva, movilizan recursos de diferentes maneras, aun cuando esto implique sacrificar el consumo en otros bienes, desinvertir en educación o vivir en condiciones precarias por largos periodos de tiempo.

La última sección continúa en la línea del análisis de las políticas urbanas, pero principalmente aquellas relacionadas con la planificación territorial asociada a la regulación de procesos urbanos como la renovación urbana, la densificación y el manejo del espacio público y el patrimonio urbano y arquitectónico. Al igual que en los capítulos anteriores, se evidencia que el enfoque de estas políticas ha estado influenciado por las ideas de corte neoliberal orientadas a la mercantilización de lo urbano: renovación urbana y redensificación en áreas centrales deterioradas sumada a la creación de destinos turísticos atractivos al capital inmobiliario que producen procesos socioespaciales excluyentes como la gentrificación, la expulsión de población de zonas centrales desvalorizadas y la segregación residencial.

Nicolás Cuervo Ballesteros, en su texto *Redesarrollo de vivienda en Bogotá, 2012-2017. Localización y determinantes de la reconstrucción de la ciudad*, analiza una modalidad de renovación urbana que persiste desde hace varios años y parece haberse intensificado en el periodo reciente: el redesarrollo inmobiliario. El mismo consiste en la producción de edificaciones luego de la demolición de las construcciones existentes. Sus datos evidencian la importancia de esta práctica en Bogotá, según sus cálculos se demuelen cerca de veinte metros para

construir cien nuevos metros cuadrados. El texto deja sentada la reflexión sobre esta modalidad de renovación de la ciudad que se va dando de manera silenciosa y va generando, a largo plazo, importantes procesos de transformación y valorización inmobiliaria en determinados sectores de la ciudad, además de los efectos en la congestión y la demanda de bienes y servicios.

El siguiente capítulo, *Operaciones de renovación urbana y habitantes de calle: la dinámica de la producción del espacio en Bogotá, Colombia y Belo Horizonte, Brasil*, escrito por Karine Gonçalves Carneiro y David Villanueva Acuña, aborda otra modalidad de renovación urbana, aquella implementada en sectores altamente desvalorizados y en deterioro. En particular, plantean una crítica sobre la forma que toman estos proyectos de planificación urbana neoliberal, en los casos de Belo Horizonte y Bogotá. Muestran el ciclo de desvalorización-renovación de zonas urbanas agenciados entre el sector público y privado para generar rentas al sector inmobiliario, en particular profundizan sobre el papel del discurso de la inseguridad, del deterioro social y la habitancia de calle con el consecuente desplazamiento de los moradores a zonas desvalorizadas.

Hernando Sáenz Acosta y otros autores, presentan el texto titulado *Configuración socioespacial de las antiguas periferias: consideraciones a partir del uso y percepciones del espacio público en la zona del Restrepo, Bogotá*. El texto hace referencia a los procesos de transformación que se vienen dando en las antiguas periferias urbanas, en particular, aborda el papel del espacio público en reconfiguración de estas zonas. La investigación se pregunta por la forma en que los espacios públicos contribuyen a la valorización de este territorio y por esta vía a su posterior transformación y reconfiguración. Indaga además por el papel de los espacios públicos en las estrategias residenciales y en particular en sus decisiones de localización. En este marco señala como las políticas de mejora y ampliación del espacio público contribuyen con la transformación de las percepciones sobre la ciudad y terminan influenciando las decisiones residenciales y las transformaciones urbanas.

Los siguientes capítulos tienen en común los mecanismos a través de los cuales se construyen zonas de la ciudad como destinos de consumo turístico, otra dimensión de esta dinámica de mercantilización de la ciudad contemporánea que se viene abordando a lo largo del texto. El primer caso es el de Sayulita en México, *Características de la movilidad laboral en destinos turísticos*

*emergentes como estrategia al desarrollo en Sayulita, Nayarit, México.* Su texto describe la forma en que la consolidación de Puerto Vallarta como destino turístico internacional generó un conjunto de dinámicas particulares de movilidad residencial y laboral, así como cambios en los procesos de movilidad cotidiana y las actividades económicas en los territorios cercanos, generalmente más empobrecidos y tradicionalmente rurales.

El siguiente texto de Orlando Deavila Pertuz y Lorena Guerrero Palencia, titulado *Historia, turismo y patrimonio en la configuración del centro histórico de Cartagena durante el siglo XX*, refiere a uno de los destinos turísticos más importantes del país. Describe la forma en que el centro histórico de Cartagena transitó de un centro funcional a ser valorizado como el principal destino turístico del país a partir de su valor histórico. Analiza la trayectoria de los procesos de planeación del centro histórico en el siglo XX y los efectos en términos de desplazamiento de poblaciones locales. Los planes urbanos de mitad de siglo, los discursos modernizadores y luego la construcción como destino turístico histórico moldeó la configuración de lo que hoy es el centro de Cartagena. La declaratoria como patrimonio de la humanidad durante los 80 profundizó el proceso de gentrificación, que había erradicado ya asentamientos informales como Chambacú y el barrio Chino, haciéndolo más sutil y silencioso, vía exenciones tributarias a la protección y destinación de edificaciones históricas con fines turísticos.

En una perspectiva similar, el último capítulo escrito por Christian Maldonado Badrán y Erick Abdel Figueroa Pereira aborda el caso de Barranquilla, en el texto *En busca del pasado: la ciudad de Barranquilla frente a su patrimonio urbano y arquitectónico (1981-1999)*. El capítulo describe en perspectiva histórica la forma en que se construyó en Barranquilla la idea del patrimonio arquitectónico y urbano desde el centro del país entre los años 1981 y 1999, a la larga, también con fines turísticos y empresariales. En contraste con Cartagena, Barranquilla no contaba con un pasado colonial que permitiera justificar su patrimonialización por lo que tuvo que esculcar su pasado republicano e industrial y buscar estrategias para valorizarlo. Desde la recuperación de sus pasados proyectó las aspiraciones de urbanistas bogotanos, para consolidar en la ciudad el sector turístico e inmobiliario. Como lo define el autor, se trató de rescatar el pasado como motor del progreso, un progreso que, como se ve a lo largo de todo el libro, se distribuye de manera desigual.



**PARTE I**  
**POLÍTICAS URBANAS Y**  
**PARTICIPACIÓN CIUDADANA**



## Estado subsidiario, capital inmobiliario-financiero y ciudad neoliberal

*Emilio Pradilla Cobos\**

En una aparente paradoja, las áreas centrales y los corredores urbanos terciarios<sup>1</sup> de nuestras grandes ciudades latinoamericanas combinan, lado a lado, recién construidas y modernísimas torres de oficinas, hoteles, viviendas de lujo o centros comerciales repletos de tiendas extranjeras para compradores de altos ingresos, con extensos alineamientos o concentraciones de precarios puestos comerciales de subsistencia que venden comida, bebidas y otros productos de primera necesidad a precios bajos a los transeúntes o a los oficinistas y empleados que laboran en los inmuebles aledaños (Pradilla, 2016). Mientras la selva de edificios en construcción, grúas y montacargas donde pululan miles de obreros nos hablan de una industria constructora con gran dinamismo, la presencia de una gran masa de vendedores callejeros nos dice que la economía urbana es incapaz de absorber en empleos formales a cerca de la mitad de la población económicamente activa (PEA) que tiene que

\* Profesor investigador del Departamento de Teoría y Análisis, División de Ciencias y Artes para el Diseño, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, Ciudad de México. Correo electrónico: epradillacrm@hotmail.com

<sup>1</sup> Alineamientos de actividades e inmuebles comerciales, de servicios públicos y privados u oficinas a lo largo de los ejes principales de flujos de transporte de pasajeros y mercancías en las vialidades principales o secundarias, que están sustituyendo a las subcentralidades en las ciudades latinoamericanas.

sobrevivir en las grietas de la economía transnacionalizada, atendiendo a su contraparte formal que tampoco puede acceder con sus bajos salarios a los bienes que comercian los lugares donde laboran.

No se trata, sin embargo, de una paradoja, sino de la combinación estructural de formas desiguales que ha producido el desarrollo histórico del capitalismo en América Latina, cuyas contradicciones han sido exacerbadas al límite por más de tres décadas de aplicación violenta del *patrón neoliberal de acumulación de capital*, pero que no pueden ser explicadas por la teoría económica neoliberal misma, ni por teorías “críticas” que suponen equivocadamente que el capitalismo ha funcionado y sigue funcionando en todas partes de la misma forma “pura”, sobre todo con la “globalización”<sup>2</sup>, y que, por tanto, el desarrollo histórico de las *formaciones económico-sociales* concretas, no implica la activa presencia de formas económicas y sociales particulares y específicas, heredadas de otros modos de producción, subsumidas formalmente al capitalismo, que se manifiestan en estas y muchas otras realidades latinoamericanas (Sereni, 1976; Marx, 1983; Márquez y Pradilla, 2016).

Para aportar algunos elementos para la comprensión de nuestra contradictoria realidad urbana actual, tomaremos un camino interpretativo, intermedio entre la teorización y el análisis concreto, que nos permita entender las particularidades de nuestras formaciones sociales, sin caer en generalizaciones arbitrarias, ni tampoco olvidar el papel dominante y determinante en ellas del modo de producción capitalista, en su patrón de acumulación neoliberal. En este recorrido tomaremos un orden distinto al habitual: en lugar de iniciar en los fenómenos económicos para pasar a los políticos más tarde, empezaremos por estos últimos, para llegar luego a la economía urbana y, finalmente, a la producción del sistema de soportes materiales urbanos (Pradilla, 1984).

### **Del Estado interventor al Estado subsidiario neoliberal**

La llegada al poder de Margaret Thatcher como primera ministra de Inglaterra (1979-1990) y de Ronald Reagan a la presidencia de Estados Unidos (1981-1989), significó el inicio de *la contrarrevolución neoliberal* y de la revancha de Hayek contra Keynes (Guillén Romo, 1997). Luego, vino la crisis sincró-

<sup>2</sup> Para una amplia discusión en torno al concepto en boga de “globalización”, ver Pradilla (2009), particularmente el capítulo VIII.

nica y generalizada de la economía capitalista a escala mundial en 1982, que marcó para la burguesía internacional el agotamiento del patrón intervencionista estatal de acumulación –la llamada “economía del bienestar” en Europa (Offe, 1991)– incluyendo a los países latinoamericanos. Los acuerdos de cambio sustancial de las políticas públicas conocidos como el Consenso de Washington y su divulgación e imposición por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos en todas sus relaciones con los países subordinados, en particular de América Latina, generalizaron la aplicación de sus recetas en el subcontinente (Márquez y Pradilla, 2017).

La nueva versión del viejo liberalismo económico incluyó un conjunto de políticas económicas articuladas: la lucha contra el déficit público por la vía de la reducción del gasto estatal, sobre todo el social; la reforma fiscal para reducir la progresividad impositiva y la tasa aplicada al ingreso de las empresas; la desregulación de la vida económica y social para avanzar en la liberalización de la acción del capital privado; la privatización de las empresas públicas (construidas en el pasado con fondos aportados por los contribuyentes) en los diferentes ámbitos de la acción estatal; la liberalización del comercio y de los mercados de capitales a nivel internacional; la minimización o eliminación de las condiciones aplicadas a la entrada de la inversión extranjera directa a los países; la reducción sostenida del salario directo, indirecto y diferido real de los trabajadores activos y la desregulación y flexibilización de los mercados laborales internos, entre otras (Guillén Romo, 1997; Pradilla, 2009; Márquez y Pradilla, 2017).

En el proceso de cambio del patrón intervencionista de acumulación de capital al neoliberal, fue fundamental la acción de los poderes del Estado en los diferentes países latinoamericanos, en particular los legislativos mediante reformas a las constituciones nacionales y a las leyes reglamentarias para abrir el camino a las reformas del Estado, los tratados de libre comercio, la privatización de los bienes y empresas públicas, infraestructuras y servicios sociales, la nueva legislación laboral o fiscal, etc.<sup>3</sup>; y los ejecutivos, desde las

<sup>3</sup> Desde los textos apologéticos de finales de los años noventa (Levine, 1992), de sus críticos (Petras y Veltmeyer, 2003) o los balances de sus resultados en la primera década del siglo XXI (Restrepo, 2003; Labra, 2004), la copiosa literatura escrita sobre la implantación del neoliberalismo en la región, se refiere tanto a la necesidad de la reforma del Estado mismo como al papel esencial de sus poderes en la formulación de

dictaduras militares hasta las democracias liberales o restringidas, con su aplicación de la nueva legalidad o acciones prácticas ejecutivas tomadas al margen de la participación ciudadana, que transformaron las reglas de juego de la economía nacional y, como veremos más adelante, de la producción y reproducción de la ciudad. El Estado nacional no se “adelgazó” o debilitó como señalan algunos investigadores y políticos, sino que modificó su forma de actuar, sus ámbitos de acción, el objetivo y el contenido de su práctica, para orientarlos al logro de lo más cercano posible del discurso ideológico de la economía liberal plena (libre mercado, libre circulación del capital, libre empresa, libre explotación de la fuerza laboral, libre elección del comprador), y la reducción de sus políticas y acciones para la reproducción de la población al nivel mínimo requerido por la acumulación de capital.

Con estas acciones, en particular mediante la privatización de lo público y su mercantilización plena, se llevó a cabo un intenso y masivo proceso de *acumulación por despojo*<sup>4</sup> de los bienes comunes acumulados históricamente por los pueblos latinoamericanos, con base en su tributación fiscal y los poderes otorgados a su Estado, particularmente en el periodo del intervencionismo estatal, en beneficio de los grandes monopolios nacionales y transnacionales privilegiados por la venta de activos públicos (Harvey, 2007; Gilly y Roux, 2015; Márquez y Pradilla, 2017). Un papel poco despreciable en este cambio lo asumieron —y siguen asumiendo<sup>5</sup>— los Estados latinoamericanos mediante la aplicación de la represión o el consenso autoritario, para aplacar la resistencia de las masas de trabajadores y, aun, las capas medias de la población, y hacer posible la aplicación del conjunto de las medidas neoliberales. Vale la pena recordar que las dictaduras militares que gobernaban gran parte del

---

la base legal y la realización de las acciones específicas para llevar a cabo este desigual proceso.

<sup>4</sup> Utilizamos “despojo”, que es la traducción habitual al castellano del concepto original en la obra de Marx (1975), en la que se basa David Harvey, y no la de “desposesión”, que es a nuestro juicio un anglicismo errado del traductor del trabajo de este autor publicado por Akal.

<sup>5</sup> En años recientes (2012-2018), sin consulta previa a la población, el gobierno mexicano del Partido Revolucionario Institucional, aprobó gracias a su mayoría en el Congreso e inició la aplicación de un conjunto de “reformas estructurales” como la energética, la laboral, la educativa, la fiscal, que aún quedaban pendientes en el repertorio neoliberal mexicano.

subcontinente a finales de los años setenta e inicios de los ochenta<sup>6</sup>, jugaron un papel decisivo en la aplicación de la primera generación de reformas neoliberales.

El cambio fundamental en la función del nuevo régimen político y su estructura estatal consistió en volverse operativa y políticamente funcional para el patrón neoliberal de acumulación, mediante su conversión de “inter-ventor” y “promotor” de la acumulación y de garante de la reproducción de la fuerza laboral necesaria, en “subsidiario” y “facilitador” de la acción del capital privado, en particular del monopólico trasnacional cuya hegemonía económica sobre América Latina se reforzó notoriamente con la apertura comercial generalizada, los múltiples tratados de libre comercio, la liberación de los flujos financieros y de inversión extranjera directa, y el reforzamiento de las redes de organización territorial de las cadenas de valorización del capital multinacional. Estas nuevas funciones han sido de vital importancia en los procesos actuales de producción del territorio urbano.

### **El “Giro a la izquierda” en América Latina**

En el marco de la crisis del *socialismo real* en Europa a partir de 1989, y su impacto destructivo sobre todas las corrientes socialistas y comunistas, las organizaciones políticas latinoamericanas que tenían estas raíces se movieron hacia lo que se conoce como “centro-izquierda” y las reconocidas por tener esta ubicación en el abanico político, aun algunas de derecha o resultado de frentes electorales variopintos, pasaron a ser asumidas como “la izquierda”, aunque en general no se enfrentaban al capitalismo o ni siquiera a su versión neoliberal (Anguiano, 1991).

La rudeza de la aplicación de las reformas neoliberales de primera y segunda generación<sup>7</sup>, en las décadas de los ochenta y noventa, y sus impactos

---

<sup>6</sup> Recordemos que el neoliberalismo se instaló en algunos países de América Latina durante gobiernos de dictadura militar o civil: Chile, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, son ejemplos; también se implantó mediante la acción de gobiernos autoritarios como el de México. Llegada la democracia liberal al poder, los gobernantes siguieron aplicando las recetas neoliberales hasta su mitigación en el “giro a la izquierda”, que analizaremos posteriormente.

<sup>7</sup> Las reformas de primera generación, de “choque” o “ajuste estructural”, cuya aplicación se inició en América Latina después de la crisis de 1982, consistieron fundamentalmente en la aplicación de la austeridad fiscal y salarial, la privatización

significativamente negativos sobre las condiciones de reproducción de los trabajadores y de sectores populares de la región, llevaron a una reacción de estos en diversos países, la cual condujo a lo que se conoce irónicamente como la “marea rosa” (Robinson, 2015), o “el giro a la izquierda” (Carrión y Ponce, 2015), inaugurado a finales de la década de los noventa e inicios de los años 2000 (Manrique, 2006; Palacio y Valenzuela, 2013; Petras y Veltmeyer, 2009), que llevaron al poder, mediante procesos democrático-electorales, a partidos autonombrados “de izquierda” o “progresistas” o estigmatizados por la derecha como “populistas”: Venezuela con Hugo Chávez y Nicolás Maduro (desde 1999), los gobiernos socialistas de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en Chile (2000-2010 y 2014-2018), Argentina con Néstor y Cristina Kirchner luego de la profunda crisis de 2001 (2003-2015), Brasil con Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff (2003-2016), Uruguay con Tabaré Vázquez y José Mujica (2005-2020), Bolivia con Evo Morales (2006-2019), Ecuador con Rafael Correa (2007-2017), El Salvador con el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional – FMLN (2009-2019), Nicaragua con Daniel Ortega (2012-2022), y otros de menor significación.

Una característica fundamental de estos gobiernos ha sido la diversidad ideológica de los líderes, partidos políticos, alianzas partidarias, movimientos o frentes amplios que los encabezaron y que, a falta de una definición específica, se han denominado de la “nueva izquierda latinoamericana”, “régimenes de centro-izquierda” o “gobiernos progresistas”, que forma un amplio abanico político que incluye: la versión histórica de la social-democracia chilena, el peronismo justicialista de nuevo cuño en Argentina después de la variante neoliberal de Carlos Menem, un laborismo de tipo latinoamericano en el PT brasileño, alianzas de centro-izquierda en Brasil y Uruguay, un “socialismo del siglo XXI” o “ciudadano”, muy disímulo en Ecuador y Venezuela, un “socialismo pluricultural” en Bolivia o versiones nacionalistas revolucionarias en Centroamérica como el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en Nicaragua y el Frente Farabundo Martí para la Libe-

---

de empresas públicas, la apertura internacional del comercio y los flujos de capitales y la desregulación de la economía. La segunda generación, sin dejar de lado las anteriores, se orientó a cambios institucionales tendientes a adecuar el Estado a la economía de pleno mercado en el largo plazo, incluyendo reformas educativas, electorales, energéticas, financieras, fiscales, judiciales, laborales, de pensiones y telecomunicaciones, entre otras. Ver García (2003) y Labra (2004).

ración Nacional (FMLN) en el Salvador. A pesar de los esfuerzos llevados a cabo en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), de corta vida entre 2008 y 2018-2020 cuando se retiraron casi todos los países miembros, estos gobiernos nunca llegaron a concertar su acción política.

En general, estos gobiernos aplicaron políticas que a pesar de tratar de mitigar los efectos más agresivos del neoliberalismo mediante algunas reestatizaciones puntuales —la reducción de la intensidad de la austeridad salarial, políticas sociales compensatorias de la pobreza basadas en las transferencias monetarias a sectores vulnerables, apertura de nuevos mercados a sus materias primas, etc.— no atacaron los aspectos fundamentales del proyecto neoliberal, de la hegemonía del capital financiero especulativo o de la dominación político-económica de los Estrados Unidos (Petras y Veltmeyer, 2009, p. 448), y menos aún, trataron de cambiar el modo de producción capitalista por otro cualquiera (Palacio y Valenzuela, 2013). En palabras de Gaussens (2016) “tomaron el poder sin cambiar el mundo” o han sido simples “espejismos” (Petras y Veltmeyer, 2009). Teniendo en cuenta las rutas postuladas por Valenzuela (2013, p. 367) para que América Latina salga de la crisis neoliberal: 1) la que preserva el modelo económico neoliberal o ruta del pantano; 2) la ruta industrializante de corte autoritario-dictatorial, con un probable contenido fascistoide; 3) la ruta de una industrialización de corte nacionalista y democrático burgués; y 4) la industrialización de corte democrático popular o socialista; podríamos ubicar en las rutas uno, dos o tres las que son seguidas por estos regímenes, pero en la cuarta, no.

El “giro a la izquierda” de los gobiernos nacionales fue precedido, en diversos casos, o se manifestó también en la llegada a los gobiernos locales de los partidos autodenominados “de izquierda”, alianzas de estos o agrupamientos “progresistas” específicos formados para la lucha electoral local (Carrión y Ponce, 2015), un movimiento iniciado en la década de 1980. Carrión (2015) señala que, en 2014, diecinueve grandes ciudades latinoamericanas (30 % del total) estaban gobernadas por la “izquierda” y diecisiete (27 %) por la “centro-izquierda”, para un total de 36 ciudades, que congregan una población estimada de 135 millones de personas. En términos generales, se puede decir que las atribuciones en el campo de la política económica de los gobiernos locales son muy limitadas pues reposan fundamentalmente en los gobiernos nacionales, y que estos gobiernos locales “de izquierda” no han

intentado rebasar los límites en este aspecto cuando se encuentran enfrentados, ni cuando han sido del mismo partido o tendencia. Sus limitaciones en lo referente a la política urbana las esbozaremos más adelante.

### **El capital y La Derecha contratacan**

En 2009, la aguda recesión económica transmitida al mundo desde la economía estadounidense, uno de cuyos vectores fue la crisis del sector inmobiliario-financiero (Rozo, 2010), pareció cerrar el ciclo de la acumulación de capital también en el subcontinente latinoamericano. Aunque la “marea rosa” se mantuvo unos años más, el capital y la derecha latinoamericana iniciaron una arremetida contra los gobiernos “progresistas” o “populistas” que dio lugar al triunfo de Mauricio Macri en Argentina en diciembre del 2015; a la destitución arbitraria de Dilma Rousseff por el parlamento brasileño en agosto del año 2016 y la condena y encarcelamiento en 2017 de Luiz Inácio Lula da Silva, expresidente y candidato con mucho apoyo popular para la elección del 2018; la elección de Lenin Moreno en 2017 en Ecuador que está abandonando las políticas de Correa y su “revolución ciudadana”; en Chile, los dos gobiernos de Sebastián Piñera (2010-2014 y 2018 en adelante), que marcaron el desgaste del gobierno del Partido Socialista iniciado en el 2000; el golpe de Estado militar en 2019 a Evo Morales en Bolivia, el país más asolado por las dictaduras militares de la región; en Venezuela, el gobierno chavista de Nicolás Maduro que enfrenta una dura arremetida económica y de movilizaciones, que también se presenta en la Nicaragua de Daniel Ortega. Todos estos cambios políticos, que muestran la arremetida del capital contra la “marea rosa”, ocurren en el marco de una desaceleración del crecimiento del PIB en la región, iniciada luego de la recuperación pasajera del 2010, que a partir de 2017 se transformó en abierta recesión, siguiendo las fluctuaciones del ciclo industrial (ver figura 1.1). Un clima económico poco favorable a la permanencia de los gobiernos de turno, sobre todo cuando se enfrentan a los embates del capital y la derecha política interna e internacional.

### **Acumulación sostenida y crisis social**

Entre 1990 y 2018, América Latina en su conjunto ha sufrido tres recesiones: al inicio y fin del periodo 1989-2017 y en 2009; dos desaceleraciones profundas, en 1999 y 2001 a 2002; y tres periodos de crecimiento desigual: 1991 a

1997, 2003 a 2008 y 2010 a 2014. En promedio, en estos veintisiete años de alzas y bajas, ha crecido al 2,73 % anual, lo que significa una acumulación capitalista baja pero no despreciable (ver figura 1.1). Este desempeño incluye los periodos de predominio de gobiernos “de izquierda” en el continente, lo que indica que sus políticas económicas no atentaron contra la ganancia empresarial, aun o, sobre todo, de las transnacionales.

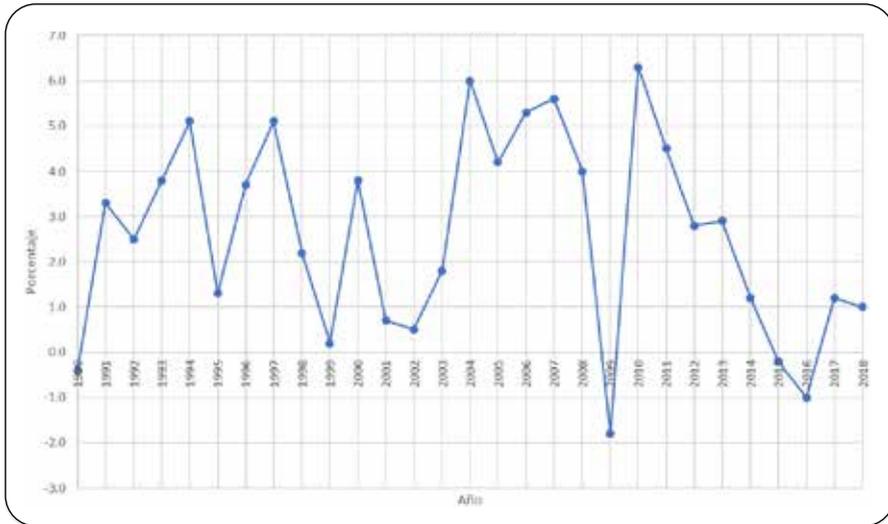


Figura 1.1. América Latina: cuentas nacionales anuales en dólares.

Tasa de crecimiento del PIB total anual (precios constantes). Fuente: Cepalstat, 2019.

Pero al tiempo que la acumulación de capital continúa, con sus altibajos estructurales recurrentes, claro está, la situación social no mejora significativamente como lo sostienen los epígonos del neoliberalismo. Podemos, por tanto, señalar que la acumulación de capital se combina, coexiste, con una situación de degradación social o, más exactamente, la produce: una crisis social permanente. La existencia de una *superpoblación relativa* enorme y la persistencia de una gran masa de población en situación de pobreza moderada o extrema, que subsiste en las fisuras de la economía, lo muestran fehacientemente. Con Marx, debemos recordar que las recesiones, es decir, las “crisis” de la acumulación de capital se producen periódicamente, como *soluciones* momentáneas a sus propias contradicciones.

Estas diversas influencias se hacen sentir, ora de manera más yuxtapuesta en el espacio, ora de manera más sucesiva en el tiempo; el conflicto entre las fuerzas impulsoras antagónicas, se desahoga periódicamente mediante las crisis. Estas

siempre son solo soluciones violentas, momentáneas de las contradicciones existentes, erupciones violentas que restablecen por el momento el equilibrio perturbado. (Marx, [1867]/1978: t. III, vol. 6, 320; en Pradilla, 1984, p. 547).

La producción se detiene no allí donde esa detención se impone en virtud de la satisfacción de las necesidades, sino donde lo ordena la producción y realización de ganancias. (Marx, [1867] 1978: t. III, vol. 6, 330; en Pradilla, 1984, p. 589).

Queda por tanto claro, en la teoría marxista, que los imperativos del capital no son satisfacer todas las necesidades de la población o dar empleo a todos los trabajadores disponibles en cada formación económico-social o remunerarlos adecuadamente para que puedan atender satisfactoriamente a su reproducción, sino expropiar toda la plusvalía y acumular todo el capital posible.

No se producen demasiados medios de subsistencia en relación con la población existente; por el contrario. Se producen demasiado pocos como para satisfacer decente y humanamente al grueso de la población. No se producen demasiados medios de producción para ocupar a la parte de la población capaz de trabajar, por el contrario. (Marx, 1975, pp. 330-331)

Y cuando la acumulación de plusvalía se hace imposible, deja de invertirse capital y producirse mercancías sin tener en cuenta que una parte sustantiva de la población engrose el ejército industrial de reserva (EIR), y, por tanto, no pueda satisfacer sus necesidades por la vía del salario en el mercado capitalista (Pradilla, 1984). Igualmente, queda claro que la sobreacumulación de capital —la existencia en una sociedad de una masa de capital que no puede valorizarse— implica la sobreproducción de mercancías, pero no la satisfacción de todas las necesidades sociales; y al mismo tiempo, conduce a la sobrepoblación relativa, al crecimiento del EIR por la suspensión de la inversión de capital en la producción de mercancías y, sobre todo, en su ampliación. En América Latina, la acumulación de capital registrada desde 1990 hasta ahora, ha estado acompañada contradictoriamente por una severa crisis social, cuyas manifestaciones han sido: el constante desempleo encubierto en la realidad y las estadísticas oficiales; una sobrepoblación relativa de gran magnitud que sobrevive gracias a la realización de actividades de subsistencia subsumidas formalmente al capital (Marx, 1983), la aguda pobreza en el campo y la ciudad; y la presencia de pésimas condiciones materiales de vida que se concentran, haciéndose muy visibles, en las grandes ciudades (Pradilla, 2014).

Según Casabón (2017), la población económicamente activa latinoamericana que no puede satisfacer sus necesidades mediante la realización de un trabajo “formal”, porque el capital no necesita explotarla directamente a pesar de la acumulación de capital mostrada por el crecimiento del PIB registrado durante las últimas tres décadas, y que recurre a la realización de actividades de subsistencia en condiciones precarias o por fuera de las regulaciones sociales explícitas –la llamada “informalidad”<sup>8</sup>– ascendió en promedio en América Latina y el Caribe en 2015 al 46,6 %, variando entre 30,7 % en Costa Rica y 73,6 % en Guatemala (figura 1.2).

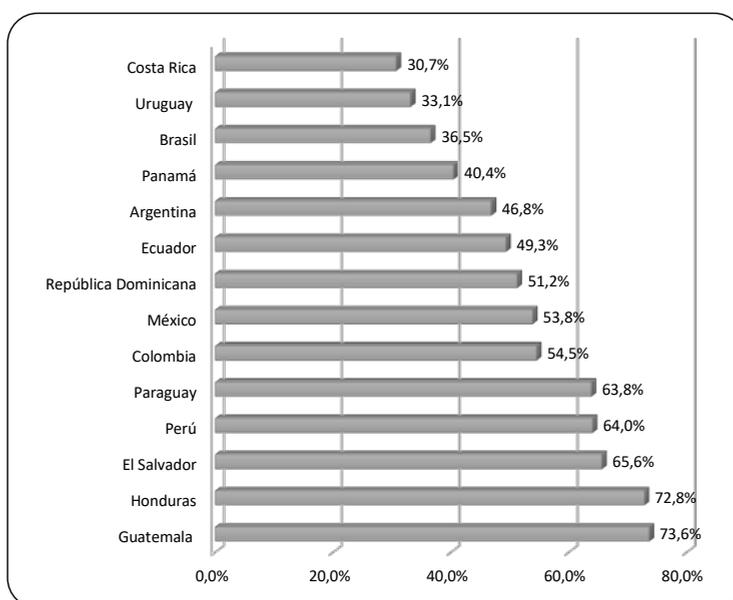


Figura 1.2. Porcentaje de empleo informal por país 2015. Tomado de Casabón (2017).

Entre 2002 y 2014, periodo del “giro a la izquierda”, la CEPAL (2018)<sup>9</sup> señala que se registró una disminución significativa del porcentaje y el número de pobres y pobres extremos en la subregión, pero en ese año, coincidiendo

<sup>8</sup> Trabajo doméstico, servicios personales precarios, comercio en la vía pública, artesanado callejero, prostitución, sicariato en el narcotráfico y el crimen organizado, etcétera.

<sup>9</sup> En la academia latinoamericana se han realizado estudios que muestran que la información publicada por la CEPAL, proveniente de fuentes gubernamentales, presenta normalmente un subregistro de los datos sobre problemas sociales, es decir, datos inferiores a los reales. Tal es el caso, señalan, para las cifras de la pobreza.

con el nuevo inicio de la desaceleración y la recesión económica, volvió a iniciar su crecimiento (figura 1.3). Para 2017 calcula la existencia de 187 y 62 millones de personas en pobreza y pobreza extrema en la región respectivamente. El resultado no parece ser equivalente y proporcional con la gigantesca masa de recursos invertidos por los gobiernos latinoamericanos en la “lucha contra la pobreza” consistente, en general, en apoyos monetarios asistencialistas, siguiendo las recetas del Banco Mundial, que mantienen vivos a los pobres pero no resuelven su situación estructural a mediano y largo plazo; basta un cambio de signo en la economía, para que quienes dejaron la pobreza, retornen a ella.

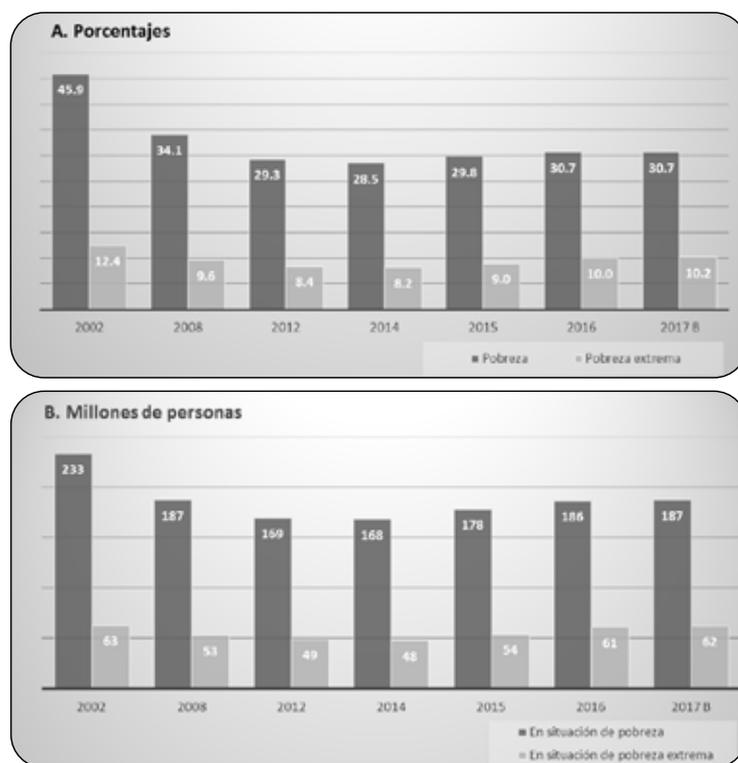


Figura 1.3. América Latina (18 países<sup>a</sup>): tasas de pobreza y pobreza extrema (Panel A) y personas en situación de pobreza y pobreza extrema (Panel B), 2002-2017.

Notas: <sup>a</sup> Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana). Tomado de: Cepal, 2018, p. 88.

## **Las políticas estatales y la reproducción de la ciudad**

Puesto que la forma urbana es la dominante y mayoritaria en el territorio de nuestras formaciones económico-sociales (Pradilla, 2009), podemos decir que cada cambio en la estructura y el funcionamiento de la sociedad ha producido modificaciones en la organización y la operación de las ciudades latinoamericanas. Por tanto, la transformación de las prácticas estatales generada por la implantación del patrón neoliberal de acumulación de capital (Offe, 1991; Guillén Romo, 1997; Márquez y Pradilla, 2017), que lo hicieron transitar de interventor y regulador a Estado facilitador subsidiario de la acumulación privada, modificó también su papel en la producción y reproducción de la ciudad, al cambiar los objetivos y la naturaleza de las políticas territoriales y urbanas.

La privatización de lo público, de los bienes comunes, que ha incluido a empresas productivas (agrarias, industriales, comerciales, bancarias y financieras, etc.), infraestructuras, servicios públicos y sociales, y del suelo urbano o urbanizable que los soportaba, además de entregar al capital privado y mercantilizar plenamente (Pirez, 2015), *condiciones generales de la reproducción de las formaciones sociales* (Pradilla, 1984), que operan como monopolios naturales y elementos sustantivos de la estructura territorial, y someter al juego del mercado sus efectos útiles –valores de uso– ha creado condiciones para la modificación sustantiva de la estructura urbana de la cual son ejemplos Puerto Madero en Buenos Aires, Puerto Norte en Rosario, Puerto Maravilla en Río de Janeiro, Santa Fe en Ciudad de México, entre otros muchos, en los que se han convertido grandes superficies de suelo que sustentaban servicios públicos, en nuevas áreas comerciales, de oficinas, de viviendas de lujo, etcétera. Sin duda, estas privatizaciones han sido grandes operaciones de *despojo* de bienes comunes a los ciudadanos en beneficio del capital en su conjunto, y el inmobiliario-financiero en particular (Harvey, 2007; Gilly y Roux, 2015).

La reducción del gasto social, como medio para limitar los déficits públicos y viabilizar así las reformas fiscales tendientes a reducir los impuestos al capital, ha sustentado recurrentemente la realización de las asociaciones público-privadas (APP) para llevar a cabo todo tipo de inversiones como autopistas regionales y urbanas, trenes suburbanos, vialidades soterradas y elevadas, parques y equipamientos recreativos, espacios públicos diversos, puertos y aeropuertos, equipamientos de educación, salud y reclusión

carcelaria, etcétera. En ellas, el Estado nacional o local suele concesionar el suelo que los soporta, aportar inversión pública, garantizar el endeudamiento privado, y otorgar la administración, operación y usufructo de la obra o actividad como forma de reembolso al capital privado por su inversión. Las particularidades de esta asociación privatizadora de la vida social y de la ciudad, son múltiples y diferentes según los países.

La apertura comercial y de los flujos financieros internacionales realizada por los países latinoamericanos, en su tránsito al neoliberalismo, así como las políticas públicas terciarizantes que llenan hoy el discurso y la práctica de los gobiernos locales<sup>10</sup>, constituyen algunos de los vectores esenciales de la desindustrialización relativa o absoluta que viven nuestras metrópolis. Las implicaciones urbanas han sido graves para la población de trabajadores: la pérdida del dinamismo económico propio de la industria y que las actividades terciarias no tienen; la caída de la productividad laboral, mayor en la industria que en los servicios; la desaparición de muchos empleos productivos fabriles relativamente estables, medianamente remunerados, con seguridad social y prestaciones legales, por la salida del sector con mayor capacidad de generación de estos; los menores índices de sindicalización defensiva en el sector terciario; y la generación de un déficit comercial significativo de las economías metropolitanas (Márquez y Pradilla, 2008). Estas características llevan a elevar los índices de desempleo urbano y a la multiplicación de las formas de subsistencia del EIR, como la llamada “informalidad” cuya presencia es muy notoria en las calles y plazas de nuestras metrópolis, constituyendo así una de nuestras particularidades sociales estructurales, y generando múltiples conflictos urbanos (Márquez y Pradilla, 2017). Así, la terciarización de las metrópolis, que para muchos políticos y algunos investigadores es signo de “modernidad y desarrollo”, es, realmente, una terciarización informalizada, es decir, dominada mayoritariamente por las actividades informales.

La reducción sustancial de la producción y el empleo industrial en las metrópolis latinoamericanas durante las últimas tres décadas las ha con-

---

<sup>10</sup> Lograr la competitividad en la globalización, desarrollar una ciudad de vocación global, insertarnos en la red de ciudades globales, construir ciudades del conocimiento, entre muchas otras justificaciones modernizantes, son comunes en el discurso político de muy diferentes corrientes ideológicas conservadoras.

vertido en territorios de circulación de valores producidos en otros ámbitos, sobre todo extranjeros, dejando como sector productor de valor y plusvalía al de la construcción, en el cual, como veremos, se ha concentrado el capital financiero nacional y trasnacional. En este sector dominan los empleos temporales y estacionales, de baja calificación y salarios reducidos. Asistimos a una transformación del papel del Estado en lo que se refiere a la producción y re-producción de la ciudad: la privatización de lo público y la mercantilización de todo lo urbano (Márquez y Pradilla, 2017), la reducción del gasto estatal en infraestructura y servicios sociales, la pérdida de legitimidad de la intervención estatal, el renovado protagonismo de la acción urbana del capital financiero y la desregulación de las prácticas del capital privado impulsaron el paso de la débil, ineficiente e inoperante planeación urbana indicativa al predominio del discurso de la planeación estratégica basado en la lógica empresarial (Pradilla, 2009). De una visión prospectiva y normativa del desarrollo de los diferentes aspectos de la totalidad urbana, se transita hacia otra en la que el papel central lo tienen los grandes proyectos de desarrollo urbano públicos y privados cuya sumatoria lo garantizaría, según el discurso tecnocrático en boga. Aunque tenemos que reconocer, siguiendo a Maricato (2015) “que nunca está de más repetir que no es por falta de planes y leyes que las ciudades en el Brasil [y América Latina, añadimos nosotros] están como están” (p. 426). La regulación de los procesos urbanos se construye ahora a partir de las prácticas realizadas por el capital inmobiliario y constructor, de su lógica de la ganancia especulativa, y no a partir de una racionalidad técnica o funcional como lo pretendía la planeación indicativa del periodo intervencionista. La función del Estado es, entonces, facilitar, crear las condiciones favorables, para que el capital inmobiliario-financiero pueda desarrollar sus proyectos y negocios, a lo cual coadyuva su acción, sus proyectos de infraestructura y servicio, su inversión. Pero la planeación urbana no gana protagonismo; este lo logran las *políticas urbanas* concretas, incluyendo aquellas de naturaleza coyuntural.

Las políticas estatales de vivienda de interés social sufren una mutación sustantiva: los organismos públicos transitan de promotores de la producción de vivienda subsidiada de “interés social” para sectores de trabajadores de ingresos medios bajos, a simples bancos hipotecarios que financian a los compradores la adquisición de unidades producidas por el sector privado, normalmente en la periferia lejana para obtener suelo a bajo precio

y producir viviendas mínimas y de mala calidad para que estos sectores de ingresos puedan adquirirlas.

El resultado ha sido una gran dispersión y la generación de nuevos problemas de transporte, ausencia de servicios públicos, de abasto, de condiciones básicas de habitabilidad urbana. Al mismo tiempo, se promueven políticas de densificación y verticalización de las áreas interiores de las metrópolis, inducidas por los organismos multinacionales bajo la consigna de la “ciudad compacta” usada aún por los gobiernos “progresistas”, políticas que, en muchos casos, han significado el desalojo de población de bajos ingresos que permanecía en ubicaciones centrales despojada por la vía del mercado o la coerción extraeconómica, y el incremento descontrolado y especulativo de las rentas del suelo; las torres de departamentos de lujo, oficinas corporativas, centros comerciales y de servicios y de usos mixtos, se combinan, ocupando los terrenos dejados libres por la industria relocalizada o cerrada, o las áreas de vivienda de diferentes sectores sociales ubicados en zonas de alta densidad de localización de infraestructura y condiciones adecuadas de vida urbana (Pradilla, 2010).

Los organismos multilaterales de diversos sectores, los despachos profesionales y, aun los investigadores académicos, han puesto en marcha una gama muy amplia de nuevos objetivos y metas que dan lugar a nuevas políticas territoriales estatales, a la formación de nuevos ámbitos empresariales y de negocios, de mercados capitalistas, de acumulación de capital: la sustentabilidad ambiental, la resiliencia ante desastres, la movilidad no motorizada, la revitalización de los centros históricos, la recuperación del espacio público, la ciudad educadora, inteligente, informacional, innovadora, competitiva, etcétera. Un muy buen ejemplo de esta cruzada por la ciudad mercantilizada para la acumulación de capital la constituye la *Nueva Agenda Urbana* aprobada en el foro mundial Hábitat III celebrado en Quito en 2016, con un enorme derroche de recursos financieros y publicitarios (ONU-Hábitat, 2016).

Estas adjetivaciones de la ciudad se han convertido en modas discursivas y, sobre todo, en sustento ideológico de políticas y acciones gubernamentales que justifican el abandono de cualquier objetivo real, dotado de recursos e instrumentos efectivos y políticas aplicables y aplicadas mediante intervenciones en las mil y una manifestaciones y, sobre todo sus causas, de las carencias, penurias, desigualdades y la fragmentación socio-territoriales

(Pradilla , 2014). Tanto las políticas estatales efectivas, como las inversiones de capital en los rubros resultantes de estos “nuevos” objetivos, se centralizan en las áreas urbanas rentables, y excluyen o reducen a su mínima expresión a los localizados en las áreas mayoritarias ocupadas por los sectores populares, un ejemplo muy evidente es la localización de los proyectos de mejoramiento del espacio público.

En las últimas décadas, los gobiernos nacionales han optado por la descentralización hacia los gobiernos locales de parte de las políticas urbanas, en particular las de planeación, regulación y control de la producción de la ciudad, dotación de servicios públicos y protección ambiental, lo que limita sus funciones en el desarrollo territorial de los centros urbanos, por lo cual, los que han formado parte del “giro a la izquierda” han tenido poco que ver a esta escala. Sin embargo, han conservado el dominio de políticas fundamentales en la construcción territorial: crecimiento económico y, en particular, la regulación del libre comercio y de la circulación de capitales transnacionales; construcción de grandes condiciones generales de la reproducción como sistemas hidráulicos, infraestructuras terrestres (carreteras, vías férreas, etc.), marítimas y aéreas; industrialización; políticas de vivienda, etcétera; todas ellas, con papeles determinantes en la configuración de la estructura urbana.

La descentralización genérica de la regulación y la acción sobre aspectos urbanos ha llevado a niveles exacerbados la fragmentación político-administrativa en las grandes metrópolis, que se planifican a pedazos, sin coherencia alguna entre ellos, sin coordinación regulatoria ni operativa, lo que agudiza su desorden y la inoperancia de una planeación sin legitimidad en este patrón de acumulación (Pradilla y Sodi de la Tijera, 2006; Pradilla, 2009). Los análisis realizados sobre las políticas urbanas de los gobiernos nacionales de “izquierda”, señalan que, en términos generales y determinantes, a pesar de su importancia en la democratización de los países, la apertura de procesos de participación ciudadana o la contención de la caída de los salarios de los trabajadores y la atención social a los sectores más vulnerables, han seguido políticas homólogas a las de la derecha neoliberal o han llegado a acuerdos que preservan el *statu quo* de los actores urbanos capitalistas, sin plantearse ya objetivos de reforma urbana medianamente radicales y de transformación territorial (Carrión, 2015; Maricato, 2015).

A su vez, los gobiernos locales de “izquierda”, desde su escala y nivel, han seguido el mismo rumbo. Han introducido reformas democráticas de corte liberal, algunas ampliaciones de los ámbitos de participación ciudadana, no despreciables desde luego, políticas sociales, con frecuencia de corte asistencialista, recomendadas actualmente por el Banco Mundial y aceptadas también por los gobiernos neoliberales, como los apoyos monetarios a los sectores más vulnerables de la población, etcétera, que no afectan la estructura de la desigualdad y la segregación social urbana. Al mismo tiempo, han asumido en general las líneas de política urbana neoliberal arriba señaladas y han dejado en manos del gran capital inmobiliario-financiero transnacionalizado la producción y reproducción de lo urbano, incluyendo las infraestructuras y servicios públicos y sociales, siguiendo crecientemente el modelo de la asociación público-privada.

### **La transnacionalización del capital inmobiliario-financiero**

Aunque la transnacionalización de nuestras economías se remonta, al menos, a la segunda mitad del siglo XIX y, sobre todo, a la etapa de la industrialización por sustitución de importaciones, la liberación de los flujos de capital integrada en el libre comercio y la supresión de limitaciones a la presencia de capitales extranjeros en diversos sectores de las economías nacionales, parte sustantiva de las políticas neoliberales, abrieron de par en par sus puertas a la llegada de capitales financieros transnacionales procedentes de los procesos de sobreacumulación (Pradilla, 2006, 2009) en los países hegemónicos del capitalismo neoliberal, y de los petroleros en el *boom* de sus precios desde 2006 hasta el 2015. Una de sus primeras acciones fue la recuperación mediante la desestatización y desnacionalización, desigual en el tiempo y en los países, del sistema bancario, financiero y de seguros, estatizado parcial o totalmente en diferentes momentos del intervencionismo. Además de la adquisición de empresas públicas vendidas a bajo precio, y de las inversiones realizadas en la implantación de empresas necesarias al encadenamiento de los procesos de valorización a nivel internacional de acuerdo con las ventajas relativas de cada país<sup>11</sup>, ante la sobreacumulación generada por la desindustrialización interna, este capital transnacional se di-

<sup>11</sup> Un ejemplo muy significativo ha sido la expansión del ensamblaje intensivo en fuerza laboral mal remunerada en la industria de electrodomésticos, de productos electrónicos y de la industria automotriz, mucho más robotizada, en México, en el

rigió hacia la inversión inmobiliaria que aparecía como un nicho importante para su valorización debido a la presencia de condiciones favorables a la acumulación: un mercado alimentado por los déficits inmobiliarios acumulados, una masa de rentistas interesados en invertir su dinero en negocios fáciles, la baja composición orgánica del capital en el sector, los muy bajos salarios otorgados a los trabajadores de la construcción (Pradilla, 2018) y las condiciones favorables otorgadas por los gobiernos nacionales y locales arriba señaladas.

El capital financiero nacional y extranjero (bancos de capital nacional o extranjero, fondos de inversión, fondos de pensiones, grandes corporativos multinacionales, empresarios individuales, etcétera), se asociaron, compartiendo sus capitales e intereses en el suministro de adelantos de capital a los promotores inmobiliarios, frecuentemente asociaciones de empresas locales y transnacionales, para desarrollar sus proyectos comerciales, hoteleros, de oficinas y vivienda; y concluida la obra, para asumir el cobro de la deuda correspondiente a los compradores de inmuebles, y para desarrollar otras muchas actividades especulativas a partir de los títulos de propiedad de las viviendas reales o virtuales. La necesidad imperiosa y la dependencia correlativa del capital financiero, estructural al capital inmobiliario, llevaron a que sea el primero el que domina y decide qué, dónde, cuál inmueble, a qué precio, se construye en nuestras ciudades hoy.

### **La ciudad neoliberal, la crisis social y las grietas del sistema**

La metrópoli capitalista neoliberal latinoamericana, que se ha descrito y caracterizado en otros textos (Pradilla, 2009; 2016), es el resultado, aún en proceso, de la combinación de las acciones de producción y reproducción del capital inmobiliario-financiero, para sustentar la acumulación de las distintas fracciones del capital y de la reproducción social de lujo de sus actores dominantes; de la reproducción restringida y penosa de los trabajadores y empleados en activo, necesarios a la acumulación de capital y la operación del Estado; de las formas económicas y urbanas de subsistencia de los trabajadores pauperizados y del ejército industrial de reserva; y de las acciones y regulaciones de los diversos niveles de operación del Estado; de las políticas

---

marco del tratado de libre comercio de América del Norte, cuya renegociación fue aprobada en los términos establecidos por el actual gobierno estadounidense.

urbanas en su sentido más amplio (Pradilla, 2009), que en el neoliberalismo están dirigidas fundamentalmente a facilitar la acción del capital inmobiliario-financiero y otras de sus fracciones, y marginalmente, a sustentar las condiciones esenciales para legitimarse políticamente ante las masas y apoyar la reproducción social de los sectores de la fuerza laboral requeridos por el funcionamiento de la formación social.

Islotes segregados y fragmentados de posmodernidad urbanística y arquitectónica, con usos comerciales, de servicios, oficinas públicas y privadas, viviendas de sectores de ingresos medios-altos y altos, producidos para la especulación inmobiliaria, con frecuencia semivacíos, se dispersan en la vieja estructura urbana habitada por y para las capas medias y en las grandes extensiones de vivienda precaria producidas en el siglo pasado mediante la irregularidad y la autoconstrucción por los sectores obreros y populares, degradadas, mal dotadas de infraestructura, servicios públicos y otros satisfactores urbanos, asfixiadas por la violencia, que son carcomidas y fagocitadas por el avance de los ejes viales para su majestad el automóvil particular, la formación de nuevos corredores urbanos terciarios (Pradilla, 2016) las implantaciones del capital inmobiliario-financiero bajo la forma de grandes proyectos de “renovación urbana”.

Este panorama contradictorio, escondido por el disfraz discursivo del “desarrollo urbano”, es parte de la *crisis social* siempre presente en nuestras ciudades, a pesar de que la acumulación de capital continúa, aunque a ritmos lentos, entre recesiones periódicas que expresan las contradicciones y limitaciones de la estructura económica, que justifican discursivamente el masivo desempleo encubierto, los bajos salarios e ingresos de la fuerza laboral y el EIR, así como la entrada continua de capital extranjero, las políticas favorables a la transnacionalización de la economía y la cultura, y el control legal y real de las formas defensivas de los trabajadores. Los actores del “giro a la izquierda”, cuya persistencia está hoy en duda, no han cambiado sustantivamente este panorama; no han logrado modificar el patrón neoliberal de acumulación ni menos aún abrir un proceso sostenido de construcción de una alternativa social, económica y urbana diferente.

Este giro, de duración media, expresó las grietas, chicas y grandes, de la economía, la política, la cultura y el territorio en las formaciones sociales latinoamericanas actuales. Los trabajadores están aprisionados por el recorte

de los derechos y las libertades laborales y sindicales, por la sustitución por los nuevos medios de producción tecnológicos y el desempleo, y la complicidad de las burocracias sindicales cooptadas y privilegiadas por los empresarios y los aparatos estatales, que los controlan, o el asistencialismo y el corporativismo de los partidos políticos viejos y nuevos. Aunque los actores principales del “giro a la izquierda” no lo entiendan, no lo acepten o lo traicionen, el cambio de preferencias políticas de las masas ciudadanas hacia el “centro-izquierda”, en los estrechos límites de una democracia liberal restringida y autoritaria, expresó el enojo, el descontento, el desencanto con el proyecto neoliberal, que hicieron y siguen haciendo visible en múltiples manifestaciones, lamentablemente dispersas, fragmentadas, disgregadas, esporádicas o coyunturales, sin un proyecto de futuro, una utopía viable que dé rumbo a un proceso de transformación profunda de las sociedades y los territorios urbanos y rurales que han formado tanto el capitalismo, como su patrón de acumulación más opresivo y explotador, el neoliberal.

Estos liderazgos de “centro-izquierda” tampoco han entendido que el giro electoral “a la derecha” que los ha desalojado del poder en los últimos años, se debe también a la desilusión con los gobiernos que no realizaron los cambios prometidos, y a que los que realizaron fueron insuficientes para cambiar el sistema social de explotación y opresión vigente en sus países. Igualmente lamentables son las manifestaciones violentas, destructivas, asociales que ha tomado la respuesta a la explotación, la opresión, el desempleo, la miseria generada por tres décadas de neoliberalismo: el narcotráfico, el robo masivo, la trata de personas, la prostitución forzada, el asesinato indiscriminado, el feminicidio, etcétera, que asolan a las grandes ciudades de algunos de nuestros países.

Es difícil predecir el rumbo que tomará el conflicto social en nuestro continente. Creemos que será positivo, constructivo, liberador, si logra articular a los sectores populares en torno a un proyecto político integrado de transformación hacia una economía social con equidad distributiva, una sociedad igualitaria, una política de democracia participativa, un territorio incluyente y ordenado, una ciudad para todos sus ciudadanos. Esto solo será posible si la dirección que construya este movimiento político mantiene su congruencia, su coherencia, su integridad, si no sucumbe ante el embeleso del poder, los privilegios que ofrecen los hoy socialmente dominantes o el

pragmatismo, el afán de logros inmediatos, la impaciencia; también habrá que tener en cuenta, muy seriamente, cómo enfrentar políticamente las acciones de los poderes hegemónicos a nivel mundial, que nunca han sido pasivos ni tolerantes ante las decisiones de la mayoría de los latinoamericanos cuando se oponen a sus intereses y sus dictados.

## Referencias Bibliográficas

- Anguiano, A. (Ed.) (1991). *El socialismo del siglo XXI*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Carrión, F. (2015). El giro a la izquierda en los gobiernos locales de América Latina. En F. Carrión y P. Ponce (Eds.), *El giro a la izquierda: los gobiernos locales de América Latina* (pp. 44-73). Ciudad de México: 5ª Avenida Editores.
- Carrión, F. y Ponce, P. (Eds.) (2015). *El giro a la izquierda: los gobiernos locales de América Latina*. Ciudad de México: 5ª Avenida Editores.
- Casabón, C. (2017). La economía informal de América Latina supera por primera vez la de África Subsahariana. Recuperado de <https://bit.ly/388BR5a>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. (2018). *Panorama social de América Latina 2017*. Santiago de Chile: Cepal. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/42716>
- García, J. (2003). De la primera a la segunda generación de reformas del Estado en América Latina: giro ideológico y cambio conceptual. *Cuadernos de Economía*, 22(38), 95-125.
- Gaussens, P. (2015). *Tomar el poder sin cambiar el mundo*. Ciudad de México: Yecolti Editorial.
- Gilly, A. y Roux, R. (2015). *El tiempo del despojo. Siete ensayos sobre un cambio de época*. Ciudad de México: Ítaca.
- Guillén Romo, H. (1997). *La contrarrevolución neoliberal*. Ciudad de México: Era.
- Harvey, D. (2007). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.
- Labra, A. (2004). Reformar las reformas: consenso de México. *Economía UNAM*, 1(1), 43-62.
- Levine, B. (Ed.) (1992). *El desafío neoliberal. El fin del tercermundismo en América Latina*. Bogotá: Norma.
- Manrique, L. (2006). *De la conquista a la globalización. Estados, naciones y nacionalismos en América Latina*. Madrid: Estudios de Política Exterior.

- Maricato, E. (2015). La política urbana del Partido de los Trabajadores en el Brasil: de la utopía al impasse. En F. Carrión y P. Ponce (Eds.), *El giro a la izquierda: los gobiernos locales de América Latina* (pp. 407-437). Ciudad de México: 5ª Avenida Editores.
- Márquez, L. y Pradilla, E. (2008). Desindustrialización, terciarización y estructura metropolitana: un debate conceptual necesario. *Cuadernos del CENDES*, 25(69), 21-45.
- Márquez, L. y Pradilla, E. (2016). Los territorios latinoamericanos en la mundialización del capital. *Territorios*, (34), 17-34. doi: dx.doi.org/10.12804/territ34.2016.01
- Márquez, L. y Pradilla, E. (2017). La privatización y mercantilización de lo urbano. En D. Hiernaux-Nicolas y C. González-Gómez (Eds.), *La ciudad latinoamericana a debate: perspectivas teóricas* (pp. 17-56). Querétaro: Universidad Autónoma de Querétaro.
- Marx, K. (1983). La tecnología del capital. Subsunción formal y subsunción real del proceso de trabajo al proceso de valorización. Extractos del manuscrito 1861-1863 (Bolívar Echeverría, Trad.). *Cuadernos Políticos*, (37), 4-14. Recuperado de <http://www.cuadernospoliticos.unam.mx/cuadernos/contenido/CP.37/CP37.3KarlMarx.pdf>
- Marx, K. (1975). *El capital*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Offe, C. (1991). *Contradicciones en el Estado del bienestar*. Ciudad de México: Alianza.
- ONU-Hábitat. (2016). Nueva agenda urbana. Recuperado de <https://bit.ly/3obWTEY>
- Palacio, V. y Valenzuela, J. (Eds.) (2013). *Crisis neoliberal y alternativas de izquierda en América Latina*. Ciudad de México: Partido de la Revolución Democrática.
- Petras, J. y Veltmeyer, H. (2003). *La globalización desenmascarada. El imperialismo en el siglo XXI*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa y Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Petras, J. y Veltmeyer, H. (2009). *Espejismos de la izquierda en América Latina*. Ciudad de México: Lumen.
- Pirez, P. (2015). Servicios urbanos y urbanización popular: mercantilización y desmercantilización. En T. Bolívar, M. Rodríguez y J. Erazo (Eds.), *Ciudades en construcción permanente. ¿Destino de casas para todos?* (pp. 55-79). Quito: Abya-Yala.
- Pradilla, E. (1984). *Contribución a la crítica de la "teoría urbana". Del "espacio" a la "crisis urbana"*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.

- Pradilla, E. y Sodi de la Tijera, D. (2006). *La ciudad incluyente. Un proyecto democrático para el Distrito Federal*. Ciudad de México: Océano.
- Pradilla, E. (2009). *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa y Universidad Autónoma Metropolitana.
- Pradilla, E. (2010). Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina. *Cadernos Metrópole*, 12(24), 507-533.
- Pradilla, E. (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación de capital. *Cadernos Metrópole*, 16(31), 37-60. doi: 10.1590/2236-9996.2014-3102.
- Pradilla, E. (Coord.) (2016). *Zona Metropolitana del Valle de México: cambios demográficos, económicos y territoriales*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Pradilla, E. (2018). Formas productivas, fracciones del capital y reconstrucción urbana en América Latina. En J. Coraggio y R. Muñoz (Eds.), *Economía de las ciudades de América Latina hoy* (Vol. 1) (pp. 155- 179). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Restrepo, D. (Ed.). (2003). *La falacia neoliberal. Crítica y alternativas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Robinson, W. (2015). *América Latina y el capitalismo global. Una perspectiva crítica de la globalización*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Rozo, C. (2010). *Caos en el capitalismo financiero global*. Ciudad de México: Océano.
- Sereni, E. (1976). La categoría de formación económico-social. En C. Luporini y E. Sereni (Eds.), *El concepto de formación económico-social* (pp. 55-95). Ciudad de México: Siglo XXI.
- Valenzuela, J. (2013). América Latina: alternativas frente a la crisis neoliberal. *Aportes*, (47), 5-35. Recuperado de <https://bit.ly/3n9Ggsc>

## Los vacíos de la planeación participativa en la formulación de los planes de desarrollo local en Bogotá\*

*Naidú Duque-Cante\*\**

Tal como lo establece el artículo 1 de la Constitución Política de 1991, Colombia es una república unitaria, descentralizada territorialmente y con autonomía de sus entidades territoriales. El artículo 286 establece que son entidades territoriales los departamentos, que se dividen a su vez en dos tipos de entidades de nivel local: los municipios y los distritos. Los municipios son las entidades de nivel local por excelencia, los cuales, al adquirir y serles reconocido un nivel de importancia en materia política, cultural, histórica o económica pueden convertirse en distritos. Bogotá recibió su estatus de distrito a través del Acto legislativo 01 de 1945, mediante el cual se estableció

---

\* Este texto se produjo en el marco del proyecto de investigación formativa *Participación ciudadana en Bogotá* desarrollado en el curso de Relaciones Intergubernamentales en Colombia de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.

\*\* Profesora de carrera de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. Doctora en Modelado en Política y Gestión Pública de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Administradora pública y Magíster en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP. Profesora de carrera e investigadora de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. Cuenta con varias publicaciones en temas de descentralización territorial, categorización territorial, relaciones intergubernamentales y organización político-administrativa de Bogotá. Correo electrónico: [naidu.duque@esap.edu.co](mailto:naidu.duque@esap.edu.co)

que la ciudad ya no estaría sujeta al régimen municipal ordinario y que otros municipios circunvecinos podrían ser anexados a su territorio.

Además de ser el distrito más viejo de nuestro país, la Constitución Política de 1991 estableció que la capital estaría reglada por un régimen especial, materializado en el Decreto 1421 de 1993, y también por las disposiciones que aplican actualmente a los municipios. Por ser capital de la república y del departamento de Cundinamarca, el Distrito Capital se ha caracterizado por condiciones económicas, sociales y geográficas que han conducido a un manejo particular de sus asuntos propios. Con el fin de facilitar su gestión territorial, la capital ha sido dividida en veinte localidades<sup>1</sup> cuya conformación espacial se ha mantenido prácticamente invariable desde 1954, año en el cual fueron agregados a la ciudad varios de los municipios circundantes que fueron absorbidos por el crecimiento urbano de Bogotá (Acuerdo 11 de 1954). Debido a que esta disposición territorial no ha sufrido cambios, en la actualidad hay localidades que superan un millón de habitantes como son los casos de Suba y Kennedy, y otras que no alcanzan las cien mil personas como son Sumapaz, Candelaria y Mártires (Bogotá Cómo Vamos, 2018). Independientemente de la extensión territorial y la cantidad de población, cada una de las localidades debe formular un plan de desarrollo el cual debe ser construido mediante la participación de las autoridades locales, como son el alcalde local y la Junta Administradora Local (JAL), el Consejo de Planeación Local (CPL) que actúa como instancia de participación y las comunidades, en escenarios de diálogo conocidos como encuentros ciudadanos (EC). Estas directrices han sido definidas en el Acuerdo 13 del año 2000, el cual ha dado lugar a cinco procesos de diseño de planes de desarrollo local (2001, 2004, 2008, 2012 y 2016).

Sin embargo, una vez revisada, tanto la coherencia de esta norma dentro del diseño normativo como la puesta en práctica del proceso de planeación participativa durante los ejercicios de EC de los años 2012 y 2016, se encontró que el Acuerdo 13 de 2000 cuenta con debilidades importantes que comprometen los ejercicios de participación ciudadana que genera. Así como se

---

<sup>1</sup> Localidades de Bogotá: Suba, Kennedy, Engativá, Ciudad Bolívar, Bosa, Usaquén, Fontibón, San Cristóbal, Rafael Uribe Uribe, Usme, Barrios Unidos, Puente Aranda, Tunjuelito, Teusaquillo, Chapinero, Antonio Nariño, Santa Fe, Los Mártires, La Candelaria y Sumapaz.

desarrolla más adelante en este documento, estas debilidades se encuentran directamente relacionadas con la falta de sincronía entre los momentos en los que se realizan la planeación distrital y la planeación local. Asimismo, existen inconsistencias relacionadas con los actores y la forma como estos participan en los procesos, y también con los medios dispuestos para la identificación de las iniciativas generadas por los ciudadanos.

### **Marco conceptual**

La planeación participativa ha sido circunscrita generalmente como un proceso que propende por el reconocimiento de problemas, pero también de las potencialidades existentes con miras a la definición de alternativas futuras (Velásquez, 1986). Como solución alternativa a la forma tradicional de tomar las decisiones, la participación ciudadana ha buscado la construcción de diálogo entre actores sociales y actores estatales, y ha sido utilizada en diferentes regiones del mundo llegando recientemente a América Latina. Los primeros desarrollos normativos sobre el tema en Colombia se realizaron en la década de 1980 (Gómez *et al.*, 2012), pero fue con la expedición de la Constitución de 1991 que se logró la creación de un número importante de espacios y mecanismos, de los cuales se esperaba que permitieran la entrada de las comunidades políticas en el escenario de las decisiones y la gestión pública.

Desde su origen, la participación ciudadana en procesos de decisión de asuntos de carácter público ha estado directamente relacionada, tanto en nuestro país como a nivel internacional, con los fenómenos de la descentralización y la modernización del aparato estatal (Velásquez y González, 2004). Su introducción en el contexto institucional se ha circunscrito al marco de los procesos de transformación de la gestión estatal, como alternativas de innovación de las dinámicas de la planeación y la ejecución. No obstante, también han sido utilizadas como herramientas de relegitimación del Estado (Harnecker y Bartolomé, 2015). El anterior modelo, propio de la segunda mitad del siglo XX, se caracterizó por la centralización, tanto de la toma de decisiones como de su ejecución. Dicha visión centrada en los agentes públicos condujo a un manejo ineficiente de los asuntos sociales lo cual generó también una afectación de la imagen del Estado que tenían los ciudadanos (Gómez *et al.*, 2012).

La planeación participativa, reconocida como derecho humano por la ONU en 1948, tiene como propósito permitir a los actores estatales y sociales, que presenten sus puntos de vista en la conformación de propuestas que generen beneficios colectivos. Estas propuestas deben, a su vez, garantizar que quienes conforman la sociedad se beneficien con mejores bienes y servicios, y que estos contribuyan al logro de los propósitos de vida tanto de quienes conforman las generaciones presentes, como de aquellos que formarán parte de las sociedades y comunidades futuras (Velásquez y González, 2003). Por lo tanto, la participación ciudadana es considerada como uno de los mecanismos más relevantes para el fortalecimiento de la gobernanza y la gobernabilidad. El ejercicio de recoger el sentir de los grupos humanos y la diversidad de actores que deben formar parte de las decisiones públicas debería conducir tanto a afrontar mejor los asuntos públicos, como a robustecer de la confianza en los gobernantes y el Estado en general (Prats i Catalá, 2001).

Como lo propone el PNUD (2014): “la confianza hacia las instituciones, sumada a demandas no satisfechas por abrir espacios significativos de participación e incidencia pública, puede terminar mermando la legitimidad de reformas importantes y agudizando los cuestionamientos al funcionamiento del sistema democrático” (p. 41). Con el tiempo se ha tendido a cambiar la estrategia de construir las decisiones públicas desde los focos políticos o burocráticos, y en su lugar los escenarios decisionales han sido trasladados a los lugares donde se encuentran los actores sociales involucrados, generando dinámicas de mayor inclusión (PNUD, 2014; Cunill Grau, 2004).

Las nuevas orientaciones han llevado a que la forma de tomar decisiones se desarrolle desde la base social, y que después ascienda a través de la escalera territorial e institucional en lo que se ha denominado planificación multiescalar (Sandoval *et al.*, 2015). El objetivo es incentivar interrelaciones y coordinar los esfuerzos que permitan solucionar los problemas sociales y capitalizar oportunidades de desarrollo en diferentes ámbitos. Como herramienta de la gobernanza multiescalar, la planificación multiescalar debe posicionar la toma de decisiones en el nivel más eficaz y cercano a los ciudadanos; debe posibilitar una asociación flexible y una cooperación horizontal entre territorios para generar iniciativas propias frente a problemas comunes; debe acabar con la resolución de problemas de manera sectorizada; debe resolver

los retos por encima de límites administrativos formales y, finalmente, debe configurarse a partir de instancias participativas (Sandoval *et al.*, 2015).

## **Materiales y métodos**

El estudio propuesto se orienta a realizar una revisión, tanto del diseño normativo que rige la formulación de los planes de desarrollo local, como de su puesta en práctica en las diferentes localidades. Para el logro del primer propósito se partió principalmente del Acuerdo 13 de 2000, norma que regula lo relativo a los encuentros ciudadanos (EC), los cuales son considerados el escenario para garantizar la recolección de las iniciativas ciudadanas a ser incluidas en los planes de desarrollo locales. Este acuerdo fue revisado a la par de la Ley 152 de 1994, que regula la formulación de los planes de desarrollo de la nación y las entidades territoriales, como es el caso del distrito y, finalmente, se tomó en cuenta el Acuerdo 12 de 1994 que es la norma distrital orientada a fijar los lineamientos para la formulación del plan de desarrollo del Distrito Capital. Tanto el plan de desarrollo distrital como los planes de desarrollo de las localidades deben formularse durante el primer semestre del primer año de gobierno de las autoridades distritales, y su vigencia es de cuatro años.

En lo que respecta a la puesta en práctica del Acuerdo 13 de 2000, el análisis se realizó durante los EC de dos de los cinco procesos de planeación local que se han llevado a cabo en Bogotá (2012 y 2016). La información fue recolectada a través de la aplicación de ochenta y dos entrevistas semiestructuradas con preguntas abiertas y cerradas, que se dirigieron a los cuatro tipos de actores involucrados en el proceso, en las mismas proporciones para los dos años estudiados. En total se realizaron cuarenta encuestas a ciudadanos, catorce a miembros de las JAL, ocho a alcaldes locales y veinte a miembros de los consejos de planeación local (CPL). Además de las entrevistas semiestructuradas, el análisis tomó en cuenta veinte de las metodologías<sup>2</sup> definidas para los EC durante los dos procesos estudiados.

---

<sup>2</sup> Las metodologías son formuladas por cada una de las localidades para orientar los EC y en ellas se especifica el número de EC que se llevarán a cabo, los lugares donde se realizarán y las estrategias que se utilizarán para garantizar la participación ciudadana, tomar las decisiones y consolidar la propuesta del plan de desarrollo local.

Las entrevistas se orientaron a establecer el nivel de conocimiento de los actores participantes sobre su papel en el proceso de planeación participativa y sobre los marcos normativo e institucional dentro de los cuales se encuadra este proceso, en especial lo que respecta al Acuerdo 13 de 2000. De igual manera, se tomaron en cuenta los puntos de vista de los actores sobre la pertinencia de estos instrumentos para garantizar la planeación local de la ciudad, así como los aspectos positivos como negativos que se pudieran desprender de su aplicación.

Para el procesamiento de la información recolectada mediante entrevistas se utilizó el *software* Atlas.ti, el cual está basado en la teoría fundamentada, y facilita la sistematización, procesamiento y análisis de información de tipo cualitativo. Dadas las dimensiones de la información recogida, el *software* permitió su fácil clasificación mediante la definición de códigos axiales y códigos abiertos, que permitieron realizar una mejor comprensión de la información y que aportaron de manera importante en el análisis que se realiza en este artículo.

## **Análisis y resultados**

La información recolectada fue organizada en tres grandes temas para los cuales se mostrarán los resultados y más adelante las conclusiones. Estos temas incluyen los tiempos de la planeación, los actores que participan en la formulación de los planes de desarrollo local y las estrategias de identificación y selección de iniciativas ciudadanas.

### **Los tiempos de la planeación.**

El marco normativo que rige para la planeación en la ciudad ha establecido que, tanto el plan distrital de desarrollo como los planes locales se deben formular al mismo tiempo, lo cual sucede durante el primer semestre del primer año de gobierno del alcalde mayor. Para la formulación de los planes locales, el Acuerdo 13 de 2000 definió plazos específicos relativos a la conformación del CPL, la convocatoria a los ciudadanos a inscribirse a los EC y la estructuración de la propuesta inicial del plan de desarrollo local. Esta norma estableció que las localidades deben iniciar los ejercicios de participación ciudadana utilizando un borrador del plan de desarrollo distrital y una vez aprobado este, deberán ajustar los avances que han realizado a

nivel local con el plan definitivo aprobado por el Concejo Distrital. Dado que, en el diseño legal, las localidades como unidades administrativas no cuentan con funciones específicas diferentes a las que le corresponden al Distrito Capital, la planeación participativa se ha dirigido a prácticamente todos los sectores de intervención establecidos para la ciudad. Lo anterior, sin embargo, ha facilitado la articulación entre los dos tipos de planes, ya que las localidades deben ajustarse a las líneas de inversión definidas por el Distrito.

No obstante, dado que los planes de los dos ámbitos territoriales se formulan al mismo tiempo, no es posible mantener una comunicación sincrónica entre las autoridades e instancias del nivel central y local. Por lo tanto, cuando la formulación del plan distrital finaliza, las localidades deben reajustar sus propuestas y decisiones con el propósito de conseguir el mayor nivel de articulación posible entre ambos planes. Esta articulación es tanto de forma como de fondo, por lo que puede haber proyectos priorizados en el nivel local que podrían ya estar considerados desde el distrito y por lo tanto deben ser descartados. Lo mismo sucede con las iniciativas que no logran alinearse con las grandes prioridades definidas para la ciudad o con aquellas que por falta de acompañamiento fueron incluidas como iniciativas locales, aunque no formen parte del quehacer del Estado.

### **Los actores que participan en la formulación de los planes de desarrollo local.**

El marco normativo de la ciudad define como actores de la planeación local al alcalde local, a la JAL, al CPL y a los ciudadanos. No obstante, el CPL es el responsable de la organización, el funcionamiento y el desarrollo de los EC, que son el espacio para la identificación de problemáticas y definición de alternativas de solución. El CPL se compone de representantes de las diferentes organizaciones que conforman la sociedad civil, en materia social, económica, ambiental, etc. Y su responsabilidad incluye la fijación de la metodología de los EC, la división del territorio local, la fijación de las fechas y la escogencia de los lugares para la realización de los encuentros. De igual manera, le corresponde dirigir todo el proceso de participación ciudadana en los EC y la consolidación de la propuesta inicial del plan de desarrollo local que luego entregará al alcalde local.

El propósito de la norma es que el plan de desarrollo se construya principalmente a través de las iniciativas de los ciudadanos mediante el acompañamiento de una instancia civil. Por lo tanto, las JAL, los alcaldes locales y los organismos centrales no forman parte de la programación y desarrollo de la planeación participativa, y aunque estos actores pueden hacer presencia en los diferentes espacios y momentos involucrados no pueden remplazar ni complementar el papel de los CPL. Sin embargo, el 70 % de los miembros de CPL que se consultaron propuso que se debía ampliar la participación de estas autoridades tanto de nivel local como distrital, con el propósito de conseguir una mayor correspondencia entre los propósitos institucionales y los intereses ciudadanos.

Una vez reciben la propuesta de plan que ha sido consolidada por el CPL, los alcaldes locales pueden incluir proyectos en aquellas áreas que no fueron consideradas por los ciudadanos en los EC, pero que deberían ser atendidas por los gobiernos locales. Asimismo, aunque los alcaldes pueden incluir y descartar del plan propuestas surgidas de los encuentros, así como propuestas propias de la administración, los distintos gobiernos distritales han promovido la construcción de los planes locales principalmente a partir de iniciativas ciudadanas, tal como lo manifestaron los alcaldes consultados. No obstante, al analizar la relevancia de los aportes y la representatividad de la participación ciudadana, se encontró que entre los ciudadanos consultados en los EC de 2012 y 2016 existe un alto nivel de desconocimiento, tanto del marco institucional que rige el proceso como del ejercicio práctico del mismo. Como se puede observar en la figura 2.1, aunque el 49 % de los ciudadanos consultados manifestó haber participado antes en ejercicios similares, más del 70 % desconoce el Acuerdo 13 de 2000 y el propósito mismo de los EC, y el 87 % no tenía ningún tipo de formación en participación ciudadana.

De acuerdo con la mayoría de los miembros de los CPL y de las JAL consultados (65 %), este desconocimiento es aprovechado por actores de diversa clase que buscan que determinadas propuestas sean incluidas en el plan. Entre estos actores encontramos a las JAL y a los alcaldes locales que buscan cumplir sus promesas a partir de la canalización de estas propuestas; las oficinas desconcentradas de los organismos distritales que, ante la imposibilidad de resolver los requerimientos de los ciudadanos, los dirigen a participar

en EC buscando que se les asignen mayores recursos para sus sectores y los contratistas que quieren asegurar que ciertos proyectos, en los que podrían participar, sean aprobados.

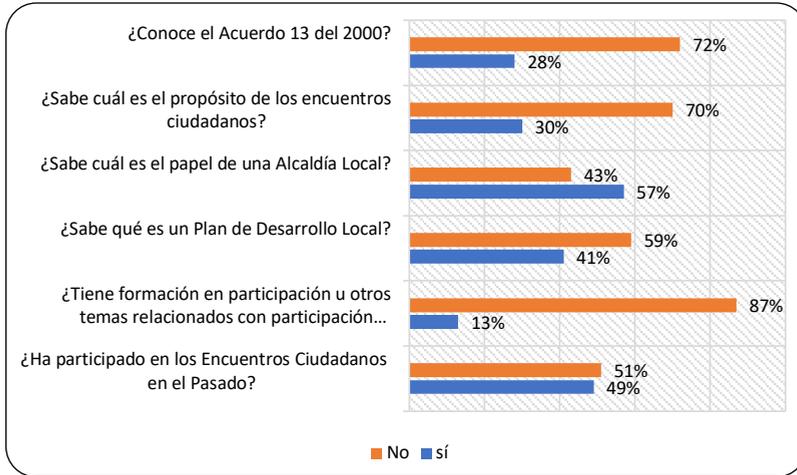


Figura 2.1. Nivel de conocimiento de los asistentes a los encuentros ciudadanos sobre temas relativos a la planeación participativa en su localidad.

Elaboración propia.

### **Las estrategias de identificación y selección de iniciativas ciudadanas.**

Como se mencionó, los CPL tienen la libertad para definir las metodologías que guían los ejercicios de planeación participativa en los EC. Esto ha dado lugar a que entre las diferentes localidades se hayan definido documentos distintos y de gran variedad en cuanto a extensión y contenidos para guiar los ejercicios de planeación participativa<sup>3</sup>. De las veinte metodologías analizadas –diez correspondientes al 2012 y diez al 2016– e identificadas de manera aleatoria, se encontraron coincidencias en un 100 % de los casos en cuanto a la incorporación de contenidos orientados a la descripción de los propósitos de los EC y la definición del calendario de los mismos. Sin embargo, aunque en todos los casos los documentos hacen mención de descripción

<sup>3</sup> Más recientemente se han venido diseñando directrices metodológicas para estos procesos, pero al momento del análisis no existían directrices claras desde el Distrito, por lo que existían mayores grados de libertad.

metodológica, en el 80 % de estos se encontraron indicaciones procedimentales en lo que respecta a la forma como los ciudadanos podían realizar sus aportes en términos de problemas y solamente el 20 % de estos casos incluyeron además metodologías para la priorización de estos problemas (figura 2.2).

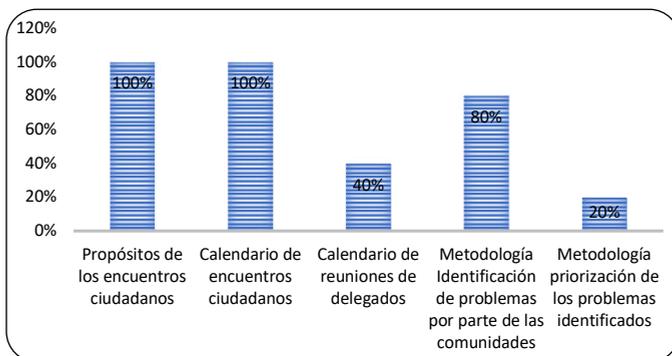


Figura 2.2. Contenidos de las metodologías de encuentros ciudadanos en 2012 y 2016. Elaboración propia.

En lo que respecta a las metodologías del año 2012, las descripciones coinciden en todos los casos, con mayor o menor detalle, en prever la organización del proceso en mesas temáticas (en salud, educación, ambiente, vías, etc.); la organización de la participación mediante un moderador y un relator; la participación de los asistentes mediante el diligenciamiento de una ficha orientadora con o sin formato, donde describir los problemas de la localidad y, finalmente, se menciona la posibilidad de que los ciudadanos intervengan verbalmente. Asimismo, se prevé la necesidad de seleccionar los problemas más importantes, aunque en la mayoría de los casos no se establece el mecanismo para ello.

Para el caso de las metodologías del año 2016<sup>4</sup>, la diferencia más relevante con respecto al año 2012, es que se presentan mayores desarrollos en términos de la definición de las estrategias a utilizar para organizar la participación, por lo que en la mayoría de los casos se describen metodologías como metaplan (siete de las metodologías), seguido de árbol de problemas (dos), cartografía social (dos) y rotación de las propuestas entre mesas (tres).

<sup>4</sup> Correspondientes a las localidades de Usaquén, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativá, Barrios Unidos, Teusaquillo, Los Mártires, Antonio Nariño.

La mayoría de las veces solo se hacen menciones muy generales y solo en un par de casos (Engativá y Barrios Unidos) se describe en detalle el proceso. Además, en cuatro casos se menciona la combinación de varias metodologías a la vez. Asimismo, aunque el Acuerdo 13 no lo estipula, en los ejercicios de participación realizados se encontró que en los primeros EC se escogieron unos representantes para cada una de las mesas de discusión definidas, quienes hicieron las veces de delegados o comisionados. La función de estos representantes podía variar entre revisar los problemas definidos inicialmente, hacer la revisión de estos a la luz de los diagnósticos oficiales y definir alternativas de solución. En otros casos, estos ciudadanos simplemente priorizaron los problemas y los volvieron a presentar en los siguientes EC para proceder a la definición de alternativas de solución. No obstante, solo en el 40 % de las metodologías se definieron cronogramas para la reunión de los representantes, pero en ninguna de ellas se encontró especificación alguna sobre las actividades a realizar en estas reuniones.

Finamente, si bien desde la norma se estableció que los EC deben dar lugar a la generación de iniciativas ciudadanas orientadas a la solución de problemas, no está especificado cómo se debería llegar a este resultado. Dado lo anterior, las metodologías, en el 80 % de los casos, llegaron solamente hasta la organización de la participación en los primeros EC y no en todos ellos hasta la priorización de las problemáticas presentadas. Además, en la consulta realizada a los ciudadanos, se encontró que el 30 % no conocía la metodología y el 40 % consideró que no era clara y que los EC se hicieron de forma desordenada. Debido a que el alcance de los contenidos de las metodologías definidas por los CPL no cubre todo el proceso, lo que sucede entre la definición de las problemáticas iniciales hasta la definición de las propuestas a priorizar y del procedimiento de priorización, está sujeto a actividades no planeadas o no programadas tal como lo manifestaron en general los actores consultados. No obstante, en la práctica, se encontró que el proceso final, correspondiente a la priorización de las iniciativas a ser incluidas en el plan, se realizó mediante votación de los ciudadanos en las diferentes localidades. Para ello, en general se organizaron jornadas en las que los ciudadanos votaban por una o varias iniciativas como prioritarias y solo quedaron incluidas las iniciativas que mayor votación obtuvieron. Esto significa que la priorización no tomó en cuenta el tamaño de la afectación social, económica o ambiental de las problemáticas, sino el punto de vista de los actores que votaron.

## **Discusión y conclusiones**

A partir del análisis realizado, fue posible concluir que, aunque la participación ciudadana es considerada, desde la norma, el insumo más importante para la planeación del desarrollo en las localidades de Bogotá, la puesta en práctica del proceso presenta vacíos importantes que afectan la calidad de esta participación y les restan legitimidad a los aportes de los ciudadanos. Los problemas más importantes están vinculados a la simultaneidad existente entre la planeación distrital y la planeación local; a los actores que participan en el proceso y las condiciones de dicha participación; y a la forma como se realizan los ejercicios participativos que deben derivar en la identificación de las iniciativas ciudadanas a ser incluidas en el proyecto de plan de desarrollo local.

Dado que los dos planes se formulan al mismo tiempo, es decir, durante el primer semestre del primer año de gobierno del alcalde mayor, y que en la práctica esta simultaneidad genera problemas en la sincronía de los planes locales frente al distrital, es necesario que la ciudad reconsidere la posibilidad de que los planes locales sean formulados a continuación del plan distrital. Esto podría conducir a que exista un mayor acompañamiento desde las instancias centrales frente a los procesos locales y a que la planeación sea más efectiva y esté mejor enfocada.

En lo que respecta a los actores que participan en el proceso de planeación participativa, el Acuerdo 13 de 2000 considera como actores a las JAL, a los CPL, a los alcaldes locales y a los ciudadanos, pero en la práctica le entrega todo el poder de programación, planeación y dirección de los EC a los CPL, excluyendo de su actuación a instancias y autoridades tanto distritales como locales. Sin embargo, dado el alto grado de libertad que tienen los CPL para llevar a cabo su papel y la falta de claridad que tienen sobre su labor, se evidenció que las metodologías para los EC, que son el principal instrumento que utilizan para guiar los ejercicios de planeación local, se encuentran serios problemas en términos metodológicos y de la estructuración misma del proceso.

A este tema se suma el que los ciudadanos, además de recibir una orientación poco clara e incompleta, son, en número, poco representativos de la localidad en su conjunto, tampoco cuentan con la preparación adecuada para enfrentarse a estos escenarios. Los ciudadanos que asisten a los EC, en su mayoría, desconocen la verdadera importancia que tienen los ejercicios de

participación ciudadana dentro de la gestión de la localidad y la ciudad. Lo anterior, debido a que no tienen conocimiento del marco normativo más importante que rige la organización y funcionamiento de la ciudad en general, y el que regula los ejercicios de la planeación a nivel local, y tampoco tienen la preparación suficiente para aportar como actores de transformación social.

Lo anterior debería conducir a la urgente necesidad de transformar el marco institucional para intervenir, tanto la forma, como los instrumentos que se utilizan para llevar a cabo los procesos de la planeación participativa. En particular es necesario realizar ejercicios masivos y permanentes de pedagogía ciudadana, que tengan un alcance generalizado y que puedan permeare escenarios escolarizados y no escolarizados. Lo anterior, con el fin de garantizar una mayor incorporación de los individuos en los asuntos públicos y de contribuir en la comprensión de lo que representa su participación en el funcionamiento del Estado y la administración pública para la gestión del interés colectivo.

Adicionalmente, además de la existencia de los EC, sería conveniente considerar la posibilidad de llegar directamente a otro tipo de espacios como las escuelas, las universidades, las entidades públicas, las empresas, entre otros. Estas alternativas, podrían complementarse, además, con el uso de las TIC, como alternativa que permita recoger las iniciativas de individuos que no puedan hacer presencia en los escenarios físicos, pero que estén dispuestos a aportar en el proceso de construcción colectiva de los planes de desarrollo.

Asimismo, se deberá revisar el papel que deben cumplir otros actores en la planeación participativa, lo cual puede derivar en una fórmula distinta, tanto de la intervención de actores institucionales y privados considerados y no considerados actualmente, como de los escenarios presenciales y no presenciales de debate para identificar las propuestas ciudadanas. La definición de los tiempos de la planeación, los actores con sus respectivos roles y los escenarios para el diálogo y el aporte de los ciudadanos, deberá derivar en un replanteamiento del diseño del proceso. Lo anterior podría conducir, entre otros aspectos, a que los EC sean apenas un paso más dentro de una cadena o conjunto de estrategias de la planeación local. Pero, de acuerdo con este análisis, si estos prevalecen, deberán ser reformulados en términos de sus propósitos, insumos, procedimientos y actores participantes, con el fin de garantizar su pertinencia.

## Referencias bibliográficas

- Acuerdo 11 de 1954 [Consejo Administrativo de Bogotá]. Por el cual se crean unos cargos y se dan unas autorizaciones al Alcalde Mayor. 12 de enero de 1954. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=9171>
- Acuerdo 12 de 1994 [Concejo de Santa Fe de Bogotá]. Por el cual se establece el Estatuto de Planeación del Distrito Capital y se reglamenta la Formulación, la Aprobación, la Ejecución y la Evaluación del Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, y se dictan otras disposiciones complementarias. 9 de Septiembre de 1994. Recuperado de <https://bit.ly/387viiL>
- Acuerdo 13 de 2000 [Concejo de Santa Fe de Bogotá]. Por el cual se reglamenta la participación ciudadana en la elaboración aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo Económico y Social para las diferentes Localidades que conforman el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones. 26 de Julio de 2000.
- Bogotá Cómo Vamos (2018). *Informe de calidad de vida en Bogotá 2017*. Recuperado de <https://bit.ly/2LbBM7o>
- Constitución Política de la República de Colombia [Const]. 4 de Julio de 1991 (Colombia).
- Decreto 1421 de 1993[con fuerza de ley]. Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá. 21 de julio de 1993. D.O. No. 40958.
- Cunill Grau, N. (2004). Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico. En A. Ziccardi (Ed.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* (pp. 57-76). Ciudad de México: UNAM.
- Gómez, E., Vásquez, G., Lenti, A., Franco, L., Herrera, G., Aguirre, G. y Giraldo, R. (2012). *Planeación participativa. Realidades y retos*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Harnecker, M. y Bartolomé, J. (2015). *Planificando desde abajo: una propuesta de planificación participativa descentralizada*. La Habana: Mepla.
- Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. 15 de julio de 1994. D. O. No. 41450.
- Organización de las Naciones Unidas – ONU. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Recuperado de <https://bit.ly/3n7gvcd>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. (2014). *Auditoría a la democracia: más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. Santiago de Chile: PNUD.

- Prats i Catalá, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Instituciones y Desarrollo*, (10), 103-148.
- Sandoval, C., Sanhueza, A. y Williner, A. (2015). *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Velásquez, F. (1986). Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia. *Revista Foro*, (1), 16-25.
- Velásquez, F. y González, E. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona.
- Velásquez, F. y González, E. (2004). *La planeación participativa en Bogotá. Análisis y propuestas*. Bogotá: Fundación Corona.



PARTE II  
POLÍTICAS DE VIVIENDA  
Y HÁBITAT



**La política de vivienda dirigida al mercado  
en Colombia y configuración urbana:  
1990-2017. El caso de Bogotá**

*Adriana Parías Durán\**

Las ciudades de América Latina presentan una configuración urbana similar y diferente a la de las ciudades europeas (compactas) y a la de las ciudades anglosajonas (extensas). En la región, las ciudades son, a la vez, extensas y compactas, producto de la coexistencia estructural de dos lógicas de urbanización: “formal” e “informal” (Abramo, 2012). Esto conduce a resaltar la pertinencia del estudio de la ciudad latinoamericana, no solo desde una perspectiva empírica, sino también desde la reflexión teórica que indague y dé cuenta de las particularidades de la realidad urbana en la región. En tal dirección, autores latinoamericanos han avanzado propuestas interpretativas, desde distintos enfoques, de las características estructurales propias de la urbanización en América Latina. En este artículo se retoman algunos de estas reflexiones que aportan una base teórica y metodológica para nuestro estudio.

Los fenómenos urbanos también están fuertemente influidos por factores y condicionantes históricos. En este sentido, las políticas públicas y sus transformaciones cumplen un papel crucial en la configuración de las ciudades.

---

\* Economista, Ph. D. en Urbanismo. Profesora Asociada del Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: ampariasd@unal.edu.co

En Colombia, como en muchos otros países de la región, las políticas de vivienda dieron un importante giro en las décadas de 1980 y 1990. En efecto, a lo largo del siglo XX, desde diferentes enfoques<sup>1</sup> que orientaron la política de vivienda, se planteaba que el Estado debía asumir la producción y financiación de la vivienda social. Sin embargo, en Colombia dicha política dio un viraje en 1990, cuando adopta el principio liberal que exalta al mercado como mecanismo más eficiente para producir y comercializar las soluciones de vivienda para todos los segmentos de la población. En este marco, se sostiene que la acción del Estado debe centrarse en facilitar la operación del mercado mediante el otorgamiento de subsidios directos a la demanda de la franja de la población de ingresos bajos que, precisamente por esa circunstancia, tiene restringido el acceso a una vivienda en el mercado. Se consolida así una política dirigida al mercado o subsidiaria de este, que rige hasta la fecha.

En ese contexto, es pertinente preguntarse acerca de ¿qué tan exitosa ha sido la política de vivienda dirigida al mercado para cumplir su objetivo social?, ¿qué papel cumple esa política en los procesos de expansión y compactación de las ciudades?, ¿en qué medida la política contribuye a contrarrestar o profundizar las desigualdades urbanas derivadas de la urbanización formal e informal? El texto aborda estos interrogantes a partir de los resultados de la investigación dirigida por la autora, con la participación de las investigadoras Natalia Valencia y Laura Hernández, realizada en el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia con financiación interna,<sup>2</sup> en la que se indaga sobre los efectos en la urbanización y los procesos socioespaciales de la aplicación de la política de vivienda en Colombia desde 1990.

Se propone la hipótesis de que, durante el periodo de vigencia de la política de vivienda dirigida al mercado, coexisten dos lógicas de producción y circulación de vivienda. De una parte, la producción capitalista, que consiste

---

<sup>1</sup> Desde la perspectiva marginalista, que tiene su origen en la Escuela de Chicago, de corte culturalista que abogaba por la erradicación de los asentamientos populares y su remplazo por vivienda social auspiciada por el Estado, pasando por los defensores de la autoconstrucción, hasta corrientes marxistas, como la escuela dependencista, se subraya la importancia de la producción estatal de vivienda acompañada de una política macroeconómica que fomente la producción interna y sustituya un régimen de salarios bajos (Jaramillo, 2016).

en la producción con el objetivo de obtener una ganancia en el mercado. De otra parte, la autoconstrucción o autosuministro de vivienda, que luego ingresa al mercado bajo la modalidad de circulación mercantil simple o de subsistencia. Estas dos formas de producción y circulación alimentan de manera simultánea un doble proceso de configuración urbana: la expansión de la ciudad con conurbación y metropolización funcional con otros municipios, con lo que se profundiza la macrosegregación residencial y al mismo tiempo un proceso de consolidación y densificación urbana periférica. Es preciso señalar que el análisis de estos fenómenos es apenas exploratorio.

El capítulo consta de los siguientes apartados. En una primera parte, se formula el marco conceptual y metodológico que orienta la investigación. En un segundo apartado, se presentan los rasgos generales de la política de vivienda dirigida al mercado en Colombia a partir de estadísticas oficiales y fuentes secundarias. El tercer apartado, a partir de información primaria obtenida en campo y el tratamiento estadístico y georreferenciado de información oficial, presenta un análisis más detallado en Bogotá y su área de influencia sobre los procesos de expansión y densificación por la urbanización formal (vivienda social) e informal. El último apartado ofrece unas conclusiones generales.

### **Soporte teórico y metodológico**

Para abordar la hipótesis que se presentó en la introducción, nos apoyamos principalmente en los aportes teóricos de dos autores latinoamericanos: Samuel Jaramillo (1981; 2009; 2016) y Pedro Abramo (2003; 2012). Jaramillo (1981; 2009), sostiene que las condiciones generales de producción en la rama de la construcción (prolongado periodo de rotación del capital y baja productividad en el sector, necesidad del suelo urbano para producir, elevado precio del espacio construido, tamaño de la demanda restringido, requerimiento de acceso al crédito tanto para el productor como para el comprador) imponen limitaciones para que la producción capitalista se extienda al conjunto de la sociedad. De esta manera, incluso en los países más desarrollados, hoy en día la producción capitalista coexiste con una forma estatal de participación en la producción y circulación de vivienda para los sectores de bajos ingresos. En los países periféricos, con menor desarrollo económico, con Estados más débiles, con un régimen de salarios bajos y con

la persistencia de la producción para la subsistencia, las lógicas capitalistas, cuyo objetivo es la obtención de una ganancia, y la lógica estatal, con un objetivo social, coexisten con la lógica de la autoconstrucción de vivienda. Desde esta perspectiva marxista, no es el carácter ilegal lo que explica la urbanización llamada “informal”, sino sus características como forma de producción: el autosuministro, en principio, de un valor de uso, sin embargo, las viviendas autoconstruidas con frecuencia adquieren un valor de cambio mediante la oferta mercantil de cuartos, pisos o la vivienda completa para el alquiler o la venta, bajo una lógica mercantil simple, diferente a la lógica capitalista, como se muestra a continuación.

La producción capitalista, tal como se indicó, opera desde la lógica de la acumulación, el agente capitalista (AC), produce para el mercado con el objetivo de obtener una ganancia con la realización del valor:

$$\text{AC: } D-M-D'$$

$$\text{Donde: } D < D'^2$$

Siguiendo con Jaramillo (1981), el Estado como proveedor de vivienda opera con la lógica del “capital desvalorizado”, su objetivo final no es la acumulación. Si produce directamente vivienda (o actúa como promotor y contrata la construcción), esta circula en el mercado (de compra-venta o arrendamiento) a precios más bajos que los de los inmuebles de producción capitalista por no tener que producir una ganancia. Sin embargo, las entidades estatales deben recuperar la inversión para seguir operando y al igual que los constructores privados, deben adquirir el suelo en el mercado. En tanto facilitador o subsidiario del mercado, el Estado es un agente que otorga subsidios directos a los hogares de sectores populares, con el objetivo que estos puedan acceder a la vivienda en el mercado capitalista. La forma de participación en la producción y circulación de la vivienda social depende de la concepción dominante en relación con el papel del Estado en la provisión

---

<sup>2</sup> A partir de un monto de capital inicial  $D$ , el capitalista adquiere en el mercado medios de producción, materias primas y fuerza de trabajo, esta última una mercancía más, para producir bienes o servicios  $M$  cuyo valor final,  $D'$ , es mayor al capital invertido, siempre respetando la ley del valor según la cual el valor de las mercancías corresponde al tiempo de trabajo socialmente necesario para producirlas. De tal manera, que el valor excedente proviene del valor creado en el tiempo que la fuerza de trabajo trabaja gratis para el capitalista.

de bienes y servicios públicos y sociales en las diversas etapas del capitalismo. Durante el periodo de posguerra se privilegió la tesis que otorga a la lógica y a la acción del Estado la responsabilidad de garantizar los bienes y servicios de carácter social mediante la participación directa en su producción y financiación. Es así que durante este periodo, lo legítimo (con respaldo de la sociedad) en América Latina era que los gobiernos nacionales asumieran directamente el papel de proveedores de vivienda social. En la etapa de la liberación de los mercados, y en particular después de la crisis de la década de 1980, en los países de América Latina, adquiere fuerza y legitimidad la concepción liberal del mercado como mecanismo más eficiente para distribuir la riqueza en términos generales y para suplir las necesidades sociales. De ahí que la participación del Estado se debe restringir a subsanar la principal barrera que tienen los sectores más deprimidos de la sociedad para acceder a los bienes y servicios en el mercado, sus bajos ingresos. La política que se desprende de esta concepción es la de los subsidios estatales focalizados en los sectores deprimidos. Ahora bien, bajo las políticas derivadas de las dos concepciones, para acceder al suelo el Estado y los agentes capitalistas deben acudir al mercado de tierras, por lo tanto, buscan los terrenos de menores precios, que generalmente son los suelos periféricos y las zonas de expansión de los sectores populares. Esta es una condición *sine qua non* cuando son los agentes privados quienes adquieren la tierra, porque adicional a que deben construir viviendas de bajo precio, deben asimismo garantizar la ganancia.

En las sociedades periféricas, aun con la intervención del Estado, una fracción de los grupos populares no puede acceder a la vivienda de producción capitalista, ni estatal y este es un rasgo estructural, que persiste desde comienzos del siglo XX sin indicios de perder vigencia. Varios factores explican esta realidad. Del lado de la oferta, los Estados no disponen de suficientes recursos para financiar la vivienda social que requiere la sociedad, es así que se desarrollan mecanismos de selección (focalización) de beneficiarios de las políticas habitacionales, que van desde la afiliación laboral a instituciones públicas hasta prácticas clientelares o énfasis en los sectores más vulnerables de la sociedad. Del lado de la demanda, las familias no cuentan con los ingresos y ahorros requeridos para postular a la vivienda social, no hacen parte del segmento de beneficiarios o no están vinculadas al sistema laboral “formal” y por tanto no pueden acceder a los créditos requeridos para comprar las viviendas en el caso de la política del subsidio. Sin embargo, los

sectores populares también se resisten a someterse a las lógicas de acceso a la vivienda social, en especial cuando esta es la lógica del mercado capitalista (suscribir una deuda con la banca comercial, realizar el ahorro programado, cumplir las reglamentaciones de la propiedad horizontal, respetar la reglamentación que restringe la adaptación de las edificaciones a sus necesidades, entre otras limitaciones).

Bajo estas condiciones, en las ciudades de América Latina, así como en África y algunas regiones de Asia, coexiste con las dos anteriores, una tercera lógica de producción de vivienda, la autoconstrucción. El objetivo de esta forma de producción es, en principio, la obtención de un valor de uso con el fin de satisfacer una necesidad fundamental de sobrevivencia, la vivienda como soporte de la reproducción (Jaramillo, 1981). Sin embargo, la vivienda autoconstruida generalmente se convierte en un valor de cambio y es ofrecida en el mercado de arrendamiento o de compra-venta. Los procesos combinados de autoconstrucción y mercantilización del parque de vivienda pueden explicar las dinámicas que se retroalimentan de expansión y densificación de las zonas de implantación popular.

### **Procesos de expansión y densificación por el mercado popular.**

El proceso informal de incorporación de suelo urbano mediante el mercado, se origina en la subdivisión de terrenos rurales o de suelos de expansión que no han sido urbanizados en zonas tradicionales de localización de los sectores populares, donde los precios del suelo son inferiores que en otras periferias urbanas. El fragmentador “pirata”<sup>3</sup> delimita los lotes y unos espacios comunes y viales sin acometer obras, y los vende a precios que incorpora las rentas vigentes más un precio de anticipación de las inversiones futuras que realizan los mismos habitantes o que realizan la administración pública, en el marco de programas de regularización urbanística, es decir, el agente “pirata” opera desde la lógica capitalista.

Las familias construyen las viviendas utilizando mano de obra familiar<sup>4</sup> en un proceso constructivo progresivo, las viviendas se van ampliando con

<sup>3</sup> En Colombia se le denomina “urbanizador pirata” al agente que, de manera ilegal, subdivide los terrenos y los vende sin títulos de propiedad a los sectores populares.

<sup>4</sup> Con frecuencia contratan mano de obra experimentada para los cimientos y estructuras.

la construcción de nuevos espacios, de segundos y terceros pisos, y se van mejorando (o no) a lo largo del tiempo; dependiendo de los ingresos de las familias y de la dinámica del asentamiento en cuestión. La autoconstrucción es un proceso individual y colectivo, las familias que acceden a un lote, bajo esquemas asociativos y cooperativos de manera progresiva, como la vivienda, construyen un barrio, colonia, villa, favela, que en el caso de Bogotá se denomina “barrio informal”.

Esta forma de urbanización, tiene un carácter estructural en las ciudades de América Latina. La autoconstrucción coexiste, desde las etapas del capitalismo más incipiente hasta hoy con la producción capitalista. En diferentes periodos, su presencia ha sido más o menos importante<sup>5</sup> de acuerdo con las condiciones propias de producción, así como su relación con las condiciones de producción capitalista y estatal. Por último, como ya se mencionó, la urbanización popular tiene la característica recurrente de ser un proceso de expansión en terrenos alejados de la ciudad consolidada y en etapas más recientes el mercado “informal” del suelo compite con el mercado formal y los dos mercados producen procesos de conurbación y de ocupación de terrenos de otros municipios vecinos a las ciudades con incrementos considerables de los precios del suelo.

Ahora bien, las viviendas de autoconstrucción con frecuencia adquieren un valor de cambio mediante la oferta de cuartos, pisos o la vivienda completa para el alquiler o la venta. A este lo llamamos mercado popular de vivienda. La transformación del valor de uso a valor de cambio obedece a una lógica mercantil simple. Volvamos a la reflexión teórica de Jaramillo (2016), quien retoma la noción marxista del agente mercantil simple, que produce para el mercado pero su lógica no se basa en la acumulación. En efecto, el agente mercantil simple (AMS) comparte el mercado con el agente capitalista (AC), por tanto, las relaciones entre estos dos agentes son de competencia. No obstante, el primero no tiene como motor de la producción la acumulación, sino la subsistencia:

AMS: M – D – M

---

<sup>5</sup> En Bogotá, la participación de la autoconstrucción en la producción de vivienda en los diferentes periodos intercensales desde 1951 fue: 1951-1964: 45,04 %, 1964-1973: 49 %, 1973-1985: 33,75 %, 1985-1993: 11,95 % y 1993-2005: 44,21 % (Cuervo y Jaramillo, 2010).

Donde  $M$  es la mercancía que produce el AMS que circula en el mercado donde obtiene un monto de dinero  $D$  con el que adquiere otras mercancías (que él no produce) que son para asegurar su reproducción, y que son equivalentes en valor a las que produce.

Otra característica del mercado popular es que es un mercado local y personalizado donde prevalecen relaciones comunitarias basados en la confianza, con la expectativa de la reciprocidad, pero no ajenas al conflicto (Abramo, 2003; 2012; Duhau y Giglia, 2008; Parias, 2010). Así mismo, el mercado popular goza de una libertad urbanística y constructiva (Abramo, 2012). Estas características son valoradas por los sectores populares, lo que contribuye a que las relaciones mercantiles simples no sean desplazadas, por la vía de la competencia, por la producción capitalista privada de vivienda social impulsada por la política de vivienda.

Los procesos de expansión y densificación por la vía del mercado popular (informal) de suelo y vivienda, se ven reforzados por el desarrollo de los programas y proyectos de vivienda social derivados de la política de vivienda dirigida al mercado. Como se señaló en este apartado, la ganancia solo la aseguran los empresarios adquiriendo los terrenos de menores precios en las periferias o en municipios más pequeños, produciendo viviendas en masa (economías de escala), de tamaños muy reducidos y de baja calidad. El resultado de la producción de vivienda social es la expansión urbana densificada, no siempre acompañada de la dotación adecuada de infraestructura y equipamientos, que genera procesos de conurbación y metropolización funcional de las grandes ciudades. Esto lleva a favorecer la segregación residencial, las desigualdades urbanas y refuerza los procesos informales de urbanización y densificación en condiciones precarias.

## **La política de vivienda dirigida al mercado y los procesos populares de expansión y densificación en Colombia**

### **Los componentes de la política de vivienda social y su desarrollo 1990-2017.**

El análisis de los componentes de la política (subsidio a la demanda, ahorro programado y crédito de la banca comercial) muestra que la supuesta eficiencia del mercado y su capacidad de solucionar la problemática habitacional,

por la que la lógica del Estado se hace subsidiaria de la lógica del mercado, no arroja resultados positivos en materia de soluciones habitacionales de los sectores populares.

En la figura 3.1 se ilustra los agentes que intervienen en la producción y circulación de la vivienda social bajo la política actual.

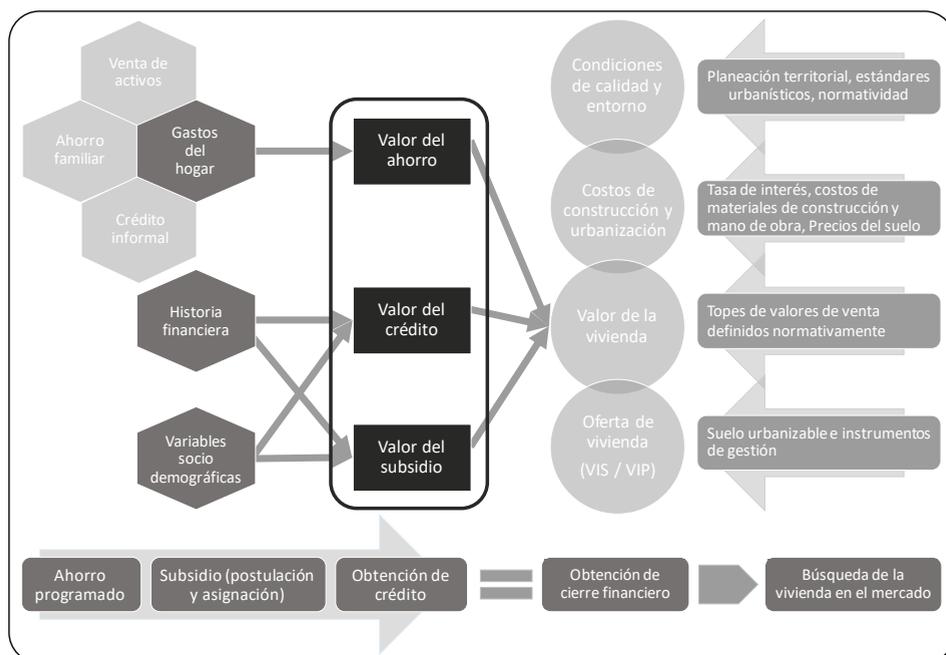


Figura 3.1. Componentes de la política de vivienda social. Elaboración propia con base en Econometría Consultores (2006).

Los subsidios, el componente del esquema de la política que depende enteramente del Estado, son insuficientes en monto y en volumen para cubrir al conjunto de la población que los requiere. Aun así, como se observa en la figura 3.2, muchos subsidios se asignan, pero no se entregan porque los hogares no cumplen con alguno o varios de los requisitos: no son objeto del crédito comercial o no cumplen con el ahorro programado o no los cobran por no endeudarse o porque encuentran una mejor oferta, según sus necesidades o posibilidades, en los submercados primario o secundario populares, donde el subsidio no aplica.

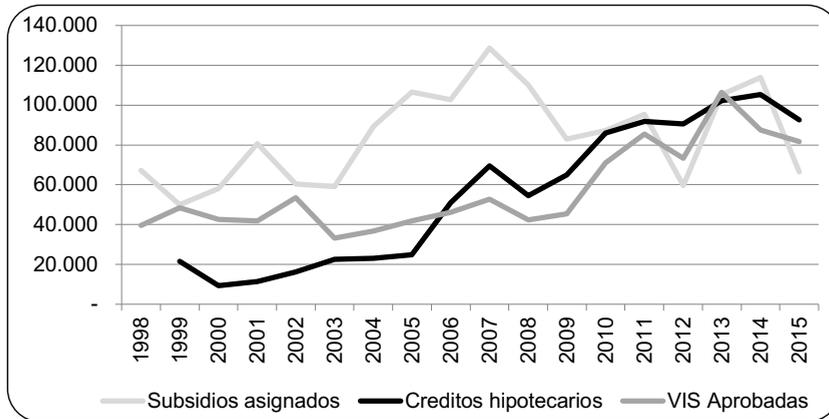


Figura 3.2. Convergencia de subsidios, créditos hipotecarios y unidades VIS por año: 1996 – 2015. Elaboración propia con datos de DANE/ELIC (s.f.) y Ministerio De Vivienda, Ciudad y Territorio (s.f.).

Los constructores privados solo están interesados en la producción de vivienda social cuando se satura el mercado de la vivienda de lujo, su demanda natural, y de clase media, y el gobierno depende enteramente del sector privado para cumplir su objetivo y metas en materia de vivienda social. Los bancos comerciales tampoco tienen como clientes prioritarios a los sectores populares y están dispuestos a otorgarles un crédito cuando la demanda de créditos de los sectores de mayores ingresos es baja. En buena medida, esto obedece a que el costo administrativo de manejar pequeños créditos es más elevado que el de los créditos de mayores montos. De nuevo, la posibilidad del cierre financiero depende del sector privado. Asimismo, en la medida en que la producción de vivienda de interés social (VIS) es para el mercado, los agentes no orientan su oferta al segmento de la población de menores ingresos, lo que les interesa es vender las viviendas, con o sin subsidio, a quien tenga la disponibilidad de recursos para la compra. Bajo estas condiciones, el resultado de la aplicación de la política de vivienda en Colombia es el que se muestra a continuación.

### **Área de construcción y número de viviendas licenciadas y aprobadas de la producción capitalista.**

Las licencias para vivienda (VIS y no VIS) en el año 1994 alcanzaron un récord de 12.3 millones de metros cuadrados aprobados, para posteriormente

decaer a 5.5 millones en 1999<sup>6</sup>. Esta caída en el área licenciada se explica por una gran crisis que vivió el sector en este periodo, que implicó una reducción de la construcción de vivienda para sectores de ingresos altos y medios. A partir del año 2000, comenzó la restauración del sector de la construcción, hasta alcanzar aproximadamente 10 millones en el 2005, es decir, un 80 % de lo alcanzado en 1994. Como se observa en la figura 3.3, entre 1998 y 2016, el área licenciada de vivienda social no superó los 5000 metros anuales, salvo en el 2012 y 2014, años de construcción de las viviendas gratis, como se verá más adelante. Por su parte, el área licenciada de vivienda no VIS desde el 2000 siempre superó los 5,000 metros alcanzando un máximo de 13,600 en el 2010.

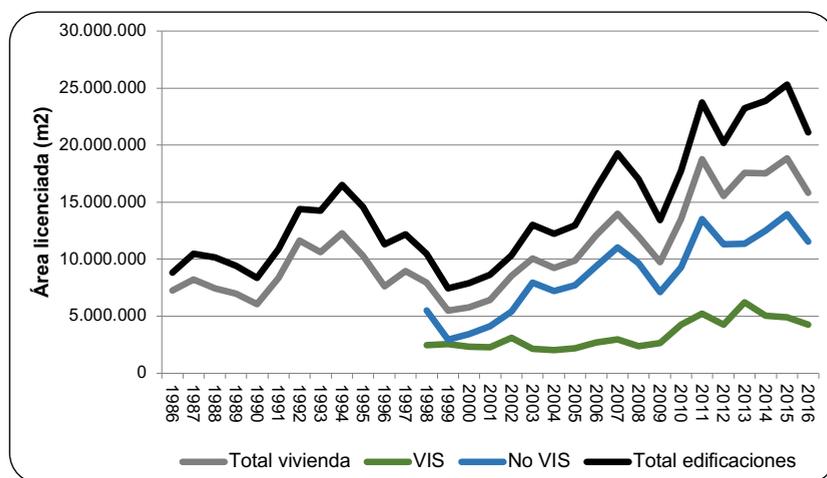


Figura 3.3. Evolución del área aprobada según licencias de construcción por año: 1986-2016. Elaboración propia con datos de DANE/ELIC (s.f.).

La figura 3.4 muestra que en el periodo de una profunda crisis financiera y del sector inmobiliario iniciada en 1995 y que tocó fondo en 1999, la construcción de vivienda no VIS, para sectores de mayores ingresos, se desplomó y la producción VIS sirvió para amortiguar la crisis. Y a partir del 2000, cuando comienza a superarse la crisis, se presenta un auge de construcción y se amplía ligeramente la brecha entre VIS y no VIS a favor de esta última,

<sup>6</sup> Para el periodo de 1990 a 1996 el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) no producía información discriminada entre VIS y no VIS.

La política de vivienda dirigida al mercado en Colombia y configuración urbana:  
1990-2017. El caso de Bogotá

hasta que este mercado se satura y a partir del 2010 se disminuye la brecha e incluso la construcción de la VIS llega a superar la no VIS en 2013, esto apalancado por el programa de viviendas gratis y los macroproyectos nacionales de VIS, a los que nos referiremos en las figuras a continuación.

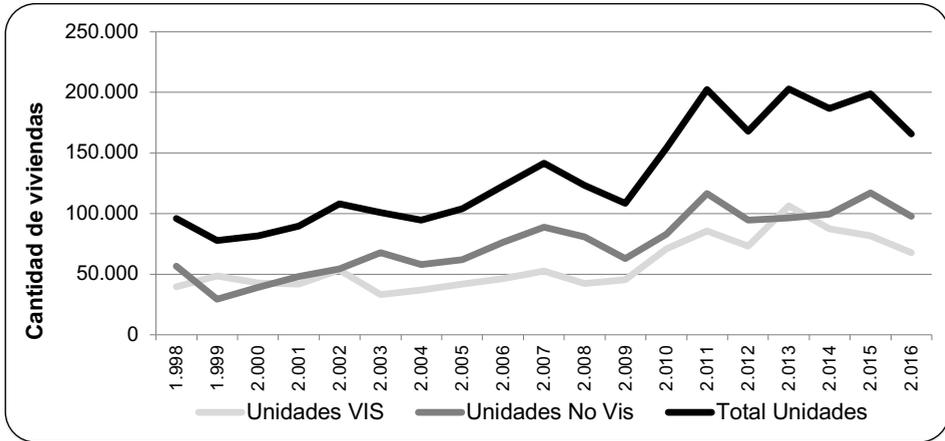


Figura 3.4. Evolución del número de viviendas aprobadas por años.  
Elaboración propia con datos de DANE/ELIC (s.f).

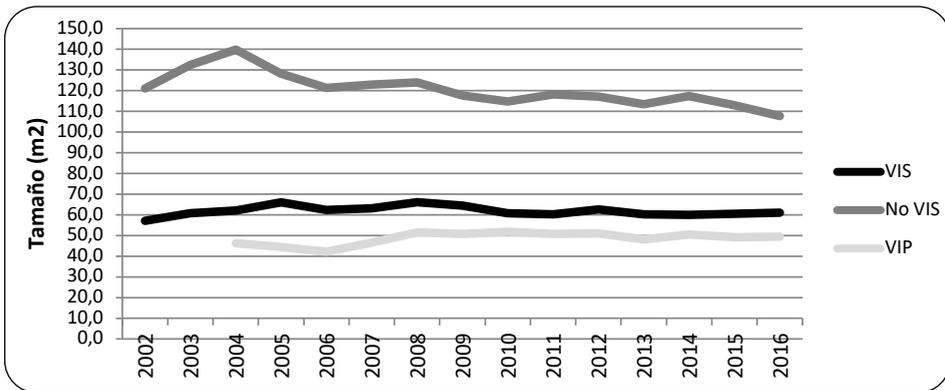


Figura 3.5. Evolución del tamaño de las viviendas por año: 2002-2016.  
Elaboración propia con datos de DANE/CEED (s.f)

Parte de la significativa diferencia en el tamaño de las viviendas que se observa en la figura 3.5, se puede asociar al hecho que las VIS y VIP tienen un precio tope, y dado que las viviendas las construye el sector privado (que

debe garantizar su ganancia), las viviendas producidas se ajustan a las condiciones de mercado y se manifiesta en su reducido tamaño y baja calidad. En efecto, los costos de construcción varían de acuerdo con el precio de las materias primas, pero como regla general la inversión que se hace en estos es la mínima requerida: la mayoría de estas viviendas se entregan en obra gris y en algunos casos en obra negra, los sistemas constructivos utilizados son los que requieren menos recursos y maximiza los índices de ocupación del suelo mediante la producción de vivienda en masa o en alta densidad.

Así mismo, tiende a darse una homogeneidad o poca diversidad del producto que se entrega, lo que contribuye a minimizar costos de producción. Pero tal vez el elemento de mayor peso es el precio del suelo que, como se mencionó, implica que los constructores busquen los terrenos de las zonas de expansión urbana e incluso en municipios vecinos a las grandes ciudades y en zonas rurales donde las rentas urbanas son inferiores, y son los gobiernos municipales los que deben acometer las obras de urbanismo, aunque en algunos casos cuando se utilizan instrumentos de gestión, como el plan parcial y el reparto de cargas y beneficios, los constructores deben ceder suelo o asumir la construcción de algunos equipamientos. Sin embargo, por lo general, el Estado realiza las inversiones para producir suelo urbano y otorga los subsidios, de esta manera asegura el suelo de menor precio, de ahí que nos refiramos a esta política de vivienda como dirigida al mercado. Mayormente, estos suelos se localizan precisamente en las zonas de expansión o de consolidación de barrios populares, lo que refuerza la segregación residencial de las ciudades. Ahora bien, mientras la producción de vivienda por el sector privado, desde la lógica de la acumulación, contribuyó con el 35 % de las viviendas producidas en el país en el periodo intercensal 1993-2005, la autoconstrucción participó con el 65 % de las viviendas producidas en este periodo (tabla 3.1).

**Tabla 3.1**

*Producción de vivienda en el periodo intercensal en Colombia: 1993-2005*

Ítem	Viviendas no VIS	VIS	VIP	Total capitalista	Autoconstrucción	Total
Número de viviendas	548,470	477,169	71,301	1,096,940	2,037,174	3,134,114
Porcentaje capitalista	50 %	44 %	7 %	100 %		
Porcentaje total	18 %	15 %	2 %	35 %	65 %	100 %

*Nota:* Información adaptada de Maldonado (2012).

## **Macroproyectos de interés social nacional y programa de vivienda gratis.**

### ***Los macroproyectos.***

En esta sección se busca mostrar cómo mediante la figura de los macroproyectos se refuerza la tendencia espontánea de los constructores privados a producir la vivienda social en las periferias populares y en masa. Mediante la Ley 1151 de 2007, se crearon los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN) definidos en el artículo 79 de la norma como:

[Un] conjunto de decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas adoptadas por el Gobierno nacional, en los que se vinculan instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar una operación de gran escala que contribuya al desarrollo territorial de determinados municipios, distritos, áreas metropolitanas o regiones del país.

Se definieron dos tipos de macroproyectos, los que se desarrollan en suelo urbano de tratamiento de desarrollo o de renovación urbana y los que se desarrollan en suelos de expansión urbana, suburbanos o rurales. En los dos casos, los proyectos debían incluir una proporción de vivienda VIS y VIP, en cuya ejecución y adjudicación participa el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) mediante la política de subsidio familiar. La mayor parte de los proyectos de gran escala se formularon bajo la modalidad de proyectos de expansión, contribuyendo así a los procesos de metropolización de las grandes ciudades. La Ley 1151 de 2007 fue derogada por la Corte Constitucional en el 2010 por violar el mandato constitucional de la autonomía municipal y solo los macroproyectos ya adoptados para ese año se podrían desarrollar. Estos son los que aparecen en la tabla siguiente (tabla 3.2).

**Tabla 3.2**

*Macroproyectos de interés social adoptados*

Tipo	Municipio	Proyecto	Área bruta (ha)	Viviendas
Renovación	Manizales	Centro Occidente	98.73	5,974
Expansión	Tuluá	Ciudadela del Valle	31	3,920
	Neiva	Bosques de San Luis	36.76	3,928
	Buenaventura	Ciudadela San Antonio	215.25	4,052
		Ciudadela Nueva		

Tipo	Municipio	Proyecto	Área bruta (ha)	Viviendas
	Palmira	La Italia	97.07	6,026
	Candelaria	Mirador del Frayle	100.8	6,568
	Cali	Altos de Santa Elena	46.63	5,000
		Ecociudad Navarro	67.32	6,000
	Medellín	Viviendas con Corazón -Nuevo Occidente	125.86	11,455
	Pereira	Ciudadela Gonzalo Vallejo	163.31	13,971
	Piedecuesta	Pienta	124.98	17,226
	Barranquilla	Villas de San Pablo	133.31	18,871
	Soacha	Ciudad Verde	327.96	
	Cartagena	Ciudad del Bicentenario	388.04	65,138

Nota: Datos tomados de Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2017).



Figura 3.6. Localización de macroproyectos de interés social. Adaptado de Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2017).

### ***Las viviendas gratis.***

En el año 2012, se creó el subsidio familiar de vivienda en especie, mediante el cual se hace entrega de una vivienda de interés prioritario (VIP) al beneficiario. Esta vivienda es gratuita y va dirigida a la población vulnerable (población desplazada, población afectada por desastres naturales o calamidades públicas, que se encuentre habitando zonas de alto riesgo no mitigable). El Gobierno nacional invirtió alrededor de 4 billones de pesos, recursos nunca vistos en el sector de la construcción, para ejecutar estas viviendas.

El desarrollo de este programa articula recursos del nivel nacional y del nivel municipal en la medida en que el suelo (urbanizado) debe aportarlo el municipio y los recursos para la construcción son aporte del Gobierno nacional. Aunque la localización de los proyectos fue responsabilidad de los municipios, que utilizaron suelo disponible, principalmente en las zonas periféricas de las ciudades y mediante la figura de los macroproyectos de vivienda de interés social, se restauró la posibilidad de incorporar suelo rural al perímetro urbano (artículo 47 de la Ley 1537 de 2012 y su modificación mediante el artículo 91 de la Ley 1753 de 2015). Se apalancó la producción de vivienda por parte de grandes constructores. El subsidio en especie (a la oferta) se hacía efectivo antes de acometer la obra, y los contratos se adjudicaron por subasta. La vinculación de los constructores que ejecutaron los proyectos puede equipararse a la de un contrato de obra, en la que el constructor no tiene que incorporar en sus costos los procesos de promoción y venta de los proyectos y, en la mayoría de los casos, tampoco de adquisición del suelo, logrando así una reducción importante en su esquema de costos, lo que garantizó la utilidad.

Es así como por primera vez, la cantidad de viviendas de interés social producidas y los recursos de subsidios asignados coincidieron y fueron entregados a la población focalizada, logrando que todos los elementos constitutivos de la política convergieran, como se observa en la figura 3.2. Sin embargo, los esfuerzos financieros de este programa y lo reducido de su impacto, hace que sea una medida paliativa y que tenga pocas posibilidades de repetirse en el tiempo, pues volver a contar con tal disponibilidad de recursos no parece viable porque esto se presentó en una coyuntura favorable, en la que se contaba con subsidios no entrega-

dos en el periodo anterior. De tal manera, que los programas subsiguientes a este incluyen mayores esfuerzos financieros, tanto de las entidades municipales como de las familias beneficiarias, entrando nuevamente en la lógica de la necesidad del ahorro programado y del acceso al crédito por parte de las familias, que ha sido, en parte, uno de los obstáculos para su implementación.

### **Bogotá: expansión urbana con densificación y metropolización**

En esta sección se presentan los resultados de un estudio para Bogotá sobre las dinámicas de expansión y densificación urbana asociadas a los procesos formales e informales de urbanización. La indagación sobre la evolución de la estructura urbana nos lleva a plantear que el desarrollo de proyectos de vivienda social y la urbanización informal, se presentan de manera simultánea, en las mismas zonas y con prevalencia de los procesos informales en varios años.

#### **Expansión urbana, conurbación y metropolización.**

La caracterización de Bogotá D. C. comprende también los municipios de Funza, Mosquera y Soacha, ya que son estos municipios donde se presentan procesos de metropolización con conurbación más avanzados, donde se desarrollan proyectos de vivienda social y de manera simultánea procesos de expansión informales. Entre 1991 y 2001, se obtuvo que la región incrementó 14 % su área urbana y 28 % su tamaño poblacional. Esto representó un incremento en la densidad media poblacional, al pasar de 166 háb/ha a 187 háb/ha.

En el año 2014, la población urbana alcanzó 8,4 millones de habitantes, lo que corresponde a un incremento del 29 % respecto al año 2001. La huella urbana se extendió sobre 39.7 mil hectáreas, con un incremento del 8 % en el mismo periodo. Este crecimiento se concentró especialmente hacia el occidente de la ciudad, terminando de consolidar su borde de cara al río Bogotá, así como en los municipios de Funza y Mosquera que expandieron su área urbana en 48 % y 71 %, respectivamente. En este periodo se incrementó también la densidad poblacional a 211 háb/ha (DANE, 2011; DNP y Universidad de Nueva York, 2017) (ver figura 3.7).

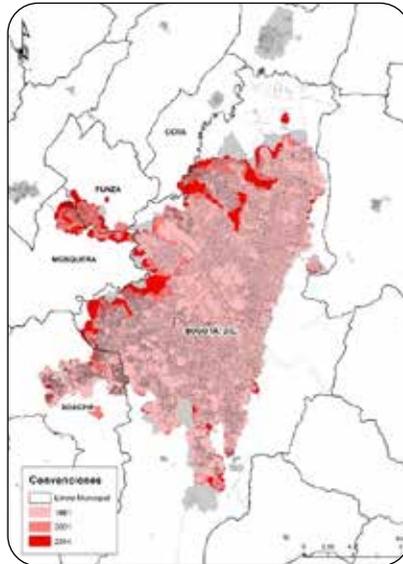


Figura 3.7. Expansión urbana en la región de Bogotá: 1991-2014.  
Adaptación al Atlas de Expansión Urbana Colombia.

El municipio que más incrementó su población urbana fue Mosquera, a razón de un 204 % en la década de 1991 a 2001 y en 188 % en la década subsiguiente. Soacha tuvo un crecimiento de la población urbana de 65 % y 68 % respectivamente. En las dos décadas, estos dos municipios más que duplicaron su población urbana. El ritmo de crecimiento de la población urbana en Funza fue más moderado, sin embargo, su población también se duplicó. Las tasas de crecimiento de la población urbana de Bogotá fueron inferiores, pero su población creció en más de 2,500,000 habitantes durante los veinte años (DANE, 2011; DNP y Universidad de Nueva York, 2017). El ritmo de expansión urbana en Bogotá y los tres municipios fue inferior al crecimiento de la población, lo que se tradujo en un incremento de la densidad poblacional, en especial en las áreas periféricas.

### **Tendencia del crecimiento urbano histórico en Bogotá.**

La identificación de las tendencias de crecimiento urbano se apoyó en la cartografía base de crecimiento histórico de Bogotá, y se complementó con el análisis de planos urbanísticos que señalan los respectivos años de su reglamentación (UAECD, 2016). Para diferenciar los asentamientos de origen in-

formal se tomaron dos insumos, primero las áreas reglamentadas por el Plan de Ordenamiento Territorial vigente en Bogotá bajo tratamiento urbanístico de *mejoramiento integral*, que se asigna a asentamientos de origen informal que demandan ser integrados a la estructura de la ciudad. En segundo lugar, se identificaron los sectores que se señalan como *legalizados* en sus registros de planos urbanísticos, lo cual indica un origen de naturaleza informal.

### ***Periodo 1950-1970: la expansión urbana.***

A comienzos de la década de 1960 se estimaba que el área urbana total de la ciudad ascendía a 8,200 ha, área que se expandió en 5,600 ha adicionales durante la siguiente década. De esta manera, para finales de la década de 1970, el área urbana de la ciudad era de 15,900 ha, de las cuales se calcula que el 84 % había tenido un desarrollo de origen formal. Los desarrollos de origen informal, por su parte, se localizaron especialmente hacia los bordes de las áreas urbanas existentes con mayor intensidad en el sur y occidente de la ciudad.

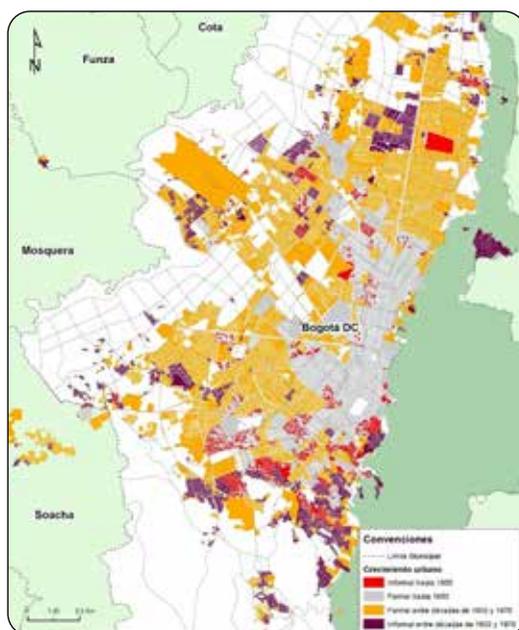


Figura 3.8. Crecimiento urbano formal e informal 1950-1970. Elaboración a partir de información de UAECD (2016) y Secretaría Distrital de Planeación (2017)

Esto se explica en buena medida por el comportamiento de los propietarios del suelo. Antes de la década de 1970, los terratenientes de la sabana de Bogotá no estaban interesados en incorporar sus terrenos a la ciudad, los usos agrícolas eran suficientemente rentables y los propietarios del suelo tenían expectativas de incrementos futuros en los precios, por lo que la retención de grandes terrenos era importante. En la década de 1970, el crecimiento poblacional se tradujo en un incremento de la demanda de vivienda y, con ello, de los precios del suelo, lo que a finales de la década hizo atractivo para los propietarios fragmentar los terrenos e incorporarlos a la ciudad. Este fenómeno se dio en todas las direcciones, al norte para desarrollos habitacionales para los sectores de mayores ingresos, al occidente para sectores de clase media y al sur y suroccidente para los sectores populares (Jaramillo, 2009).

Las particularidades del crecimiento urbano que evidenció la ciudad en este periodo, con una tendencia de extensión predominantemente formal hacia el centro y norte, contrapuesta con una lógica de crecimiento principalmente informal hacia el sur y occidente, contribuyó a que en la ciudad se expresaran formas de segregación a macroescala que corresponde a una oposición norte-sur.

### ***Periodo 1980-1990: compactación con expansión.***

La tasa de crecimiento demográfico se desaceleró en este periodo, no obstante, en términos absolutos, la población aumentó de manera considerable: un millón trescientos habitantes en un lapso de ocho años (1985-1993). Desde la perspectiva espacial, en el transcurso de la década de 1980 la expansión de la ciudad mantuvo el ritmo de desaceleración, hasta inicios de la década de 1990 la ciudad creció 2,900 ha adicionales, de las cuales el 21 % fue de origen informal y se extendió de forma dispersa en los extremos de la ciudad, como se muestra en la figura 3.9. Durante este periodo el borde suroccidente y, en especial el límite con el municipio de Soacha, constituyó el principal eje de expansión de los asentamientos informales, en tanto los desarrollos formales se localizaron hacia el occidente del área urbana consolidando el borde de la ciudad.

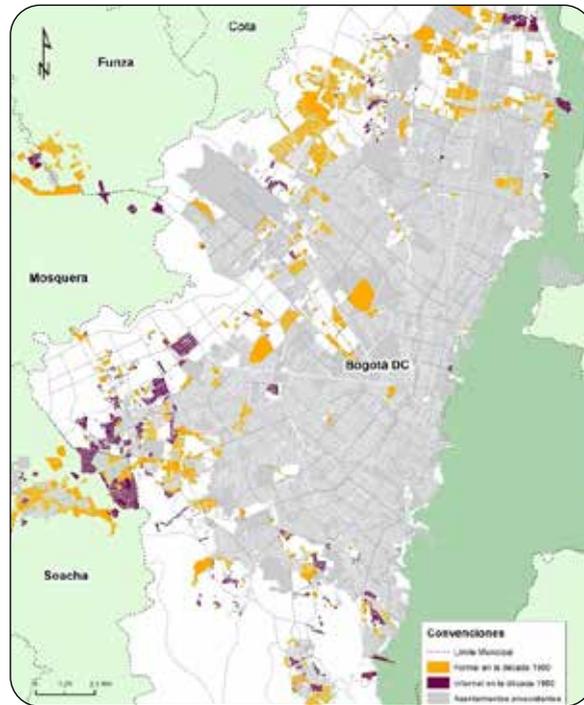


Figura 3.9. Urbanización formal e informal en Bogotá: 1980-1990. A partir de información de UAECD (2016) y Secretaría Distrital de Planeación (2017)

La compactación o densificación urbana se explica por factores de diferente naturaleza. En el periodo de la transición de la política de vivienda hacia la liberación del mercado (1972-1989) se crearon incentivos para el desarrollo y tecnificación de la industria de la construcción, tales como el sistema UPAC y las corporaciones de ahorro y vivienda CAV, que permitían canalizar un flujo importante de recursos hacia el sector de la construcción.

La producción capitalista de vivienda se había concentrado en los sectores de clase media debido a que los grupos de mayores ingresos preferían las viviendas unifamiliares de construcción por encargo (Jaramillo, 2009). A mediados de la década de 1980, el patrón de asentamiento de este grupo comenzó a transformarse con la aceptación de viviendas en edificios en localizaciones relativamente centrales, lo que revirtió, para algunos grupos de los sectores de mayores ingresos, la tendencia a la expansión hacia el

norte. En este proceso, los constructores cumplen un papel fundamental, en la medida en que han crecido y se han tecnificado, muchos de estos agentes son los propietarios que deciden reconvertir su capital rentista o agrícola en capital de la industria de la construcción (Jaramillo, 2009). Estos agentes, ponen en marcha estrategias tendientes a incidir en los gustos de los sectores de mayores ingresos para atraerlos hacia localizaciones más centrales en viviendas multifamiliares. Se valen de los problemas de congestión y las largas distancias ya alcanzadas entre las zonas de vivienda y de trabajo y evocan la inseguridad de las viviendas unifamiliares para transformar el patrón residencial de este segmento de la población. Para los sectores medios continúan con la producción en altura hacia el occidente y norte de la ciudad. Esto se traduce en una consolidación y densificación de zonas centrales de la ciudad (Dureau, Lulle y Parias, 1998).

En relación con los sectores populares, durante este periodo se presenta de manera simultánea un proceso de densificación de los barrios de origen informal construidos en las décadas anteriores y de expansión hacia el suroccidente como se mencionó arriba. El proceso de densificación se da mediante el desarrollo del mercado secundario, que implica la construcción de nuevos pisos en las viviendas autoconstruidas destinados fundamentalmente al alquiler (Parias, 2010).

Por su parte, la metropolización o integración funcional de Bogotá con los municipios vecinos obedece a tres procesos. De una parte, la pauta de expansión hacia zonas suburbanas y rurales de algunos segmentos de la población de altos ingresos persiste, auspiciado por los constructores que incurrieron en proyectos de viviendas unifamiliares, pero en este periodo bajo la modalidad del conjunto cerrado, que permite la construcción masiva de viviendas en grandes extensiones de terrenos, muchos en municipios contiguos a Bogotá particularmente en Chía y Cota al norte de la capital. De otra parte, la producción de vivienda para la clase media se desarrolla en las periferias, debido a los fuertes incrementos de los precios del suelo urbano. Por último, la expansión y metropolización popular hacia el norte y el occidente se explica por la persistencia de la urbanización pirata y la autoconstrucción de vivienda y por la producción de vivienda social en zonas periféricas donde los precios del suelo son menos elevados que en el casco urbano.

***Periodo 1990-2016: compactación con metropolización.***

En el periodo comprendido entre 1990 y 2000 la ciudad experimentó grandes ritmos de expansión urbana, extendiéndose 4,100 ha adicionales. Como tendencia particular, se evidencia que en esta década la producción informal de suelo alcanza su máximo ritmo de crecimiento, con proporciones superiores a la expansión de la oferta formal de suelo, con una relación 53 % y 47 % respectivamente. Esta condición termina de consolidar los bordes sur y occidente de la ciudad, y entre ellos el proceso de conurbación con el área urbana de Soacha, donde los patrones de urbanización fueron predominantemente informales. Este periodo corresponde, precisamente, a la primera década de implementación de la política de vivienda dirigida al mercado que, como se mostró en el segundo apartado, es un periodo en el que la autoconstrucción superó a la producción capitalista de vivienda a nivel nacional.

Después del año 2000 y hasta la actualidad, se estima que la ciudad ha ralentizado de nuevo su expansión, con un crecimiento aproximado de 2,200 ha, de las cuales el 13 % se ha desarrollado de manera informal, localizándose especialmente en sectores residuales hacia el sur y occidente de la ciudad. Es así, que del total del área urbanizada del distrito (38,430 ha), el 25 % ha sido ocupada mediante procesos informales y cerca del 50 % de esta ocupación ilegal se realizó en las décadas de 1990 y 2000. Y entre 1993 y el 2005 se incorporó al *stock* habitacional un total de 298,603 unidades de vivienda por autoconstrucción, lo que representa el 44.21 % del total de viviendas producidas en Bogotá durante el periodo intercensal (Cuervo y Jaramillo, 2010). Por su parte, la producción de vivienda social desde la lógica del capital desvalorizado del Estado disminuyó en el último periodo intercensal con respecto a la producción del periodo intercensal anterior (1985-1993) y esta disminución concuerda con la etapa de la política de vivienda dirigida al mercado, en la que se pasa de la producción estatal directa al subsidio a la demanda. Como se mostró en el segundo apartado, la producción de vivienda en general se vio seriamente afectada por la crisis del sector inmobiliario, pero en términos comparativos en los doce años del último periodo intercensal, en Bogotá la producción vivienda de interés social fue la que tuvo un peor desempeño.

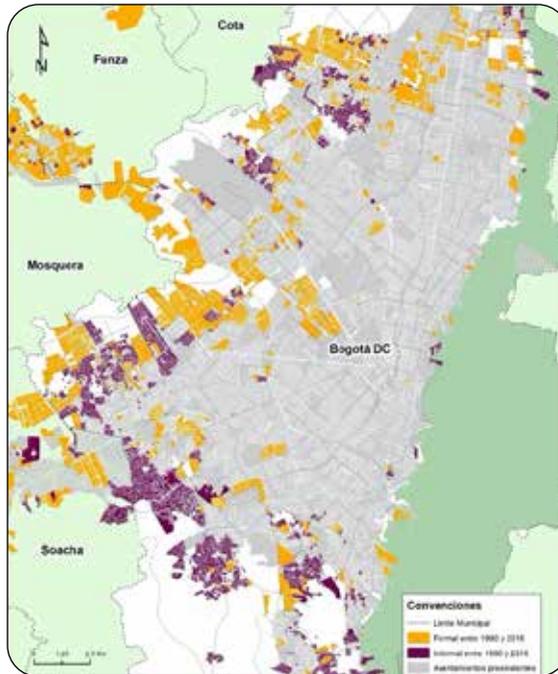


Figura 3.10. Urbanización formal e informal en Bogotá: 1990-2016. A partir de información de UAECD (2016) y Secretaría Distrital de Planeación (2017)

Las dinámicas históricas de crecimiento urbano de la ciudad y la región terminaron de configurar la estructura de la renta del suelo. En este proceso influyeron variables funcionales, como los diferenciales en la accesibilidad relacionada con la distancia a centros de empleo y aprovisionamiento, la heterogeneidad en la calidad y cantidad de infraestructuras de soporte del entorno urbano (que influyen en la determinación de las rentas del suelo urbano) y aspectos de tipo social, relacionados con la disposición de los grupos sociales a pagar un determinado precio por contar con el privilegio de reservarse ciertas zonas de la ciudad con connotación social positiva para su localización residencial<sup>7</sup>.

La renta de suelo, junto con los costos de construcción y la expectativa de ganancia de los constructores, es decir el mercado inmobiliario, son los

<sup>7</sup> Para un mayor desarrollo de las nociones de renta de monopolio de segregación y renta diferencial de vivienda, véase Jaramillo (2009).

factores generales que inciden en el precio final de adquisición de vivienda. Por tanto, la estructura de precios de suelo incide en las oportunidades de localización de los distintos grupos con condiciones sociales.

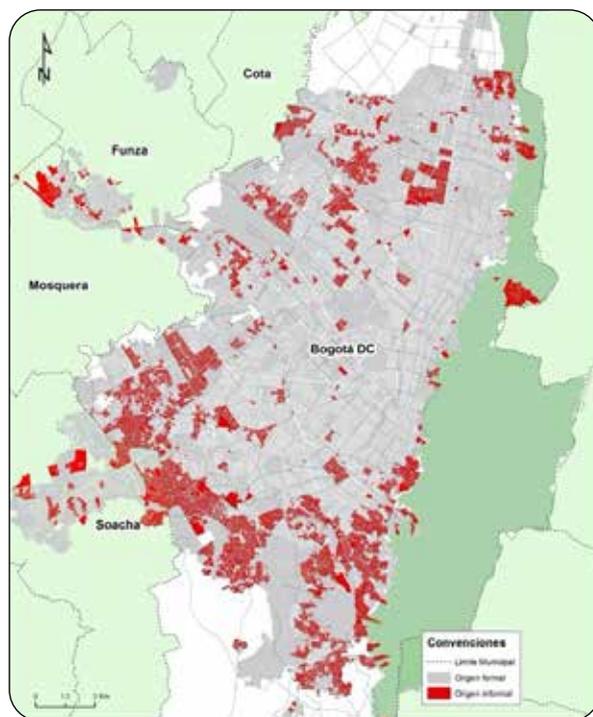


Figura 3.11. Urbanización formal e informal Bogotá y municipios vecinos. A partir de información de UAECD (2016) y Secretaría Distrital de Planeación (2017).

### **Soacha.**

El municipio de Soacha limita con la localidad de Bosa al suroccidente de Bogotá, en este sector se identifica un proceso de conurbación compacto. Se estima que aproximadamente el 28 % del área urbana de este municipio tiene un origen informal, que se ha concentrado especialmente hacia el borde oriental municipio que limita con la localidad de Bosa, donde los desarrollos urbanos también han tenido un origen predominantemente informal. Asimismo, se identifican algunos sectores dispersos de origen informal más próximos al centro del área urbana municipal.

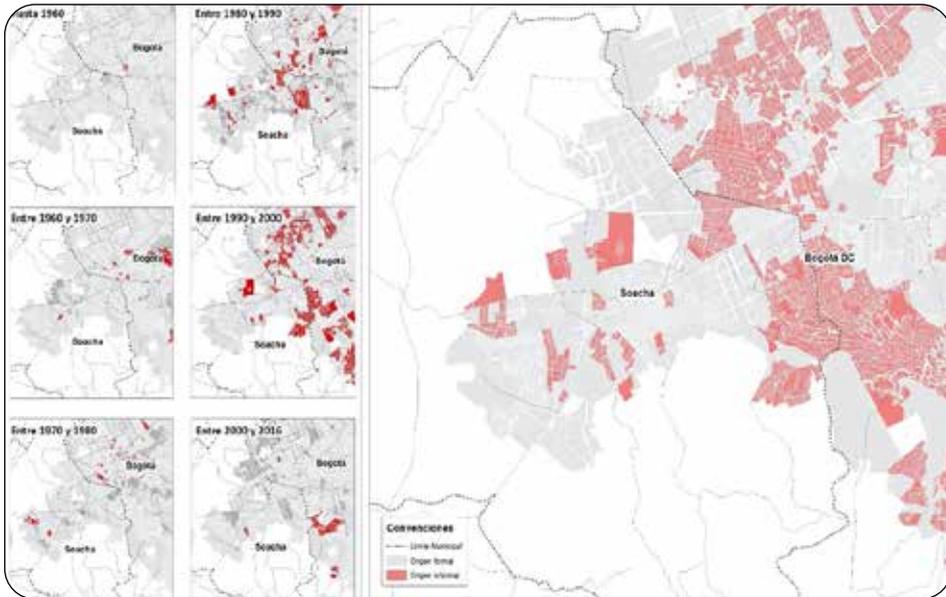


Figura 3.12. Patrones de urbanización formal e informal en Bogotá y Soacha. A partir de información UAECD (2016) y Secretaría Distrital de Planeación (2017).

En Soacha, durante los años previos a 1970, el crecimiento urbano se mantuvo constante, con un área urbana que se extendía sobre 190 ha, de las cuales se tiene registro que el 6 % correspondía a asentamientos de origen informal. Esta dinámica durante la década de 1980 da un giro, cuando se desencadenó un proceso acelerado de crecimiento urbano con participación, tanto de desarrollos formales como informales, siendo estos últimos más numerosos en la década comprendida entre 1980 y 1990. Desde entonces y hasta el 2,000 se estima que la ciudad había crecido por lo menos 12,400 ha adicionales, de las cuales 5,000 se desarrollaron mediante procesos informales de incorporación de suelo urbano.

Finalmente, en el periodo comprendido entre 2000 y 2016 se reactivó la oferta formal de suelo, proceso en el que cumplió un papel preponderante el desarrollo del macroproyecto de interés social nacional Ciudad Verde que aportó 327 ha de las 392 ofertadas durante este periodo. En este mismo periodo se redujeron los registros de asentamientos de origen informal.

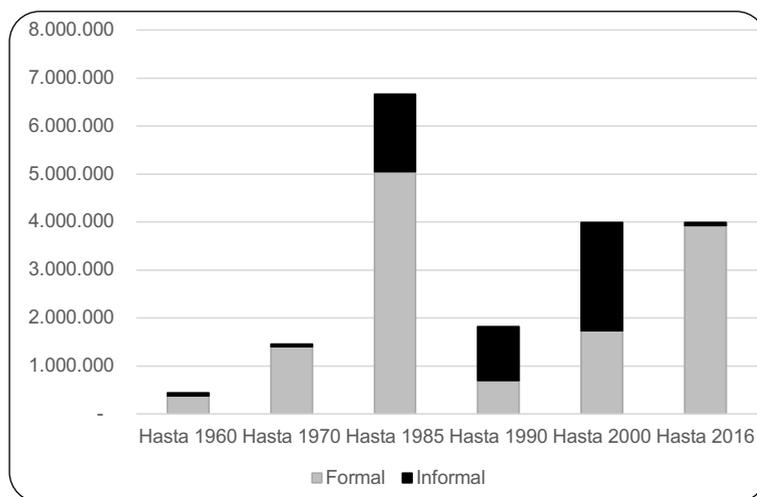


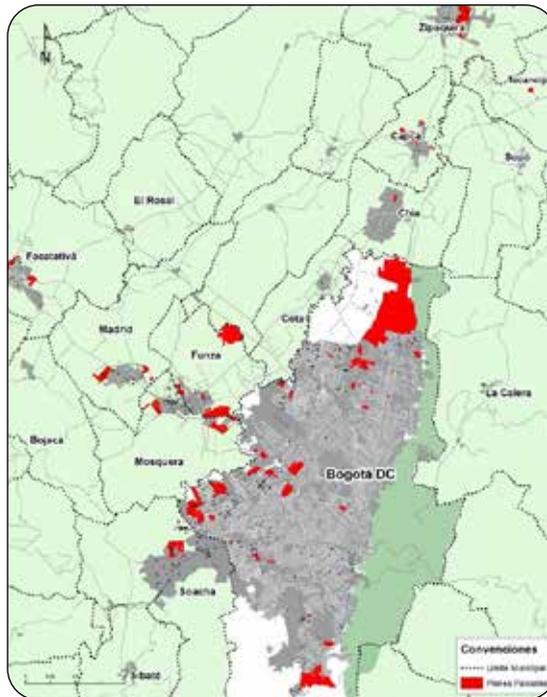
Figura 3.13. Crecimiento formal e informal en Bogotá y Soacha. A partir de información de UAECD (2016) y Secretaría Distrital de Planeación (2017).

Como se observa en la figura 3.13, durante el periodo comprendido entre 1990 y 2000 se presentó la mayor proporción de crecimiento informal, que coincide con la primera década de la política de vivienda dirigida al mercado; en la siguiente década desciende de manera apreciable la participación de la incorporación de suelo mediante procesos informales, pero corresponde a un periodo de desarrollo de proyectos de vivienda social, entre los que se destaca el macroproyecto de interés social nacional Ciudad Verde en Soacha, en el que se producen 50,000 viviendas VIS y VIP, como se mostrará en el siguiente apartado.

Se evidencia de esta manera que, en la etapa de la política de vivienda dirigida al mercado, la incorporación informal de suelo, tanto en Bogotá como en Soacha, se incrementó de manera considerable y que en la última década la expansión y conurbación de los dos municipios se explica principalmente por la construcción del MISN en suelo rural de Soacha que termina de consolidar la continuidad de la mancha urbana entre la localidad de Bosa de Bogotá y Soacha. Como se mostrará en un próximo numeral, esta conurbación responde a un proceso de integración funcional ya que la gran mayoría de las familias que accedieron a las VIS y VIP del macroproyecto provienen de Bogotá y sus actividades cotidianas las desarrollan predominantemente en la capital.

### **Oferta de vivienda de interés social y prioritario.**

Para la evaluación de la oferta de vivienda social, se tuvo en cuenta la producción de vivienda proyectada en los planes parciales aprobados en Bogotá y la sabana entre los años 2001 y 2017, así como la oferta de vivienda social identificada por fuera de estos instrumentos en el mismo periodo. La figura 3.14 presenta los planes parciales identificados.



*Figura 3.14.* Planes parciales aprobados en Bogotá y la sabana: 2001-2017. A partir de información de Secretaría Distrital de Planeación (2017) y Camacol (2017).

En relación con la oferta de vivienda de interés social y prioritaria desarrollada por fuera de planes parciales, se encontró que esta asciende a 277,500 unidades de vivienda social entre 2001 y 2017, el siguiente plano (figura 3.15) señala la tendencia de localización de estos proyectos. Cabe anotar que las viviendas de Ciudad Verde tampoco se registran en esta oferta.

En Bogotá se concentra la mayor oferta de vivienda (51 %), su distribución espacial confirma el efecto que ha tenido la política de vivienda en los

fenómenos de expansión de Bogotá, al dejar que los agentes privados promotores y constructores sea quienes elijan la localización de los proyectos, concentrando su oferta especialmente hacia los bordes de la ciudad, donde los suelos tienen menores precios, esto es hacia el sur y occidente de la ciudad.

La segunda participación más alta se encuentra Soacha con el 30 % de las viviendas, y luego Mosquera (5.3 %), Madrid (4.3 %), Funza (2.3 %) y Facatativá (2 %). Los demás municipios ofertan menos del 1,1 % de la vivienda social de la sabana. Estas tendencias expresan cómo la oferta formal de vivienda social y prioritaria refuerzan el proceso de conurbación hacia el sur y occidente de la ciudad y en menor medida al norte, lo que fortalece el patrón de macrosegregación residencial que se consolidó entre 1950 y luego se complejizó durante la etapa de compactación urbana y la reducción de la escala de la segregación, tal como se presentó en el numeral anterior y se desarrolla en mayor detalle en el siguiente numeral.

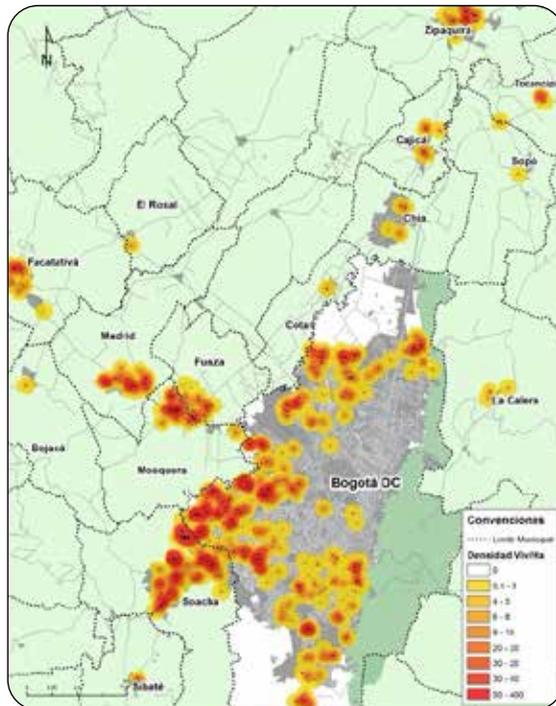


Figura 3.15. Proyectos VIS y VIP en Bogotá y la sabana: 2001-2017. A partir de información de Galería Inmobiliaria (2017).

En relación con la temporalidad de los proyectos, el análisis de la dinámica de producción de vivienda VIS y VIP en Bogotá y la sabana señala el efecto que tuvo la crisis económica global que afectó igualmente al sector de la construcción a finales de la década de 1990, efecto que se mantuvo hasta aproximadamente 2006. Para este periodo, se estima un promedio de producción de vivienda de 1,600 viviendas por año para Bogotá y la sabana. En los años siguientes, entre 2007 y 2016, el promedio ascendió a 32,000 viviendas por año, como se muestra en la figura 3.16. Los municipios que mayor participación tuvieron son Bogotá y Soacha, lo que corresponde al 50 % y 29 % del total de viviendas ofertadas en la región respectivamente. En menor medida, se resaltan los municipios de Madrid (5 %), Mosquera (4 %) y Zipaquirá (3 %).

Al sobreponer la localización de los asentamientos de origen informal y la oferta formal de vivienda social, se evidencian tendencias similares de localización hacia la periferia de la ciudad, lo que ha reforzado el proceso de expansión del área urbana de Bogotá y la conurbación con los municipios del sur y occidente. Es importante tener en cuenta que la construcción de vivienda en esta escala, de tipo local, no tiene la obligación urbanística de proveer sistemas de soporte que permitan cualificar los entornos urbanos en los que se localizan, por lo que han contribuido a incrementar las inequidades urbanas en la medida en que concentran mayores cantidades de población, sin garantizar la proximidad de sus viviendas a suficientes espacios públicos, equipamientos o infraestructura para una movilidad eficiente y afectando la calidad de vida de estos habitantes.

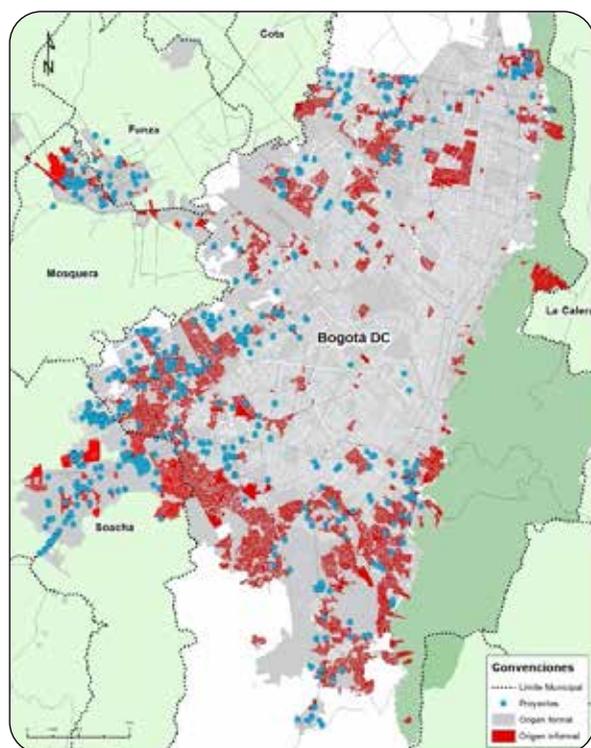


Figura 3.16. Patrones espaciales de producción de vivienda social y urbanización informal. A partir de información de Galería Inmobiliaria (2017).

Del análisis anterior se puede afirmar que la expansión urbana y la conurbación mediante el desarrollo de proyectos de vivienda social, contribuye de manera significativa a aglomerar a los sectores populares en las periferias en dirección a y sobre los municipios donde tradicionalmente se ha presentado la concentración de procesos informales de incorporación de suelo y de consolidación de barrios populares.

## Conclusiones

A lo largo de las tres últimas décadas, la política de vivienda en Colombia, orientada por el pensamiento liberal, que concibe el mercado como el mecanismo más eficiente para resolver la problemática habitacional, ha mostrado serias limitaciones frente a este objetivo, contrario a lo que supone esta doctrina. En efecto, el análisis de la política de vivienda muestra que los

constructores privados solo están interesados en la producción de vivienda social cuando se satura el mercado de la vivienda de lujo, su demanda natural, y de clase media y el gobierno depende del sector privado para la producción de vivienda social.

Así mismo, solo a través de grandes proyectos de vivienda social en las periferias o de programas de vivienda gratis, que son insostenibles financieramente, es posible llegar a una masa significativa de beneficiarios. En estos proyectos, en la medida que el único requisito para la vivienda social es el precio tope, los constructores privilegian la producción de pequeñas viviendas en masa (buscan economías de escala), de mala calidad (materiales de construcción y entregan viviendas en obra gris).

Durante la política de vivienda dirigida al mercado, persiste y se profundiza la coexistencia de dos lógicas de producción y circulación de la vivienda: capitalista y autoconstrucción con circulación mercantil simple. En efecto, durante el último periodo intercensal (1993-2005), la autoconstrucción contribuyó con el 65 % de la producción total de vivienda y solo el 15 % de la producción capitalista en Colombia fue de viviendas VIS y el 2 % de viviendas VIP.

Los análisis presentados para Bogotá y los municipios contiguos con procesos de conurbación con hábitat popular, permiten pensar que la macrosegregación urbana que se inició en la primera etapa de fuerte urbanización (1950-1970) no ha perdido vigencia y se refuerza de manera importante durante la etapa de la política de vivienda dirigida al mercado. El anterior proceso se explica en buena medida porque los constructores privados operan desde la lógica de conseguir los suelos más baratos, producir viviendas de manera masiva, aprovechar la demanda que apalanca el subsidio y garantizar sus ganancias en periodos en que están saturados los mercados para los sectores de mayores ingresos. Este es su comportamiento natural. De esta manera, se presenta una gran proximidad de procesos formales e informales de producción de vivienda popular.

## **Referencias Bibliográficas**

Abramo, P. (2003). La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 35(136-137), 273-294. Recuperado de <https://bit.ly/3rXMm2K>

- Abramo, P. (2012). La ciudad informal com-fusa: el mercado y la producción de la territorialidad urbana popular. En C. Salazar (Coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina* (pp. 85-124). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Cuervo, N. y Jaramillo, S. (2010). Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado. En S. Jaramillo (Ed.), *Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades* (pp. 249-292). Quito: OLACCHI.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2005). Sistema de consulta de información censal. Censo 2005. Recuperado de <https://bit.ly/2KYB1P0>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2011). *Estimación y proyección de población nacional, departamental y municipal 1985-2020*. Bogotá: DANE
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE/ELIC (s.f.). Estadísticas de edificación Licencias de Construcción (para 88 municipios). Consultado por última vez el 15 de enero del 2018. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/construccion/licencias-de-construccion/historicos-elic>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE/CEED (s.f.). Censo de edificaciones. Consultado por última vez el 01 de abril del 2017. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/construccion/censo-de-edificaciones/ceed-historicos>
- Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado comunitario: desarrollo para todos*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación -DNP. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país*. Bogotá: DNP. Recuperado de <https://bit.ly/3rNuEyN>
- Departamento Nacional de Planeación – DNP y Universidad de Nueva York. (2017). Atlas de expansión urbana Colombia. Recuperado de <https://bit.ly/3rHQeVr>
- Duhau, E. y Giglia, A. (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Dureau, F., Lulle, T. y Parias, A. (1998). Las transformaciones de los barrios de clase alta en Bogotá: nuevas lógicas y estrategias de producción de vivienda en un marco reglamentario altamente permisivo. En Departamento Nacional de Planeación (Dir.), *La investigación regional y urbana en Colombia. Desarrollo y territorio 1993-1997* (pp. 372-406). Bogotá: DNP.
- Econometría Consultores (2006). *Diseño, implementación y operación inicial del sistema de monitoreo del Programa de vivienda social urbana en Colombia* [Consultoría]. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. <https://portal.econometria.com.co/es/proyectos?sector=237>

- Galería Inmobiliaria (2017). Bases de proyectos inmobiliarios en Bogotá.
- Jaramillo, S. (1981). *Producción de vivienda y capitalismo dependiente. El caso de Bogotá*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Jaramillo, S. (2016). Heterogeneidad estructural en el capitalismo. Una mirada desde la teoría del valor abstracto. *Territorios*, (34), 59-85. doi: 10.12804/territ34.2016.03
- Ley 1151 de 2007. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. 24 de julio de 2007. D.O. No. 46700.
- Ley 1537 de 2012. Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones. 20 de junio de 2012. D.O. No. 48467
- Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. 9 de Junio de 2015. D.O. No 49538
- Maldonado, M. M. (2012). Limitaciones de las políticas de suelo y vivienda social para superar la exclusión social. La experiencia de Bogotá. En: Salazar, C. E. (Coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*. El Colegio de México.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT. (2017). *Subsidio familiar de vivienda para la población desplazada región nacional. Resumen ejecutivo vigencia 2017*. Bogotá: DNP.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT. (s.f.). Dirección del Sistema Habitacional: Subsidios asignados 1991-2015.
- Parias, A. (2010). Mercado informal de vivienda en alquiler y estrategias residenciales de los sectores populares en Bogotá. En S. Jaramillo (Ed.), *Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades* (pp. 293-336). Quito: OLACCHI.
- Secretaría Distrital de Planeación – SDP. (2012). Proyecciones de población por localidad y UPZ 2005-2015. Recuperado de <https://bit.ly/3hNZEdz>
- Secretaría Distrital de Planeación – SDP. (2015). *Planes parciales de desarrollo: evolución y práctica. Bogotá 2000 y 2015*. Bogotá: SDP.
- Secretaría Distrital de Planeación - SDP (2017). Bases de datos cartográficas.
- Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD. (2016). Mapa de referencia y catálogo de objetos geográficos. Recuperado de <http://www.catastrobogota.gov.co/>

**Habitando Ciudad Verde: Experiencias  
de los residentes de un macroproyecto de  
vivienda de interés social  
(Soacha, Colombia)\***

*Adriana Hurtado Tarazona\*\**

**Acercarse a la complejidad del habitar**

Las políticas, programas y proyectos de vivienda social impactan profundamente y en el largo plazo, tanto la composición socioespacial de las ciudades, como la vida de quienes llegan a habitar estas viviendas. Estimar los efectos de estas intervenciones en la calidad de vida de sus habitantes no es solo cuestión de costo para los hogares o de indicadores de calidad de la vivienda y el entorno. Es fundamental conocer en profundidad las diversas formas de habitar de los residentes de los proyectos de vivienda

---

\* Este capítulo resume parte de los hallazgos de mi tesis doctoral *Habitar como labor material y simbólica: la construcción de un mundo social en Ciudad Verde, Soacha (Colombia)*, adelantada en el Departamento de Antropología de la Universidad de los Andes y financiada por la IJURR Foundation, Colciencias y la Universidad de los Andes. La versión completa de la tesis (Hurtado-Tarazona, 2018a) está disponible directamente con la autora.

\*\* Profesora asistente del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo Cider, Universidad de los Andes, doctora en Antropología, magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional. Temas de trabajo: políticas urbanas y de vivienda, vivienda de interés social, clase social y desigualdades, informalidad urbana, convivencia, socialidad y ciudadanía. Correo electrónico: a.hurtado10@uniandes.edu.co

social, en un sentido amplio: las trayectorias, experiencias y aspiraciones de las personas frente a su entorno material, social e institucional. Así, podemos comprender la complejidad de las experiencias residenciales y valorar en qué medida la oferta habitacional está aumentando o restringiendo las posibilidades para la vida individual y colectiva de una gran diversidad de personas. En este sentido, esta investigación analiza la experiencia de los habitantes del macroproyecto de vivienda de interés social más grande del país desde una de las cuestiones fundamentales de la antropología urbana: comprender las posibilidades de vivir una vida significativa en las metrópolis. Las ciudades han inquietado a estudiosos desde las ciencias sociales (y también desde el urbanismo y el campo interdisciplinar que se conoce como estudios urbanos) por ser ámbitos de gran densidad y heterogeneidad, en los que los sociólogos de principios del siglo XX veían una amenaza a la vida social por ser ámbitos despersonalizados y de anonimato, pero también las veían como una gran oportunidad para la libertad y el desarrollo de los individuos (Simmel, 2005; Wirth, 1938). En las ciudades de lo que se conoce como el “sur global”, y específicamente las grandes ciudades de América Latina, el “modo de vida urbano” se caracteriza también por ser un ámbito de densidad y de heterogeneidad; pero más allá de eso, son ámbitos de espacialización de las inequidades, de segregación y de exclusión de algunos.

En América Latina se han adelantado varias investigaciones sobre estas experiencias de “carencia”<sup>1</sup>, que es fundamental comprender, pero también habría que comprender la experiencia urbana de quienes en principio no están, o ya no están, en estas situaciones de carencia: quienes han podido acceder a una vivienda, o como lo llaman Rodríguez y Sugranyez (2004), los “Con Techo”. Esto es especialmente relevante en ciudades como las colombianas, en las que como solución al problema de falta de acceso a viviendas adecuadas de una gran parte de la población, el Gobierno nacional, asociado con constructoras privadas y siguiendo el modelo chileno, está construyendo masivamente grandes proyectos de vivienda de interés social, generalmente en las periferias urbanas, para suplir el déficit de viviendas, pero también

---

<sup>1</sup> “La etnografía urbana contemporánea en las Américas ha realizado un espléndido trabajo a la hora de describir y explicar las causas y formas experienciales del sufrimiento de residentes en guetos, *inner-cities* (EEUU), favelas (Brasil) villas (Argentina), colonias populares (México) y otros enclaves de miseria” (Auyero y Swistun, 2008, p. 30).

apuntando a superar algunas de sus limitaciones como la baja calidad de las viviendas y la falta de acceso a servicios urbanos.

Ciudad Verde es una ciudadela de 49,500 viviendas, en construcción desde 2010, ubicada en Soacha, en el borde sur de Bogotá, en el límite con la localidad de Bosa. Este proyecto combina unidades de varios rangos de precio: viviendas 100 % subsidiadas por el Gobierno nacional para población reasentada por riesgo, viviendas de interés prioritario –con precio máximo de 70 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), dirigidas a hogares con ingresos entre uno y dos SMLMV–, viviendas de interés social –con precio máximo de 135 SMLMV, para hogares con ingresos entre dos y cuatro SMLMV–, y algunas con precio superior a estos rangos, para hogares con ingresos mayores a cuatro SMLMV<sup>2</sup>. La ciudadela incluye también zonas verdes, parques, colegios, centros comerciales y, a futuro, un hospital y una universidad. Está planeada como una “nueva ciudad” que supera varias de las limitaciones de diseño y de infraestructura de la vivienda producida anteriormente y en otras experiencias internacionales.

A Ciudad Verde llegan a vivir personas que, en su mayoría, son propietarias de vivienda por primera vez, con trayectorias residenciales y sociales diversas, pero que tienen que compartir un espacio común, pues estos son conjuntos cerrados en propiedad horizontal, y de alguna manera gestionar su vida individual y colectiva en este nuevo entorno. En este sentido, la investigación indagó sobre las formas de habitar de los residentes de esta ciudadela, tomando en cuenta las relaciones entre habitantes y entorno material (espacios residenciales, comunales y públicos) y las relaciones entre vecinos. La investigación fue una exploración etnográfica de aproximadamente dos años que incluyó observación en espacios públicos, comunales y privados, entrevistas y conversaciones informales con residentes, y etnografía a través de redes sociales en internet.

## **Discusiones teóricas**

Esta investigación se involucra con discusiones teóricas de distinto orden. La primera, y la más general, es la aproximación a la producción social del espacio desde la geografía crítica, la antropología y la sociología urbana

<sup>2</sup> Estas viviendas no las habían construido al realizar el trabajo de campo, por lo que no entraron en el análisis.

que, en síntesis, argumenta que la dimensión espacial es importante para comprender la vida social, no solo como contexto ni como contenedor sino también como agente que puede moldear aspectos sociales, económicos y políticos (Harvey, 1996; Lefebvre, 1991; Low, 2014; Massey, 2005; Soja, 1989, entre muchos otros). La segunda, más específica, es una discusión con aportes desde los más clásicos de la antropología de la vivienda (Birdwell-Pheasant y Lawrence-Zúñiga, 1999; Humphrey, 1988; Wilk, 1989) hasta miradas más recientes de materialidad y consumo (Ariztia, 2012; Birdwell-Pheasant y Lawrence-Zúñiga, 1999; Carsten, 2004; Chapman, 1999; Cieraad, 2006; Miller, 2005), que permitió comprender distintas dimensiones de lo que significa habitar en general y, en particular, habitar contextos espaciales como este, de vivienda “mercantilizada” (Mena Romaña, 2011; Niño, 1994; Ortiz, Torres y Acebedo, 2014; Serje, 2011; Téllez Vera, 2008). La tercera discusión es sobre socialidad y vecindad (Blokland, 2003; Blokland y Nast, 2014; Cheshire y Buglar, 2016; Cravino, 2012; Giglia, 2012; Girola, 2007; Segura, 2019), sobre cómo los imaginarios alrededor de la forma en que vive la gente de determinadas clases sociales en determinados espacios se refuerzan o se contestan en las prácticas cotidianas.

## **Método**

Esta investigación busca comprender las maneras en que las personas experimentan e interpretan su mundo social en un contexto con posibilidades y constreñimientos particulares, y en un espacio que, siguiendo a Lefebvre (1991), es un producto social. La intención de examinar experiencias subjetivas, prácticas e interacciones cotidianas a la luz de procesos socioeconómicos más amplios hace que este ejercicio tenga, además de un sesgo interpretativo, una aproximación crítica. Este es, entonces, un ejercicio etnográfico que combina las dos perspectivas. La etnografía, como método y como orientación epistemológica (entender la vida social a través de observar de cerca cómo las personas hacen cosas y cómo interpretan su mundo), es idónea para comprender contextos socialmente diversos (Gidley, 2013), pues puede visibilizar fricciones, contradicciones, rupturas e incluso direcciones inesperadas en el proceso de investigación –“diseño emergente” (Campbell y Lassiter, 2014)–.

La estrategia metodológica de esta investigación incluyó técnicas como revisión documental (específicamente artículos de prensa y publicidad del

macroproyecto y los proyectos de vivienda que se comercializan en ella), observación en espacios públicos, comunales y privados (en la medida en que la gente me permitió entrar a sus conjuntos y a sus viviendas), entrevistas y conversaciones informales con residentes<sup>3</sup>, y observación y conversaciones en páginas y grupos de Facebook de la ciudadela. Este último componente terminó siendo importante, tanto para establecer contacto e interactuar con algunos residentes en el grupo que se creó para la investigación, como para observar interacciones entre residentes en páginas de los conjuntos o de grupos de interés o discusión de la ciudadela. Para el análisis de datos se combinó el análisis de contenido, análisis de narrativa y análisis espacial, valorando así no solo lo que dice la gente sino cómo lo dicen, dónde y a qué lugares dentro y fuera de la ciudadela se refieren al narrar sus experiencias.

### **Resultados: Habitando Ciudad Verde**

Esta investigación analiza la experiencia del habitar en su dimensión más amplia, siguiendo a Ingold (2000) y a Giglia (2012), entendiendo habitar como “involucrarse con el mundo”, como un proceso activo en el que hay una relación de doble vía entre las personas y su entorno, en el que el uno no existe sin el otro. En la investigación emergieron tres dimensiones fundamentales para el habitar de los residentes de Ciudad Verde: relaciones entre personas y entorno material, entre personas y entorno social, y entre personas y entorno institucional/normativo. En este documento se abordan las dos primeras dimensiones<sup>4</sup>. Primero, a manera de contexto, se señalan los procesos macro que determinaron la producción del espacio en Ciudad Verde, es decir, las condiciones económicas, políticas y sociales que dieron lugar al macroproyecto, y también las distintas visiones que circulan sobre este. Luego se entra en el proceso de habitar desde las relaciones entre per-

---

<sup>3</sup> En total se estableció conversación con aproximadamente ciento veinte personas durante mi trabajo de campo etnográfico, y se entrevistó formalmente a sesenta (cuatro de vivienda gratuita, veintiséis de VIP y treinta de VIS).

<sup>4</sup> Otras dimensiones del habitar: cómo las personas se distinguen de ciertos “otros” y establecen criterios socialmente aceptables de convivencia en propiedad horizontal; y, cómo la gente se relaciona con instituciones u organizaciones en el proceso de habitar, produciendo arreglos de legitimidad particulares; y que también fueron analizadas en la investigación general las abordo en otros trabajos (Hurtado-Tarazona, 2018a, 2018b, 2019).

sonas y entorno material, mostrando cómo las personas se relacionan con su nuevo contexto residencial, acomodando y acomodándose en los espacios privados, comunales y públicos. Después se analizan las relaciones entre vecinos mostrando cómo, a pesar de las restricciones del entorno material y normativo en el que viven, los residentes buscan conectarse con algunos de sus vecinos. La sección final presenta la conclusión general de la investigación, argumentando que para los residentes habitar implica una labor permanente en la que tienen que movilizar sus propios recursos materiales y simbólicos para enfrentar las limitaciones, resolver las contradicciones y llenar los vacíos de su nueva situación residencial.

### **Planear la ciudad, producir la vivienda.**

En los documentos oficiales, en la prensa, en la publicidad inmobiliaria y en discusiones académicas circulan distintas visiones de Ciudad Verde como proyecto y como realidad. Por una parte, está una mirada “utópica” del gobierno nacional y de los constructores privados, que la presentan en eventos, conferencias y al recibir visitas técnicas de gobiernos de otros países<sup>5</sup> como una “mejor práctica”, un “experimento de planificación”, una experiencia “modelo”, y la publicitan (en la sala de ventas, en ferias inmobiliarias, en prensa) como una urbanización ideal para cumplir el sueño de la vivienda propia<sup>6</sup>. Por la otra, está una mirada “distópica” movilizadora por críticos desde los estudios urbanos, arquitectura y ciencias sociales, que argumentan que es un proyecto demasiado grande y demasiado lejos, que refuerza la segregación metropolitana y pone a un montón de gente a vivir lejos, en “cajas de fósforos”, con equipamientos insuficientes y con mal transporte (Acosta

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, en la charla del presidente de Amarilo S.A., Roberto Moreno, en la Tertulia del Combo 2600 *La visión privada del urbanismo: Ciudad Verde y otros proyectos de vivienda* (28 de julio de 2015), en cartillas distribuidas en el estand del Ministerio de Vivienda en el Foro Urbano Mundial en Medellín (2014), o en artículos de prensa como *Nigeria quiere copiar el proyecto Ciudad Verde* (El Tiempo, sección Vivienda, mayo 17 de 2014).

<sup>6</sup> En la publicidad de los proyectos comercializados en la ciudadela es frecuente encontrar frases como “dormirás mejor en tu propia casa” o “más que casas o apartamentos, nos gusta pensar que son puentes para hacer los sueños realidad” (folletos publicitarios de proyectos de la constructora Urbansa en Ciudad Verde. Se encuentran también en [www.urbansa.com.co](http://www.urbansa.com.co)).

Restrepo, 2011; Guevara *et al.*, 2013; Moreno Luna y Rubiano Bríñez, 2014)<sup>7</sup>. En este panorama, ¿cuál es entonces la visión de los residentes?

Los hallazgos muestran, en principio y sorpresivamente, que la mayoría de los habitantes de Ciudad Verde con quienes conversé –especialmente los propietarios– se muestran satisfechos con sus nuevas viviendas. Sin embargo, son conscientes de las limitaciones que tiene vivir ahí. Comprar en Ciudad Verde implicó para ellos sacrificar cercanía a sus lugares de estudio, trabajo, recreación y redes sociales; reducir en muchos casos el tamaño de su residencia, pasar a vivir en espacios menos flexibles –material y normativamente– que dificultan la incorporación de actividades productivas en sus viviendas, y asumir costos de servicios públicos, de transporte y de administración que para muchos son más altos de los que asumían en sus viviendas anteriores (la mayoría en alquiler, en subdivisiones de casas de barrios populares). Además, han tenido que enfrentar lo que ellos llaman las “promesas incumplidas” –o todavía no cumplidas– del macroproyecto: la insuficiencia de servicios de educación y salud.

La explicación de por qué puede ser Ciudad Verde una alternativa viable de vivienda para un gran grupo de personas, no se encuentra tanto en el proyecto en sí mismo, sino en las (pocas) alternativas que tienen muchos hogares para acceder a vivienda adecuada. Para estos hogares, que por primera vez pudieron acceder a la combinación entre subsidio y crédito, comprar un apartamento en Ciudad Verde les permitió entrar al mercado formal de la vivienda y hacer parte –por lo menos nominalmente, pues sus condiciones de ocupación, educación e ingresos no cambian por acceder a la vivienda– de lo que el Gobierno nacional denomina una “nueva clase media”. Las condiciones de posibilidad de la emergencia de Ciudad Verde como alternativa residencial para un sector de la población radican en tres procesos macro: 1) una política de vivienda orientada hacia el mercado, que viene desde la década de los 90, en la que el Estado no produce viviendas, sino que solo “facilita” (norma urbana y subsidios a la demanda) y los constructores privados desarrollan los proyectos (Bermúdez, Gaviria y Salcedo, 2012; Cuervo y Jaramillo, 2009; Parias, 2012; Saldarriaga Roa y Carrascal, 2006); 2) la

---

<sup>7</sup> A estas se suma una crítica desde la gestión territorial que considera los macroproyectos como una imposición del Gobierno nacional que no tiene en cuenta los planes de ordenamiento municipales y genera regímenes de excepcionalidad (Ortiz *et al.*, 2014).

prevalencia de conjuntos cerrados de edificios en estratos medios y altos, que hace que estos proyectos de vivienda social, al ser similares, sean aceptados como parte de una trayectoria de ascenso social (Salcedo y Zeiderman, 2008; Téllez Vera, 2008); y 3) un proyecto de formación de clases medias impulsado tanto por los gobiernos como por los privados en varios países de América Latina, no a través de acceso a educación o mejores trabajos sino de la ampliación de posibilidades de consumo facilitadas por la expansión del crédito a la “base de la pirámide” (Beuf, 2012; Kopper, 2016), en este caso del crédito hipotecario para comprar vivienda nueva.

En síntesis, hay cierto consenso social sobre la importancia de tener casa propia para la familia nuclear, preferiblemente en una urbanización planeada como Ciudad Verde, como parte de ser de clase media. Esto ya está incorporado en el sentido común de muchas personas y quienes producen el espacio lo saben y lo aprovechan. Así, Ciudad Verde es viable como espacio deseado, a pesar de sus limitaciones en cuanto a localización periférica, costos elevados en comparación con las viviendas ubicadas en Bogotá y espacios residenciales reducidos y poco flexibles (Beuf y García, 2016; Guevara *et al.*, 2013).

### **Cumplir el “sueño de la vivienda propia”: acomodarse.**

Ya explicados los procesos macro en los que se inserta este proyecto, aquí se analiza lo que se pudo conversar y ver con los residentes de Ciudad Verde, especialmente con los propietarios de viviendas VIP y VIS<sup>8</sup>. Se reconstruyó con ellos el proceso de llegar a habitar Ciudad Verde desde que se engendró la idea de comprar vivienda en los planes de los hogares, hasta el momento en el que se encuentran ya acomodando y acomodándose en sus nuevos apartamentos. Al hablar de estos procesos, emergió la importancia de la vivienda propia, que frecuentemente primó en las decisiones residenciales de los hogares, por encima de la localización, la cercanía de familiares o lugares de trabajo o la flexibilidad de los espacios.

Los residentes vivieron el proceso de compra de sus viviendas de distintas maneras, dependiendo de sus recursos disponibles –dinero, tiempo,

<sup>8</sup> El proceso, en el caso de los propietarios de viviendas gratuitas (que son solo 700 de las casi 50 000 viviendas del macroproyecto), es distinto, pues accedieron a estas viviendas en remplazo de las que perdieron en la ola invernal de 2009.

ayuda de otros—. En general, el tiempo que transcurrió entre la compra y la entrega de las viviendas significó para los hogares un proceso de cálculos, negociaciones y ajustes, en los que la mayoría de hogares tuvieron un doble gasto en vivienda. La entrega de las viviendas emergió como un hito de las trayectorias residenciales, un momento crucial para las personas que experimentaron de diversas maneras al recibir sus nuevos apartamentos en obra gris. Algunos habitantes relatan el momento de la entrega evocando su emoción cuando tuvieron las llaves de las nuevas casas en sus manos, y cómo imaginaron todo lo que harían al instalar los acabados. Otros, generalmente quienes invirtieron todos los recursos que tenían en la compra de la vivienda e incurrieron en varias deudas, expresaron sentimientos encontrados: felicidad por cumplir el sueño de la vivienda propia y a la vez angustia al ver el “tierrero” de sus apartamentos en obra gris y pensar en los costos que implica terminar sus viviendas<sup>9</sup>.

Una vez cumplido el sueño de la vivienda propia, llega el momento de “terminarlas”. En este proceso los nuevos propietarios ponderan sus recursos (que para muchos están casi agotados con el proceso de compra), sus aspiraciones y los referentes externos a los que tienen acceso para definir cómo quieren que luzcan sus espacios, sus prioridades y lo que consideran “lo básico” que debe tener su vivienda. Esta noción difería entre habitantes según su situación económica: desde quienes llevaron unos pocos muebles y vivían en sus apartamentos en obra gris hasta quienes evocaron el estilo de los apartamentos modelo de la sala de ventas e instalaron acabados similares, expresaban que sus viviendas tenían “lo básico” por ahora, que faltaba seguir las terminando.

El último momento de esta trayectoria es ocupar la vivienda, proceso en el que los residentes llegan a acomodar cuerpos y cosas en sus nuevos espacios. Aquí hay un proceso de filtrar posesiones y de ajustar expectativas para acomodarse en las viviendas: por ejemplo, decidir dejar, vender o regalar objetos de su vivienda anterior (muebles grandes, máquinas de uso ocasional, objetos heredados) que ahora consideran “chécheres” porque ocupan mucho

---

<sup>9</sup> Un tercer grupo, que no es el énfasis de esta investigación, los habitantes de las viviendas gratuitas, vivió el momento de la entrega de manera diferente, con alivio por tener vivienda pero con algo de nostalgia pues estas eran viviendas de “reposición” —por haber perdido sus casas en inundaciones—, generalmente mucho más pequeñas que las que tenían.

espacio; u optar por que sus hijos adultos ya no vivan más con ellos y solucionen la vivienda por su lado. Con un trabajo material (vender o regalar sus posesiones anteriores, reconfigurar el grupo familiar que habitará la vivienda) y simbólico (convertir muebles en “chécheres”, optar por un estilo “limpio” o “moderno”, en palabras de algunos habitantes), los residentes hacen que los espacios, que para muchos son más pequeños que sus residencias anteriores, se vuelvan “apenas” para ellos.

Al examinar las relaciones de las personas con su entorno material se encontró también que la vivienda propia es importante para los residentes, tanto por su valor de uso como por su valor de cambio, pues muchos conciben esta compra como un escalón en su trayectoria residencial, no necesariamente como un punto de llegada. Para ellos, la vivienda es tanto un hogar como una mercancía que es intercambiable en el mercado a futuro. Esta calidad de mercancía influye en su forma de relacionarse con las viviendas: desde qué acabados elegir, como es el caso de un residente que se debatía entre poner acabados económicos por si arrendaba su apartamento a futuro, o gradualmente poner mejores acabados si se quería quedar viviendo ahí en el largo plazo; hasta cómo decorar o no, como en el caso de una pareja que, más que escoger los acabados de su nuevo apartamento según sus gustos, lo querían “dejar neutro” porque un apartamento con acabados “limpios” es más fácil de vender o arrendar. Los residentes frecuentemente expresan la expectativa de valorización como un criterio orientador de sus decisiones sobre los espacios. No podemos entonces interpretar la estética y la agencia de los residentes en sus espacios interiores simplemente como una labor de expresión personal.

En síntesis, los residentes hacen un trabajo permanente de movilización de recursos para lograr cumplir el sueño de la vivienda propia, y para mantener ese sueño no basta con lograr comprar la vivienda, sino que el trabajo continúa y es un trabajo, a veces simbólico, de revalorizar y desvalorizar posesiones, localizaciones, usos y funciones de los espacios. Así, el hecho de que estas personas hayan elegido comprar estas viviendas que a ojos de muchos son “caras, pequeñas y lejos” y que se muestren satisfechos (en ese momento particular de sus vidas) con vivir ahí, no se puede interpretar con la dicotomía entre aceptación y resistencia. Habitar es acomodar el espacio y acomodarse en los espacios, contrastando las experiencias propias con clasificaciones e imaginarios externos.

### **Ejercer la vecindad: conectarse.**

Los residentes de Ciudad Verde viven en un ambiente en el que el régimen normativo –propiedad horizontal–, el diseño de los conjuntos y los espacios de la ciudadela y las ideas sobre cómo se vive en clase media desincentivan la socialización (Fleischer, Hurtado-Tarazona y Álvarez Rivadulla, 2019). Muchos de ellos están interesados en mantener lo que, a raíz de las conversaciones con los habitantes, se llamó la “coexistencia no intrusiva”, es decir, “con los vecinos es mejor de lejos”, como ideal de vecindad permeado por las ideas sobre cómo se vive en propiedad horizontal que circulan por canales como los programas de acompañamiento social y convivencia, que asimilan buena convivencia a evitar conflictos y a cumplir las reglas (Hurtado-Tarazona, Álvarez-Rivadulla y Fleischer, 2020). Sin embargo, el mismo régimen de propiedad horizontal hace que los residentes tengan que gestionar colectivamente asuntos cotidianos (manejo de áreas comunes, gestión de conflictos) y que haya ahí también una idea de “formar comunidades”. La tensión entre estos dos aspectos hace que ejercer la vecindad sea una labor ambigua, que oscila permanentemente entre el distanciamiento y la proximidad (Girola, 2007; 2013). Para los residentes de Ciudad Verde, aun viviendo tan cerca unos de otros, no es tan fácil aprovechar la proximidad para generar instancias de cooperación o de oportunidades de diversa índole.

Aunque gran parte de los habitantes de Ciudad Verde acepta la coexistencia no intrusiva como ideal de vecindad, tienen de todas formas necesidades prácticas de conexión. Las conexiones con los vecinos se ubican dentro de un continuo de dos polos en tensión. En un extremo, la coexistencia no intrusiva mencionada, asociada al imaginario de cómo se vive en urbanizaciones modernas, donde no habría vínculos significativos entre las personas y el muro entre ellas es alto. Lo positivo de esta forma de vecindad es para los residentes que “nadie se mete con nadie” y que los vecinos no molestan. Lo negativo, que no son sociables y que hay un ambiente de indiferencia. El otro extremo es la idea de la comunidad cohesiva, en la que habría gran densidad de vínculos fuertes y no habría casi muro. Para los residentes esta idea está asociada con el imaginario de la vivienda popular, donde lo positivo es que hay amistad, cooperación, celebraciones, incluso acción colectiva, y lo negativo es la “compinchería” o sociabilidad excesiva, chismes o intrusiones en la vida privada. Pero en la práctica, las instancias de conexión entre residentes no se corresponden

con ninguno de estos extremos, sino que se ubican en distintos puntos de un continuo entre estos dos polos en tensión. Los residentes valoran los vínculos débiles como transacciones, posibilidad de ayuda en caso de emergencias e interacciones cotidianas cordiales como positivos para una buena convivencia, similar a lo que Blokland y Nast (2014) llaman “familiaridad pública”.

Cuando logran establecer relaciones con vecinos más allá de estos vínculos débiles, muchos residentes buscan compartir algo más que solo vivir en la misma ciudadela o conjunto, en lo que varios autores llaman “homofilia” o la búsqueda o tendencia a relacionarse más con quienes son iguales (Graves, 2010; McPherson, Smith-Lovin y Cook, 2001; Muyeba y Seekings, 2011; Small, 2017), y ese “algo” no se corresponde siempre con condiciones de clase: la religión o la región de origen son aspectos que muchas veces impulsaron a la gente a establecer vínculos fuertes con otros.

Como gran parte de los residentes tiene necesidades prácticas de conectarse con sus vecinos (en parte por las carencias de su situación residencial y la lejanía de sus redes sociales), muchos han encontrado en Facebook la plataforma para rebasar el muro entre vecinos que ellos mismos construyen y se encargan de mantener. A través de Facebook –y más recientemente a través de grupos de WhatsApp– circulan información e intercambian bienes y servicios como venta de alimentos, cosméticos, cuidado de niños, reparación de electrodomésticos, etc., supliendo así las prohibiciones de tener usos comerciales en las viviendas con una forma menos visible de poner a andar sus negocios. También usan estas redes sociales para denunciar comportamientos inapropiados de los vecinos (ruido, mal manejo de mascotas, colgar ropa por las ventanas, dejar objetos personales en áreas comunes) y canalizar conflictos. Incluso, a través de redes sociales han logrado cierto nivel de organización para gestionar temas comunes (como una petición a la Alcaldía Municipal para controlar el problema de la proliferación de ventas ambulantes en la ciudadela que comenzó con una recolección virtual de firmas). Todo esto lo logran de manera invisible, sin letreros en las ventanas, sin ruido, sin congregaciones en las zonas comunes, sin reñir con la estética y los comportamientos que ellos mismos consideran como deseables para los conjuntos. Facebook se vuelve así una forma, como ellos dicen “citoverdina” de ejercer la vecindad, y ayuda a “lugarizar”, a hacer posible la vida social en un ámbito de gran escala donde conviven extraños.

## **Notas para concluir**

La respuesta a la pregunta de partida sobre cómo la gente resuelve su propia vida en Ciudad Verde es, en síntesis, que el objetivo último de los habitantes de Ciudad Verde es “vivir tranquilos”. Tranquilos frente a un pasado de inseguridad en la tenencia cuando vivían en alquiler, frente a un presente en el que el entorno material y social es limpio, ordenado, legible, tranquilos también frente a un futuro en el que su inversión se va a valorizar y si quieren, pueden ir a vivir a un lugar mejor. Vivir tranquilos es, retomando a Italo Pardo, lograr que “los resultados de sus esfuerzos correspondan con sus propias representaciones de lo que es una ‘buena vida’” (Pardo, 2019, p. 65). En este sentido, y en un contexto en el que las posibilidades de movilidad social y ejercer la plena ciudadanía son tan limitadas, es entendible que para los residentes cumplir el “sueño de la vivienda propia” en propiedad horizontal sea una de las pocas alternativas disponibles y por eso la acogen, la protegen y la trabajan permanentemente.

Al examinar la experiencia de los residentes de Ciudad Verde en un momento crucial de sus trayectorias residenciales y de clase —ser propietarios de vivienda por primera vez y llegar a convivir en propiedad horizontal—, se puede ver cómo habitar para ellos es una labor material y también simbólica, en términos de David Graeber, trabajo físico y trabajo interpretativo (Graeber, 2015). Para lograr efectivamente el cumplimiento del sueño de la vivienda propia, y dado que vivir en esta ciudadela todavía tiene grandes retos —transporte, educación y salud insuficiente, costos elevados de mantenimiento, estigma de vivir en Soacha, espacios poco flexibles—, los residentes tienen que movilizar sus propios recursos para llenar estos vacíos.

Al poner los hallazgos de la investigación en diálogo con la literatura, emergen algunos puntos cruciales para mencionar: primero, que acciones como la modificación de espacios residenciales, terminados y decoración, no tienen una orientación puramente funcional, pero tampoco solamente estética, como expresión personal. Aquí, entran en juego las dos dimensiones de la vivienda, como hogar y como mercancía. Segundo, también habría que trascender la dicotomía aceptación/resistencia al analizar la satisfacción residencial, pues en el caso de Ciudad Verde puede haber satisfacción sin aceptación total en tanto conciben la compra de vivienda como un momento de sus trayectorias residenciales, tramitando las limitaciones

como incomodidades momentáneas y por lo tanto no hay necesidad de resistencia. Tercero, dado que los residentes necesitan compartir algo más que simplemente ser vecinos para generar vínculos fuertes, es difícil lograr cohesión social en contextos socialmente heterogéneos. Sin embargo, puede haber expectativas de acción compartida sin alta cohesión social. Habría que preguntarse entonces si para la integración social es necesario formar comunidades cohesivas o simplemente ámbitos de familiaridad pública que generen oportunidades.

Y en este sentido, se interpela también a las miradas que asumen que los conjuntos cerrados automáticamente son y serán “no lugares”, espacios de anonimato (Augé, 1995). Los residentes de Ciudad Verde muestran que no necesariamente es así. En la práctica no es tan sencillo aprovechar ventajas de la proximidad, sin embargo, los habitantes han encontrado formas para sortear las limitaciones normativas, materiales y simbólicas de su entorno –sea impulsando negocios desde sus viviendas y promocionándolos por Facebook, sea organizando grupos de intereses o para enfrentar problemas comunes–. Ellos generan formas significativas de vida en la ciudad, pero no porque el espacio se las dé, sino gracias a su propio esfuerzo.

Por último, se argumenta que hay que trascender las ideas de habitar, comunidad, socialidad y ciudadanía, asociadas *a priori* a determinadas clases sociales y determinados espacios, que circulan tanto en la academia como en el discurso de las constructoras y del gobierno, en el de los encargados del acompañamiento social y en el de los mismos residentes. Las formas de habitar de los residentes muestran que ni los conjuntos cerrados son *per se* espacios de anonimato y fragmentación social; ni todos los residentes, por venir de barrios populares, quieren vivir en comunidades cohesivas; ni el diseño de un espacio determina el comportamiento social de quienes residen ahí. En vez de basarse en estas ideas, el trabajo se centró en comprender las posibilidades y constreñimientos de este “nuevo mundo social”, y cómo la gente aprovecha (o no) las primeras y enfrenta (o no) los segundos.

## Referencias Bibliográficas

- Acosta Restrepo, P. (2011). Ciudad Verde: los macroproyectos en acción. *Alarife. Revista de Arquitectura*, (22), 26-45.

- Ariztia, T. (2012). Decorating the new house: the material culture of social mobility. En A. Pertierra y J. Sinclair (Eds.), *Understanding consumer culture in Latin America* (pp. 93-106). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Augé, M. (1995). *Non-places: introduction to an anthropology of supermodernity*. Londres: Verso.
- Auyero, J. y Swistun, D. A. (2008). *Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental*. Buenos Aires: Paidós.
- Bermúdez, P., Gaviria, E. y Salcedo, J. (2012). Panorama de la vivienda y la ciudad en el Siglo XX. En M. Ángel y M. O'Byrne (comps.), *Casa+casa+casa = ¿Ciudad? Germán Samper: una investigación en vivienda* (pp. 56-62). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Beuf, A. (2012). De las luchas urbanas a las grandes inversiones. La nueva urbanidad periférica en Bogotá. *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, 41(3), 473-501.
- Beuf, A. y García, C. (2016). La producción de vivienda social en Colombia: un modelo en tensión. En P. Abramo, M. Rodríguez y J. Erazo (eds.), *Procesos urbanos en acción: ¿desarrollo de ciudades para todos?* (pp. 393-420). Quito: Clacso.
- Birdwell-Pheasant, D. y Lawrence-Zúñiga, D. (Eds.). (1999). *House life: space, place and family in Europe*. Nueva York: Berg.
- Blokland, T. (2003). *Urban Bonds: Social Relationships in an Inner City Neighbourhood*. Nueva Jersey: John Wiley and sons.
- Blokland, T. y Nast, J. (2014). From public familiarity to comfort zone: The relevance of absent ties for belonging in Berlin's mixed neighbourhoods. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(4), 1142-1159. doi: 10.1111/1468-2427.12126
- Campbell, E. y Lassiter, L. E. (2014). *Doing Ethnography Today: Theories, Methods, Exercises*. Nueva Jersey: John Wiley and sons.
- Carsten, J. (2004). *After Kinship*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Chapman, T. (1999). Stage sets for ideal lives: images of home in contemporary show homes. En T. Chapman y J. Hockey (eds.), *Ideal Homes? Social change and domestic life* (pp. 44-58). Nueva York: Routledge.
- Cheshire, L. y Buglar, S. (2016). Anti-social or intensively sociable? The local context of neighbour disputes and complaints among social housing tenants. *Housing Studies*, 31(6), 729-748. doi: 10.1080/02673037.2015.1122743
- Cieraad, I. (Ed.). (2006). *At Home: An Anthropology of Domestic Space*. Siracusa: Syracuse University Press.
- Cravino, M. C. (2012). Habitar nuevos barrios de interés social en el área metropolitana de Buenos Aires: el espacio construido por el Estado y vivido por

- los vecinos. En T. Bolívar y J. Erazo Espinosa (eds.), *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano* (pp. 101-120). Quito: Flacso.
- Cuervo, N. y Jaramillo, S. (2010). Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado. En S. Jaramillo (eds.), *Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades* (pp. 249-292). Quito: OLACCHI.
- Fleischer, F., Hurtado-Tarazona, A. y Álvarez Rivadulla, M. J. (2019). Ghettos am Rande der Stadt? Sozialwohnungsbaupolitik und soziale Ungleichheit in Kolumbien. *Sub\Urban. Zeitschrift Für Kritische Stadtforschung*, 7(3), 27-46. doi: 10.36900/suburban.v7i3.545
- Gidley, B. (2013). Landscapes of belonging, portraits of life: researching everyday multiculturalism in an inner city estate. *Identities*, 20(4), 361-376. doi: 10.1080/1070289X.2013.822381
- Giglia, Á. (2012). *El habitar y la cultura*. Barcelona: Anthropos.
- Girola, M. F. (2007). Procesos de apropiación del espacio y sociabilidad vecinal en un gran conjunto urbano situado en la ciudad de Buenos Aires. *Anthropologica*, 25(25), 131-155.
- Girola, M. F. (2013). Procesos de heterogeneización y homogeneización socio-residencial desde una perspectiva etnográfica: reflexiones en torno a la constitución de urbanidad en una vivienda social de la ciudad de Buenos Aires. En M. Carman, N. Vieira da Cunha y R. Segura (eds.), *Segregación y diferencia en la ciudad*. Quito: Flacso.
- Graeber, D. (2015). *The Utopia of Rules: On Technology, Stupidity, and the Secret Joys of Bureaucracy*. Brooklyn: Melville House.
- Graves, E. M. (2010). The structuring of urban life in a mixed-income housing "community". *City and Community*, 9, 109-131. doi: 10.1111/j.1540-6040.2009.01305.x
- Guevara, M. R., Guevara, J., Escallón, C. y Vargas, H. (2013). Analysing the Colombian Low-Income Housing Megaprojects from a Managerial Perspective. Recuperado de <https://bit.ly/3pIoVIz>
- Harvey, D. (1996). *Justice, nature and the geography of difference*. Cambridge: Blackwell.
- Humphrey, C. (1988). No place like home in anthropology: The neglect of architecture. *Anthropology Today*, 4(1), 16-18. doi: 10.2307/3032875
- Hurtado-Tarazona, A. (2018a). *Habitar como labor material y simbólica: la construcción de un mundo social en Ciudad Verde (Soacha, Colombia)* [Tesis de doctorado]. Universidad de los Andes, Bogotá.
- Hurtado-Tarazona, A. (2018b). Issues of Legitimacy among Social Housing Residents in Soacha, Colombia. *Urbanities*, 8, 38-41.

- Hurtado-Tarazona, A. (2019). Privatization of Urban Governance and Legitimacy Disputes in a Social Housing Megaproject (Soacha, Colombia). En I. Pardo y G. B. Prato (eds.), *Legitimacy: Ethnographic and Theoretical Insights* (pp. 145-168). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Hurtado-Tarazona, A., Álvarez-Rivadulla, M. J. y Fleischer, F. (2020). The Normalization of Bogota Social Housing Residents. Class Tensions in Third World Urban Peripheries. *City and Society*, 32(3), 624-648. doi: doi.org/10.1111/ciso.12338
- Ingold, T. (2000). *The perception of the environment: essays in livelihood, dwelling and skill*. Londres: Routledge.
- Kopper, M. (2016). Minha Casa, Minha Vida: experts, sentidos de classe e a invenção do “mercado” da casa própria no Brasil contemporâneo. *Horizontes Antropológicos*, 45(22), 185-215.
- Lefebvre, H. (1991). *The Production of Space*. Oxford: Basil Blackwell.
- Low, S. (2014). Spatialities: The rebirth of urban anthropology through studies of urban space. En D. M. Nonini (Ed.), *A Companion to Urban Anthropology* (pp. 13-27). Nueva Jersey: John Wiley and sons.
- Massey, D. (2005). *For Space*. Londres: Sage.
- McPherson, M., Smith-Lovin, L. y Cook, J. M. (2001). Birds of a Feather: Homophily in Social Networks. *Annual Review of Sociology*, 27(1), 415-444. doi: 10.1146/annurev.soc.27.1.415
- Mena Romaña, E. M. (2011). Habitabilidad de la vivienda de interés social prioritaria en el marco de la cultura. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 4(8), 206-314.
- Miller, D. (2005). *Materiality*. Durham: Duke University Press.
- Moreno Luna, C. A. y Rubiano Bríñez, M. (2014). Segregación residencial y movilidad cotidiana en el contexto metropolitano. Un estudio a partir de las relaciones Bogotá-Soacha. *Territorios*, (31), 133-162.
- Muyeba, S. y Seekings, J. (2011). Race, attitudes and behaviour in racially-mixed, low-income neighbourhoods in Cape Town, South Africa. *Current Sociology*, 59(5), 655-671. doi: 10.1177/0011392111408679
- Niño, S. (1994). Tres barrios de diferente origen. Un análisis a partir de sus pobladores. En J. Arturo (ed.), *Pobladores urbanos* (pp. 280-311). Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología.
- Ortiz, C., Torres, C. y Acebedo, L. F. (2014). Macroproyectos de interés social nacional: la tensión entre la política nacional de vivienda y el ordenamiento territorial municipal. Recuperado de <https://bit.ly/3o8UBGX>

- Pardo, I. (2019). Governance without legitimacy: an Italian conundrum of democracy. En I. Pardo y G. B. Prato (eds.), *Legitimacy: Ethnographic and Theoretical Insights* (pp. 57-82). Nueva York: Palgrave Macmillan. Doi: Pardo, I. (2018). Governance Without Legitimacy: An Italian Conundrum of Democracy. *Legitimacy*, 57-82. doi: 10.1007/978-3-319-96238-2\_3
- Parias, A. (2012). Configuración urbana y vivienda popular en Bogotá en la segunda mitad del siglo XX. En M. Ángel y M. O'Byrne (comps.), *Casa+casa+casa =¿Ciudad? Germán Samper: una investigación en vivienda* (pp. 74-87). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (2004). El problema de vivienda de los “con techo”. *Eure*, 30(91), 53-65.
- Salcedo, A. y Zeiderman, A. (2008). Antropología y ciudad: hacia un análisis crítico e histórico. *Antípoda*, 7(7), 63-97.
- Saldarriaga Roa, A. y Carrascal, R. (2006). *La vivienda social en Colombia*. Bogotá: Corona.
- Segura, R. (2019). Convivialidad en ciudades latinoamericanas. Un ensayo bibliográfico desde la antropología. Recuperado de <https://bit.ly/3pJMiS9>
- Serje, M. (2011). Los dilemas del reasentamiento: introducción a los debates sobre procesos y proyectos de reasentamientos. En M. Serje y S. Anzellini (eds.), *Los dilemas del reasentamiento* (pp. 17-42). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Simmel, G. (2005). The Metropolis and Mental Life. En J. Lin y C. Mele (eds.), *The Urban Sociology Reader* (pp. 23-31). Nueva York: Routledge.
- Small, M. L. (2017). *Someone to Talk to*. Nueva York: Oxford University Press.
- Soja, E. (1989). *Postmodern geographies: The reassertion of space in critical social theory. History of European Ideas*. Londres: Verso.
- Téllez Vera, M. (2008). Arquitectura y vida barrial en la Ciudadela Colsubsidio. El proyecto imaginado y el proyecto habitado. *Revista de Arquitectura*, (11), 12-29.
- Wilk, R. R. (1989). Houses as Consumer Goods. En H. J. Rutz y B. S. Orlove (Eds.), *The Social Economy of Consumption* (pp. 297-322). Lanham: University Press of America.
- Wirth, L. (1938). Urbanism as a Way of Life. *American Journal of Sociology*, 44(1), 1-24.

**El proyecto de vivienda de interés social  
prioritaria (VISP) Las Gardenias como  
escenario de reformulación del conflicto en  
contextos urbanos**

*Cristian Arrieta Morales\**

Entre 2010 y 2018, el presidente colombiano Juan Manuel Santos Calderón puso en marcha en el país una política pública enmarcada en una estrategia de “*ciudades amables y sostenibles para la equidad*” que, fundamentándose en una concepción integral de desarrollo urbano, privilegiaba las herramientas de planificación territorial y la articulación de sectores considerados claves por el gobierno para el desarrollo económico nacional<sup>1</sup> (vivienda, agua potable, saneamiento básico y movilidad urbana) a partir de las denominadas “actuaciones urbanas integrales” (DNP, 2014, p. 69).

---

\* Abogado de la Universidad Libre. Especialista en Ciencias Penales y Criminológicas, Universidad Externado de Colombia. Estudiante de la Maestría en Estudios Culturales Latinoamericanos, Pontificia Universidad Javeriana. Integrante del Semillero ESMACIT (Estudios Sociales del Medio Ambiente, la Ciencia y la Tecnología), adscrito al Grupo de investigación Territorio, Medio Ambiente y Desarrollo, Universidad del Atlántico. Correo electrónico: [carrietasiete@gmail.com](mailto:carrietasiete@gmail.com)

<sup>1</sup> Autores como Ardila (2013, p. 111) acuñan el término de “locomotora de vivienda”, en referencia a las locomotoras propuestas por el gobierno Santos como ejes articuladores de la política de desarrollo nacional: innovación, agropecuaria, vivienda, minero-energética e infraestructura.

Estas actuaciones concibieron la vivienda como eje articulador del sistema<sup>2</sup>. En este sentido, el desarrollo normativo de la política, a través de la Ley 1450 de 2011, estableció en su artículo 117, parágrafo 1, un tipo especial de vivienda: la vivienda de interés social prioritaria, cuyo valor máximo se fijó en 70 salarios mínimos legales mensuales vigentes<sup>3</sup>, la cual impulsó la estrategia de articulación de actuaciones urbanas integrales al posibilitar el desarrollo más expedito de unidades habitacionales a bajo costo<sup>4</sup>, alrededor de las cuales se concibieron sistemas de vías y espacios públicos.

Posteriormente, este instrumento sería objeto de desarrollo legislativo, con el propósito de armonizarlo con la agenda pública del gobierno en materia de reconocimiento a las víctimas del conflicto armado y reinserción social (contenida principalmente en la Ley 1448 de 2011 y su Decreto reglamentario 4800 de 2011)<sup>5</sup>, en virtud de lo cual se expidieron normas como la Ley 1537 de 2012 que contenía una serie de lineamientos para facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda, definiéndose como objeto de la ley en su artículo 1º el señalamiento de competencias para la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social y proyectos de vivienda de interés prioritario destinados a las familias de menores recursos, la promoción del desarrollo territorial así como incentivar el sistema especializado de financiación de vivienda.

Del mismo modo, mediante el Decreto 2640 de 2012, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio dispuso como criterio de focalización para

<sup>2</sup> Esta visión respondió al desarrollo normativo constitucional colombiano: la Carta Política de 1991 consagró en su artículo 51 el derecho a la vivienda digna y obligó al Estado a fijar condiciones necesarias para la efectividad de este derecho y a promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

<sup>3</sup> El salario mínimo legal mensual vigente para el año 2011 en Colombia correspondía a \$535,600 (El País, 2011), que a día de hoy equivaldría, en promedio, a unos 134 dólares.

<sup>4</sup> De hecho, el artículo 117 de la Ley 1450 de 2011 forzaba también a las entidades territoriales que financiaban vivienda, en los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6, a hacerlo en vivienda de interés social prioritario; con lo cual la priorización de construcción de vivienda a bajo costo se constituyó en una práctica habitual de los entes territoriales.

<sup>5</sup> Como insumo de contexto es importante precisar que el presidente Santos fue galardonado con el Premio Nobel de Paz en 2016 en atención a sus esfuerzos por lograr un acuerdo de paz en Colombia, los cuales se materializaron con la suscripción de un Acuerdo de Paz con las FARC-EP (Casey, 7 de Octubre de 2016)

el acceso al subsidio familiar de vivienda en especie para áreas urbanas a los hogares que tuvieran como miembro del grupo familiar a un soldado, infante de marina regular o auxiliar de policía, activo o retirado, herido en combate o en actos de servicio, que se encontrara en estado de vulnerabilidad por carecer de recursos y no contar con una solución habitacional digna. Aunado a ello, mediante la Resolución 0502 de 2012, emanada del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se estableció la distribución de cupos de recursos para cien mil subsidios familiares de vivienda en especie; en lo que popularmente se conoció como el programa de las cien mil viviendas del gobierno Santos, liderado por el entonces Ministro de Vivienda German Vargas Lleras<sup>6</sup>. Distribución que sería finalmente objeto de actualización mediante los decretos 2164 de 2013 y 2726 de 2014, expedidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, los cuales a partir de la premisa en torno a la cual la reparación integral a las víctimas del conflicto armado debía ser adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva, adoptaron mecanismos que permitían el acceso a la vivienda de interés social y prioritario de las víctimas del conflicto, incluyendo dentro de los órdenes de priorización de potenciales beneficiarios del programa, a aquellos ciudadanos incluidos en el registro único de víctimas (RUV) de la Unidad de Víctimas.

En este orden de ideas, además de una propuesta teórica de articulación urbana, la política de vivienda del gobierno se constituyó simultáneamente en (i) un instrumento de reparación integral para las víctimas del conflicto armado y (ii) en una política de acceso a vivienda para los miembros de la fuerza armada y los reinsertados de los procesos de negociación de paz adelantados por el ejecutivo nacional, con lo cual adquirió una dimensión plurisignificativa como política pública social (Muñoz Mora, 2016). Es en este escenario en el cual se enmarca el presente capítulo y, en general, la investigación propuesta, la cual busca realizar una aproximación a los proyectos de vivienda de interés social y prioritario impulsados por parte del gobierno colombiano en el territorio nacional, a partir de una descripción etnográfica de los posibles *enlaces* existentes entre los *actores* que habitan dichos entornos;

---

<sup>6</sup> El Programa de cien mil viviendas recibe cobertura y seguimiento oficial del Gobierno nacional a través del sitio web del Ministerio de Vivienda, el cual puede consultarse en: <http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/programas/100-mil-viviendas-gratis>

para realizar consecuentemente un acercamiento crítico a los procesos administrativos de registro, atención y orientación para la población víctima del conflicto armado colombiano; utilizando para ello como caso de estudio la urbanización Las Gardenias en la ciudad de Barranquilla.

## **Metodología**

La investigación desarrollada se definió como de tipo mixto en tanto se hace uso para su desarrollo de los métodos cualitativo y cuantitativo y descansa en el campo teórico de la sociología del espacio y los estudios urbanos contemporáneos.

Metodológicamente, se acogieron herramientas propias de la etnografía, como la observación participante, la entrevista semiestructurada y la cartografía social del espacio urbano, así como de herramientas cuantitativas de estadística y muestreo en bases de datos, orientadas hacia la descripción de enlaces entre actores con el propósito de describir a la urbanización Las Gardenias como un escenario de reformulación del conflicto armado colombiano. El desarrollo de la investigación comprendió dos etapas: una primera etapa que se denominó mapeo de enlaces y actores a partir de información disponible en medios abiertos<sup>7</sup> y una segunda etapa que se denominó trabajo en campo.

El mapeo de enlaces y actores a partir de información disponible en medios abiertos, que se desarrolló entre los meses de julio de 2018 y agosto de 2019, comprendió una investigación previa llevada a cabo mediante consulta directa en páginas web de medios de comunicación (El Heraldo, El Tiempo, El Espectador y Zona Cero), construcción de hipótesis de trabajo y búsqueda selectiva en bases de datos especializados (Google académico y Proquest) así como mediante consultas formales a través de derechos de petición a entidades gubernamentales como el DANE, Findeter, DNP y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Concomitante con esta labor, se desarrolló un análisis, confrontación y sistematización de la información disponible a partir de la construcción de

---

<sup>7</sup> Para efectos de la investigación se entendió como medio abierto cualquier sistema de información al que pudiese acceder el investigador sin necesidad de realizar trabajo en campo.

un cuaderno de trabajo. La segunda etapa, de trabajo en campo, comprende una línea temporal de seis meses que tuvo como fecha de inicio formal el mes de septiembre de 2019 y que busca la descripción etnográfica del escenario a efectos de confrontar las hipótesis previamente formuladas<sup>8</sup>.

### **Marco teórico**

Se alude al concepto de enlaces y actores a partir de la propuesta de Latour (2008) quien es necesario conectar a un actor con “lo que lo hace actuar” pues “cuantos más enlaces tiene, tanto más existe”. Para Latour (2008) el “actor-red” es aquello a lo que “una red extensa de mediadores con forma de estrella que entran y salen de él hace actuar” (p. 308). En sus palabras:

[Al actor-red] sus muchos vínculos le dan existencia: los enlaces vienen primero, los actores, después. (...) Desde ahora, cuando hablemos de actor siempre deberemos agregar la gran red de enlaces que lo hacen actuar. En cuanto a ‘emancipación’, no significa estar ‘liberado de ataduras’ sino bien-enlazado (Latour, 2008, p. 309).

Del mismo modo, se privilegia el uso del método etnográfico a partir de la propuesta de Geertz referenciada por Rodríguez Jiménez (2012) que la conciben como “una herramienta analítica de la complejidad de los fenómenos sociales” (p. 229). Así, se hace uso de este método como un “ejercicio interpretativo” por parte del autor respecto de la profundidad del contexto y la realidad descrita, así se implica tanto con el medio como con los actores (Rodríguez Jiménez, 2012).

Si bien la descripción etnográfica de la presente investigación se nutre de la propuesta de Latour (2008) para identificar actores y enlaces, el horizonte de la intervención se sitúa en la propuesta teórica de Hirschman (1978) en relación con el conflicto en comunidades. Según la propuesta del autor en cuestión, cuando se presenta una controversia en una determinada organización, sus miembros pueden tomar uno de dos cursos posibles de acción: expresar su descontento mientras se mantienen en el grupo con la esperanza

---

<sup>8</sup> Para la fecha de presentación del presente documento, la aplicación y sistematización de instrumentos se encontraba en curso, motivo por el cual no se detalla el número de entrevistas y visitas desarrolladas ni el total de la población objeto de la investigación.

de mejorar el asunto (la voz) u optar por salir de la organización e irse a otra parte (la salida)<sup>9</sup>.

En la propuesta teórica de Hirschman (1978) la salida no se encuentra condicionada exclusivamente por factores relativos al medio como la disponibilidad de recursos, sino que puede obedecer a características particulares de algunos grupos, en donde se la concibe como una consecuencia del disenso frente a las figuras de autoridad, de fricciones en las relaciones humanas, del proceso de asentamiento urbano o de la autonomía dada al individuo para elegir la permanencia en una comunidad.

Hirschman (1978) precisa que en pequeñas sociedades apátridas (*stateless*) la capacidad de salir tiene la doble función de diluir conflictos y de asegurar así un continuo proceso de elisión que ayuda a mantener la condición de *no Estado*. Para el autor, este tipo de arreglos políticos mantienen la estabilidad del no Estado ante la promesa de recursos para la satisfacción de necesidades básicas, a coste de la voz y la necesaria contradicción con las ideas hegemónicas (Hirschman, 1978).

En sus palabras, la práctica de la salida es autorreconfortante (*self-reinforcing*) para el sistema mismo, en la medida que “una vez que este mecanismo de evasión para tratar con las disputas o ventilar las insatisfacciones esta visiblemente disponible, la contribución de la voz –que es derivada del proceso político– a estos asuntos tiende a ser y permanecer limitada” (Hirschman, 1978, p. 95)<sup>10</sup>. En este sentido, invita a considerar las formas emergentes de propiedad como agentes capaces de forzar la autoexpatriación, en la medida que la inequidad en el acceso a mecanismos de salida conlleva a la *ghetoniación* de territorios y la ruina parcial de las grandes ciudades (Hirschman, 1978).

<sup>9</sup> Santiso (2000) realizando una relectura de Hirschman sostiene que en su teoría la salida y la voz no son “fenómenos estrictamente contradictorios ni respuestas automáticamente excluyentes entre sí, sino respuestas adaptativas o reactivas que pueden combinarse e incluso reforzarse mutuamente” (p. 102).

<sup>10</sup> Este tipo de fenómenos evasivos han sido abordados profusamente por la literatura especializada en la forma de los conflictos territoriales o autonómicos (como el caso de Cataluña frente a España, en donde la salida se ofrece entre los líderes políticos como una solución práctica frente al dialogo nacional unificador) o en las consecuencias de la libre circulación de capitales y la globalización sobre la capacidad estatal para la imposición de tributos (sugiriendo que los grandes capitales pueden irse de los territorios en donde vean amenazada su autonomía).

No obstante lo anterior, cuando se presenta la *salida* de la comunidad de un número considerable de personas descontentas, se hace comparativamente seguro abrir el sistema a un gran número de aquellos que permanecen dentro: así, aun cuando parezca contradictorio, la autoemigración hace posible un proceso de democratización y liberalización (Hirschman, 1978). Es aquí donde la propuesta teórica de Hirschman se hace relevante para la presente investigación. Hirschman (1994), a partir de una aproximación crítica a la propuesta de Dubiel (1992) y Gauchet (1980), sostiene que:

la integración de las sociedades modernas es el resultado de experimentar y de algún modo manejar una variedad de conflictos y que, en este sentido, el milagro democrático sucede cuando en una democracia seres humanos y grupos sociales pasan por toda clase de movimientos y confrontaciones de entrada y salida y terminan construyendo a su propia manera un “orden democrático cohesivo”. (p. 206)

Hirschman (1994) sostiene que esta clase de cohesión solo se logra a través de conflictos que puedan dejar un residuo positivo de integración (pegamento) y no respecto de aquellos que puedan quebrar la sociedad en sí misma (solvente). Precisando, en últimas, que los más grandes conflictos tienden a fortalecer en mayor medida a las sociedades. Los conflictos así entendidos surgen habitualmente a partir de inequidades sociales que, en sociedades con libertad de expresión y asociación, tienden a movilizar a quienes están inmediatamente afectados por estos asuntos como a aquellos ciudadanos que son más o menos sensibles a compartir sentimientos acerca de la justicia social, instando a unos y otros a negociar y discutir de manera genuina sobre el interés público. El conflicto se advierte entonces, a partir de la propuesta del autor, como un pilar esencial de la sociedad, que nunca desaparece realmente, sino que se reformula, a partir de las dinámicas sociales y de mercado, el cual tiende a forzar a los miembros de la comunidad a elegir entre la voz o la salida (Hirschman, 1994).

### **Presentación del caso de estudio**

La urbanización Las Gardenias (en adelante, Las Gardenias) es un proyecto de vivienda de interés social y prioritario, que descansa en una propuesta urbanística para un área neta urbanizable de 235,321.51 metros cuadrados (m<sup>2</sup>), ubicado en el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, en la localidad Suroccidente, barrio El Bosque. El proyecto está identificado

con nomenclatura Carrera 6 No 96-159, matrícula inmobiliaria 040-26839 y referencia catastral 01.09.0688.0001.000. Es un proyecto construido por la Unión Temporal Equipo Universal S. A. y urbanizado por la Unión Temporal Havivir (Curaduría Urbana 1, 2012).

Las Gardenias comprende nueve manzanas urbanizables (que equivalen aproximadamente a siete mil m<sup>2</sup> por manzana) y se encuentra organizada estructuralmente en conjuntos residenciales cerrados de veinte a treinta y cinco torres con cinco pisos cada uno, salones comunales y parques verdes. Cada vivienda consta de dos alcobas, sala-comedor, baño, cocina y zona de ropas. El proyecto contempló y urbanizó 4,080 viviendas con un área promedio de 41,32 m<sup>2</sup> por vivienda (FINDETER, 2019). La propuesta urbanística aprobada contempló un rango de densidad de 181 viviendas por hectárea neta urbanizable (Curaduría Urbana 1, 2012). Las viviendas del proyecto se construyeron a través del sistema industrializado de concreto, con formalería alemana, por cuanto resultaban livianas, y permitían avanzar más rápidamente además de ofrecer un acabado más liso (Argos, 2013). En terreno, se realizó el montaje de una planta móvil de concreto premezclado, con una capacidad instalada de 32,50 m<sup>3</sup>/h, se construyeron doce unidades habitacionales diarias, al tiempo que se diseñaron concretos superfluidos de 3,000 psi para sistemas industrializados muro placa, con asentamientos de 9+-1” (Argos, 2013).

Las Gardenias privilegia arquitecturalmente las zonas comunes construidas sobre asfalto al tiempo que presenta una propuesta paisajística en donde las áreas verdes se encuentran cercadas por bloques de cemento estandarizados y simétricos. La urbanización no cuenta con servicio de administración ni vigilancia privada. Siendo esta una propuesta estilística coincidente con el promedio de proyectos de vivienda de interés social prioritaria a nivel nacional en donde “el espacio público es un concepto ausente”. Al ser cuestionado por algunos académicos sobre este asunto, en el año 2014 el viceministro de vivienda, Guillermo Herrera, zanjó la controversia al señalar: “más allá de que esté o no bonito para algunos urbanistas, en Colombia nunca se había hecho un programa como este” (Correa *et al.*, 2014).

Para el desarrollo de Las Gardenias, el Fondo Nacional de Vivienda adelantó un proceso de selección regulado por derecho privado respecto de la sociedad fiduciaria con la que se celebraría el contrato de fiducia mercantil

para la ejecución del programa de vivienda gratuita, quedando elegida la propuesta presentada por Fiduciaria Bogotá S. A. (FINDETER, 2019), la cual adelantó la Convocatoria 005 Programa de Vivienda Gratuita Fidubogotá-Atlántico<sup>11</sup>, en cuya primera etapa<sup>12</sup> fue seleccionado para financiación y ejecución el proyecto presentado por la Unión Temporal Havivir correspondiente a la Urbanización Las Gardenias (FIDUBOGOTA, 2012, p. 5).

Como quiera que la política pública del gobierno Santos contemplaba una actuación urbana integral, adjunto al proyecto de vivienda se concibieron espacios públicos de la siguiente manera: (i) un centro de desarrollo infantil (CDI) con capacidad para la atención de 300 niños y niñas entre los tres y los sesenta meses, diseñado con infraestructura en dos niveles con diecisiete aulas y zonas de juegos; (ii) un megacolegio con capacidad para 960 alumnos, diseñado con infraestructura en tres niveles; (iii) un parque recreo con una cancha de futbol, *skate park*, dunas, senderos y amoblamiento, (iv) un CAI y (v) una biblioteca pública (El tiempo, 2016; FINDETER, 2019). El sector privado ha contemplado la construcción en sector aledaño de un centro comercial de 49,000 metros cuadrados distribuidos en dos niveles comerciales, con 180 locales y 700 parqueaderos (El Heraldo, 2016).

En el departamento del Atlántico, Las Gardenias es el proyecto de vivienda de interés social y prioritaria con mayor número de viviendas construidas (4080) y menor área promedio por vivienda (41,32 m<sup>2</sup>). Es importante resaltar también que, en el caso de los proyectos de vivienda de interés social prioritaria en el departamento del Atlántico que se desarrollaron en la primera etapa del programa de vivienda gratuita, se advierte una relación inversamente proporcional: a mayor número de viviendas construidas menor área por vivienda; la cual se replica también estadísticamente a nivel nacional (FINDETER, 2019).

---

<sup>11</sup> La documentación detallada de la convocatoria se encuentra disponible en el sitio web de Fiduciaria Bogotá destinado a vivienda gratuita: <https://www.fidubogota.com/wps/themes/html/fidubogota/convocatorias-oficiales2.html>

<sup>12</sup> La primera etapa del programa de vivienda gratuita en el departamento del Atlántico comprendió la construcción de ocho proyectos individualizados de la siguiente manera: Villas de San Pablo (Barranquilla), Las Gardenias (Barranquilla), Villa Olímpica (Galapa), Ciudadela Real del Caribe (Malambo), Urbanización Villa Nerys (Palmar de Varela), Urbanización Villa Carolina (Repelón), Urbanización La Florida (Sabanalarga) y Nueva Esperanza (Soledad).

Al margen de ello, al comparar el proyecto Las Gardenias con el universo de proyectos aprobados a nivel nacional en la primera etapa del programa de vivienda gratuita que contemplaron construcción superior a 1,000 viviendas, se evidencia que es el proyecto con mayor número de viviendas de interés social prioritaria construidas en el país y el quinto en términos de menor área por vivienda del país.

Al 19 de julio de 2019, se habían asignado en la ciudad de Barranquilla 4,896 subsidios por parte del Fondo Nacional de Vivienda para la adquisición de vivienda gratuita, en el marco de los proyectos de vivienda de interés social prioritaria a nivel distrital, distribuyéndose la asignación demográficamente como se muestra en la tabla 5.1.

**Tabla 5.1**

*Distribución demográfica de hogares beneficiarios de vivienda gratuita en Barranquilla.*

Total asignado	Madres jefas de hogar	Hombres jefes de hogar	Mayor de 65 años	Discapacitados	Indígenas	No reporta caracterización demográfica <sup>13</sup>
4896	1155	889	143	51	3	2241

*Nota:* Tomado de Minvivienda (2019).

De acuerdo con esta caracterización se puede advertir que estadísticamente, del total de hogares que reportan datos demográficos, el 51,54 % se encuentra liderado por una madre cabeza de familia, siendo este el grupo mayormente beneficiado con la vivienda gratuita, por encima de población indígena (0,13 %), discapacitados (2,28 %), adultos mayores (6,38 %) u hogares con jefatura de hogar liderado por un hombre (39,67 %).

Al ser requerido sobre la manera como se realizó la distribución y asignación de los subsidios para el otorgamiento de vivienda gratuita en el Atlántico, Minvivienda (2012a) precisa que los hogares beneficiarios fueron seleccionados por el Departamento para la Prosperidad Social de los listados o bases de datos proporcionados por: (i) la red para la superación de la

<sup>13</sup> Esta cifra es un cálculo propio del autor y corresponde a una resta en donde el minuendo es la suma aritmética de las variables caracterizadas (madres jefas de hogar, hombres jefes de hogar, mayor de 65 años, discapacitados e indígenas) y el sustraendo es la variable total asignado.

pobreza extrema UNIDOS; (ii) del sistema de identificación para potenciales beneficiarios de los programas sociales –SISBEN III; (iii) del registro único de población desplazada –RUPD; y (iv) de hogares damnificados por desastre natural, calamidad pública o emergencia y aquellos hogares localizados en zonas de alto riesgo, no mitigable, registros en los censos elaborados por los consejos municipales de gestión del riesgo de desastres.

El orden de priorización para la asignación de subsidios, presentado por Minvivienda (2012a), permite establecer que la diversidad o reconocimiento étnico o la condición de discapacidad representaron un orden de jerarquía o prioridad en la asignación de vivienda en Las Gardenias y que las mismas se supeditaron la condición de población desplazada u hogar damnificado del núcleo familiar<sup>14</sup>. Es importante destacar que la condición de desplazamiento forzado se constituyó en el principal referente para la caracterización, selección y priorización de la entrega de la unidad habitacional.

Para acceder al subsidio, se requería de los potenciales beneficiarios la participación en una convocatoria de selección especial adelantada a través de las cajas de compensación familiar, en donde se exigían como requisitos de postulación: (i) estar en situación de desplazamiento forzado por la violencia, en los términos del artículo 1 de la Ley 387 de 1997, y (ii) estar inscrito en el registro único de población desplazada, que administraba el Departamento para la Prosperidad Social (Minvivienda, 2012b). La calificación de cada hogar, una vez presentada la postulación, dependía de un puntaje asignado teniendo en cuenta el tipo de solución de vivienda a la que se deseaba acceder<sup>15</sup>, el número de miembros de hogar, la vulnerabilidad étnica (indígena-afrocolombiano), condición de mujer jefa de hogar, tiempo de desplazamiento y vinculación a un plan de acción zonal.

---

<sup>14</sup> En el formulario de postulación para acceso a la vivienda se incluía, no obstante, la obligación de indicar “vulnerabilidad étnica” identificando si dentro de los miembros del hogar alguno se autorreconocía como indígena o afrocolombiano (Minvivienda, 2012b).

<sup>15</sup> El potencial beneficiario podía acceder a un subsidio familiar de vivienda en cuatro modalidades: 1) adquisición de vivienda nueva o usada [que era el programa en sí mismo], 2) construcción en sitio propio, 3) mejoramiento de vivienda y 4) arrendamiento de vivienda (Minvivienda, 2012b).

Una vez asignado el subsidio, y posteriormente adjudicada formalmente la vivienda, el artículo 2.1.1.2.6.2.3. del Decreto 1077 de 2015 imponía a los beneficiarios del subsidio una serie de obligaciones entre las que se destacaban destinar el inmueble recibido para vivienda como uso principal, mantener la vivienda asignada en condiciones de habitabilidad y salubridad y no destruirla o desmantelarla total ni parcialmente, así como residir en ella por el término mínimo de diez años contados desde la fecha de su transferencia absteniéndose de arrendar o entregar la misma a título de comodato, total o parcialmente, por el mismo término.

En el caso de los militares y exservidores de la fuerza pública, la selección y priorización de la población se realizó directamente a través del Ministerio de Vivienda. Se reportó al 22 de diciembre de 2017 la entrega de vivienda a 444 familias de esta población priorizada (Minvivienda, 2017)<sup>16</sup>. Respecto de la población desmovilizada, la asignación de soluciones habitacionales se realizó a través del Ministerio de Agricultura, reportándose, a corte 19 de diciembre de 2019, la asignación de 501 subsidios de vivienda a personas desmovilizadas (Olaya, 2019)<sup>17</sup>.

Como quiera que los datos ofrecidos para estos grupos poblacionales (desmovilizados y miembros de la fuerza pública) no se encuentran estandarizados ni son de acceso público, resulta imposible establecer con absoluta certeza el número de núcleos familiares con dicha caracterización en Las Gardenias. No obstante, es claro en el desarrollo del trabajo de campo que son una población inmersa en el desarrollo del programa y constituyen población activa en el territorio habitado pese a su ausencia en el muestreo o estadística oficial.

En relación a la dinámica de ocurrencia de hechos delictivos en Las Gardenias, es importante reseñar que aun cuando las estadísticas oficiales<sup>18</sup> no

---

<sup>16</sup> Se aclara que no existe un reporte oficial de la cantidad de unidades habitacionales entregadas a esta población priorizada ni una caracterización demográfica oficial.

<sup>17</sup> Se aclara que no existe un reporte oficial de la cantidad de unidades habitacionales entregadas a esta población priorizada ni una caracterización demográfica oficial.

<sup>18</sup> Melamed *et al.* (2019) desarrollaron a instancias del Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Universidad del Norte un análisis del contexto delictual en el ámbito territorial del Distrito de Barranquilla con corte en 2019 en donde no se incluye la variable de lugar de ocurrencia del hecho delictivo al referenciar el número de delitos ocurridos en la ciudad de Barranquilla. Del mismo modo, los sitios web dispuestos

presentan una georreferenciación en acceso abierto que permita determinar con exactitud el número de delitos reportados cuya ocurrencia se sitúa en la urbanización, se ha logrado establecer por parte de la Policía Nacional que la localidad suroccidente, en la cual se asienta Las Gardenias, es la más violenta de la ciudad (Observatorio del delito, 2015).

Asimismo, a partir de la caracterización por georreferenciación del delito de homicidio en el Distrito de Barranquilla, pudo establecerse que al interior de la localidad suroccidente, el barrio El Bosque, en donde se ubica *Las Gardenias*, reportó el mayor número de homicidios en la ciudad durante los años 2014 y 2015 con un total de 57 homicidios (Observatorio del delito, 2015).

La dinámica delictiva en Las Gardenias ha sido objeto de reseña por los medios de comunicación, en los que se le asocia con riñas frecuentes entre pandillas y criminalidad económica (hurtos de menor cuantía) (Caracol Radio, 2018; El Heraldó, 2019; Jaraba, 2018). No obstante, el día 5 de febrero de 2020, se reportó en prensa un caso ilustrativo de patrón criminal en virtud del cual a raíz de una serie de extorsiones y amenazas sistemáticas por parte del Bloque Central Renacer y la banda criminal Los Papalopez, sesenta familias de Las Gardenias habrían abandonado sus viviendas en lo que se denominó un “desplazamiento urbano” (El Heraldó, 2020).

En síntesis, la justificación de la elección de Las Gardenias como caso de estudio deriva de la relevancia en términos de visibilidad frente al desarrollo de programa de vivienda gratuita (al ser el proyecto con mayor número de viviendas construidas en el país) así como respecto de la caracterización de la población que habita el territorio, evidenciándose la convivencia de todos los actores y actantes en conflicto y de las dinámicas demográficas, delictivas y poblacionales que derivan de este escenario y que resultan de especial connotación en la órbita de lo nacional.

---

por la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, para la divulgación de censos delictivos y datos abiertos de hechos delictivos, no incluyen la variable de lugar de ocurrencia del hecho delictivo al referenciar el número de delitos ocurridos en la ciudad de Barranquilla.

## **Sistematización de resultados a partir de la descripción de actores y enlaces**<sup>19</sup>

La observación participante del espacio habitado en *Las Gardenias* permite advertir unos procesos de formación de grupos<sup>20</sup> que tienen lugar en por lo menos tres etapas dotadas de cierta visibilidad pública: una primera etapa, que puede denominarse de victimización, en el marco de la cual tiene ocurrencia un hecho victimizante (el conflicto armado, heridas de combate contra la fuerza pública o la discapacidad) en virtud de la cual el actor adquiere la connotación de población potencialmente beneficiaria del programa; una segunda etapa, de selección y adjudicación de proyectos de vivienda, en donde interactúan el Estado y los potenciales beneficiarios de los proyectos; y una tercera etapa, que puede denominarse de habitación y asentamiento, en donde interactúan los beneficiarios de los proyectos, los actantes y una serie de actores externos.

Sobre la primera etapa del proceso de formación de grupos, y sin querer reducir a un par de líneas la dimensión de un conflicto que trasegó por cerca de 50 años en el país, esta investigación se nutre de aproximaciones de científicos sociales; entendiendo que estos, de acuerdo con la propuesta de Latour (2008) “hace[n] existir, durar, descomponerse o desaparecer al grupo”<sup>21</sup> (p. 56).

El Grupo de Memoria Histórica (en adelante, el GMH) estableció que el conflicto armado colombiano configuró como rasgo común, aun a pesar de la heterogeneidad de los actores en conflicto, una dinámica de violencia de alta frecuencia y baja intensidad, cimentada en el uso, por parte de los

---

<sup>19</sup> El presente acápite se nutre de la propuesta de Latour (2008) sobre la incertidumbre acerca de la formación de grupos y la naturaleza de los actores.

<sup>20</sup> Para Latour (2008) no hay grupos, solo formación de grupos. En sus palabras, debe sustituirse “la lista de agregados sociales (tarea imposible) con la lista de elementos siempre presentes en las controversias acerca de grupos (tarea mucho más simple). Esta segunda lista sin duda es más abstracta dado que se refiere al trabajo necesario para delinear cualquier agrupamiento, pero también genera muchos más datos dado que cada vez que se alude a un nuevo agrupamiento, el mecanismo de fabricación necesario para mantenerlo vivo se hará invisible y por tanto rastreado” (Latour, 2008, p. 52)

<sup>21</sup> Como lo anticipa Latour (2008), entre los muchos voceros que hacen posible la definición durable de los grupos, deben incluirse los científicos sociales, pues “para ensamblar lo social se necesita de todas las manos” (p. 56).

distintos actores armados, de estrategias de invisibilización, ocultamiento o silenciamiento a la población civil. Para el GMH los ataques sistemáticos a epicentros urbanos se utilizaron y justificaron, de manera premeditada, como una estrategia de doble vía que buscaba, en principio, el aniquilamiento de ciertas poblaciones a las cuales se percibía como “una prolongación del enemigo”, bajo el estigma de constituir su “base social” y, posteriormente, la construcción de una relación particular con ciertas comunidades, a las cuales se identificaba como fuente de respaldo político, económico, moral y logístico, con trascendental incidencia en el resultado final del conflicto (GMH, 2013). Aunado a ello, el fenómeno de desplazamiento forzado que conllevaron las acciones de los actores en conflicto contribuyó a que entre el 2003 y el 2012, un total de 2,729,153 de personas fueron desplazadas de sus viviendas, siendo forzadas a habitar territorios urbanos trasladando el conflicto de áreas rurales a contextos urbanos.

En este punto, y en lo que atañe concretamente al proceso de formación de grupos, Pécaut (2015) propone la lectura del conflicto armado “como un acontecimiento político y social marcado por rupturas y permanencias, determinadas no por la trascendencia de los eventos históricos involucrados sino por la convergencia, continua e intermitente, de distintos actores” (p. 1). Para Pécaut (2015) es posible hablar de una reformulación del conflicto colombiano en contextos urbanos, en tanto los actores han presentado transformaciones considerables, en términos de interés, expectativas y medios de acción.

En una segunda etapa de la formación de grupos, el Estado se forma ficcionalmente<sup>22</sup> a través de la representación de las acciones desplegadas por los siguientes actores:

- El Presidente de la República, quien diseña la política pública de vivienda, determina la existencia de los proyectos e impone una visión propia al programa.
- El Congreso de la República, que desarrolla normativamente la política pública de vivienda y condiciona su existencia.

---

<sup>22</sup> La formación ficcional de *Estado* en la presente investigación hace referencia a la definición performativa de grupo a la cual alude Latour (2008) en su propuesta teórica.

- El Departamento para la Prosperidad Social, la Unidad de Víctimas y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, quienes consolidan la información en bases de datos que focalizan la población potencialmente beneficiaria y visibilizan a los actores con los cuales habrá de interactuar el Estado.
- El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, quien aplica la política pública y determina los requisitos de ingreso.
- El Fondo Nacional de Vivienda, que recibe la apropiación presupuestal y selecciona el fidecomiso donde se depositarán los recursos.
- La Fiduciaria Bogotá, que administra el fidecomiso y selecciona el operador urbanizador, así como los proyectos priorizados.
- La unión temporal Havivir, quien funge como operador urbanizador y recibe la transferencia de recursos.
- La Caja de Compensación que realiza la convocatoria para la selección de beneficiarios por sorteo previa convocatoria.

La formación y representación del Estado en esta etapa se delinea a partir del discurso de la comunidad para quienes cada una de las entidades representa un todo<sup>23</sup>. La representación de lo público en estos casos depende de la percepción del individuo para quien la cercanía con la política oficial materializa el estado en la entidad u operador que tiene en frente.

A partir de una reflexión en torno a una situación homóloga, Buchely (2015) ha sostenido, por ejemplo, que en el caso de los hogares comunitarios del ICBF la ciudadanía reconocía en la madre comunitaria la única presencia del Estado en su vida cotidiana. Esto obedece a que el alcance de las decisiones de una política pública y la dinámica de la interacción de los beneficiarios con lo público “dependen de variables contingentes que se encuentran en el último nivel de ejecución de las políticas públicas: las amistades de las agentes, sus alianzas, sus simpatías, su temperamento” (Buchely, 2015, p. 154).

El discurso del Estado y la cercanía con los ciudadanos también determina de manera concomitante la formación de otros actores: los potenciales beneficiarios del programa. Estos actores existen entonces porque el Estado

<sup>23</sup> Latour (2008) señala que “para delinear un grupo, sin importar si tiene que ser creado desde cero o simplemente actualizado, tiene que haber voceros que hablen a favor de la existencia del grupo” (p. 53).

determina su existencia a través de un proceso de caracterización, inscripción y selección. En este caso, el carácter de víctima no se encuentra determinado por la existencia del hecho victimizante sino por el reconocimiento que el Estado hace de la población focalizada para la atención.

La población beneficiaria, de estrato bajo, mayoritariamente desplazada y con jefatura de hogar encabezada por una mujer, no tiene participación activa en la delimitación de la política, no es individualizada ni representada en el discurso oficial sino a partir de su delimitación como grupo<sup>24</sup>. Como se observa en la propuesta teórica de Hirschman (1978), en este caso el Estado anula la voz e impide un disenso crítico frente al proceso de diseño del programa, lo que refuerza la supresión de individualidad y la construcción de una cultura de no Estado.

Ahora bien, el grupo se cohesiona cuando se autorreconoce como tal, lo cual en el caso de Las Gardenias tiene lugar en el momento en que los hogares potencialmente beneficiarios concurren a las entidades oficiales para inscribirse en las bases de datos y posteriormente acuden a la caja de compensación para participar en el sorteo para la asignación de los subsidios de vivienda.

El proceso de registro y atención de las víctimas supone también una barrera para el ejercicio de la política de vivienda, en la medida que condiciona su eficacia a aspectos subjetivos y logísticos. Recalde-Castañeda (2016) sostiene:

Las estrategias de atención de los funcionarios de la Unidad de Víctimas son una forma artesanal o empírica no sistemática para hacer frente a las barreras institucionales manifiestas en la sobredemanda y la falta de recursos para brindar una atención integral, siendo esta una problemática estructural del Estado, (...) [cimentada en] unas estructuras culturales cuya mirada por las víctimas está atravesada por la idea de vulnerabilidad (p. 140).

El grupo conformado por los potenciales beneficiarios adquiere una dimensión efectivamente cohesionada en la tercera etapa del programa, que comprende la habitación y asentamiento de las unidades habitacionales que les son otorgadas. Los trazos que determinan el grupo se condicionan en

<sup>24</sup> Para Latour (2008) “los grupos no son cosas silenciosas, sino más bien el producto provisorio de un clamor constante hecho de los millones de voces contradictorias que hablan acerca de lo que es un grupo y de quién corresponde a cuál” (p. 53).

tonces por la oposición hacia otros: hago parte del grupo porque no me encuentro en el espacio que el resto del distrito habita<sup>25</sup>. Esto, al margen de la asimetría que puede existir entre sus orígenes e intereses y al hecho obvio de haber sido actores en conflicto cuando se encontraban en las áreas rurales.

La expatriación, por llamarla de algún modo, condiciona la existencia del grupo: el Estado previamente ha delimitado el espacio de cohabitación del grupo y lo fuerza, a partir de la adjudicación y asignación del subsidio, a ocuparlo, sancionando legalmente a quienes lo arriendan o no lo ocupan de acuerdo a cánones o normas establecidas<sup>26</sup>. Luego, como en la propuesta teórica de Hirschman, la imposibilidad de la salida *ghetoniza* el espacio urbano: las lógicas de lo propio cercan el entorno y provocan una nueva delimitación del grupo. Surgen las padillas, la intervención de la autoridad en la forma de un Estado cercano y empiezan a tener capacidad de agencia actantes como la política oficial de vivienda y el espacio urbano que hacen actuar a los actores y les sirven de voceros<sup>27</sup>.

Ante esta crisis, en el marco del proceso de formación de grupos, el espacio habitado intenta ocuparse de sí mismo: los ciudadanos, presos del miedo, se sienten inseguros y demandan, inicial e inútilmente, de sus gobernantes la adopción de soluciones concretas para un problema que, para aquellos, parece no ser concebido como existente; al no recibir respuesta, ellos mismos imponen la ley (Perea, 2004). La cohesión del grupo sostiene Perea (2004) proviene entonces de una experiencia colectiva montada sobre el ejercicio de prácticas conflictivas. Se ofrece, desde esta perspectiva, la representación de la ciudad como una productora de esa misma violencia de la cual toma parte y que debe hacer frente a las desigualdades sociales, económicas y políticas; a modelos insostenibles de desarrollo ambiental y urbano; a la expansión y predominio de sectores económicos no estructurados ni regulados; así como a la injerencia de los propios actores armados en conflicto (ONU-Hábitat, 2013).

---

<sup>25</sup> Para Latour (2008) “siempre es por comparación con otros vínculos rivales que se destaca cualquier vínculo. De modo que por cada grupo a definir se establece también una lista de antigrupos” (p. 54).

<sup>26</sup> Cfr. Artículo 2.1.1.2.6.2.3. del Decreto 1077 de 2015.

<sup>27</sup> Para Latour (2008) “cuando se forman o redistribuyen los grupos, sus voceros buscan frenéticamente maneras de definirlos. Se marcan y delinear sus fronteras, y se hacen fijas y durables” (p. 55).

## Conclusiones

La aplicación del método etnográfico al espacio habitado en Las Gardenias evidencia cómo el conflicto armado se ha reformulado en los proyectos de vivienda de interés social y prioritario. Esta transformación se evidencia en dos etapas o estadios que resultan trascendentes. En primera medida, el conflicto eminentemente rural que gobernó la última mitad del siglo XX se ha venido transformando y recrudeciendo en la ciudad; lo cual obedece a las dinámicas de desplazamiento y reubicación de los actores en conflicto, así como de las víctimas, y que ha venido trasladándose desde la periferia hacia los cascos urbanos. El conflicto sobre la tierra y el agro, si bien continúa siendo relevante para las lógicas del conflicto armado, no es ya relevante para la lógica del conflicto urbanizado.

Posterior a este proceso, es evidente que la dinámica del conflicto en la ciudad ha variado en la medida en que el conflicto ha perdido su componente ideológico y se ha concentrado en una dinámica de exclusión, segregación y violencia de menor envergadura, lo que produce a su vez que la ciudad se encierre en sí misma.

El Estado, desde arriba, como colonizador y espectador de un escenario que no entiende, fuerza con su actuar a partir de una política pública a la formación de actores e intereses, en el marco de una estrategia mixta que, descrita desde la propuesta de Hirschman, fomenta la salida de unos a partir de la estigmatización de los entornos inseguros e inequitativos y promueve la permanencia de otros ante la no satisfacción de las necesidades básicas (principalmente económicas) que les permitan emigrar; todo ello, en el medio de un discurso de civilización ante la barbarie y represión ante la permanencia.

La investigación ha evidenciado que en el caso de estudio el conflicto nunca acaba, sino que se reformula: el proyecto de vivienda se ha constituido en un dispositivo de reformulación del mismo. En este sentido, estas propuestas de urbanización contemporánea constituyen, en esencia, una *colonización* forzada impulsada por el Estado<sup>28</sup>, la cual, al pretender la construcción de arquetipos urbanos genera una segregación y etiquetamiento social: el barrio de las víctimas, de los pobres, de los desplazados; permeando, conse-

---

<sup>28</sup> Similar al proyecto letrado promovido por los españoles frente a los indígenas, el cual conllevó a una consecuente aniquilación identitaria (Carbia, 1943).

cuentemente, la manera cómo se construye el espacio urbano, las lógicas arquitectónicas y el portafolio de servicios de las entidades oficiales.

## Referencias Bibliográficas

- Ardila, G. (2013). Locomotora de vivienda y ciudades amables y cambio climático. En M. Cárdenas y M. Rodríguez (Eds.), *Desarrollo económico y adaptación al cambio climático* (pp. 110-128). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Argos. (2013). Las Gardenias: eficiencia y calidad en la construcción de viviendas de interés social.
- Buchely, L. (2015). El activismo burocrático y la vida mundana del estado. *Revista Colombiana de Antropología*, 51, 137-159.
- Carbia, R. (1943). *Historia de la leyenda negra hispano-americana*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones de Historia.
- Casey, N. (7 de octubre de 2016). Colombia's President, Juan Manuel Santos, Is Awarded Nobel Peace Prize. *New York Times*. Recuperado de <https://nyti.ms/2KUwM7f>
- Constitución Política de la República de Colombia [Const]. 4 de Julio de 1991 (Colombia).
- Construyen centro comercial en Las Gardenias por \$140.000 millones (2 de septiembre de 2016). *El Herald*. Recuperado de <https://bit.ly/3887USl>
- Correa, P., Cuevas, A., Silva, S. y Baena, M. P. (4 de octubre de 2014). La otra cara de las viviendas gratis. *El Espectador*. Recuperado de <https://bit.ly/3o8UKdl>
- Decreto 4800 de 2011 [Presidente de la República]. Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones. 20 de Diciembre de 2011
- Decreto 2640 de 2012 [Presidente de la República]. Por medio del cual se establece un criterio de focalización, y se dictan otras disposiciones. 17 de diciembre de 2012.
- Decreto 2164 de 2013 [Presidencia de la República]. Por el cual se modifica el Decreto número 1921 de 2012. 04 de Octubre de 2013.
- Decreto 2726 de 2014 [Presidencia de la República]. Por el cual se modifican y precisan las condiciones de selección y asignación de los beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda urbana 100% en especie. 29 de Diciembre de 2011.
- Decreto 1077 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. 26 de Mayo 2015.

- Denuncian desplazamiento urbano en Las Gardenias (5 de febrero de 2020). *El Heraldó*. Recuperado de <https://bit.ly/3rMZt6x>
- Departamento Nacional de Planeación -DNP. (2014). *Todos por un nuevo país. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Recuperado de <https://bit.ly/3rNuEyN>
- Dubiel, H. (1992). Konsens oder Konflikt?. En B. Kohler-Koch (Ed.), *Staat und Demokratie in Europa* (pp. 130-137). doi: 10.1007/978-3-322-95892-1\_8
- El salario mínimo en Colombia para el 2011 quedó en \$535.600 (12 de enero de 2011). *El País*. Recuperado de <https://bit.ly/3odffpd>
- En un barrio de Barranquilla “llueven piedras” por peleas de pandillas (9 de marzo de 2018). *Caracol Radio*. Recuperado de <https://bit.ly/3o9xPyA>
- Gauchet, M. (1980). *Tocqueville, l'Amérique et nous*. Paris: Payot
- Fiduciaria Bogotá - FIDUBOGOTA. (16 de octubre de 2012). Aparte del acta No. 027, en el que se incluye los aspectos que se consideran interesan a los proponentes y a los terceros, en el marco del proceso de la Convocatoria 002 Programa de Vivienda Gratuita del Departamento del Valle del Cauca y de la Convocatoria 005 Programa de Vivienda Gratuita del Departamento del Atlántico. Recuperado de [https://www.fidubogota.com/wps/wcm/connect/fidubogota/07829e03-7181-4fee-9d4e-69fa0e5c1278/seleccion\\_proyecto\\_con5.pdf?MOD=AJPERES](https://www.fidubogota.com/wps/wcm/connect/fidubogota/07829e03-7181-4fee-9d4e-69fa0e5c1278/seleccion_proyecto_con5.pdf?MOD=AJPERES)
- FINDETER. (2019). Respuesta a derecho de petición 21004977 Rad. 220193200032900.
- Grupo de Memoria Histórica – GMH. (2013). *¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Hirschman, A. O. (1978). Exit, Voice and the Sate. *World Politics*, 31(1), 90-107. doi: 10.2307/2009968
- Hirschman, A. O. (1994). Social Conflicts as Pillars of Democratic Market Society. *Political Theory*, 22(2), 203-218. doi: 10.1177/0090591794022002001
- Jaraba, J. (2018). Enfrentamiento entre pandillas dejó un joven muerto en Las Gardenias. *¿zona Cero*. Recuperado de <https://bit.ly/3n7WBxL>
- Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social: una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires: Manantial.
- Ley 387 de 1997. Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. 18 de julio de 1997.

- Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. 10 de junio de 2011. D.O. No. 48096.
- Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. 16 de junio de 2011. D.O. No. 48102.
- Ley 1537 de 2012. Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones. 20 de Junio de 2012. D.O. No. 48467
- Más de 1.200 niños se beneficiarán con el megacolegio en Las Gardenias (26 de octubre de 2016). *El tiempo*. Recuperado de <https://bit.ly/3544zBM>
- Melamed, J., Puche, K. y Trujillo, L. D. (2019). Informe 001. Observatorio de seguridad ciudadana. Primer Semestre – 2019. Recuperado de <https://bit.ly/3b6Ljr5>
- Minvivienda. (2012a). Respuesta al derecho de petición Radicado 4120-EI-67986 de fecha 1 de noviembre de 2012.
- Minvivienda. (2012b). Respuesta al derecho de petición Radicado 4120-EI-69396 sin fecha exacta visible (octubre 2012).
- Minvivienda. (2017). 91 familias de militares y policías heridos en combate reciben subsidios de vivienda urbana.
- Minvivienda. (2019). Respuesta al derecho de petición radicado 2019ER0076332 de fecha 16 de julio de 2019.
- Muñoz Mora, J. F. (2016). *La politización de la política pública de vivienda en el programa 100.000 viviendas gratis, del gobierno de Juan Manuel Santos para el cuatrienio (2010-2014)* [Tesis de maestría]. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Observatorio del Delito. (2015). Caracterización del homicidio en la ciudad de Barranquilla por segmentos de vía como estrategia operativa para la disminución de las muertes violentas (periodo 2014-2015). Recuperado de <https://www.policia.gov.co/observatoriodeldelito>.
- Olaya, M. (2019). Más de 500 desmovilizados se beneficiarán con subsidios de vivienda rural. *RCN Radio*. Recuperado de <https://bit.ly/3hyVTsc>
- ONU-Hábitat. (2013). *Actividades del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos*. Recuperado de <https://bit.ly/2JCMALa>
- Pécaut, D. (2015). Una lucha armada al servicio del statu quo social y político. En Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (Dir.), *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (pp. 627-678). Bogotá: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.

- Perea, C. (2004). Pandillas y conflicto urbano en Colombia. *Desacatos*, 14(1), 15-35.
- Recalde Castañeda, G. (2016). En la base de la ruta: barreras de acceso y estrategias de atención en la ruta de declaración y registro de víctimas del conflicto. *Revista CS*, (20), 123-142. doi: <https://doi.org/10.18046/recs.i20.2145>
- Resolución 377 de 2012 [Curaduría Urbana 1]. Por la cual se concede licencia urbanística de urbanización, según radicación 08001-1-12-0274. 4 de septiembre de 2012. Recuperado de <https://bit.ly/389Fo2s>
- Resolución 0502 de 2012 [Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio]. Por la cual se da cumplimiento al artículo 5o de la Ley 1537 de 2012. 24 de julio de 2012.
- Riña entre pandillas en sector de Las Gardenias (22 de mayo de 2019). *El Heraldo*. Recuperado de <https://bit.ly/384wSC2>
- Rodríguez Jiménez, N. (2012). La etnografía como herramienta en los proyectos de intervención social para el desarrollo. *Boletín de Antropología*, 27(44), 223-253.
- Santiso, J. (2000). La mirada de Hirschman sobre el desarrollo o el arte de los trasposos y las autosubversiones. *Revista de la Cepal*, (70), 91-106.



**Prácticas residenciales de propietarios en barrios de origen informal consolidados en Bogotá: movilización de recursos para la construcción de la vivienda\***

*Angélica Camargo Sierra\*\**

A lo largo de la vida, las familias se forman, planean, cambian, crecen y, en general, buscan estar cada vez en mejores condiciones. Para esto emprenden determinadas acciones y decisiones, algunas de ellas simplemente responden a las situaciones que enfrentan cada día, pero otras se planean y se construyen estratégicamente. En lo que refiere a la vivienda, todas aquellas acciones, decisiones o procesos que emprenden los hogares para solucionar sus necesidades o aspiraciones habitacionales es lo que en este texto se denomina como prácticas residenciales. El interés particular de esta investigación se centra en aquellos barrios de origen informal que surgieron en las

---

\* Este capítulo es una versión complementada de uno de los capítulos de la tesis para optar al título de doctora en Estudios Sociales de la Universidad Externado de Colombia, titulada: *Prácticas residenciales y movilidad social en barrios populares consolidados en Bogotá*, sustentada en octubre de 2017. Financiada por Colciencias.

\*\* Arquitecta, magíster en Gestión Urbana y doctora en Estudios Sociales. Profesora catedrática de la Universidad del Rosario e investigadora del Grupo de Investigación en Procesos Sociales, Territorio y Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: [angelicapcamargos@yahoo.com](mailto:angelicapcamargos@yahoo.com)

primeras periferias populares<sup>1</sup> y están actualmente consolidados, específicamente, aquellos asentamientos de origen informal en Bogotá que surgieron entre 1955 y 1985.

En este texto se describen las principales estrategias o formas en que los propietarios obtienen, gestionan y movilizan, de distintas maneras, recursos durante toda su vida que les permitan avanzar en la construcción de casa. A partir del enfoque de las estrategias familiares de vida cuya discusión se abordará más adelante, se busca comprender el tipo de estrategias que implementan los propietarios en el proceso de construcción de sus viviendas, así como los recursos que movilizan y la forma en que los movilizan. Para avanzar en la respuesta a esta pregunta se utilizó como estrategia metodológica el análisis de cinco barrios en Bogotá (estrategia de múltiples casos según Stake [1994]) bajo el enfoque biográfico. Se realizaron 355 encuestas a propietarios y 29 entrevistas.

### **Las prácticas residenciales en los sectores populares**

La primera de las prácticas residenciales de los sectores populares en América Latina, es la búsqueda de un lote en la ciudad para construir su hogar. Como lo han mostrado diversos estudios (Di Virgilio, 2009 y Cravino, 2014), una serie de decisiones estratégicas se involucran en la búsqueda de un terreno, su localización, su financiación, y toda su trayectoria para llegar a él. Sin embargo, una vez se enfrentan a este espacio vacío delimitado en el mejor de los casos con cuatro estacas, comienzan otro largo y empedrado camino: pensar qué construir, cómo y con qué dinero. Una maraña de decisiones y procesos se deben emprender para llegar hoy, veinte o treinta años después, a contar con casas enormes de más de 200 m<sup>2</sup>, algunas subdivididas en múltiples espacios productivos, aunque otras también, luego de los mismos veinte o treinta años, son casas pequeñas, poco aprovechadas y todavía precarias.

Las decisiones que se involucran en este proceso se relacionan, entre otros aspectos, con el diseño y distribución de los espacios de su casa: dónde empezar a construir y por dónde seguir, buscar y movilizar recursos para

---

<sup>1</sup> Este estudio se articula con una red de investigación conformada desde 2008 por un equipo de investigadores en América Latina, la cual se interesa por estudiar asentamientos localizados en las primeras periferias urbanas de las ciudades. Para mayor información sobre la red y sus productos consultar [www.lahn.utexas.org](http://www.lahn.utexas.org)

tener el dinero para edificar. Una vez inicia el proceso deciden cómo mejorarla, modificarla, la forma de utilizarla, de habitarla y de aprovecharla. Sin duda alguna, todos estos procesos requieren de un complejo diseño de estrategias, que consientes o no, esconden una densa red de decisiones a nivel familiar, de las cuales poco ha dado cuenta la literatura existente. Las decisiones que toman en el ámbito residencial están a su vez imbricadas con otros procesos de la vida de la familia, tales como: el acceso al empleo de sus miembros, los ingresos mensuales, la estructura y el tamaño del hogar, los ciclos de vida por los que atraviesa la familia, entre otros. Así mismo, se articulan con otras decisiones como la estructura de los gastos y de consumo del hogar, las decisiones respecto al estudio de los miembros, las actividades laborales y de esparcimiento, entre otras múltiples decisiones que se toman en la vida de un hogar (Bazán, 1998). Todas estas decisiones a nivel micro están a su vez condicionadas por las circunstancias estructurales que imponen, por ejemplo, el mercado laboral, la estructura urbana, el mercado de suelo y vivienda, entre otros aspectos de la estructura macrosocial. En este sentido, y tal como lo menciona Di Virgilio (2003):

La investigación relativa a las decisiones que las familias toman en materia de hábitat es relevante no tanto en cuanto a la descripción pormenorizada de la vida cotidiana de los sectores populares, sino en la medida en que pretende analizar precisamente la interface entre procesos macro y micro y estudiar la relación que existe entre las formas de organización familiar y social y sus consecuencias en las condiciones de vida de la población. (p. 5)

La vivienda es uno de los bienes más valiosos que obtiene un hogar a lo largo de su vida. Tal como lo afirma Moser (1996), hace parte de la cartera de activos que construyen los hogares, es un activo decisivo para los hogares y es el que buscan acumular en primer lugar. En la mayoría de los casos en los sectores populares, la vivienda es el proyecto en la vida al que le han invertido más esfuerzo, dinero y trabajo (Zaffaroni, 1999). También es uno de los activos que más se movilizan en momentos de crisis y necesidad económica, y que sin duda hace a los hogares menos vulnerables (Moser, 1996; DNP, 2002 y González de la Rocha, 2009). Tal como lo afirma Gutiérrez (1998):

“Tener o no tener un techo”, compartir o no vivienda, es una estrategia que supone una compleja red de elementos explicativos. Constituyen opciones que los agentes toman –sin ser necesariamente conscientes de ese mecanismo– en el contexto de un sistema de estrategias puestas en marcha para reproducirse

socialmente (...). Hacer propia una vivienda, habitarla, adornarla, organizar el espacio doméstico y en definitiva, organizar socialmente los recursos para vivir, implica una estrategia de inversión económica –por escasa que ella pudiera parecer desde otros lugares sociales–, de inversión en tiempo, en esfuerzo, y una apuesta al mantenimiento de las relaciones sociales y afectivas, del «afuera» y del «adentro» (pp. 10; 13).

En lo que respecta a las prácticas residenciales que emprenden los hogares de los sectores populares, diversos estudios han descrito y analizado la complejidad de las condiciones que implican los procesos de invasión, loteo y autoconstrucción, situación en las que se ponen en juego numerosas estrategias de movilización de recursos económicos, redes sociales y familiares, procesos de organización social entre otros aspectos (Di Virgilio, 2009; Cravino, 2014 y Gutiérrez, 1998). Algunos otros han destacado la co-residencia como estrategia para afrontar momentos de crisis o de desestructuración familiar. Por ejemplo, compartir la vivienda con parientes al momento de formar el hogar o el regreso al hogar paterno luego de un divorcio ha sido una de las estudiadas en la literatura (Dureau y Delaunay, 2005; Gutiérrez, 1998; Ward *et al.*, 2015; Padilla, 2012).

Se ha caracterizado la forma en que se moviliza la vivienda como activo productivo, lo que refiere a obtener recursos adicionales mediante el alquiler de espacios o la instalación de negocios en la vivienda, entre otras prácticas comunes en los sectores populares de la gran mayoría de ciudades latinoamericanas (Cravino, 2014; Castronuovo, 2006; Bazán, 1998; Gutiérrez, 1998). No obstante, poco se ha profundizado sobre la movilización de recursos en el proceso mismo de autoconstrucción, ya no para la obtención del terreno, sino para la construcción misma de la vivienda, un proceso que puede atravesar toda la historia de la familia. Aunque sí se ha abordado el proceso de autoconstrucción desde sus implicaciones sociales.

Una forma particular de acceso a la propiedad de la vivienda por parte de los sectores populares está mediada por el proceso de urbanización informal y posterior autoconstrucción de la vivienda. Esta forma de producción y acceso a la vivienda constituye una de las más importantes en América Latina y en particular para el segmento de población de más bajos recursos (Jaramillo, 2008). La persistencia de la urbanización informal ha motivado múltiples interpretaciones y análisis de los procesos sociales, económicos, geográficos y territoriales que configuran el fenómeno, el cual ha ocupado un lugar muy

importante en la agenda investigativa sobre América Latina. Algunos de los más importantes provienen de la teoría de la marginalidad y las teorías estructuralistas dependentistas y otros más recientes se basan en las teorías sobre la nueva pobreza urbana (Jaramillo, 2012; Ward *et al.*, 2004)<sup>2</sup>. Según Jaramillo (2012) el debate sobre la urbanización informal ha sido uno de los más animados y ricos con respecto a la realidad social latinoamericana. A pesar de que muchos de estos desarrollos teóricos han derivado en líneas y cursos de política pública, el problema de acceso a suelo y a la vivienda para la población de más bajos recursos persiste y se agudiza tanto como la desigualdad y la pobreza, fenómenos que guardan estrecha relación con lo urbano en general y con la urbanización informal en particular. No obstante, las divergencias en las opiniones, hay un relativo acuerdo en que el acceso al suelo mediante la urbanización informal y la autoconstrucción, es tanto un problema como una solución. Aunque el costo social es enorme, ha sido un medio importante para el acceso a la vivienda de las clases populares de América latina (Gilbert, 2001).

Como lo afirma Jaramillo (2012), lejos de ser una solución irracional, es una respuesta lógica a sus necesidades: cambian un recurso escaso (dinero) por otro que les es abundante (fuerza de trabajo). Su proceso progresivo difiere los pagos, se adapta a las condiciones cambiantes de la familia y sus posibilidades de ahorro. Igualmente, la vivienda les ofrece ingresos complementarios (a veces los únicos), que son absolutamente estratégicos no solo para afrontar situaciones de crisis, sino también para reemplazar en muchos

<sup>2</sup> Según un texto colectivo (González De la Rocha et al., 2004), Peter Ward plantea que la teoría de la marginalidad tomó una forma económica y otra cultural y emergió en medio de dos paradigmas conflictivos: la teoría de la modernización y la teoría de la dependencia. Del lado de la teoría de la modernización autores como Gino Germani, Bert Hoselitz y Philip Hauser et al., y del lado de la teoría de la dependencia Andre Gunder Frank, Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto. En este mismo texto, Elizabeth Jelin resume cinco posturas de la marginalidad que emergieron en los años 60, la marginalidad como periodo de transición (en el marco de las teorías de modernización). Las teorías de base marxista que ven la marginalidad en el “contexto del desarrollo de las fuerzas productivas” y la existencia de una “masa marginal” (Di Virgilio, 2012). La corriente culturalista con la paradigmática “cultura de la pobreza” de Oscar Lewis. La marginalidad como amenaza (más extendida en Europa). Y, finalmente, aquella que apostaba más a la creatividad de los agentes como Turner (1976). Para un análisis de la evolución de la teoría de la marginalidad hasta ahora, ver un compendio muy interesante de académicos que han estudiado este tema en América Latina en los últimos treinta años (González de la Rocha et al., 2004)

casos la pensión de vejez (Camargo, 2014). En palabras de Abramo (2008), el acceso a una vivienda informal pasa en la mayor parte de los casos por los siguientes procesos: en primer lugar, la ocupación o compra individual o colectiva de un terreno urbano, casi siempre en un terreno no apto para urbanizar, posteriormente, el pronto inicio de la construcción de una vivienda precaria que luego en un periodo prolongado de tiempo y con una enorme inversión familiar se trata de mejorar, consolidar y en ocasiones subdividir. Sobre esto y en particular las estrategias mediante las cuales los hogares movilizan recursos para este proceso se profundiza en este capítulo.

### **Aspectos metodológicos**

Para el diseño metodológico de la investigación, se adoptó el enfoque biográfico, caracterizado por el uso y análisis sistemático de documentos vitales como autobiografías, historias o relatos de vida, crónicas, cuestionarios biográficos, etc. (Sautú, 1999). Para esta investigación se aplicaron 355<sup>3</sup> encuestas biográficas a propietarios en cinco barrios populares consolidados en Bogotá. Se utilizó una estrategia de múltiples casos que en su conjunto pudieran dar cuenta del universo de estudio (Stake, 1994). Adicionalmente, se realizaron veintinueve entrevistas a profundidad con relatos de vida a una submuestra de los propietarios encuestados<sup>4</sup>. En este texto se abordarán principalmente el análisis de estas entrevistas con algunas pocas referencias a los resultados de las encuestas.

En las entrevistas a profundidad se realizaron relatos de vida orientados principalmente a reconstruir las trayectorias residencial, social y laboral. Se profundizó en la conformación del hogar, la llegada al barrio y la construcción progresiva de la casa. El universo de estudio está constituido por el conjunto de barrios populares consolidados en Bogotá que surgieron entre 1955 y 1985. En total se identificaron 1860 barrios de origen informal en

<sup>3</sup> Se realizó una muestra probabilística con tamaño máximo, con nivel de confianza establecido de (95 %) y porcentaje de error del 5 %. Las unidades de muestreo fueron lotes y la escogencia se realizó de manera aleatoria sistemática. Las encuestas se realizaron entre marzo y abril de 2015.

<sup>4</sup> Para la escogencia de los entrevistados se utilizó la metodología de identificación de “casos interesantes” (Ward et al., 2014). La inclusión de los entrevistados tuvo en cuenta criterios asociados a las articulaciones entre las trayectorias de vida y de la vivienda, las tipologías y características del hogar y de la vivienda. Las entrevistas se realizaron entre abril y junio de 2016.

Bogotá, de los cuales 1243 surgieron en el periodo indicado. Se analizaron cinco barrios de origen informal en Bogotá: San Martín de Porres, Atenas, El anhelo, Japón e Ismael Perdomo.

**Tabla 6.1**  
*Entrevistas y encuestas por barrio*

Entrevistas y encuestas por barrio		
Barrio	Entrevistas	Encuestas
Atenas	5	64
El Anhelo	6	87
Japón	5	55
Perdomo	7	110
San Martín de Porres	6	39
Total general	29	355

*Nota:* Elaboración propia.

**Tabla 6.2**  
*Datos de los barrios*

NOMBRE	Localidad	Año de origen	Háb/ha	N.º de lotes	Área (ha)	Pob.
Ismael Perdomo	Ciudad Bolívar	1976	388	164	2.3	886
Atenas	San Cristóbal	1955	267	149	3.0	805
San Martín de Porres	Chapinero	1960	134	133	4.7	637
El anhelo	Bosa	1987	483	955	10.7	5157
Japón	Suba	1973	303	409	7.3	2209

*Nota:* Elaboración propia con datos de la SDP 2015.

## **Características y evolución de las viviendas**

Exponer las características de las viviendas no tiene un fin meramente descriptivo, buena parte de la mentalidad estratégica de los propietarios se evidencia en las características de las viviendas que ellos mismos han construido a lo largo su vida. Sin embargo, cuando se refiere a viviendas autoconstruidas, no en todos los casos los propietarios construyen la vivienda con sus propias manos (solo el 34 % de los entrevistados construyó la casa él

mismo o un miembro de su hogar). En la mayoría de los casos contratan y pagan a un maestro o trabajador de la construcción (52,8 %). En ocasiones reciben colaboración gratuita (o a cambio de un buen almuerzo –o convite como le llaman– y siempre con unas cervezas) de un familiar o un amigo (6,3 %). Como lo muestran los datos de la encuesta, en muy pocos casos (6,3 %) contratan un arquitecto o ingeniero para la construcción<sup>5</sup>. Algunos diseñan la edificación ellos mismos: piensan, dibujan y estructuran su casa. En otros casos, el maestro que contratan hace las veces de arquitecto, aunque suelen discutir con el propietario la distribución. José, por ejemplo, en el barrio Japón, relataba cómo dedicaba mucho tiempo en pensar y dibujar la mejor forma de diseñar su casa: “yo mismo me ponía de día y de noche, haga y haga planos, unos me quedaban bien y otros no me quedaban bien, yo no sabía si hacer dos piezas y no hacer garaje, pero pensé que de pronto algún día en el futuro mi Dios le socorre a uno un carrito” (José, entrevista personal, 13 de abril, 2016)<sup>6</sup>.

En cuanto al tamaño de los terrenos, el promedio del frente del terreno es de 7 m y del fondo 16 m, para un área de terreno promedio de 120 m<sup>2</sup>. No obstante, es importante remarcar que hay diferencias entre los barrios, las cuales tienen que ver con aspectos como: su antigüedad, topografía, forma de asentamiento (invasión o loteamiento ilegal), etc. Por ejemplo, los terrenos del barrio Perdomo son mucho más grandes que los de los demás barrios, con un promedio de casi 180 m<sup>2</sup>. Por su parte, los lotes del barrio El Anhelito en Bosa son casi todos de 72 m<sup>2</sup>. En Atenas y San Martín de Porres (ambos localizados en la zona oriental de la ciudad) los lotes se acercan a los 115 m<sup>2</sup>. En promedio los propietarios calculan tener construidos cerca de 150 m<sup>2</sup>. A pesar de que cada unidad es un solo predio y tiene casi siempre un solo propietario, las casas suelen estar subdivididas. En cada edificación hay en promedio 2,2 viviendas y solo el 34 % de los entrevistados tiene en su propiedad una sola vivienda. La forma de subdivisión más común es por pisos, suele construirse en cada piso uno o dos apartamentos independientes. Las edificaciones no son muy altas, la mayoría tiene uno (22 %), dos (50 %) o tres (24 %) pisos.

<sup>5</sup> Es importante aclarar que no en todos los casos los propietarios entrevistados construyeron sus casas, el 23 % compró la vivienda construida total o parcialmente. En estos casos se ponen en juego otras formas de movilización de recursos y estrategias. Este grupo se analizará más adelante.

<sup>6</sup> Los nombres de todos los entrevistados fueron cambiados para proteger su identidad.

Al analizar los espacios con los que cuentan es posible identificar claramente el patrón de subdivisión de las edificaciones señalado anteriormente. En cada piso hay, por lo general, dos alcobas, una sala o comedor, por lo menos un baño y una cocina. Las casas tienen en promedio cerca de cinco alcobas, una sala o comedor, dos cocinas, dos baños y un patio o terraza. No todos cuentan con patio o terraza (el 32,5 % no lo tiene) y la mayoría (70 %) no tiene garaje. Adicionalmente, el 31,6 % cuenta con por lo menos un local en su edificación.

En síntesis, las edificaciones de propiedad de los entrevistados son relativamente grandes (150 m<sup>2</sup> construidos en promedio) y suelen estar subdivididas en apartamentos por piso, cada uno de ellos con alcobas, cocina y baño; la mayoría (89 %) cuentan con entrada independiente y en algunos casos con los servicios independientes (en el 38,5 % de los casos) lo que ayuda a evitar conflictos entre los hogares. En cada edificación viven en promedio 2,2 hogares y habitan 7,5 personas. No obstante, y como se reafirmará más adelante, esta forma de diseñar y subdividir sus viviendas suele tener objetivos definidos como la consecución futura de ingresos para la familia o la dotación de una vivienda para sus hijos una vez conforman sus hogares. La construcción de una vivienda de las características que se acaban de reseñar es un proceso de toda la vida. A pesar de que la mayoría de propietarios se mudó a las viviendas hace más de veinticinco años, su casa todavía sigue en construcción, así, el 71 % de los encuestados considera que su casa aún no está terminada y, de estos, quiere construir más el 51 %. La construcción de la casa es sin duda un proceso central en la economía de la familia.

## **Mobilización de recursos y estrategias para la construcción de la vivienda**

### **Ahorro mediante mecanismos colectivos e informales.**

A pesar de que se percibe que los hogares de bajos recursos tienen poca capacidad de ahorro (DNP, 2002), los ahorros provenientes del ingreso son la principal fuente de recursos para la construcción de las viviendas. Según los resultados de la encuesta, el 66,8 % de los propietarios afirma que su principal fuente de recursos para comprar el lote o la vivienda (quienes la

compraron construida) fueron sus ahorros, y un porcentaje similar (70 %) afirma lo mismo en lo que respecta a los recursos para la construcción. Sin embargo, este ahorro no suele hacerse mediante mecanismos formales en el sistema financiero, pues uno de los principales mecanismos a los que acuden son las llamadas “cadenas de ahorro”. Se trata de un sistema informal que no paga intereses, no tiene ningún parámetro de reglamentación y su única garantía es la palabra de sus integrantes.

Según un estudio realizado por la Corporación Financiera Internacional, alrededor del 70 % de los colombianos ahorra a través de las populares “cadenas”<sup>7</sup>. Este mecanismo requiere la organización de un grupo de personas, que pueden ser compañeros de trabajo, familiares o vecinos de barrio, quienes se ponen de acuerdo para apartar una determinada suma de dinero mensual durante un determinado número de meses (que debe ser igual al número de integrantes), así la totalidad del dinero que se reúne entre todos los integrantes cada mes es entregado a uno de los miembros sucesivamente cada mes hasta que todos reciban en determinado momento (mes), la totalidad de lo aportado. Pues bien, este mecanismo fue mencionado en varias ocasiones como el favorito para tener ahorros suficientes para construir.

Este es el caso de Bertha en Atenas, quien expresó: “yo lo construí con mi esfuerzo, yo ahorré, hice cadenas, para en el futuro tener como una especie de pensión” (entrevista personal, 5 de mayo, 2016). También es el caso de Ana Bernarda y de Nancy en Bosa quienes en su trabajo se apuntaron a cadenas para juntar dinero suficiente para la construcción de la placa de entrepiso o “plancha” como es conocida popularmente. Así mismo Martha, en Bosa, quien manifestó haber construido los tres pisos de su casa únicamente con el ahorro mediante cadenas en el trabajo (entrevista personal, 27 de mayo de 2016). Este mecanismo también es usado en otros países, en México por ejemplo se les conoce como “tandas” o “rifas”, y en otros como sociedades de ahorro, así por ejemplo doña Tránsito, entrevistada en el barrio Rancho Nuevo en Guadalajara utilizó este mecanismo para reunir sus recursos para “fincar” (como le dicen en México a construir) su vivienda (entrevista personal, 14 de julio, 2016). De este modo el ahorro del propietario, soportado en

---

<sup>7</sup> Artículo publicado en el diario Finanzas Personales *Que las cadenas de ahorro no lo encadenen*, en <http://www.finanzaspersonales.com.co/columnistas/articulo/que-cadenas-ahorro-no-encadenen/49538>

mecanismos informales y colectivos como las *cadenas*, resultan fundamentales para los procesos de construcción de las viviendas de los hogares.

### **Subsidios y apoyos estatales o de organizaciones sociales.**

Aunque son pocos los casos en los que los propietarios utilizaron ayuda externa para la compra o construcción de su vivienda (cerca del 5 % según los resultados de la encuesta), resulta importante mencionarlos. En Bosa, Martha (entrevista personal, 2016), por ejemplo, recibió un subsidio del Inurbe<sup>8</sup> para la construcción de su vivienda y que, al parecer, se le otorgó a varias familias en el barrio. Algunas personas recibieron apoyos por parte de organizaciones sociales sin ánimo de lucro. En Bosa, Ana Belén (entrevista personal, 27 de mayo de 2016) recibió subsidios para construcción en sitio propio por parte de la fundación Barrio Taller<sup>9</sup> y Ovidio en el barrio Perdomo gestionó un préstamo y asesoría por parte del Minuto de Dios<sup>10</sup> (entrevista personal, 30 de abril de 2016). En el caso de San Martín de Porres, tal como se mencionó en la historia del barrio más atrás, la organización Servivienda<sup>11</sup> otorgó préstamos a las familias para obtener unas casas en material prefabricado. Ellos mismos diseñaban y construían de acuerdo con las necesidades de la familia. Clemencia, como varios de los propietarios en este barrio, todavía tiene su casa prefabricada, aunque la mayoría las cambiaron por casas en ladrillo (entrevista personal, 6 de mayo de 2016). La capacidad de agencia de los propietarios para gestionar este tipo de ayudas resulta fundamental, así lo evidencia el relato de Ovidio:

Una vez iba yo en un bus de transporte urbano, y me pidieron la hora, le hice la conversación y luego me dijo que iba para una reunión del Minuto de Dios

---

<sup>8</sup> El Inurbe es el Instituto Colombiano de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana. Fue una institución creada hacia el año 1992 para gestionar los programas y proyectos de vivienda social del gobierno nacional. Actualmente se encuentra en liquidación.

<sup>9</sup> Barrio Taller es una entidad privada, radicada en Bogotá - Colombia. Desde 1990 se constituye como gestora de proyectos urbanos, siendo su gran cometido contribuir en el desarrollo de políticas y programas habitacionales en sectores periféricos de la ciudad. <http://www.barriotaller.org.co/quienes.htm>

<sup>10</sup> La Corporación El Minuto de Dios es una organización social creada desde 1958 y que se ha dedicado a ayudar en distintos campos a poblaciones vulnerables. <https://www.minutodedios.org>

<sup>11</sup> Servivienda es una organización Jesuita, que ayuda a mejorar la calidad de vida de la población en condiciones de vulnerabilidad económica y social, mediante programas integrales de vivienda, su autosostenibilidad y con el compromiso de sus colaboradores.

para hablar sobre la vivienda, porque hacían unos préstamos, yo le dije: ¿que qué? Pues me interesa mucho saber eso. Y entonces me fui con él a la reunión y como sea me logré encarrilar, y me mandaron a avisar que me daban el préstamo (...) pero no lo daban en plata sino en materiales y estaba dirigido a ayudarlo a uno a construir y a asesorarlo. (Ovidio, 2016)

En el caso de San Martín de Porres, el apoyo de Servivienda también fue una gestión de los líderes. En su proceso de organización decidieron que ninguno de los participantes en el proyecto de vivienda podría construir un “rancho” es decir en latas, maderas y plásticos. Sin embargo, eran los mismos habitantes los que debían adelantar las gestiones ante Servivienda para poder obtener préstamos y asesoría para la construcción de la casa. No fueron comunes en los entrevistados apoyos e incluso préstamos de parientes y amigos para la construcción de la vivienda. En el proceso de construcción la solidaridad familiar y las redes parecen expresarse más en aporte de trabajo.

### **Retiros laborales e indemnizaciones.**

Uno de los recursos importantes para la construcción de la vivienda son los dineros provenientes de retiros laborales, de los que solo gozan aquellos que han tenido el privilegio de contar con un empleo formal. Los datos de la encuesta arrojan datos interesantes sobre el uso de estos recursos. En lo que refiere a la compra del terreno, solo el 9,1 % utilizó como fuente principal las cesantías. Sin embargo, en lo que refiere al proceso de construcción, en la encuesta se pidió a los propietarios que identificaran las principales etapas en el proceso y que identificaran además los recursos utilizados para cada una de ellas. Aunque las principales fuentes son los ahorros y los préstamos, las cesantías, como fuente de recursos, ganan importancia a medida que avanzan en las etapas de construcción<sup>12</sup>. Así en las primeras etapas de construcción solo el 2 % utilizó como recurso principal las cesantías e indemnizaciones, pero en la tercera y cuarta etapa llegan al 4 % y al 16 % respectivamente. Como lo ilustra el caso de Desiré en San Martín de Porres, quien para la construcción de su vivienda se ha apoyado en múltiples fuentes, solo logró construir los acabados de su casa hace cinco años con el dinero del retiro de su esposo

<sup>12</sup> Desde la Ley 6 de febrero de 1945 se crearon las cesantías laborales, que consisten en el pago de un salario por cada año trabajado como ahorro para ser utilizado en momentos cesantes.

(entrevista personal, 20 de mayo de 2016). De tal modo que muchas veces únicamente pueden “terminar” su casa con el dinero de su retiro laboral, en ocasiones veinticinco o treinta años después de haber comprado su terreno y a costa de vivir en condiciones de precariedad durante mucho tiempo. Otro caso es el de Emilse (Atenas), quien ha construido la totalidad de su vivienda con diferentes indemnizaciones y cesantías de su esposo (entrevista personal, 4 de mayo de 2016). De tal modo que este dinero que en teoría debería servir para cubrir los gastos mientras se logra conseguir un nuevo empleo, es frecuentemente utilizado para darle un impulso a su vivienda.

### Préstamos y estrategias financieras.

El uso de préstamos para la compra del terreno, la casa o la construcción de la vivienda en los barrios populares es muy extendido. Entre las personas que compraron su casa construida, el 45,6% recurren a algún tipo de crédito y entre quienes optaron por construir la vivienda, el 12,5% recurre al crédito para comprar el terreno. Como se ve en la figura 6.1, quienes compran la vivienda optaron principalmente por el crédito hipotecario (71,6%), mientras que quienes compran el lote recurren a préstamos de familiares y amigos (37,1%). Así mismo, se suele recurrir al sector financiero formal en una porción importante (30,7%).

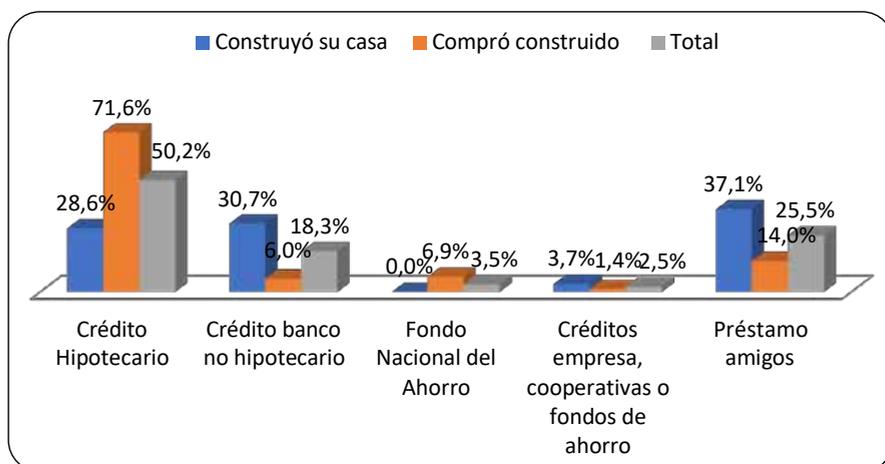


Figura 6.1. Tipo de crédito utilizado para la compra de la casa o el lote.  
Fuente: Elaboración propia con base en encuesta a propietarios.

En lo que refiere a la construcción de la vivienda, también se suele recurrir de manera importante al uso de diferentes tipos de crédito. Así como pasa con los recursos provenientes de cesantías, el uso de préstamos es más importante a medida que avanzan las etapas de construcción. En la primera etapa de construcción de la vivienda el crédito fue utilizado por un 15,7 % de los encuestados, en la segunda un 27,4 %, en la tercera un 32,3 % y en la cuarta etapa de construcción un 45 % recurrió a créditos para construir la vivienda. Al parecer, la mejora económica de la familia con el paso del tiempo, también se refleja en una mayor capacidad de endeudamiento.

En el uso de préstamos, la posibilidad de contar con un empleo formal resulta muy relevante ya que, en muchos casos las empresas, a través de fondos de empleados o cooperativas, apoyan la construcción de la vivienda. Por ejemplo, el padre de Emilse, construyó toda su casa con préstamos de su empresa. Marlon nos contaba que él conseguía los recursos para los materiales y la mano de obra, mientras su esposa, quien tenía trabajo formal, pedía créditos en la empresa para construir las placas de entepiso (entrevista personal, 4 de abril de 2016). A la esposa de Jorge, en Guadalajara, quien tenía un trabajo formal en la Universidad de Guadalajara, le hicieron varios préstamos para construir la totalidad de su vivienda (entrevista personal, 14 de julio de 2016). Doña Tránsito contaba que en aquella época en Guadalajara pasaba un camión vendiendo materiales por los barrios a precios muy económicos. Por otra parte, recurrir al sector financiero formal para construir la vivienda es una estrategia más común de lo que podría pensarse. Además, la forma en que administran estos créditos suele ser muy estratégico<sup>13</sup>. Nelly, por ejemplo, construyó gran parte de su casa con créditos de bancos, los cuales paga con los ingresos que obtiene de la renta de cuartos y apartamentos en su vivienda (entrevista personal, 23 de mayo de 2016). Un caso similar e interesante es el de César, en San Martín de Porres, quien actualmente tiene una casa de cuatro pisos, subdividida en nueve apartaestudios (una alcoba con cocina y baño), cinco apartamentos (dos alcobas con baño y cocina) y un local en el primer piso. César, que ha trabajado siempre vendiendo pescado en la calle, dice que a pesar de recibir mensualmente una renta considerable por la vivienda, solo la ha utilizado en el pago de los créditos. “Y empecé a

<sup>13</sup> En Guayaquil, la casa de doña Marina fue construida con el uso de tarjetas de crédito, con esta sacaba los materiales de su casa, su esposo se encargaba de construirla. Así cuando liberaba nuevamente el cupo compraba los materiales para la siguiente etapa.

hacer apartaestudios y arrendar, y con eso iba cubriendo bancos y cubriendo bancos, de esta casa no hemos podido comernos ni un almuerzo” (entrevista personal, 30 de abril de 2016). De modo que lo que paga de préstamos es lo mismo que produce la casa. Su plan a futuro es terminar de pagar todos los créditos en aproximadamente cinco años, para por fin disfrutar de las rentas de su casa a manera de pensión, que calcula en aproximadamente 7,5 millones de pesos mensuales, al llegar a los 70 años de edad. Su mayor preocupación es que actualmente ya se siente enfermo y cansado y teme que, cuando por fin llegue ese anhelado momento, ya no tendrá muchos alientos y salud para disfrutarlo.

### **Invertir en la construcción con los recursos que produce la vivienda.**

Otra de las maneras creativas y estratégicas de movilizar recursos para la construcción progresiva de la vivienda es ir reinvertiendo los recursos que la misma casa genera, bien sea del aprovechamiento de un local comercial o de la renta de partes de la casa. Se encontraron varios casos interesantes que construyeron parte de su casa de esta manera. Uno de ellos fue Bertha, en Atenas, quien construyó el tercer piso con las ganancias de un negocio de venta de cerveza que atiende en su casa únicamente, con el objetivo de arrendarlo (entrevista personal, 2016).

En gran parte de los casos, el proceso que describieron fue construir el primer piso, luego con esfuerzo construir por lo menos una parte del segundo, de modo que pudieran desocupar el primero para la renta y con esto ayudarse para continuar el proceso de construcción. Uno de los casos más interesantes en cuanto a su estrategia de reinversión en la casa es el de María Elisa, en San Martín de Porres; ella y su esposo se instalaron en la vivienda que heredó de su madre, la cual tenía apenas medio piso construido y, como pudieron, la adecuaron para vivir y aprovecharon el tamaño del lote para montar un negocio de tejo. La señora ha logrado construir prácticamente toda su casa reinvertiendo lo que le da el negocio y la renta de espacios de su casa. Su relato explica muy bien cómo funciona esta estrategia:

Monté mi negocio y empecé a terminar toda la casa, luego terminé allá y empecé a arrendar esas tres piezas, y del arriendo y de la jugarreta del tejo y así fui terminando de construir la casa (...) lo que da de allí se mete allá y lo que da de acá se mete allá. (Entrevista personal, 14 de mayo de 2016)

### **Construcción permanente y prolongación de la precariedad.**

Otra estrategia para construir la vivienda muy importante en los sectores populares es mantenerla en permanente construcción durante largo tiempo. Esto consiste principalmente en comprar o conseguir materiales cada vez que se puede y construir lentamente a medida que los recursos y el tiempo lo permiten. Si bien esta estrategia se traslapa con algunas de las anteriores, lo que se quiere remarcar acá es la prolongación de la construcción durante un largo periodo de tiempo sumado a la diversidad de fuentes de recursos que deben movilizar. De este modo, se encuentran diversas formas de abordar el proceso de construcción progresivo y la movilización de recursos para lograrlo. Algunos construyen piso por piso, terminan un piso y luego esperan a reunir material o dinero para construir el siguiente. Así, el proceso de construcción es permanente, aun con las incomodidades que esto implica. Un ejemplo es el testimonio de José: “póngale que yo compraba unos doscientos bloques, iba levantando paredes y luego compraba otros doscientos (...) nunca estuvo parada la construcción” (entrevista personal, 2016).

Emilse en el barrio Atenas, construyó su vivienda por etapas. Primero los muros de su casa con los recursos de un retiro laboral de su esposo, como no le alcanzó para los terminados vivieron en obra negra durante diez años. Luego con otras prestaciones lograron dejarla en obra gris durante otros siete años hasta que lograron ponerle los acabados a muros y pisos un año antes de la entrevista. Si bien es una estrategia que se ajusta a las trayectorias y condiciones económicas de los propietarios a lo largo de la vida, tiene una implicación importante en términos de su calidad de vida. En la actualidad, aunque la mayoría lleva más de veinte años habitando la misma vivienda, en algunos casos sus condiciones habitacionales son todavía precarias y en proceso de construcción.

### **El papel de la mujer en la movilización de recursos para la vivienda**

En las entrevistas se identificaron diferencias importantes en términos de la percepción sobre la vivienda entre los hombres y las mujeres. Al respecto, fue común encontrar casos en los que el papel de la mujer resultó muy relevante en la movilización de recursos para construir la vivienda. En varios de estos casos, sus relatos estuvieron acompañados de quejas y reclamos constantes por

el desinterés de sus esposos en la construcción y mejora de la vivienda. Bertha, del barrio Atenas, por ejemplo, luego de separarse de su esposo decidió comprar un terreno cerca a su casa y construirlo con los ahorros de la tienda de cerveza que atiende en el garaje de su casa (entrevista personal, 2016). Martha, en Bosa, también se separó de su esposo, con quien habían construido el primer piso. Luego de su separación, ella decidió avanzar con el crecimiento de su casa: “porque después de que se fue mi marido sí me dieron ganas de seguir echando p’arriba (*sic*) (...) él era muy problemático y borracho” (entrevista personal, 2016).

Un caso muy similar es el de Nancy (la misma del depósito de cerveza), quien con su esposo solo construyeron el primer piso. Nancy con el ahorro de su trabajo y la misma renta de la vivienda, construyó los otros tres pisos de su casa. Como en los casos de Martha y Bertha, la separación la motivó a movilizar recursos y avanzar en la construcción de su casa. Doña Mélida, en el barrio Perdomo, siempre ha vivido en casa de sus suegros, tenía un lote en el barrio que había comprado desde antes de casarse. Luego de que su esposo murió decidió empezar la construcción de esta casa con el fin de dejarle dónde vivir a sus hijos que ya empezaban a formar sus hogares (entrevista personal, 30 de abril de 2016). María Elisa, en el barrio San Martín de Porres, contaba con mucho orgullo lo siguiente: “yo construí solita con mi esfuerzo esta casa, porque a él solo le gusta tomar y la vagabundería” (entrevista personal, 7 de mayo de 2016). En varias ocasiones las mujeres hicieron alusión a los hábitos de tomar de su esposo, como en el caso de Clemencia, quien vive todavía en una de las casas prefabricadas aportadas por Servienda en los inicios de su barrio, con mucha frustración mencionaba que no había podido ampliar o mejorar su casa porque su esposo: “nunca tuvo el anhelo de comprar nada (...) el acá no puso ni una puntilla, todo lo hice yo, yo pedí limosna para tener esto (...) mi esposo solo le interesaba tomar” (entrevista personal, 2016).

Al igual que Orfa, en el barrio Atenas, quien se sentía muy frustrada por no haber podido construir más que un solo piso en su casa: “yo le he rogado toda la vida a mi esposo que pida un crédito para construir el segundo piso y luego arrendamos el primero para pagar las cuotas, pero él nunca ha querido” (entrevista personal, 16 de mayo de 2016). De este modo, la capacidad de agencia de las mujeres, su resiliencia para reponerse de los problemas con

sus esposos, su capacidad para sobrellevar situaciones de divorcio, e incluso de viudez, y tomar impulso para seguir adelante con su sueño de tener una vivienda digna, han sido determinantes para la construcción de las viviendas y de sus propias vidas.

## **Conclusiones**

La construcción de la vivienda es un proceso de toda la vida, y requiere toda una compleja red de decisiones y acciones para avanzar en el proceso y llegar al resultado que se encuentra hoy. Ese resultado son viviendas grandes de más de 150 m<sup>2</sup> construidos, la mayoría de dos pisos, subdivididas en varios apartamentos independientes, con espacios productivos. Habitadas por varios hogares, con o sin parentesco, por una y hasta tres generaciones. Las viviendas dan cuenta de la mentalidad estratégica de muchos de sus propietarios ya que pensaron desde el principio en viviendas productivas, con mucha capacidad de aprovechamiento futuro para su propia familia y para inversión. Las lógicas involucradas en el diseño, uso y modificación de las viviendas son muy diversas, y la habitabilidad a veces no parece ser la más importante, aunque las viviendas tienen un gran aprovechamiento, muchos espacios carecen de luz natural, pocos (30 %) tienen patio trasero, y actualmente hay serios problemas de deterioro (Ward *et al.*, 2015).

Este capítulo mostró también la diversidad de estrategias a las que recurren los hogares para lograr la construcción de su vivienda. Desde el uso de ahorros mediante mecanismos formales e informales, la gestión de apoyos y subsidios, aumentar los ingresos del hogar para tener recursos extra e invertir en la vivienda, utilizar todos los ingresos de retiros laborales y préstamos formales e informales. Los propietarios despliegan toda su capacidad de agencia para buscar apoyos y subsidios para la construcción de su vivienda. Cada recurso adicional o mejora económica la destinan a su vivienda, e implementan estrategias de inversión en la misma vivienda que les permita generar luego un mayor retorno. Si bien es admirable la creatividad y recursividad para afrontar tan largo y complejo proceso de construcción de la vivienda, el costo de hacerlo de esta manera no es menor. Sacrificar otros consumos, no poder utilizar el dinero de recursos laborales en soportar procesos de cambio o de desempleo, endeudarse durante toda la vida, vivir en permanente construcción con todas las incomodidades que

esto implica, son algunos de los costos que evidenciaron los casos. Sin duda alguna también se recurre a la solidaridad familiar como recurso para la construcción de la vivienda, el trabajo de toda la familia está envuelto en el proceso, en particular es de resaltar el papel de las mujeres en ello. Se encontró un papel fundamental de la mujer tanto en la gestión de los recursos como en el proceso mismo de construcción.

### **Referencias Bibliográficas**

- Abramo, P. (2008). El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina. *Territorios*, (18-19), 55-73.
- Bazán, L. (1998). *El último recurso: las relaciones familiares como alternativas frente a la crisis*. Trabajo presentado en LASA98, Chicago. Recuperado de <https://bit.ly/2X4NOSv>
- Camargo, A. (2014). New Approaches to Intervention in the Informally Settled Areas of Bogotá. En P. Ward, E. Jiménez y M. Di Virgilio (coords.), *Housing policy in Latin American cities: a new generation of strategies and approaches for 2016 UN-habitat III* (pp. 145-169). Londres: Routledge.
- Castronuovo, L. (2006). *Estrategias laborales de familias pobres en un barrio del Gran Buenos Aires. Aportes para su comprensión*. [Tesis de Licenciatura]. Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://racimo.usal.edu.ar/2007/1/036.pdf>
- Cravino, M. C. (2014). Relatos, trayectorias y estrategias habitacionales en espacio barrial de las villas (favelas) de la Ciudad de Buenos Aires. En Basini, J. (Ed.), *Os estudos socioespaciais: cidades, fronteiras e mobilidade humana* (pp. 66-79).
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2002). *Familias colombianas: estrategias frente al riesgo*. Bogotá: Alfaomega.
- Di Virgilio, M. (2009). Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales entre familias de sectores populares y medios residentes en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. En J. Erazo (Coord.), *Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina* (pp. 233-257). Quito: Flacso.
- Di Virgilio, M. (2003). *Estrategias residenciales y redes habitacionales. El acceso a la vivienda de familias de bajos ingresos en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. XXIV Congress of the Latin American Studies Association. Dallas, Estados Unidos.
- Dureau, F. y Delaunay, D. (2005). Poblamiento, acceso a la vivienda y trayectorias residenciales en Bogotá y Soacha (1973-1993): resultados preliminares. En V.

- Gouëset, L. Cuervo, T. Lulle y H. Coing (Coords.), *Hacer metrópoli: la región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI* (pp. 19-64). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gilbert, A. (2001). ¿Una casa es para siempre? Movilidad residencial y propiedad de la vivienda en asentamientos autoproducidos. *Territorios*, (6), 51-63.
- González de la Rocha, M. (2009). *Procesos domésticos y vulnerabilidad, perspectivas antropológicas de los hogares con oportunidades*. Ciudad de México: Ciesas.
- González de la Rocha, M., Perlman, J., Safa, H., Jelin, E., Roberts, B. y Ward, P. (2004). From the Marginality of the 1960s to the “New Poverty” of Today: A LARR Research Forum. *Latin American Research Review*, 39(1), 183-203.
- Gutiérrez, A. (1998). Estrategia Habitacional, familia y organización doméstica. *Cuadernos de Antropología Social* N°10 (pp. 151-165). Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires.
- Jaramillo, S. (2008). Reflexiones de la “informalidad” fundiaria como peculiaridad de los mercados de suelo en América Latina. *Territorios*, (18-19), 11-53.
- Jaramillo, S. (2012). *Urbanización informal: diagnósticos y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales*. Bogotá: Universidad de los Andes – Facultad de Economía – CEDE. Recuperado de <https://bit.ly/390aWqQ>
- Moser, C. (1996). How do the urban poor manage in an economic crisis? *Finance & Development*. International Development Found.
- Padilla, E. (2012). *Movilidad residencial en asentamientos de origen irregular en Guadalajara 1970-2009* [Tesis de doctorado]. Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- Stake, R. (1994). Case Studies. En K. Norman y L. Yvonna (Eds.), *Handbook of Qualitative Research* (pp. 236-245). Thousand Oaks: Sage.
- Sautú, R. (1999). *El método biográfico: la reconstrucción de la sociedad a partir del testimonio de los actores*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Turner, J. (1976). *Libertad para construir: el proceso habitacional controlado por el usuario*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Ward, P., Jiménez, E., Di Virgilio, M. y Camargo, A. (2015). *Políticas de vivienda en ciudades latinoamericanas: una nueva generación de estrategias y enfoques para 2016 ONU-Hábitat III*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Zaffaroni, C. (1999). Los recursos de las familias urbanas de bajos ingresos para enfrentar situaciones críticas. En R. Katzman (Coord.), *Activos y estructura de oportunidades. Estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay* (pp. 37-164). Montevideo: Cepal.

**PARTE III**  
**RENOVACIÓN URBANA**  
**Y PATRIMONIO**



## **Redesarrollo de vivienda en Bogotá, 2012-2017. Localización y determinantes de la reconstrucción de la ciudad**

*Nicolás Cuervo Ballesteros\**

Este capítulo estudia el redesarrollo inmobiliario, entendido como la producción de edificaciones que recurre a la demolición de antiguas construcciones en Bogotá entre 2012 y 2017. Esta modalidad de producción inmobiliaria que parece ser cada vez más frecuente en la ciudad, ha sido estimulada por algunas medidas recientes y sus efectos (como la revitalización de zonas de la ciudad, su aporte a la congestión o la reducción de la expansión urbana) animan el debate público y académico sobre su conveniencia. El interés por este fenómeno se enmarca en el debate sobre las modalidades de cambio de la ciudad construida, sus realizaciones, efectos y el rol jugado por las autoridades locales.

En el caso de Bogotá, las operaciones de renovación urbana, que implican cambios significativos en las construcciones y la infraestructura local, han coexistido con los cambios derivados de estrategias normativas, que permiten un mayor aprovechamiento del suelo sin requerir

---

\* Economista y máster en Economía de la Universidad de los Andes, máster en Urbanismo y doctorado en Urbanismo de la Escuela de Urbanismo de París –Universidad París Este. Profesor de la Escuela de Economía de la Universidad Sergio Arboleda. Correo electrónico: nicolas.cuervo@usa.edu.co.

reformas en la infraestructura local ni producción de espacios públicos, proceso que se ha denominado “renovación predio a predio” y contribuye con la mayor parte de construcciones en zonas ya urbanizadas de la ciudad (Contreras, 2019; Salazar y Cortés, 1992). A estas dos modalidades de cambio urbano en zonas consolidadas se suma una tercera, el “reciclaje de tejidos consolidados” (Arteaga y Escallón, 2012) que hace referencia al mejoramiento barrial en zonas de origen informal.

El redesarrollo inmobiliario que se estudia en este capítulo hace parte del cambio urbano derivado de estrategias normativas y en menor medida de los procesos de mejoramiento barrial. La investigación mostrada acá busca identificar la localización de los proyectos de redesarrollo y, por este medio, cuestionar la continuidad o emergencia de nuevos sectores de cambio urbano examinando la influencia de los precios del espacio construido en la ubicación de este tipo de proyectos, tal como lo postula la teoría de la renta del suelo urbano (Jaramillo, 2009).

Estos resultados son así complementarios con otros análisis que examinan la construcción y densificación de zonas de la ciudad según la norma o tratamiento urbano (Contreras, 2019), el análisis de la localización que se hace en este trabajo pretende abordar toda la ciudad y busca así brindar un contexto general que permita en otros trabajos detallar el análisis para diferentes zonas de la ciudad categorizadas según criterios normativos, tipológicos o de época de construcción.

Adicionalmente, el estudio del redesarrollo inmobiliario permite estudiar el proceso de “verticalización” que ha sido estudiado para otras ciudades latinoamericanas, como Lima (Bensús Talavera, 2018), Santiago de Chile (Contreras, 2011; Vergara Vidal, 2017) y Santa Fe (Fedele y Martínez, 2015). El aumento de la altura de las construcciones en ciudades de la región se produce por medio del redesarrollo inmobiliario, la construcción en altura en zonas de expansión y en terrenos no construidos ubicados dentro del perímetro urbano. Un aporte adicional de la presente investigación es el análisis desagregado de las modalidades de verticalización, poniendo de presente la coexistencia de varias modalidades que se caracterizan por una presencia diferenciada en distintas zonas de la ciudad.

En este contexto, el presente capítulo ofrece una cuantificación de la frecuencia e importancia del redesarrollo inmobiliario, identificando el

número de proyectos de redesarrollo y estimando la cantidad de espacio destruido y construido por estos. Un segundo aporte es el análisis de la localización de este tipo de proyectos como un proceso que lleva a cambios urbanos entendidos como “construcción de la ciudad sobre la ciudad existente” o “renovación no planificada del espacio construido”. La cuantificación y el análisis de localización de este tipo de proyectos inmobiliarios se complementan con un estudio de sus determinantes. Este estudio se fundamenta en la teoría de la renta del suelo urbano (Jaramillo, 2009) y parte de la hipótesis de que el determinante central para la realización de un proyecto de redesarrollo es la diferencia entre el precio de venta del espacio construido y el costo de construcción en altura.

En este marco, la demolición se considera como un costo adicional de construcción (un costo fijo respecto al total de metros cuadrados a construir) que incrementa el nivel a partir del cual un proyecto inmobiliario resulta rentable (respecto a un proyecto sin demolición), pero no altera la lógica de funcionamiento/determinación de localización de proyectos de construcción. El diferencial de precios (construcción/demolición) se suma a otros factores, como la antigüedad, localización y aspectos normativos del terreno donde se realizan los proyectos de redesarrollo los cuales se incluyen en el estudio. La hipótesis planteada implica que es necesaria una confluencia de los diferentes factores, aun si los otros factores permiten el redesarrollo, en tanto, es el diferencial de precios el que desencadena la realización de proyectos de demolición-reconstrucción. Si bien este trabajo no propone ni comenta alternativas de política pública, se espera que los resultados presentados aporten a la búsqueda de opciones para incentivar este tipo de desarrollo inmobiliario, previendo los efectos que deben ser anticipados por la gestión urbana, tales como la demanda creciente por servicios públicos, espacios verdes o la congestión vehicular y ampliando la localización de los proyectos de redesarrollo hacia áreas de menor valor inmobiliario, donde el parque construido necesita más su ampliación y renovación.

La investigación fue desarrollada como parte del trabajo del Grupo de Investigación en Políticas Públicas y Economía Empresarial (GIPE) adscrito a la Escuela de Economía de la Universidad Sergio Arboleda y, específicamente, en el marco del semillero de investigación en mercado inmobiliario.

El capítulo se organiza en seis secciones, la primera es esta introducción. La segunda presenta el marco teórico (la verticalización de las ciudades latinoamericanas y la teoría de la renta del suelo), la tercera describe la información utilizada y la metodología de análisis, la cuarta comenta la frecuencia y localización del redesarrollo inmobiliario, la quinta muestra la estimación de sus determinantes y, por último, la sexta sección incluye las conclusiones.

### **Marco teórico**

El redesarrollo inmobiliario puede considerarse como parte de los procesos de “verticalización” de las ciudades latinoamericanas, que hacen referencia al aumento de una tipología de construcción —en altura— la cual no se acompaña necesariamente de un aumento en la densidad<sup>1</sup>. El aumento de la construcción en altura en una ciudad puede deberse a varias razones (o una combinación de ellas), tales como: la edificación en altura en zonas de expansión urbana, la edificación en altura en terrenos anteriormente no construidos, pero ubicados dentro del perímetro urbano y el redesarrollo inmobiliario. El vínculo entre el redesarrollo inmobiliario (el tema central de este trabajo) y la verticalización urbana se entiende como: el redesarrollo es uno de los mecanismos por medio de los cuales se produce la verticalización. Los artículos que abordan la verticalización de ciudades latinoamericanas no detallan los mecanismos por los cuales esta se produce. Sin embargo, muestran algunas tendencias sobre los determinantes de su aparición y ubicación que resultan útiles para nuestra reflexión.

---

<sup>1</sup> La verticalización se estudia independientemente de su efecto sobre la densidad poblacional. La diferenciación de estos dos términos resulta pertinente pues la presencia de edificaciones en altura y la densidad poblacional no coinciden necesariamente. En el caso de Bogotá, por ejemplo, algunos sectores construidos en aturas bajas o medias tienen altas densidades de población pues estos sectores, populares por lo general, cuentan con pocos espacios públicos y en las viviendas residen hogares numerosos y, por otra parte, hay sectores con edificaciones en altura que tienen bajas densidades habitacionales (pues hay pocos habitantes por vivienda y más espacios públicos que en otras zonas de la ciudad).

En el caso de Lima, por ejemplo, es durante un auge inmobiliario iniciado en 2006 que se observa el aumento de la producción de vivienda en apartamentos (cerca del 80 % del total de nuevas viviendas), ubicada principalmente en sectores centrales y de alto precio, pero también hacia el este de la ciudad, donde los precios de la vivienda son menores (Bensús Talavera, 2018). Por su parte, en Santiago de Chile la construcción en altura en el centro de la ciudad fue incitada por subsidios a la construcción en altura (Contreras, 2011) y recientemente se observa este tipo de construcción en otras zonas de la ciudad (Vergara Vidal, 2017), principalmente en sectores de altos precios de la vivienda. En Santa Fe, Argentina, la construcción de vivienda en altura se concentra en sectores centrales de la ciudad durante un auge inmobiliario (Fedele y Martínez, 2015). Finalmente, para el caso de Bogotá (Montenegro, 2018), se ha señalado la importancia de cambios normativos para entender la frecuencia de construcciones en altura (Montenegro examina edificios de oficinas) hasta los años 80, su baja frecuencia posterior y un nuevo auge durante la década de 2010, gracias a la implementación del Decreto 562 de 2014.

Los principales elementos que señalan estos trabajos son: la mayor frecuencia de los procesos de verticalización en áreas centrales de las ciudades (y, en algunos casos, la difusión espacial de este proceso), junto a la coincidencia del proceso con periodos de auge inmobiliario. La presencia o no de estas características en el caso de Bogotá será así uno de los ejes de interpretación de este trabajo. La investigación sobre la renovación urbana y las diversas formas de cambio de la ciudad construida en Bogotá aporta elementos adicionales para el tema de este trabajo.

En Bogotá, las operaciones institucionales de renovación urbana se han concentrado en el centro de la ciudad y el desarrollo institucional de fines de la década de 1990 (creación de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano, implementación del instrumento de planes parciales de renovación) ha requerido varios años para ver sus primeras realizaciones las cuales permiten un cambio urbano adaptado a las necesidades de generación de nuevos espacios públicos y el ajuste vial y de otros soportes urbanos (Contreras, 2019). Por su parte, la modalidad de redensificación “predio a predio” que resulta del otorgamiento de mayores aprovechamientos normativos de terrenos ya construidos sin aportes para nuevos

espacios públicos ni infraestructura, se viene desarrollando desde la década de 1970 en la ciudad, principalmente en zonas de altos precios de la vivienda como Chicó y Chapinero Alto (Contreras, 2019; Salazar y Cortés, 1992). En fin, la consolidación y mejoramiento de barrios de origen informal es un mecanismo de cambio de estos sectores con una dinámica importante y que permite el aumento del área construida (Arteaga y Escallón, 2012; Torres, 2012).

En este contexto la teoría de la renta del suelo (Jaramillo, 2009) ofrece una perspectiva teórica que permite orientar el trabajo empírico de este capítulo. En particular, las nociones de la renta diferencial de altura –renta primaria diferencial tipo 2– (Jaramillo, 2009, pp. 133-148) “orienta el análisis de los determinantes de la construcción en altura y la discusión sobre las rentas potenciales y las rentas reales” (Jaramillo, 2009, pp. 256-263) permite examinar el redesarrollo que implica renunciar a una renta real (la del espacio construido) en búsqueda de una mayor renta (la del nuevo espacio construido), potencial que se realiza solo en ciertas condiciones. El argumento general de esta teoría parte de la consideración que la construcción en altura se convierte en renta del suelo pues, como los factores que hacen posible su desarrollo son derivados de la localización del terreno a construir (por ejemplo, el precio de venta del espacio construido), el beneficio adicional (la sobreganancia) derivado de la construcción en altura es apropiable por el propietario del terreno.

Para comprender la lógica general del mecanismo de formación de esta renta hay que considerar que la construcción en mayores alturas implica tanto un aumento en la cantidad de espacio construido en un terreno determinado como, al mismo tiempo, mayores costos de construcción. El balance entre el aumento de los costos y los mayores ingresos (asociados a la cantidad de espacio construido) resultará favorable para la construcción en alturas mayores o menores, según los valores de cada componente. Así, cuando los precios de venta del espacio construidos aumentan la opción de construir en alturas mayores resulta más interesante (hecho que puede ocurrir en periodos de auge inmobiliario o también cuando se comparan sectores de la ciudad, algunos con precios más elevados que otros). Un efecto similar se obtiene cuando por razones técnicas dismi-

nuye el costo de construcción en altura (menor costo de materiales, nuevas técnicas, etc.).

Ahora, el tema que nos interesa estudiar acá no es precisamente la determinación de la altura de construcción de un terreno sin edificar, sino la eventual demolición de una estructura existente para su redesarrollo. Para entender este proceso se necesita expandir el análisis de la renta de altura incluyendo la comparación entre la renta efectiva (en nuestro caso el valor del inmueble existente) con la renta potencial (derivada de la demolición y el redesarrollo inmobiliario).

La comparación da resultados similares a los obtenidos para la construcción en altura, ante precios de venta del espacio construido relativamente bajos, así, no resulta interesante financieramente destruir una estructura existente (que genera una renta efectiva) para desarrollar una nueva edificación (una renta potencial relativamente baja). Por el contrario, a medida que aumentan los precios de venta del espacio construido el aporte del potencial proyecto (con más área que la existente) compensa y puede sobrepasar la renta percibida por la edificación existente.

La Figura 7.1 muestra los dos mecanismos que resumimos mediante un ejemplo numérico que compara tres escenarios diferentes para un terreno (T) de 100 m<sup>2</sup> con valores que buscan ilustrar de manera cercana a la realidad la situación para Bogotá.

- La primera línea “PTMC\_baja (ic.1)” representa el valor del área construida en ese terreno (con un índice de construcción de 1, es decir 100 m<sup>2</sup> construidos por cada m<sup>2</sup> de terreno) para diferentes precios de venta del espacio construido (que varía en el eje horizontal).
- La segunda línea “PS (ic.1)” representa el precio del suelo máximo que se derivaría de la demolición del área construida y el redesarrollo en una altura similar.
- La tercera línea “PS (ic.5)” representa el precio del suelo máximo que se deriva de la demolición del área construida (100 m<sup>2</sup>) y el redesarrollo en una altura cinco veces mayor (es decir, cuando en un lote de 100 m<sup>2</sup> se desarrollan 500 m<sup>2</sup> de espacio construido).

Los valores de estas líneas se derivan de las siguientes ecuaciones:

Ecuación 1: precio de la edificación existente

$$PTMC_{baja(ic.1)} = M * PUM$$

Ecuación 2: precio del suelo pagado por un proyecto de redesarrollo

$$PS_{ic=i} = \frac{PTMC - CostoConstrucción_{ic=i} - CostoDemolición_{ic=i-1} + [(M_{ic=i} * PUM) - (M_{ic=i} * CUC_{ic=i})(1 + g) - (M_{ic=i-1} * CUD)(1 + g) - (T * CUD_{ciment})(1 + g)]}{(1 + g)}$$

Siendo:

- PUM: precio unitario de mercado, el precio de venta del espacio construido.
- T: el área del terreno que se está comparando (100 m<sup>2</sup> en todos los escenarios).
- CUD: el costo unitario de demolición de cada m<sup>2</sup> construido. Equivale a 0,22 (millones de pesos por m<sup>2</sup>), valor que se obtuvo mediante una herramienta de presupuesto en línea para este tipo de servicios en Bogotá<sup>2</sup>.
- CUD-ciment: el costo de demolición de la cimentación. Equivale a 0,1 (millones de pesos por m<sup>2</sup> de terreno). Este valor se obtuvo de la misma fuente del punto anterior.
- IC-1: el índice de construcción de la estructura a demoler (1 en todos los casos).
- IC: el índice de construcción de la estructura a desarrollar (1 o 5 para los ejemplos incluidos en la figura).
- CUC: costo unitario de construcción, expresado en millones de pesos y equivalente a 0,81 para el IC=1 y 1,53 para el IC=5. Estos valores se obtuvieron de los presupuestos tipo de construcción publicados en la revista Construdata.
- M: el espacio construido de la estructura a existente o desarrollada (100 m<sup>2</sup> o 500 m<sup>2</sup> según el escenario).

<sup>2</sup> *Generador de precios Colombia* desarrollado por CYPE Ingenieros S. A. disponible en [http://www.colombia.generadordeprecios.info/obra\\_nueva/calculaprecio.asp?Valor=3|0\\_0|9|DCE010|dce\\_edif:\\_0\\_0\\_0\\_0\\_150\\_0\\_10000\\_1\\_0\\_2|dce\\_coli:\\_1\\_1000\\_0\\_0\\_0\\_199](http://www.colombia.generadordeprecios.info/obra_nueva/calculaprecio.asp?Valor=3|0_0|9|DCE010|dce_edif:_0_0_0_0_150_0_10000_1_0_2|dce_coli:_1_1000_0_0_0_199)

- g: la tasa promedio de ganancia. En este ejemplo equivale a 15 % (0,15), valor que corresponde a la tasa de interés de un préstamo para la construcción de vivienda<sup>3</sup>.

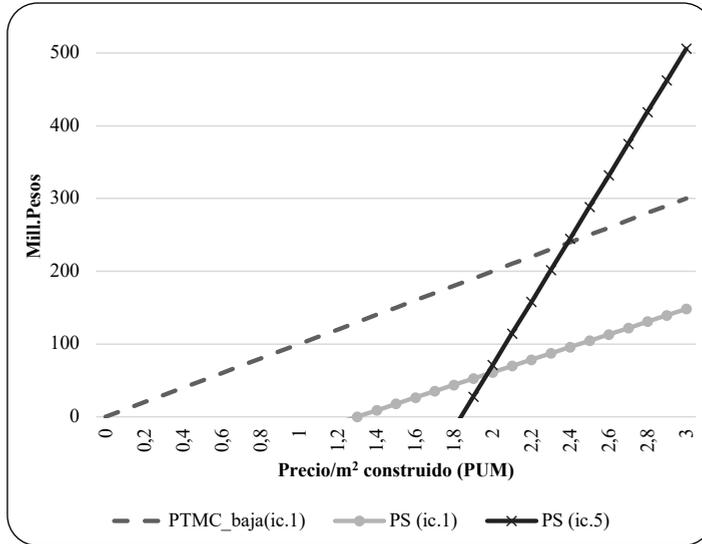


Figura 7.1. Precio total de mercado (PTMC) de estructura existente y precio suelo (PS) de nuevo proyecto con demolición previa. Elaboración propia.

El ejemplo numérico construido con estos valores permite ilustrar lo que consideramos son los principales determinantes del redesarrollo urbano en Bogotá.

- En primer lugar, no resulta interesante para ningún nivel de precio del m² de vivienda (PUM) destruir una estructura para el redesarrollo de una edificación similar (ic=1 en cada caso).
- En segunda instancia, es a partir de un nivel de precio del m² construido (PUM=2,4) que comienza a ser interesante financieramente la demolición de una antigua estructura para un redesarrollo en este terreno (con un IC=5).

<sup>3</sup> Según la información reportada por la Superintendencia Financiera de Colombia. Ver <https://www.superfinanciera.gov.co/Superfinanciera-Tasas/generic/activeInterestRates.seam>

Este nivel específico de precio será más frecuente en un periodo de alza de precios que en un momento de precios bajos, tal como se observa en la Figura 7.2 (que muestra los precios de oferta registrados por un sitio web) en Bogotá a partir de 2012. Además, si se consideran las diferencias espaciales de los precios de la vivienda (Figura 7.3) sería esperable que la demolición para redesarrollo sea más frecuente en sectores de altos precios (norte, centro, chapinero y noroccidente) que en sectores de precios bajos y medios (occidente y sur). La diferencia de precios entre sectores de la ciudad permite esperar que los proyectos de redesarrollo sean más frecuentes en las zonas con mayor precio de venta de la vivienda, pues sería en estos sectores donde el diferencial entre los precios de venta del nuevo espacio construido y los costos de demolición es mayor.

Es así, a partir de este marco teórico, que las siguientes secciones muestran la información utilizada para examinar la frecuencia y localización de los proyectos de redesarrollo inmobiliario y sus determinantes.

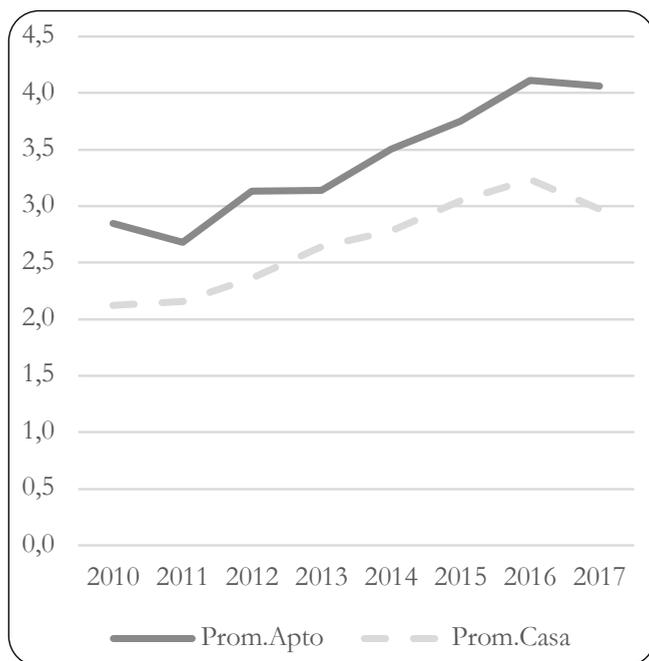


Figura 7.2. Precio promedio por m<sup>2</sup> según tipo de vivienda. Millones de pesos constantes de 2017. Elaboración propia a partir de metrocuadrado.com

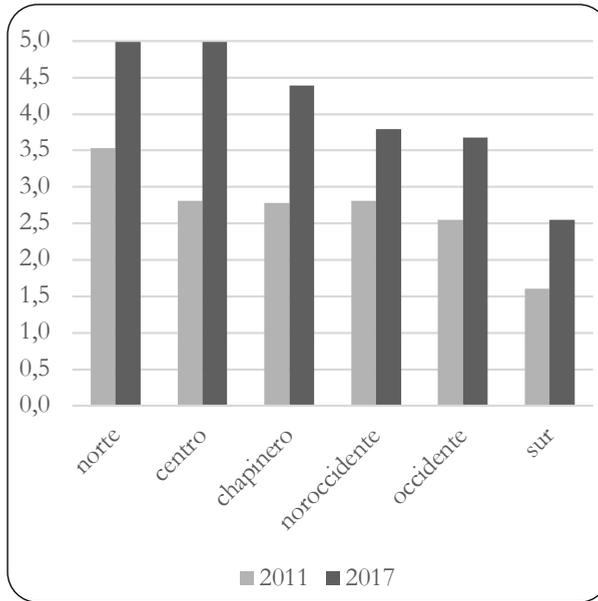


Figura 7.3. Precio promedio por m<sup>2</sup> según sector. Apartamento, millones de pesos constantes de 2017. Elaboración propia a partir de metrocuadrado.com

## Información y metodología

La principal fuente de información utilizada por este trabajo son las licencias de construcción puestas a disposición por la Secretaría Distrital de Planeación<sup>4</sup>. Este archivo incluye las licencias de construcción a nivel de lote, especifica sus modalidades (entre las cuales está la demolición total, la ampliación y la construcción de nuevas edificaciones) y el destino del área construida (vivienda, comercio, servicios, otros). Es a partir de esta base que se identifican los proyectos de construcción que solicitan la demolición de edificaciones existentes (las licencias que solicitan simultáneamente un permiso de demolición total y un permiso de construcción). Por otra parte, se utiliza también la información catastral de 2012. Esta base (disponible también a nivel de lote de manera abierta en el portal Ideca) permite estimar el área que fue demolida por los proyectos de construcción que solicitan

<sup>4</sup> Registro Local de Obras que consolida la DICE (dirección de información cartográfica y estadística), ver <http://www.sdp.gov.co/gestion-estudios-estrategicos/informacion-cartografia-y-estadistica/repositorio-estadistico/registro-local-de-obras%5D>

permiso de demolición total pues las licencias de construcción especifican el área a construir, pero no el área a demoler. La estimación que realizamos asigna el área construida en 2012 (registrada en la base catastral) como el área demolida por proyectos que reciben licencia de construcción y de demolición total entre 2012 y 2017.

La Tabla 7.1 muestra el número de registros (licencias), el área licenciada y el promedio de pisos licenciados, según haya o no solicitud de demolición total de una edificación existente. El universo de estudio de estas licencias, emitidas entre 2012 y 2017, es así cerca de 24,000 licencias, de las cuales el 75 % solicitan permiso de demolición total. La importancia de la demolición para redesarrollo resulta un poco menor si se considera el área licenciada (y no el número de licencias) según la solicitud de demolición, según este criterio el 57 % del área licenciada requirió de una demolición previa. Esto significa que la demolición es una práctica frecuente en Bogotá durante el periodo de estudio y que los proyectos que la utilizan son de menor escala que aquellos desarrollados sin demolición.

**Tabla 7.1**

*Licencias de construcción según demolición. Bogotá: 2012-2017*

Solicitud demolición	Número de licencias	Área licenciada total (promedio por licencia)	Número de pisos promedio
Sin demolición	5 955	12 350 596 (2 074)	3.3
Con demolición total	18 112	16 614 000 (917)	3.6
Total	24 067	28 964 596 (1 203)	3.5

*Nota:* Elaboración propia a partir de licencias de construcción SDP-DICE.

La sección siguiente muestra la importancia y localización del redesarrollo inmobiliario en Bogotá, así como un análisis estadístico de los determinantes de su ocurrencia.

### **Importancia y localización del redesarrollo inmobiliario**

Entre 2012 y 2017 el área licenciada en Bogotá disminuye de manera importante (Figura 7.4). Esta reducción se observa también en el total nacional (Figura 7.5), luego de más de una década de auge de la construcción que inicia

en los años 2000 después de una profunda crisis hipotecaria y económica de fines del siglo XX.

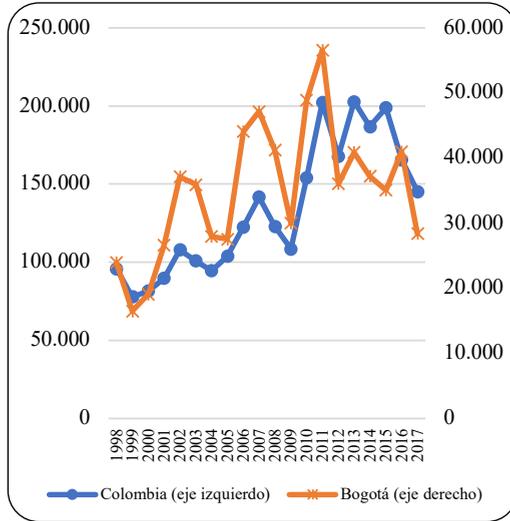


Figura 7.4. Unidades de vivienda licenciadas. Total, Colombia y Bogotá, 1998-2017. Elaboración propia a DANE licencias de construcción.

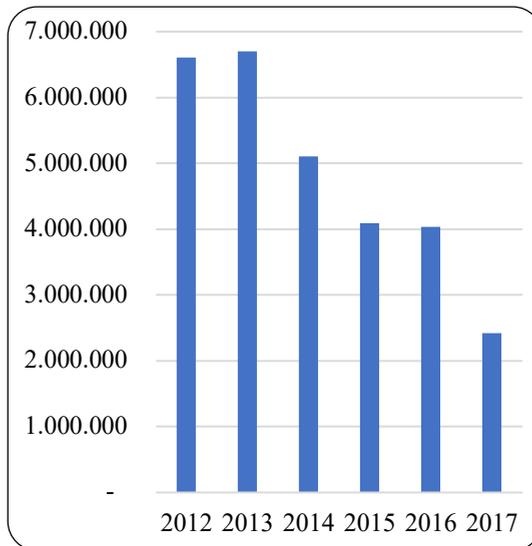


Figura 7.5. Área licenciada (m²) por fecha. Bogotá 2012-2017. Elaboración propia a partir de Registro Local de Obras –SDP.

En este contexto de desaceleración de la actividad, el destino del área licenciada entre 2012 y 2017 en Bogotá es principalmente vivienda (Figura 7.6) y las solicitudes de demolición son más frecuentes en las edificaciones destinadas a servicios, comercio y vivienda mientras que los otros usos (dotacional, industria, estacionamientos) hacen menor uso de la demolición (Figura 7.7).

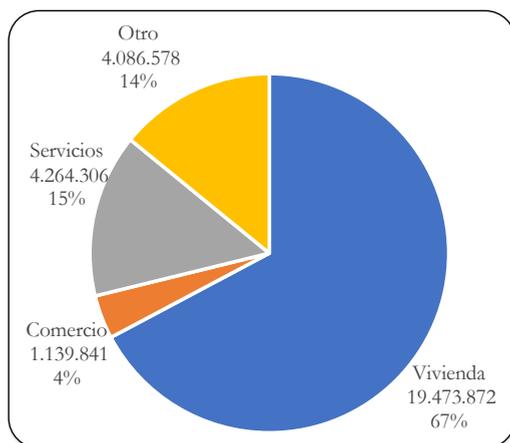


Figura 7.6. Área licenciada según destino. Bogotá 2012-2017. Elaboración propia a partir de Registro Local de Obras –SDP.

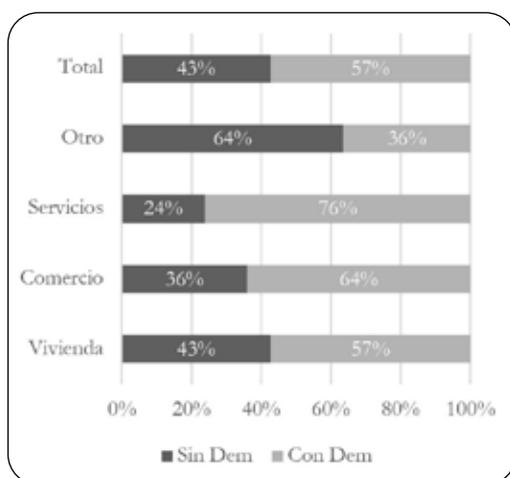


Figura 7.7. Área licenciada según destino y solicitud de demolición. Bogotá 2012-2017. Elaboración propia a partir de Registro Local de Obras –SDP.

El volumen de área licenciada, el área licenciada que solicita demolición y el área demolida (estimada según la información catastral de los lotes donde se solicitan las licencias) se muestran en la Tabla 7.1 y las figuras 7.4, 7.5, 7.6 y 7.7.

Estos resultados muestran que por cada 100 m<sup>2</sup> licenciados en la ciudad se demuelen aproximadamente 18 m<sup>2</sup> y, si se considera solamente los proyectos que solicitan demolición, la relación es de 31 m<sup>2</sup> demolidos por cada 100 m<sup>2</sup> de área nueva licenciada. La magnitud del fenómeno parece comparable a la observada en Tokio donde, entre 2002 y 2011 se demolió en promedio una casa por cada cuatro nuevas edificadas (Gleeson, 2018).

La importancia del área demolida pone de manifiesto uno de los límites del redesarrollo, este es un procedimiento que destruye valor, aspecto que de ser contabilizado en el aporte de la construcción al PIB disminuiría su importancia y es efecto que resulta sensible en un contexto de penuria habitacional. Esta proporción varía además según el destino de las edificaciones, siendo el comercio la categoría que muestra una mayor proporción entre área demolida y área licenciada. Los resultados desagregados por destino deben ser interpretados con cautela, pues resultan de una aproximación. En el caso (relativamente frecuente) de que una misma licencia solicite área para diferentes usos, el área demolida se asignó proporcionalmente a cada uso según su participación en el área total del proyecto. Este procedimiento puede asignar un volumen importante de área demolida al comercio en proyectos de uso mixto y por esta vía sobreestimar su valor.

**Tabla 7.2**

*Área licenciada y demolida según altura y destino. Bogotá, 2012-2017*

		Vivienda	Comercio	Servicios	Otro	Total
Área licenciada	Total general	19 473 872	1 139 841	4 264 306	4 086 578	28 964 596
	Baja	1 809 810	266 435	517 726	670 573	3 264 544
	Media	5 087 163	424 635	774 114	1 826 404	8 112 316
	Alta	12 576 899	448 770	2 972 466	1 589 601	17 587 736
Área licencia con solicitud de demolición	Total general	11 146 336	728 949	3 248 405	1 490 310	16 614 000
	Baja	1 221 647	177 491	413 958	228 865	2 041 961
	Media	4 105 311	223 454	549 794	717 303	5 595 862
	Alta	5 819 378	328 004	2 284 653	544 142	8 976 177

Redesarrollo de vivienda en Bogotá, 2012-2017. Localización y determinantes de la reconstrucción de la ciudad

		Vivienda	Comercio	Servicios	Otro	Total
Área demolida	Total general	3 404 157	931 066	903 188	1 078 394	5 144 656
	Baja	735 949	260 935	239 874	157 567	1 191 733
	Media	1 958 900	470 178	371 210	446 125	2 584 671
	Alta	709 308	199 952	292 104	474 701	1 368 251

Nota: Elaboración propia a partir de licencias de construcción SDP-DICE.

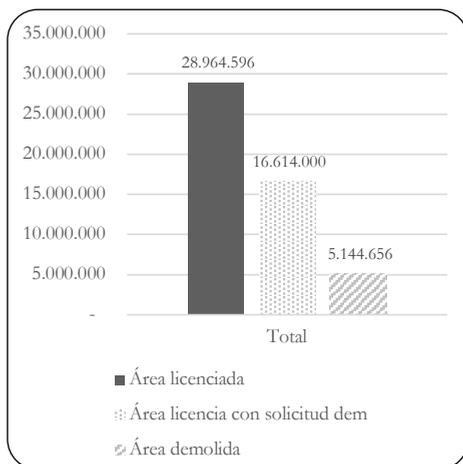


Figura 7.8. Área licenciada y demolida (todos los destinos). Bogotá, 2012-2017. Elaboración propia a partir de licencias de construcción SDP-DICE.

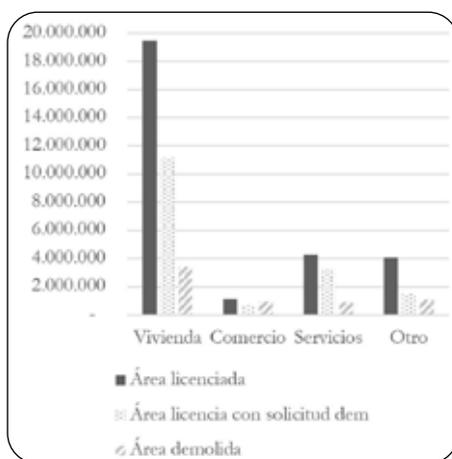


Figura 7.9. Área licenciada y demolida según destino. Bogotá, 2012-2017. Elaboración propia a partir de licencias de construcción SDP-DICE.

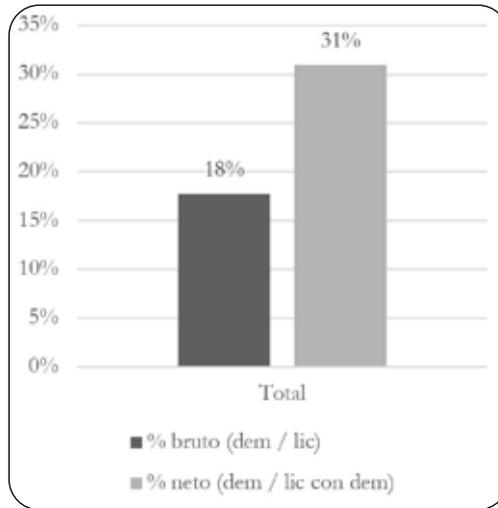


Figura 7.10. Relación entre área licenciada y área demolida (todos los destinos). Bogotá, 2012-2017. Elaboración propia a partir de licencias de construcción SDP-DICE.

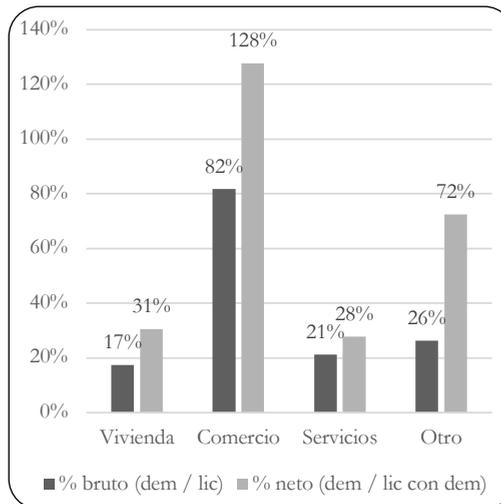


Figura 7.11. Relación entre área licenciada y área demolida según destino. Bogotá, 2012-2017. Elaboración propia a partir de licencias de construcción SDP-DICE.

Para examinar la localización de los proyectos de redesarrollo en la ciudad se hizo un análisis del total de área licenciada en una cuadrícula (que reduce las dificultades de interpretación cuando se utilizan límites

administrativos para el análisis). Las figuras 7.8, 7.9, 7.10 y 7.11 muestran los sectores con mayores valores licenciados, con mayor área licenciada mediante redesarrollo, la estimación de m<sup>2</sup> demolidos y una clasificación de áreas combinando los criterios anteriores. Estos mapas muestran como puntos de referencia los subcentros de empleo identificados por Avendaño *et al.* (2014), definidos como zonas de la ciudad con alta densidad y alto número de empleos.

El total del área licenciada en Bogotá se concentra en la zona noreste de la ciudad (Figura 7.12), el centro de la ciudad tiene también algunos sectores con alto volumen de actividad, al igual que algunos sectores hacia el noroeste de la ciudad. Siendo el noreste de la ciudad el sector donde se localizan las viviendas de mayor valor y las actividades económicas de mayor jerarquía, la concentración del área licenciada en esta zona muestra la persistencia de la estructura urbana que sería incluso reforzada por la construcción reciente. Las construcciones localizadas en otros sectores contribuyen a matizar parcialmente esta estructura urbana, pero de manera insuficiente para ser interpretadas como un cambio significativo.

Cabe resaltar también la presencia de algunos sectores de alta actividad en otras zonas de la ciudad, donde existen suelos sin edificar que reciben el tratamiento de desarrollo, tal como el barrio Gran Granada<sup>5</sup> (cerca al río Bogotá con calle 77B), los sectores de Ciudad Salitre, La Felicidad y Fontibón y Castilla la Nueva (donde se ubican cinco celdas con altos valores) y algunos sectores ubicados al sur de la ciudad con áreas importantes cerca de la intersección de la avenida Bosa con la avenida Cali, cerca de la autopista sur con avenida Villavicencio, en Usme pueblo y (hacia el borde este de la ciudad) en el sector de Juan Rey y San Rafael. El hecho que estos sectores sobresalgan en términos de área licenciada muestra la importancia del desarrollo urbano en la ciudad de Bogotá, contrario a la percepción de que ya no existe suelo dentro de la ciudad, y permite poner en contexto la importancia del redesarrollo que aparece como una modalidad importante de construcción más no la única.

---

<sup>5</sup> El área licenciada en este sector proviene de dos grandes proyectos de conjuntos multifamiliares.

Por su parte, la localización del área licenciada que solicita también permiso de demolición (área en proyectos de redesarrollo) coincide globalmente con aquella del área licenciada total, con algunas excepciones. Zonas como Boyacá Real (ligeramente al norte del subcentro de empleo Álamos), algunos sectores de Fontibón pueblo y varios barrios cercanos del centro ubicados hacia el sur tienen una cantidad de área en redesarrollo importante a pesar de que no sobresalen en el total de área licenciada. Así mismo, algunos sectores de alto volumen de licencias están ausentes de este mapa, en particular el sector de Castilla la Nueva y el barrio Gran Granada en donde los desarrollos no recurren a la demolición de antiguas estructuras, sino que son desarrollos en áreas no construidas.

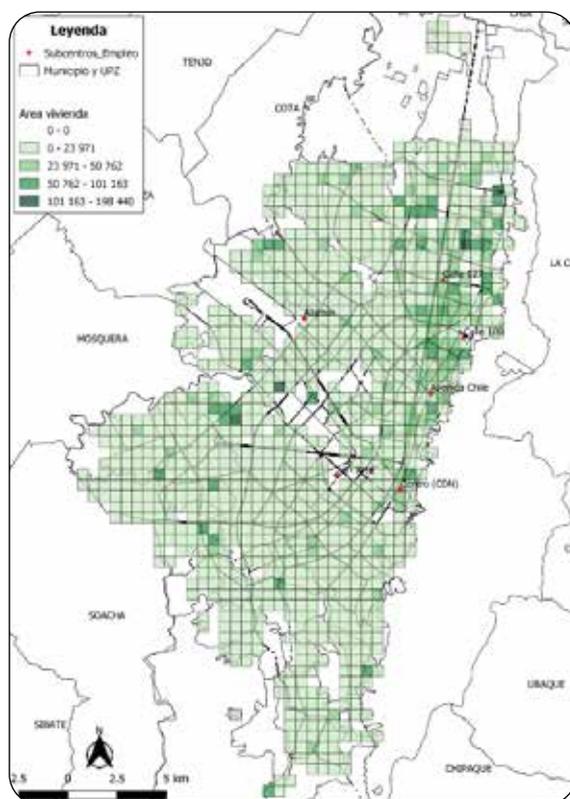


Figura 7.12. Área licenciada para vivienda. Total por celda de 500 m, Bogotá 2012-2017. Elaboración propia a partir de registro local de obras SDP. Rangos definidos por método de Jenks.

Redesarrollo de vivienda en Bogotá, 2012-2017. Localización y determinantes de la reconstrucción de la ciudad

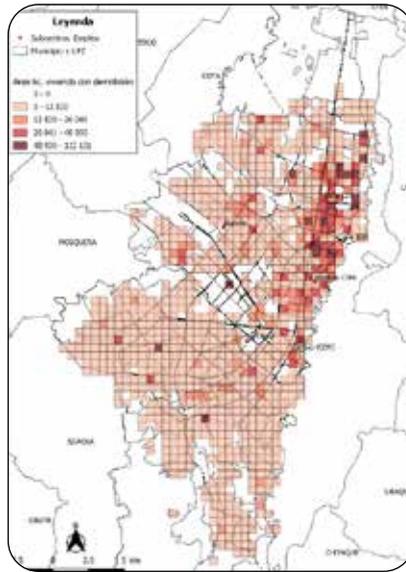


Figura 7.13. Área licenciada para vivienda con permiso de demolición total. Total por celda de 500 m, Bogotá 2012-2017. Rangos definidos por método de Jenks.

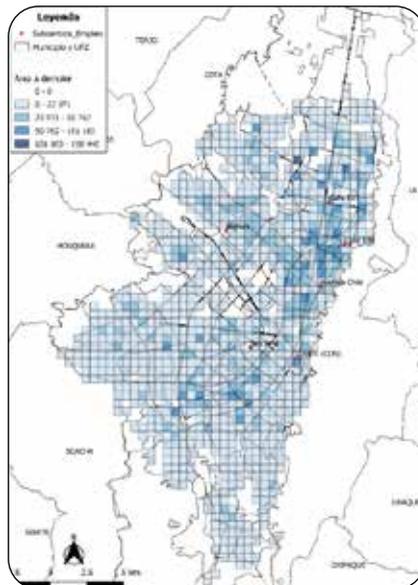


Figura 7.14. Área a demoler. Total por celda de 500 m, Bogotá 2012-2017. Elaboración propia a partir de registro local de obras SDP. Corresponde al área construida según el catastro en los lotes donde se otorga licencia de construcción con permiso de demolición total.

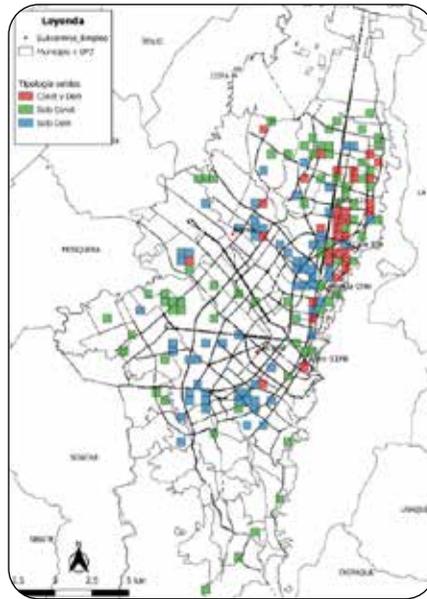


Figura 7.15. Tipología por celda de 500 m, Bogotá 2012-2017. Elaboración propia a partir de registro local de obras SDP. Solo se representan las celdas con valores en el 10 % superior de cada variable. Las celdas en verde son aquellas con mayor área licenciada para vivienda, las celdas en azul son aquellas con mayor área por demoler y las celdas en rojo las que cumplen las dos condiciones al tiempo.

Además, si se considera solamente el área demolida, estimada a partir de la información catastral (Figura 7.14), es posible identificar sectores donde, a pesar de que no se construyen grandes áreas, se demuele un volumen importante de área construida. Al igual que en las figuras anteriores el eje centro-noreste concentra la mayor cantidad de área y sobresale un nuevo sector (un eje entre los subcentros de empleo Avenida Chile y Álamos, a lo largo de la calle 72) que no se identifica en los dos mapas anteriores. Estas zonas, donde se demuele bastante pero no se construye en la misma medida, pueden estar asociadas a cambios de uso de las edificaciones (por ejemplo, terrenos donde había viviendas y donde se construyen comercios) y muestran una modalidad de redesarrollo sin verticalización ni densificación. Para finalizar esta exploración espacial de la información, la figura 7.15 muestra los sectores sobresalientes (las celdas en el 10 % superior de los valores) de las figuras anteriores (el área licenciada total, aquella que requiere demolición y el área demolida). El eje centro-noreste sobresale en ambas dimensiones

mientras el sur muestra pocos sectores con un redesarrollo importante (pero varios con alta demolición y construcción en altura).

Esta distribución del área licenciada coincide en términos generales con la cartografía de precios de la ciudad (con un eje de alta renta que se extiende desde el centro hacia el noreste de la ciudad) sin excluir completamente otras zonas de la ciudad. La renovación del espacio construido es así mayor en zonas de altos precios, pero se observa también en otras zonas de la ciudad. Dicha distribución ilustra los límites de la estrategia de redesarrollo inmobiliario por medio de estrategias normativas la cual, no solo permite una mayor densidad sin aportes en espacio público ni infraestructura vial (Contreras, 2019) sino que además se concentra en sectores de altos precios de la vivienda, que se puede argumentar no son aquellos en donde se concentran estructuras en mal estado o con funciones no adecuadas al uso actual. El redesarrollo inmobiliario en Bogotá estaría, así, mostrando sus límites para adecuar el uso de las edificaciones en sectores donde más se necesita y, en cambio, estaría contribuyendo a destruir edificaciones en zonas de alto valor del espacio construido.

### **Determinantes del redesarrollo, un análisis estadístico**

A partir de la información utilizada en las secciones anteriores (y de otras variables complementarias que se muestran en la Tabla 7.3), esta sección muestra los resultados de un esfuerzo de identificación de los determinantes de la demolición y el redesarrollo inmobiliario para vivienda en Bogotá. Este ejercicio permite contrastar la importancia señalada por la teoría de la renta del suelo al diferencial de precios de venta del espacio construido y los costos de demolición como determinante del redesarrollo inmobiliario con las tendencias observadas para Bogotá y permite así señalar algunas pistas para ampliar la reflexión teórica sobre este aspecto.

**Tabla 7.3**

*Descripción de las variables*

Variable [Fuente]	Descripción
dem_tot (licencias de construcción SDP)	Variable binaria (0/1) que toma valor 1 cuando la licencia de construcción solicita también permiso de demolición total de una estructura existente.
area_con_dem (licencias de construcción SDP)	Área licenciada en lotes que solicitan permiso de demolición total de una estructura existente. Solo toma valores mayores a cero cuando la variable dem_tot es 1, pero su valor es variable según el proyecto.

Variable [Fuente]	Descripción
altura (licencias de construcción SDP)	Categoría de altura según número de pisos licenciados. Baja para proyectos de dos pisos o menos, Media para licencias de tres a cinco pisos y Alta para proyectos de seis o más pisos.
area_tot (licencias de construcción SDP)	Área licenciada para todos los usos [se expresa en m <sup>2</sup> ].
avaluo_m2 (Catastro 2011 UAECD)	Avalúo total (incluye precio del suelo y del área construida) por cada m <sup>2</sup> construido. Corresponde al avalúo promedio de la manzana donde se ubica el lote con licencia de construcción.
estrato_cat3 (Ideca)	Estrato predominante de la manzana donde se ubica el lote con licencia. Recodificado en tres categorías correspondientes a estratos 1 y 2; 3 y 4; 5 y 6.
ind_const_norma (Secretaría de Hábitat Distrital)	Área máxima permitida por la norma como proporción del tamaño del lote (valor promedio por manzana).
dist_sub_empleo (Avenidaño, Enríquez y Olarte, 2014)	Distancia lineal (en metros) entre el lote con licencia y el subcentro de empleo más cercano. Un subcentro se define como un área censal con densidad de empleo mayor al promedio y con una participación mayor a 0,5 % en el total de empleo de la ciudad.
area_terreno (Catastro 2011) UAECD	Área (en metros cuadrados) del terreno donde se solicita licencia de construcción.
cuenta_sitios_interes [IDECA]	Cuenta de sitios catalogados en la categoría 1 (centro comercial), 2 (almacén de cadena) y 21 (edificio civil) del archivo elaborado por Ideca y a una distancia menor de 500 m del sitio donde se solicita licencia de construcción.
decreto_562 (elaboración propia)	Variable binaria (0/1) que toma valor 1 cuando la licencia de construcción fue solicitada en el año 2015 y se ubica en el centro ampliado de la ciudad. Periodo y localización de validez del decreto que implementa el principio de venta de derechos adicionales de construcción con contrapartida a pagos en dinero o cesiones de espacio público.
DistanciaTrans (Ideca)	Distancia (en metros) entre el lugar donde se solicita cada proyecto y la estación o el dotacional de transporte (aeropuerto o terminal de transporte) más cercano.

*Nota:* Elaboración propia.

A partir de esta información se realizan dos estimaciones. La primera es un modelo probabilístico (*probit*) que examina la asociación entre las variables incluidas en el modelo y el hecho de que un proyecto solicite o no un permiso de demolición total (la variable *dem\_tot* expresa esta característica pues toma valores de 0 cuando no hay solicitud de demolición total y de 1 cuando sí hay licencia de demolición asociada a la licencia de construcción). Los resultados de esta estimación, que se muestran en las dos primeras columnas de la Tabla 7.4, resultan contrarios a los resultados esperados en algunos sentidos tales como la asociación negativa entre el avalúo catastral y la probabilidad de demolición, la relación negativa entre el área del terreno y la probabilidad de demoler y la no-significatividad de variables como el Decreto 562, la distancia al Transmilenio y la oferta local de servicios. Estos

resultados muestran que la demolición no se presenta solamente en zonas de altos precios, con una localización central y con buena conectividad, lo que invita a pensar en otros determinantes de la demolición, como puede ser el caso de sectores de origen informal en donde el remplazo de edificaciones antiguas resulta interesante precisamente por qué no son actores empresariales quienes lo efectúan sino hogares.

**Tabla 7.4**

*Resultados de las regresiones*

	Modelo probit		Regresión lineal	
	(1) dem_tot	(2) dem_tot	(3) area_con_dem	(4) area_con_dem
log_avaluo_m2	-0.244***	-0.237***	94.517***	94.978***
altura	0.164***	0.162***	191.644***	191.196***
area_tot	0.0000248**	0.0000255***	0.389***	0.389***
1.estrato_cat3	-	-	-	-
2.estrato_cat3	-0.162***	-0.175***	-86.908***	-88.165***
3.estrato_cat3	0.348***	0.357***	507.352***	508.666***
ind_const_norma	0.209***	0.212***	166.351***	166.663***
log_dist_sub_empleo	-0.0671**	-0.0646**	-47.325**	-46.272**
log_dist_TM	0.0232	-	28.048**	28.233**
log_area_terreno	-0.299***	-0.299***	31.905***	31.801***
vetustez	-0.00991***	-0.00980***	-3.102***	-3.086***
cuenta_sitios_interes	0.00724	-	10.182**	10.229***
decreto562	-0.0634	-	-24.184	-
_cons	24.985***	24.841***	4385.413***	4336.11***
R2			0.51	0.51

*Notas:* \* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001. Elaboración propia

Esta interpretación coincide con la repartición espacial de los proyectos de redesarrollo inmobiliario (ver Figuras 7.16 y 7.17) que muestra que hay más licencias de redesarrollo en zonas de bajos precios y en lotes de menor área. Este mayor número de licencias aportan, sin embargo, poca área construida. Estos pequeños proyectos, algunos de los cuales pueden ser ampliaciones que requieren una demolición parcial que queda registrada como demolición total, muestran el dinamismo de la construcción en pequeños proyectos en zonas de bajos precios. Por su parte, las dos últimas columnas de la Tabla 7.4 muestran los resultados de una regresión lineal del área licenciada mediante redesarrollo (los proyectos que solicitan simultáneamente licencia de construcción y de demolición total), respecto a las mismas variables utilizadas por el modelo de tipo de proyecto. Los resultados de esta estimación resultan más acordes con la intuición derivada de la teoría de la renta del suelo, pues los coeficientes asociados al avalúo son positivos, así como el índice de construcción normativo y el área del terreno. De igual manera, la distancia a los subcentros de empleo tiene un coeficiente asociado negativo.

La expresión espacial de esta última regresión se muestra en la Figura 7.18 (que muestra el área licenciada mediante redesarrollo predicha por el modelo) y la Figura 7.19 muestra el área licenciada en redesarrollo registrada en las licencias de construcción. Ambas figuras tienen una distribución del área licenciada similar (y diferente de aquella de las Figuras 7.16 y 7.17) resultado que corrobora la interpretación de que los proyectos de redesarrollo localizados en el eje de alta renta de Bogotá son relativamente pocos pero que aportan una cantidad importante de área construida.

Los determinantes de la cantidad de área licenciada mediante proyectos de redesarrollo se muestran así más acordes a las tendencias identificadas por la teoría de la renta del suelo, que indica la mayor presencia del redesarrollo en zonas donde el diferencial entre el precio de venta del espacio construido y los costos de demolición es más importante. Esta lógica se corrobora en el caso de Bogotá para los proyectos de mayor área (presumiblemente aquellos desarrollados por empresas) resultado que invita a retomar y actualizar la noción de formas de producción del espacio construido (Jaramillo, 1980; Schteingart, 1989) que tendría pertinencia no solo para la producción de nuevas estructuras sino también para la ampliación y el redesarrollo de edificaciones existentes.

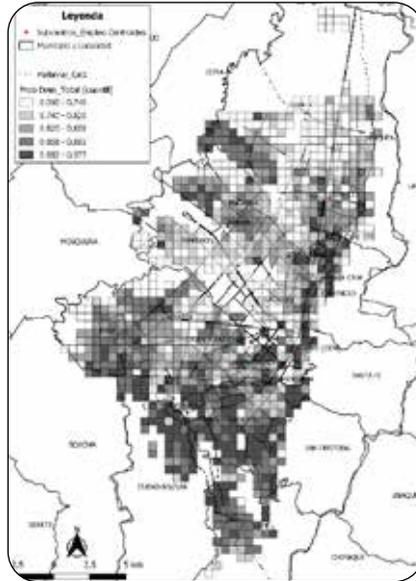


Figura 7.16. Probabilidad estimada por el modelo.  
Elaboración propia.

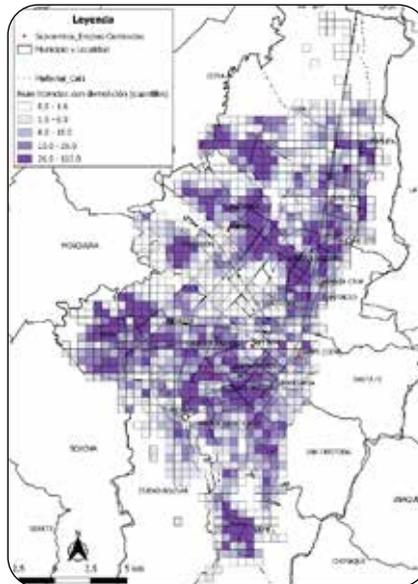


Figura 7.17. Número de licencias con solicitud de demolición.  
Elaboración propia.

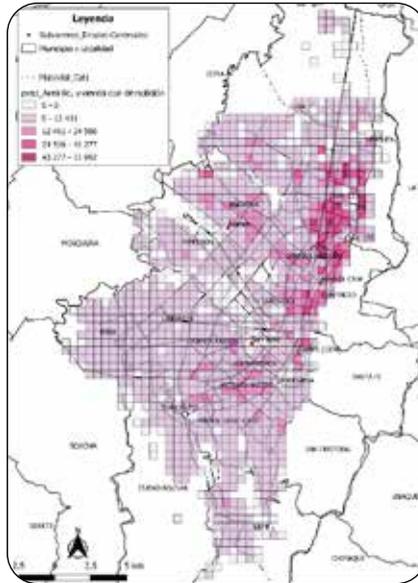


Figura 7.18. Predicción del modelo de área licenciada para vivienda con permiso de demolición. Rangos definidos por método de Jenks. Elaboración propia.

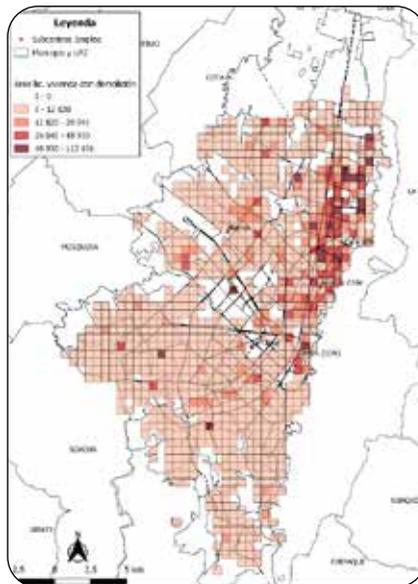


Figura 7.19. Área licenciada para vivienda con permiso de demolición. Rangos definidos por método de Jenks. Elaboración propia.

## Conclusiones

El primer aporte de este trabajo es la medición de la importancia del redesarrollo inmobiliario en Bogotá. Esta es, en efecto, una modalidad significativa de producción de vivienda en Bogotá, que implica la demolición de cerca de 20 m<sup>2</sup> para la producción 100 m<sup>2</sup> nuevos.

La localización de estos proyectos es acorde con la geografía de precios inmobiliarios de Bogotá (un mayor redesarrollo en sectores de altos precios y con mayor volumen de construcción) con ciertas particularidades. Algunos sectores en el oeste de la ciudad tienen un gran volumen de actividad sin acudir al redesarrollo, y otros tienen una alta proporción de redesarrollo sin que sobresalgan en términos de volumen de actividad. Hay incluso otros sectores de la ciudad donde se solicitan permisos para demoler una cantidad importante de área construida sin que esto implique la construcción de áreas importantes.

Las bases sentadas por este trabajo invitan a reflexionar en varios sentidos, entre ellos:

- Determinar el valor mínimo de precio de la vivienda a partir del cual se recurre al redesarrollo.
- Ubicar las áreas de la ciudad con un potencial de redesarrollo. Esto es, sectores con características similares a aquellos sectores que muestran redesarrollo y en los cuales el proceso no haya tenido ya lugar.
- Considerar aspectos normativos (como los tratamientos urbanísticos) en el análisis de los resultados, de manera que se puedan comparar la frecuencia e importancia del redesarrollo en zonas con diferencias de norma, ejercicio que permitiría avanzar en la discusión acerca del aporte de la norma y del mercado (en este caso de los precios) sobre la realización de cambios en sectores consolidados de la ciudad.

Los resultados de este trabajo permiten también pensar en pistas de investigación sobre los efectos del redesarrollo inmobiliario. Una primera, es contrastar empíricamente la relación entre el redesarrollo inmobiliario y los efectos que se le atribuyen a este y a la densificación residencial en general como: la congestión, la sobrecarga de redes, la revitalización urbana, la demanda aumentada por servicios y comercios de proximidad. Esta línea de

trabajo permitiría identificar sectores donde el redesarrollo se haga por debajo de los límites de soporte de los sectores de la ciudad y diferenciarlos de aquellos donde las mayores densidades sí tienen efectos negativos. Por otra parte, aparece como interesante también refinar algunos de los resultados obtenidos en este trabajo, por ejemplo, diferenciando los resultados de las licencias de obra nueva de aquellos incluidos en licencias de ampliación, ejercicio que permitiría cuantificar el aporte de las obras de mediano tamaño de las adiciones de espacio construido por adición.

Los resultados del trabajo y las pistas de reflexión señaladas deben integrarse a una agenda de investigación más amplia que permita comprender las formas contemporáneas de producción de la ciudad, en las cuales las modificaciones a sectores ya construidos se espera ganen importancia, y que el desarrollo de las ciudades latinoamericanas pueda ser pensado cada vez más como un proceso de transformación más que de crecimiento o de expansión urbana.

### **Referencias Bibliográficas**

- Arteaga, I. y Escallón, C. (2012). Entre la renovación y el reciclaje de tejidos urbanos consolidados. El debate actual en Bogotá. *Hábitat y Sociedad*, 5, 57-75.
- Avendaño, A., Enríquez, H. y Olarte, S. (2014). Estructura urbana y precios del suelo en Bogotá. *Economía y Región*, 8(2), 49-80.
- Bensús Talavera, V. (2018). Densificación (no) planificada de una metrópoli. El caso del Área Metropolitana de Lima 2000-2014. *INVI*, 33(92), 9-51.
- Contreras, Y. (2011). La recuperación urbana y residencial del centro de Santiago: nuevos habitantes, cambios socioespaciales significativos. *Eure*, 37(112), 89-113.
- Contreras, Y. (2019). *Renovación urbana en Bogotá. Incentivos, reglas y expresión territorial*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Fedele, J. y Martínez, I. (2015). Verticalización y desarrollo inmobiliario del núcleo urbano central de Santa Fe: cambios morfológicos, conflictos urbanos y regulaciones edilicias en la recuperación poscrisis 2001. *Cuaderno Urbano*, 18(18), 65-88.
- Gleeson, J. (2018, 19 de febrero). How Tokyo built its way to abundant housing. [Blog]. Recuperado de <https://bit.ly/3oaLbdU>
- Jaramillo, S. (1980). *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Bogotá*. Bogotá: Universidad de los Andes.

- Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano* (2.<sup>a</sup> Ed.). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Montenegro, G. (2018). Edificación de gran altura y paisaje metropolitano. Reedificación versus reurbanización en Bogotá. *Bitácora Urbano Territorial*, 28(2), 73-83. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v28n2.68505>
- Salazar, J. y Cortés, R. (1992). *Planificación, renovación y manejo de la ciudad edificada*. Bogotá: Siglo XXI.
- Schteingart, M. (1989). *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Torres, C. (2012). Legalización de barrios: acción de mejora o mecanismo de viabilización fiscal de la ciudad dual. *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, 41(3), 441-471.
- Vergara Vidal, J. E. (2017). Verticalización. La edificación en altura en la Región Metropolitana de Santiago (1990-2014). *INVI*, 32(90), 9-49.

**Operaciones de renovación urbana y habitantes de calle: La dinámica de la producción del espacio en Bogotá, Colombia y Belo Horizonte, Brasil**

*Karine Gonçalves Carneiro\**  
*David Villanueva Acuña\*\**

En las ciudades latinoamericanas, la producción del espacio urbano ha pasado por cambios profundos a partir de las nuevas alianzas establecidas en el norte hegemónico desde final de la década de 1970, y con estas, la apropiación de las bases teóricas y políticas del neoliberalismo que, para el caso, proponen nuevas herramientas de planeamiento para la producción del espacio en las ciudades (Peck, Theodor y Brenner, 2012). Lo que se explora en este artículo parte del análisis de la influencia de una de esas herramientas, las operaciones de renovación urbana

---

\* Universidade Federal de Ouro Preto, doctora en Ciencias Sociales por la Puc-Minas, profesora adjunta del Departamento de Arquitectura y Urbanismo y del posgrado en Derecho “Nuevos derechos, nuevos sujetos” de la Universidad Federal de Ouro Preto (UFOP). Correo electrónico: karine.carneiro@ufop.edu.br

\*\* Universidad Nacional de Colombia, economista y magíster en Economía, especialista en Economía Urbana y temáticas afines; actualmente vinculado como investigador a la Facultad de Economía de la Universidad Nacional de Colombia en el marco de la convocatoria “Jesús Antonio Bejarano 2019”. Correo electrónico: davillanueva24@gmail.com

—que surgen a través de alianzas entre los poderes público y privado— en la vida de poblaciones ya vulnerables. El interés, en ese contexto, recae sobre las áreas centrales de Bogotá, Colombia y Belo Horizonte, Brasil y la forma como afectan los modos de vida y territorios de las personas que viven en la calle.

El enfoque sobre las dos ciudades se justifica a través de trabajos desarrollados por los autores, con el propósito de comprender el fenómeno urbano de modo inter y trans-escalar en Latinoamérica. Es decir, trata de generar, tanto una mirada sobre los procesos locales vinculados a la producción de los espacios, como de comprender el fenómeno urbano en procesos más amplios vinculados al “sistema-mundo” capitalista (Wallerstein, 2007).

Uno de estos trabajos es una tesis doctoral<sup>1</sup> (Carneiro, 2016) en la que fueron planteadas, estudiadas y analizadas las formas en que las herramientas de planificación urbana, en su aspecto neoliberal, no solo transforman las formas de vida de los habitantes de calle, sino que también, estas terminan siendo funcionales para una estrategia económica de devaluación-valorización del suelo urbano. En este sentido, se llevaron a cabo actividades de campo con habitantes de calle, instituciones del gobierno local y asociaciones de asistencia social, de Belo Horizonte y Bogotá, en los años 2014 y 2015.

El otro trabajo es el documento *Destapando la olla: informe sombra sobre la intervención en el Bronx*<sup>2</sup> de mayo de 2016, a partir de la recolección de información primaria y secundaria de distintas fuentes: i) información administrativa a partir de la sistematización y análisis de respuestas entregadas por la administración distrital de Bogotá, a derechos de petición y cuestionarios de control político; ii) el análisis de documentos institucionales y lineamientos de política pública, así como de distintas normas distritales y nacionales relacionadas con los asuntos examinados; iii) levantamiento de información institucional a partir de entrevistas a funcionarios y exfuncionarios del dis-

---

<sup>1</sup> Este trabajo fue parte de la investigación de doctorado cuya tesis titulada *Habitantes de Calle y Producción del Espacio: análisis sobre Bogotá y Belo Horizonte bajo una perspectiva genealógica* fue defendida en el año 2016 junto al programa de postgrado en Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais y fue contemplada por el programa de Doctorado-sándwich en el exterior (PDSE) de la CAPES.

<sup>2</sup> Se le llamaba El Bronx a un sector del centro de Bogotá que sufrió un fuerte proceso de deterioro, era considerado el principal lugar para el expendio de drogas y armas en Bogotá.

trito y de población habitante de la calle institucionalizada; iv) contrastación en campo de la situación física de los predios en el sector del Bronx (CPAT y Parces, 2017).

En ambos casos, para conducir las investigaciones, se analizó la documentación que regula e institucionaliza las operaciones de renovación urbana formuladas, ejecutadas o iniciadas, tanto en Brasil como en Colombia. A través del contraste entre la práctica en los territorios y la documentación analizada, se busca mostrar cómo la apropiación territorial por parte de poblaciones vulnerables está sirviendo como instrumento para la intervención pública de esos espacios con propósitos de renovación urbana. Para explorar los problemas destacados, inicialmente, abordaremos, de modo general, los procesos de privatización de los espacios públicos a través de herramientas de planificación urbana neoliberal. Luego, se mostrarán las especificidades de Belo Horizonte y Bogotá con respecto a la financiarización del suelo urbano, dentro del alcance de los programas de renovación urbana. Por último, en las consideraciones finales, destacaremos la relación entre estos programas y las formas de vida de los habitantes de calle.

### **Privatizar lo público: las herramientas de planeamiento urbano neoliberal**

El capitalismo, en su vertiente neoliberal, viene produciendo transformaciones en todas las dimensiones de la vida para adecuarlas al mercado. Para Montoya (2012), la repercusión de esos procesos, que tuvieron origen en el comienzo de la década de 1970, llegó hasta los espacios de la ciudad a partir de una reestructuración global del capitalismo que pasó de un régimen fordisto a un modo de acumulación sostenido ideológicamente por el neoliberalismo, lo que significa a escala urbana el remplazo de la planificación del urbanismo funcionalista por un urbanismo “postmoderno” más centrado en el mercado inmobiliario (Jaramillo, 2013); la desregulación de los mercados, incluidos el de financiación y producción de vivienda y el aumento de la participación privada en la producción del espacio.

Para David H. (2007), el neoliberalismo es una teoría de prácticas políticas y económicas que propone el libre desarrollo de las capacidades y las libertades empresariales de los individuos como la mejor manera de producir el bienestar de los seres humanos. Ese proceso, a su vez, se trata “de un

marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, fuertes mercados libres y libertad de comercio” (Harvey, 2007, p. 8). En esa perspectiva, el papel del Estado es el de crear y preservar un marco institucional propicio al desarrollo de esas prácticas a través, por ejemplo, de la garantía de la calidad y de la integridad del dinero y de las estructuras militares y de defensa –policiales y legales– para asegurar los derechos a la propiedad privada y del correcto funcionamiento del mercado. Adicionalmente, en las áreas donde no existe mercado o su acción es débil (como la tierra, el agua, la educación, la atención sanitaria, la seguridad social o la contaminación medioambiental), el papel del Estado es de generar las condiciones adecuadas para su creación (Harvey, 2007).

De esta manera, el neoliberalismo produce nuevas formas de administración: de un modelo gerencial se pasa a uno de empresarismo urbano, que abarca desde el nivel más amplio (nacional, multilateral) hasta el nivel local. Esta nueva forma de gestión de los espacios urbanos tiene tres características principales: alianzas público-privadas –en las cuales el gobierno busca la captación de fuentes externas de fondos, inversiones y empleos, absorción de riesgos por el sector público local y de los beneficios por los sectores privados– y una política económica que prioriza la especulación de la tierra, al supeditar la producción del espacio público y privado al desarrollo inmobiliario y la gestión privada de los mercados de suelo. En la ciudad, la consecuencia es su transformación en agente económico susceptible a la administración de tipo empresarial, en la cual el sector privado es actor central en la toma de decisiones (Harvey, 2007). Esta nueva forma de gobierno:

Concentra su acción en la promoción del crecimiento económico y de la competitividad territorial, frecuentemente a través de subsidios públicos a los consumidores ricos y al capital; el posicionamiento de la ciudad en escalas supranacionales de circulación del capital; la integración de las ciudades-región en escalas globales y su reivindicación como motor de la economía nacional; y finalmente, la incorporación en la política urbana, de múltiples escalas de acción estatal. (Montoya, 2012, p. 401)

De esta manera, la ciudad convertida en empresa y sus espacios susceptibles de ser transados en el mercado inmobiliario, se constituyen en un amplio sector para la inversión de capital privado, y con ello, en un nuevo espacio para la acumulación de capital, en el cual es posible a través de la

renovación urbana (destrucción creativa del espacio) abrir nuevos ciclos de acumulación (Harvey, 2014; Brenner, 2014; Vainer, 2000).

Tanto en Brasil como en Colombia, las Constituciones firmadas, respectivamente, en los años de 1988 y 1991 crearon un marco jurídico acorde con un modelo neoliberal de gobernanza, por medio de un nuevo orden político y de una idea de sociedad civil marcada por relaciones público-privadas. En el caso de Colombia, ese marco se caracterizó por la independencia de la banca central; la institucionalización de la libre competencia económica; la provisión en condiciones de mercado de los servicios públicos, incluido el tránsito a servicios mercantilizables de derechos como la educación y la seguridad social; la internacionalización de la economía, entre otras medidas. De acuerdo con lo anterior, se tratarán los casos específicos de dos ciudades: Bogotá, capital de Colombia, y Belo Horizonte (capital del estado de Minas Gerais), en Brasil, para mostrar la manera cómo el neoliberalismo ha marcado la política urbana, y también, cómo, en contextos latinoamericanos, ese paradigma afecta, en términos de cambios en los modos de vida y de profundización de vulnerabilidades, a las poblaciones que ocupan territorios objeto de renovación. En nuestro caso, trataremos de la población de los habitantes de calle<sup>3</sup>.

Es importante resaltar que los instrumentos que institucionalizan las alianzas público-privadas son imprescindibles para la transformación de la tierra urbana en *commodity*. En Bogotá, identificamos, desde antes de la Constitución de 1991, un elemento que ya preveía acciones de renovación urbana como política pública y que posibilitaba la expropiación como mecanismo para la adquisición de edificaciones y consecuente captura del proceso por el mercado inmobiliario: el tratamiento de redesarrollo que hacía parte del Acuerdo 7 de 1979: Plan General de Desarrollo Integrado (Calderón, 2010; Montoya, 2012). En efecto, este acuerdo abre la posibilidad de la formulación y ejecución privada de proyectos urbanos (artículo 74 del acuerdo) en áreas con “usos y estructuras” inadecuadas, para lo cual ordena la expropiación por motivos de utilidad pública en caso que no sea posible la compra directa (artículo 75 del acuerdo). Una década más tarde, también a principios de los años 90, se implementó una reforma urbana (Ley 9 de 1989,

<sup>3</sup> Para descripciones sobre los cambios sufridos por la población habitante de calle en Bogotá, ver Carneiro (2015).

modificada por la Ley 388, de 1997) que le dio al Estado importantes instrumentos para la regulación del mercado de tierra, como la participación en plusvalías, contribuciones por valorización, reparto equitativo de cargas y beneficios, entre otras; e instrumentos para la gestión del suelo, como los derechos de preferencia, la enajenación forzosa y la expropiación por vía judicial y administrativa (Calderón, 2010; Montoya, 2012).

Si bien en principio estos instrumentos para la reforma urbana están encaminados a la intervención del Estado en los mercados de suelo (no así en el mercado inmobiliario), en realidad, esa intervención está dirigida a establecer reglas para asegurar la dotación de infraestructuras públicas a través de la gestión urbana privada, y también, fundamentalmente, a dirimir la contradicción de intereses que se presenta entre dos agentes con intereses contrapuestos: el propietario de suelo y el desarrollador inmobiliario, en favor del segundo; contradicción que se hace más aguda en zonas susceptibles de renovación urbana, donde el propietario (del suelo) o morador, se constituye con frecuencia en un obstáculo para el redesarrollo inmobiliario<sup>4</sup>. De acuerdo con esto, este enfoque, aparentemente intervencionista, no está en contradicción con las bases del neoliberalismo, sino que más bien refleja cómo el paradigma se vale del poder del Estado como un instrumento en manos de la clase capitalista utilizado en favor de sí misma (Dardot y Laval, 2016).

Adicionalmente, la responsabilidad sobre la gestión urbana recae sobre el nivel local de gobierno, lo cual conlleva dos efectos que refuerzan la alianza público-privada: por un lado, la debilidad fiscal del estado local limita la posibilidad de inversión pública en obras de infraestructura y, por el otro, el estado local goza de gran autonomía para la utilización de los instrumentos de reforma urbana, definen cuáles implementar y en qué momento hacerlo, con lo cual, con la excusa de la necesidad de infraestructura y la falta de recursos públicos, terminan siendo utilizados como estrategia para la captura de inversiones privadas, y en consecuencia, en beneficio de estas.

Como se demostrará más adelante, para el caso particular de Bogotá, más específicamente en lo relativo a la operación estratégica para el centro de la ciudad, la administración distrital ha hecho uso de los instrumentos de

---

<sup>4</sup> Ciertamente es lo que ocurre en los casos analizados, donde además la propiedad del suelo no está en muchos casos claramente definida, dado el abandono programado y el “deterioro” de las zonas objeto de renovación.

gestión de suelo con propósitos de renovación urbana en beneficio del desarrollo inmobiliario y en detrimento de los propietarios, residentes, población flotante y vulnerables, como ocurre con los habitantes de calle. Esto, a partir del enfoque implícito en el Plan Zonal Central, de 2007, que tenía como objetivos: fortalecer y posicionar al centro como un nodo internacional, nacional y regional; proteger el patrimonio cultural; promover la renovación urbana (Calderón, 2010). Lo cual, como lo plantea Perilla (2008), marca la inserción de la ciudad en un mercado de consumo cultural y de imágenes, con un marcado predominio de actividades relacionadas con el turismo, a través de la recuperación de sus centros históricos, es decir, de actividades exógenas al interés y dinámica territorial de quienes habitan en estos territorios.

Por su parte, en el contexto brasilero, fue a partir de 1990 que el empresarialismo urbano se profundizó como respuesta neoliberal a la crisis económica y política, con el objeto de integrar el Estado a los circuitos globalizados del capital. La Constitución de 1988, en su artículo 182, creó la obligatoriedad de los planes directores municipales para los municipios a partir de la observación de determinadas reglas. De ese modo, tales municipios pasaron a tener autonomía política y administrativa para aplicar los instrumentos del *Estatuto da cidade*, de 2001, que regulaba el capítulo de la Constitución sobre las políticas urbanas. Un importante marco creado por el *Ministério das Cidades*, en 2003, fue el *Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais*. Para efectos del análisis, es importante destacar la directriz del programa que indica el estímulo a la actuación integrada entre el sector público, la iniciativa privada y la sociedad civil organizada, para viabilizar inversiones en la ciudad. Tal directriz se centró en generar estrategias de *marketing* urbano para atraer inversionistas y de esta manera expulsó actividades y territorios populares a partir de acciones higienistas (Rolnik, 2015).

En Belo Horizonte, las revisiones de 2000 y 2010 del *Plano Diretor*, de 1996, incorporaron instrumentos del *Estatuto da Cidade* que institucionalizaron la entrada de la iniciativa privada de modo más sistemático en la producción del espacio de la ciudad. El principal instrumento fue la *Operação Urbana Consorciada* (OUC): “un conjunto integrado de intervenciones con plazo definido, coordinadas por el Ejecutivo con la participación de la iniciativa privada, para viabilizar proyectos urbanísticos especiales en áreas previamente delimitadas” (Cámara Municipal de Belo Horizonte, 1996). El

*Plano Diretor* creó, incluso, directrices específicas para el área central de la ciudad y para una parte específica de esa área denominada *hipercentro*. Esas regiones se convirtieron en lugares privilegiados para las inversiones. Como ejemplos podemos mencionar la *Operação Mercados*, que enfatizó el uso turístico de la región y la recuperación de sus bloques considerados degradados; y la *Operação Casa do Conde de Santa Marinha/Boulevard Arrudas* que buscaba recuperar el capital cultural estratégico de la región (Belo Horizonte, 2007). Del mismo modo como el Plan Centro en Bogotá, las actividades propuestas fueron exógenas para quienes habitan en estos territorios.

### **Las áreas centrales de Belo Horizonte y Bogotá: la financiarización de la tierra urbana<sup>5</sup>, los programas de renovación urbana y la población de habitantes de calle**

Bogotá y Belo Horizonte, como producto de los procesos de industrialización que caracterizaron a América Latina después de los años 30, sufrieron cambios demográficos con ocasión del crecimiento acelerado de la población urbana. La frontera urbana de ambas ciudades se amplió incluyendo ocupaciones informales precarias en dotación de infraestructura y consolidando estructuras de segregación espacial de tipo centro-periferia, en el caso de Belo Horizonte, y de dicotomía norte-sur en el caso de Bogotá. Entre las décadas de 1950 y 1980, la intención de modernización de las ciudades –y con ella la ampliación de los ejes viales y la transformación en los patrones de ocupación del suelo de las clases dominantes, que migraron hacia áreas suburbanas– provocó fragmentación y desconexión de espacios centrales en las dos ciudades, arrojando como consecuencia la entrada en procesos de desvalorización y deterioro de esas áreas.

En Bogotá, el barrio Santa Inés –con la transformación de las viviendas en inquilinatos y hostales, y la consolidación de la industria del reciclaje en la calle del Cartucho– se produjo un acelerado proceso de deterioro, reforzado por la campaña distrital de “higiene” de la década de 1970, que trasladaba por la fuerza a la calle del Cartucho a las personas que encontraba durmiendo en la calle en otros lugares del centro (Secretaría Distrital de Integración Social - SDIS, 2010). De manera similar, Belo Horizonte, desde

<sup>5</sup> Se refiere con este concepto a la transformación de la tierra urbana en *commodity* y a su constitución como reserva de suelo a través de la desvalorización para una posterior captura de la diferencia potencial de renta, como se explica más adelante.

la década de 1930, como muestran Simão (2008) y Zanirato (2000), tenía una política pública de limpieza que consistía en el control policial de las personas consideradas en “mendicidad y vagabundaje”, la cual consistía en trasladar a estas personas a equipamientos de salud y asistencia social con el objeto de limpiar las calles de su presencia. La acción de la policía y de los agentes sanitarios representaba la propia gestión del espacio urbano. Si la construcción y el crecimiento de Belo Horizonte fueron direccionados por el mercado inmobiliario y el capital industrial, los gabinetes públicos fueron quienes produjeron planes y modelos de planeamiento tecnocráticos y autoritarios (Paula y Monte-Mór, 2001; Vilela, 2006).

Como consecuencia, se reforzó la desvalorización programada del centro, que entonces empezó a recibir poblaciones consideradas marginales. En Bogotá, este proceso fue incluso mucho más visible, del cual el sector más emblemático fue el Cartucho que se consolidó como centro de tráfico y consumo de sustancias psicoactivas, control territorial por parte de las mafias que operaban el narcotráfico y otras actividades ilícitas. Sin embargo, el Cartucho no era el único sector que sufría las problemáticas descritas; otros sectores en su área de influencia –los barrios San Bernardo, Voto Nacional y Santa Bárbara– soportaban también algunas de estas actividades.

Es importante resaltar que el uso de expresiones como “degradación” o “deterioro”, usados para caracterizar tales procesos, son definiciones oscuras que se refieren a determinadas características físico-espaciales –polución sonora y visual, espacios públicos sin mantenimiento, edificaciones mal cuidadas– y sociales que se perciben como resultado de la apropiación de estos espacios por mendigos, vendedores ambulantes y prostitutas y no como resultado de acciones especulativas –con la permisividad o asociación del poder público–. De esta manera, la degradación es vista como el abandono de las elites y la llegada de clases más pobres, incluso de habitantes de la calle (De Jesus, 2015). En la práctica, estos procesos de deterioro se constituyen en una suerte de almacenamiento de potencial constructivo como reserva para el mercado de suelo que, en el futuro, podrá ser revalorizado a través de procesos de renovación urbana. De esta manera, la renovación urbana opera como el motor a través del cual las estructuras urbanas de las ciudades se transforman bajo la lógica de funcionamiento de los mercados inmobiliarios y del suelo.

Las inversiones se dirigen hacia los lugares con mayor potencial de valorización-renta y se reducen o desaparecen de los lugares con bajo potencial. Como la valorización es cíclica, los mismos lugares en distintos momentos pueden tener alto potencial de valorización y después bajo potencial, en un proceso de deterioro-renovación de los espacios urbanos. Estos, a su vez, son procesos que se retroalimentan: la inversión se reduce en sectores donde empieza a bajar el potencial de valorización y a la vez, la menor inversión profundiza el proceso de deterioro, con lo cual el potencial de valorización baja aún más. En ese ciclo, el mercado encuentra espacios desvalorizados que han llegado incluso a niveles de abandono programado, en los cuales están dadas las condiciones para que, a través de un proceso de renovación urbana y cambios en los usos del suelo, arranque un nuevo ciclo de valorización durante el cual es posible capturar grandes ganancias inmobiliarias y rentas de suelo. El ciclo de valorización es posible debido a que existe una “diferencia potencial de renta” entre la renta actual del sector desvalorizado y la renta potencial asociada a los nuevos usos que es posible desarrollar a través de la renovación urbana (Smith, 2012).

Lo particular en estos casos, es que la “diferencia potencial de renta” se refuerza a través de un proceso de deterioro acelerado por el tráfico de drogas y la presencia de habitantes de la calle, por ejemplo. Sin embargo, el ciclo de revalorización no arranca en un primer momento de la mano de agentes privados a través del mercado inmobiliario, sino que es impulsado por el Estado, quien busca intervenir y “recuperar” el territorio, haciendo uso de herramientas de gestión de suelo y teniendo como justificación la “guerra contra las drogas” y la “recuperación” de la población que habita en la calle. Así, la intervención del Estado permite una más efectiva y económica gestión de suelo, para posteriormente ser entregado a promotores privados que lo desarrollen con los nuevos usos que permitan capturar el nuevo potencial de renta. Es decir, el tráfico de drogas y la habitabilidad en calle se asocian tanto a la causa (el deterioro) como a la consecuencia (recuperación-renovación). En Bogotá, hacia finales de la década de 1990, la administración distrital expidió a través del Decreto 880 de 1998, el Programa de Renovación Urbana para la “recuperación” de áreas centrales en el área de influencia del barrio Santa Inés. Del título del decreto se subraya la palabra “recuperación”, pues en ella está implícita la lógica subyacente al programa de renovación, el cual en su diagnóstico de amenazas (artículo 2) plantea que:

Algunos sectores de la zona presentan un alto índice de concentración de indigentes y hay presencia de otras actividades como el comercio de drogas y otras formas de actividades ilícitas de sectores de la población que hasta el momento no han sido atendidas. (Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, 1998)

La propuesta de renovación sigue una lógica de acuerdo con la cual el gobierno distrital interviene y desarrolla los componentes urbanos correspondientes al espacio público, tales como la construcción del parque Tercer Milenio (sobre el antiguo Cartucho) y la recuperación de otros espacios públicos como plazas y plazoletas, entre los que se cuenta la plaza San Victorino (Antonio Nariño) –que concentraba la mayor cantidad de vendedores informales de la ciudad– así, se crearían las condiciones urbanísticas adecuadas para el desarrollo de los espacios privados (comercio y vivienda) en una especie de alianza público-privada conectada con las reformas neoliberales. De manera similar, Belo Horizonte, a partir de los años 2000, con la profundización del empresarialismo urbano, desarrolló regulaciones específicas para el centro y el hipercentro, que habían sido establecidas por el *Plano Diretor* de 1996. Los objetivos eran: estimular incentivos urbanísticos para su recuperación y restituir las condiciones de habitabilidad y permanencia; revitalizar los espacios públicos, históricos, turísticos y culturales; emprender acciones conjuntas con los órganos de seguridad pública y de acción social para erradicar la violencia y la mendicidad (Cámara Municipal de Belo Horizonte, 1996).

Una referencia en este periodo fue el *Plano de Reabilitação do hipercentro*, de 2007, que trajo la indicación de cuatro áreas en el hipercentro, donde podrían ser aplicadas las *Operações Urbanas Consorciadas* (OUC) –un instrumento urbanístico que institucionaliza las alianzas público-privadas con vistas a promover la renovación urbana de áreas más amplias– con el objeto de reducir el estigma sociocultural debido a la prostitución y otras actividades marginales; y la exploración turística de la región con alto potencial histórico y cultural. Lo que se nota, sin embargo, es que las OUC, por medio de la renovación urbana, buscan, por un lado, aprovechar el capital patrimonial y cultural de la región, y por el otro, frenar actividades consideradas de uso no conforme (Prefeitura Municipal de Belo Horizonte –PBH, 2007).

En ambos casos –Bogotá y Belo Horizonte– se observa con claridad la manera como se plantea la presencia de habitantes de la calle (indigentes,

mendigos) y la dinámica asociada al narcotráfico como justificaciones para la intervención del territorio con propósitos de renovación urbana.

En Bogotá, el proceso se ha desarrollado en dos etapas: primero, en 1999, con la “recuperación” del Cartucho (barrio Santa Inés) que arrojó como resultado la demolición de cerca de seiscientos ochenta construcciones y, con ello, el desplazamiento por distintos medios, incluido el uso de la fuerza, de cerca de doce mil personas que habitaban en el Cartucho (Morris, 2011). Como consecuencia del desalojo, los habitantes de la calle, la población residente, el tráfico de drogas y demás actividades asociadas se trasladaron a otras zonas de la ciudad, algunas localizadas en el área de influencia del Cartucho. Como por ejemplo, los territorios conocidos como el Bronx y Cinco Huecos en el sector Voto Nacional; y una parte del sector San Bernardo y Santa Bárbara. Aunque también se encontraban en proceso de desvalorización y soportaban algunas de estas actividades asociadas al “deterioro” urbano, estos territorios vieron acelerar aún más ese proceso.

En una segunda etapa de desarrollo del programa, dieciocho años después del Cartucho, se implementó una nueva intervención, esta vez en el sector conocido como el Bronx; aunque fue presentada como un operativo de seguridad, en realidad se trató de una operación de “recuperación” física del territorio con el propósito de adecuar el suelo para el desarrollo del proyecto de renovación urbana programada para el sector Voto Nacional –desde el Decreto 880 de 1998– y anunciado a través del Plan de Desarrollo “Bogotá mejor para todos 2016-2020” que contempla lo siguiente en el considerando n.º 8:

El proyecto Voto Nacional es un proyecto integral de renovación urbana que busca la intervención de una pieza importante de la ciudad, el cual contiene las tres manzanas de *gran deterioro urbano y social dado por la delincuencia, tráfico de drogas, licor, armas e incluso servicios de sicariato de la ciudad*, entre otros. (Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, 1998)

El proyecto de renovación para el Bronx continúa reproduciendo la lógica detrás de la formulación del programa de renovación, además de la justificación en temas de seguridad y guerra contra las drogas. Se pretende un desarrollo en alianza público-privada donde el sector público desarrolla el espacio público (y los equipamientos públicos), en este caso, una gran plaza sobre la cual se construirían un equipamiento educativo y un equipamiento

institucional (Alcaldía local de Los Mártires) para sentar las bases para el desarrollo de los espacios privados con nuevos usos comerciales y residenciales, que se espera se desarrollen por parte de la iniciativa privada (Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá –ERU, 2018).

Por su parte, en términos de obras en los espacios públicos de la ciudad de Belo Horizonte, El *Programa Centro Vivo* –que ya había empezado en el año de 2004– implementó programas de recalificación en el área del hipercentro que se extienden hasta hoy. Otro proyecto fue la *Linha Verde* que creaba el *Boulevard Arrudas*, una ampliación de pistas para la circulación de vehículos a partir del taponamiento del mayor río de la ciudad (Figura 8.1).



Figura 8.1. Síntesis de los planes y programas en el área hipercentral, Belo Horizonte. Mapa tomado de Google Earth (s.f.). Demarcación, elaboración propia.

Más recientemente, proyectos puntuales y planes más generales en el área del hipercentro –como el *Concurso Público Nacional de Projetos de Arquitetura para o Centro Administrativo da Prefeitura de Belo Horizonte*, de 2014 y el *Concurso Nacional de Projetos de Baixios de Viadutos*, de 2016– mantienen las especulaciones sobre el valor y el uso del suelo en la región. Todos ellos están vinculados a los objetivos del *Plano de Reabilitação do Hipercentro*. Se destaca la predominancia de intervenciones en las áreas consideradas más deterioradas del hipercentro –con alta concentración y permanencia de habitantes de calle– y popularmente conocidas como *Baixo Centro*, como por ejemplo: el proyecto

del *Corredor Cultural da Praça da Estação*; la creación de la *Zona Cultural da Praça da Estação*; el proyecto del *Centro Administrativo de Belo Horizonte* y la *Operação Urbana Consorciada-Antônio Carlos Leste Oeste (OUC-ACLO)*, una mega operación urbana que cubre 7 % del territorio del municipio (Figura 8.2).



Figura 8.2. Proyectos y planes urbanísticos en el área hipercentral (2013-2016). Mapa tomado de Google Earth (s.f.). Demarcación, elaboración propia.

En suma, estos proyectos y propuestas marcan la entrada en juego del empresarialismo urbano con su marca privatista y neoliberal. En esa dinámica, áreas como el *Baixo*, en el hipercentro de Belo Horizonte, o el Cartucho y el Bronx en Bogotá, surgen como una reserva para inversiones futuras del mercado inmobiliario bajo la excusa de la presencia de poblaciones vulnerables (habitantes de calle, prostitutas, ambulantes, recicladores, usuarios de drogas) y de actividades ilícitas como causa del profundo deterioro territorial (desvalorización acelerada) y como motivación (consecuencia) para intervenciones de recuperación del territorio.

En estos casos, la alta estigmatización del territorio otorga a la intervención estatal varias ventajas. En primer lugar, son intervenciones bastante populares, en el sentido que son ampliamente aceptadas por la opinión pública, pues la población las percibe como operaciones necesarias para la seguridad.

En segundo lugar, permiten tener el control “físico” del territorio, mucho antes de tener su propiedad jurídica, en una especie de gestión de suelo *express*. Por ejemplo, en el caso del Bronx, la administración distrital aún no ha terminado el proceso de adquisición predial del sector, mientras que ejerce el control del territorio (por medio de vallas y fuerza pública) desde el día de la intervención en mayo de 2016. Finalmente, en tercer lugar, al tratarse de zonas profundamente deterioradas, no solo los predios se encuentran desvalorizados, sino que algunos han sido abandonados, con lo cual el costo fiscal de la gestión jurídica del suelo se reduce de manera importante.

Las normas de reforma urbana formuladas a partir de la década de 1990, tienen un doble efecto negativo sobre los “moradores” de las zonas objeto de “recuperación”. Primero, los obliga a desplazarse hacia otros lugares de la ciudad, que, de acuerdo con su condición socioeconómica, corresponde a otras zonas en proceso de desvalorización, y segundo, los excluye de los “beneficios del desarrollo”. O sea, el proceso macro de renovación urbana de las áreas centrales en las dos ciudades es también una forma de segregación espacial, más concretamente, un posible ejemplo de gentrificación a través de la diferencia potencial de renta, impulsado y desarrollado por los mismos estados locales.

Como ejemplo concreto de la manera cómo opera la “diferencia potencial de renta” que se busca capturar con este tipo de programas, basta observar la estructura actual de los precios del suelo en el antiguo barrio Santa Inés, en Bogotá, donde en el proceso de expropiación del año 1999 y siguientes, debido al alto deterioro de la zona, el costo predial de adquisición de suelo se ubicó entre los \$120,000 y \$150,000 por metro cuadrado –valores que, si se actualizarán a precios de 2017, de acuerdo con el índice de precios del suelo para Bogotá (IPSB), alcanzarían precios entre \$415,000 y \$602,000 por metro cuadrado–. Esos valores resultan similares a los que tienen actualmente otros espacios de “deterioro” en la zona, correspondientes a lugares específicos en el sector del Voto Nacional (el Bronx y Cinco Huecos), San Bernardo y Santa Bárbara (Figura 8.3). La zona correspondiente al componente privado del sector Santa Inés que resultó de la recuperación del cartucho, tenía (en 2017) valores entre \$4,700,000 y \$12,600,000 por metro cuadrado, es decir, el suelo útil resultante soporta valorizaciones que, en el peor de los casos, pueden superar en más de diez veces el valor inicial.

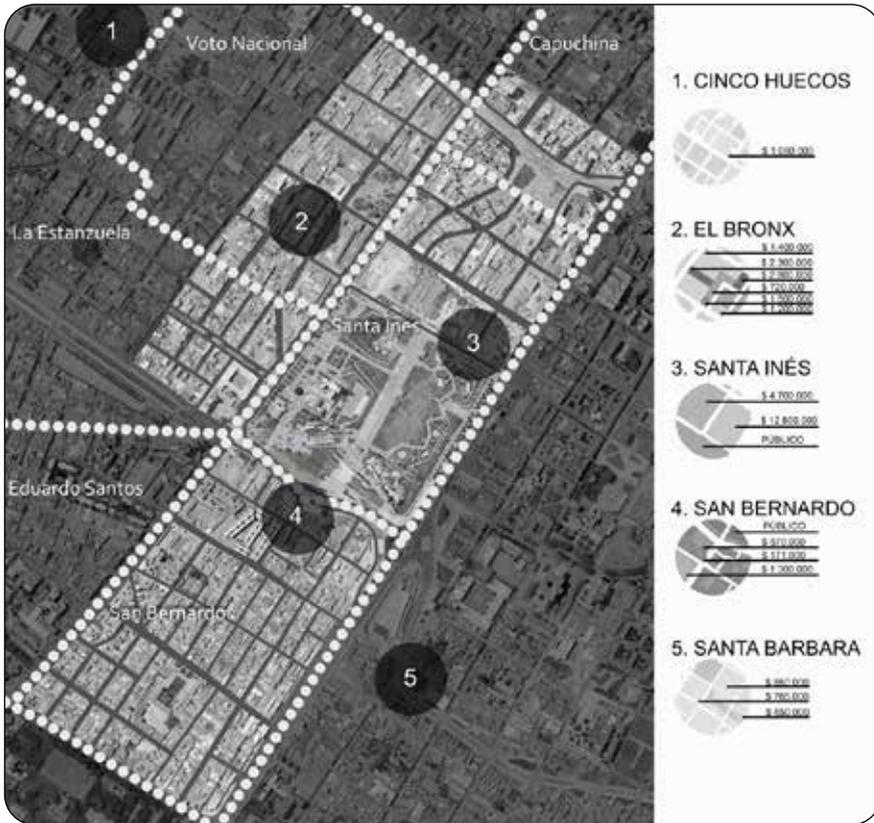


Figura 8.3. Zonas de intervención Decreto 880 de 1993 y áreas en proceso de deterioro. Decreto 880 de 1998 y UAECD, elaboración propia.

En este orden de ideas, la noción de “recuperación” opera a un triple nivel:

1. Como recuperación de individuos que habitan en la calle, que, a la luz de una visión particular de la sociedad, son individuos no productivos que deben ser reincorporados a la vida en sociedad y a una forma de comportamiento estándar como “ciudadanos de bien”.
2. Como recuperación del espacio público que en zonas desvalorizadas soportan actividades económicas informales y que requieren ser transformadas en nuevos espacios para el flujo que requieren las actividades que desarrollaran los nuevos usos del suelo.
3. Como recuperación del suelo para el mercado, de manera que se pueda realizar el potencial de renta, pues la permanencia de ac-

tividades de poca generación de valor, como vivienda y comercio de subsistencia, al lado de actividades de alta generación de valor, pero por fuera de la legalidad, como el tráfico de drogas, impiden la transformación de ganancias extraordinarias en renta a través del mercado de suelo urbano.

### **Consideraciones finales. Las operaciones de renovación urbana en el centro y la centralidad de los modos de vida de los habitantes de calle: ¿peligro o utilidad?**

Como se observó, la implementación de operaciones de renovación urbana en el centro de las ciudades de Bogotá y Belo Horizonte ocurre en áreas de permanencia y desarrollo de actividades cotidianas de personas que viven en las calles. Enfatizamos que esas operaciones instituyen, en el orden urbano, una nueva práctica de gobierno (en lo local, en tanto autoridad pública), soportada en el modelo neoliberal, que provocó la alteración del papel del Estado a partir de la expansión del mercado hacia áreas de provisión social, más específicamente, con la transformación de la tierra urbana en activo empresarial por medio de sucesivas privatizaciones. Como consecuencia, la tierra urbana viene transformando su carácter: de ser fundamentalmente un medio de producción y soporte de actividades urbanas a ser cada vez más una mercancía y, sobre todo, una especie de activo financiero objeto de especulación, a través de una nueva forma de gestión de los espacios, el empresarialismo urbano, soportado principalmente en las alianzas público-privadas (Harvey, 2011).

Si observamos bajo una perspectiva foucaultiana, la práctica neoliberal está vinculada a la lógica de una nueva gubernamentalidad, o sea, a un nuevo conjunto de relaciones de poder y de técnicas que permiten que esas relaciones de poder se ejerzan con miras a un objetivo: el control de la conducta de los demás. Se establece, así, un nuevo arte de gobernar a la humanidad a través de una práctica política calculada, en la que la legitimidad del Estado se funda a partir de un espacio de libertad de los socios económicos. Es el mercado el que delimita la acción del gobierno, por el arte de gobernar (Foucault, 2008).

En las dos ciudades, los reflejos de esas transformaciones ocurrieron bajo la forma de nuevos marcos institucionales y jurídicos, en el ámbito de la

planificación y de las políticas urbanas, por medio de planes, leyes, normas y procesos de renovación que inciden sobre el espacio y, consecuentemente, sobre los cuerpos de las personas que viven en la calle. El modo de esas acciones estuvo vinculado a discursos de disciplina, seguridad y competitividad. Como consecuencia, los habitantes de calle han sido vistos como sujetos anormales, que hacen un uso improductivo del espacio, constituyéndose en obstáculo para la competitividad de la ciudad, por tanto, son comprendidos como cuerpos sobrantes y peligrosos.

En el caso de Bogotá, de las justificaciones planteadas en los procesos de renovación urbana en el centro se desprende el énfasis en una política de seguridad, centrada en la guerra contra las drogas y la recuperación de los espacios de “alto deterioro urbano y social” cuya característica principal es la presencia de población habitante de la calle. El centro, a su vez, es la zona que contiene la mayor cantidad de espacios de concentración, permanencia y circulación de personas que viven en la calle.

De modo similar y siguiendo prácticamente la misma temporalidad bogotana, Belo Horizonte estableció directrices específicas para su área central, con énfasis en el hipercentro. Estas regiones se convirtieron en lugares preferentes de inversión pública, de instalación de equipos para servicios públicos y de realización de eventos culturales, de entretenimiento y de turismo. También, el centro de Belo Horizonte es el lugar donde los habitantes de la calle de la ciudad, en gran medida, desarrollan sus actividades y construyen sus modos de vida. De este modo, el enlace entre la presencia de poblaciones vulnerables como los habitantes de la calle y la necesidad de las operaciones de renovación urbana es precisamente la construcción de discursos sobre la seguridad ciudadana. Como ilustración, hace falta revisar solo un par de citas de cientos de referencias que se pueden encontrar en el discurso público sobre este tema. La primera cita hace referencia a la argumentación contenida en un informe técnico de un proyecto denominado *Círculo de Deportes Radicales*, que pretendía recalificar, en 2013, el bajío del Viaducto Santa Tereza, en el hipercentro de Belo Horizonte. La cita no deja dudas sobre las necesidades de medidas urbanísticas como generadoras de condiciones de seguridad:

El viaducto Santa Tereza se encuentra abandonado, con suciedades causadas por el tiempo y mal uso de los usuarios. Actualmente, se ha convertido en

refugio para los habitantes de la calle. (...) tal proyecto es de interés de la Alcaldía de Belo Horizonte, representando parte fundamental en el proceso de mejora y revitalización de los equipamientos públicos urbanos que actualmente se encuentran degradados y no debidamente apropiados y vivenciados por la población. (Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2013)

Por su parte, al comienzo de la actual administración de la ciudad de Bogotá, en entrevista con un medio de comunicación, el entonces Secretario de Seguridad planteaba uno de los pilares principales del enfoque de seguridad del gobierno distrital:

En la ciudad, el orden y la belleza van de la mano y generan seguridad. Si las calles están alumbradas y limpias, no tienen grafitis, no tienen basuras, hay menos vendedores ambulantes y están más ordenadas, la gente se siente más segura, sale a la calle y hay menos delitos. (Semana, 2016)

Los extractos destacados reiteran el hecho de que los espacios que han sido objeto de recalificaciones urbanas son recurrentemente descritos como sórdidos, violentos, con altos índices de criminalidad y portadores de espacios públicos destruidos y degradados. En ese escenario, los habitantes de la calle han aparecido como responsables –junto con prostitutas, vendedores ambulantes, recicladores, usuarios de drogas, etc.– por el mal uso y por su estado de deterioro. En otras palabras, podemos decir que ciertos modos de vida vienen siendo considerados como indicios de desorden urbano y, principalmente, de inseguridad. Son responsabilizados por el alejamiento de la población de “bien” y de los buenos usos. La población que vive en las calles, en este periodo sobre el que nos inclinamos, conforma la horda de los inseguros. Son los cuerpos de la inseguridad y del peligro. Cuerpos peligrosos.

No cabe duda de que la presencia de esas personas fue, de manera pragmática, sirviendo de justificación para sucesivas demoliciones y recalificaciones urbanas en las dos ciudades estudiadas. De acuerdo con Montoya (2012), ejemplifican la alteración de la forma de gobernar lo urbano, al colocar la seguridad como tema central de la política pública. El urbanismo hizo de la seguridad un componente central de la gubernamentalidad en un contexto de globalización. Con eso, la población de habitantes de calle sirve para justificar el discurso favorable a las intervenciones. ¿Cómo basar los megaproyectos de renovación urbana y cómo justificar la necesidad de

“hacer renacer el centro” si esas poblaciones no existiesen? Los fenómenos de violencia, inseguridad y deterioro vinculados, sobre todo, a los habitantes de calle son útiles e imprescindibles para la acción del mercado especulativo e inmobiliario. En otras palabras, representantes de la desigualdad; contribuidores de la competición y de la privatización del riesgo; peligros que justifican la actuación de mecanismos de coerción y control en los espacios urbanos; los habitantes de calle se han convertido en una pieza importante para garantizar la expansión del mercado en el suelo urbano a través, principalmente, de las nuevas combinaciones y alianzas entre Estado y empresas. Ellos no están lejos o más allá de las formas de gobierno neoliberal, ellos son parte de sus estrategias. En ese sentido, la gubernamentalidad neoliberal ha producido, a través de mecanismos y estrategias disciplinarias y biopolíticas, sus sujetos no conformes. La ciudad-mercado-capital se ha valido de los habitantes de calle para garantizar su perpetuación, para garantizar, bajo el aspecto de la ciudad, la constante renovación del espacio urbano.

La tierra urbana degradada y su entorno pueden ser comprados a bajo precio y, tras inversiones, generan ganancias extraordinarias que pueden ser convertidas en rentas de suelo. En este ámbito, los cuerpos de los habitantes de calle, considerados anormales tanto como individuos como en su identidad como población urbana, son incorporados como parte de la lógica de destrucción creativa del espacio político y económico que se extiende a los tejidos urbanos (Brenner, 2014). Se convierten en cuerpos útiles, que siendo tan antiguos como la historia de los propios centros urbanos, son al mismo tiempo –desde una perspectiva neoliberal– causa del deterioro y oportunidad para la valorización del capital.

### **Referencias Bibliográficas**

- Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá. (1998). Decreto 880 de octubre 19 por el cual se adopta el Programa de Renovación Urbana para recuperar el sector comprendido por San Bernardo, Santa Inés y su área de influencia. Recuperado de <https://bit.ly/3hCErD7>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017). Decreto 529 de octubre 3 por medio del cual se anuncia un proyecto de renovación urbana en los barrios Voto Nacional y La Estanzuela, y se declaran los motivos de utilidad pública e interés social, así como la existencia de condiciones de urgencia para un sector del barrio Voto Nacional. Recuperado de <https://bit.ly/2LbYooa>

- Brenner, N. (2014). Teses sobre a urbanização. *E-metropolis*, (19), 6-26. Recuperado de <https://bit.ly/2KNcrkl>
- Câmara Municipal de Belo Horizonte (1996). Lei 7165 de agosto 27 pela qual se institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Recuperado de <https://bit.ly/3b5vuRE>
- Calderón, A. (2010). *Impactos socioespaciales de la renovación urbana: la operación Tercer Milenio en Bogotá*. Bogotá: Escala.
- Carneiro, K. (2015). Todos os caminhos levam às ollas? - um estudo sobre os habitantes de calle de Bogotá. *Anais do XVI Enanpur*, 16(1), 1-14.
- Carneiro, K. (2016). *Moradores de rua e produção do espaço: análise sobre Bogotá e Belo Horizonte sob uma perspectiva genealógica* [Tesis doctoral]. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- Centro de Pensamiento y Acción para la Transición, CPAT y Pares en Acción Reacción Contra la Exclusión Social, Parces. (2017). *Destapando la olla: informe sombra sobre la intervención en El Bronx*. Bogotá: CPAT-Parces.
- Dardot, P. y Laval, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. San Pablo: Boitempo.
- De Jesus, C. (2015). A popularização do centro. *Caderno de Geografia*, 25(44), 368-385.
- Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano - ERU. (2018). Plan Parcial de renovación urbana: Voto Nacional La Estanzuela. Recuperado de <https://bit.ly/2KObWGM>
- Foucault, M. (2008). *O nascimento da biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979)*. San Pablo: Martins Fontes.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Harvey, D. (2011). *O neoliberalismo: história e implicações*. San Pablo: Edições Loyola.
- Harvey, D. (2014). *Cidades Rebeldes. Do direito à cidade à revolução urbana*. San Pablo: Martins Fontes.
- Jaramillo, S. (2013). *Acerca de la investigación en mercados de tierra urbana en América Latina*. Bogotá: CEDE Universidad de los Andes. Recuperado de <https://bit.ly/3hBNiAR>
- Montoya, J. W. (2012). *Bogotá: crecimiento urbano y cambio morfológico, 1538-2010* (Tesis doctoral). Université Laval, Quebec.
- Morris, I. (2011). *En un lugar llamado el Cartucho*. Bogotá: Nuevo Milenio.
- Peck, J., Theodore, N. y Brenner, N. (2012). Mal-estar no pós-neoliberalismo. *Novos Estudos*, (92), 59-78.

- Paula, J. y Monte-Mór, R. (2001). As três invenções de Belo Horizonte. Recuperado de <http://www.pbh.gov.br>
- Perilla, M. P. (2008). *El habitar en la Jiménez con Séptima de Bogotá: historia, memoria, cuerpo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. (2007). Plano de reabilitação do hipercentro de Belo Horizonte. Recuperado de <https://bit.ly/3hDfeZ4>
- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. (2013). Portaria 23 de abril 15. Designa os membros da comissão de acompanhamento do programa Corredor Cultural Estação das Artes. Diário Oficial de abril 18 de 2013.
- Rolnik, R. (2015). 10 anos de Estatuto da Cidade: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo. En Ribeiro, A.C.T; Vaz, L.F.; Silva, M.L.P. (Eds.) *Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias*. (pp.87-104). Recuperado de <https://bit.ly/3hAZUMO>
- Secretaría Distrital de Integración Social - SDIS. (2010). *El Cartucho: de barrio Santa Inés al callejón de la muerte*. Bogotá: Secretaría Distrital de Integración Social. Recuperado de <https://bit.ly/2MvPx1l>
- Semana. (3 de diciembre de 2016). El espacio público y el orden generan seguridad. Recuperado de <https://bit.ly/3rR27bu>
- Simão, F. L. (2008). Tradição e modernidade na construção da nova capital mineira: o Padre Francisco Martins Dias e os “Traços históricos e descritivos de Bello Horizonte”. *Cadernos de História*, 6(2), 117-136.
- Smith, N. (2012). *La nueva frontera urbana: ciudad revanchista y gentrificación*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Vainer, C. (2000). Pátria, empresa e mercaderia: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. En O. Arantes, C. Vainer y E. Maricato (Eds.), *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos* (pp. 75-104). Petrópolis: Vozes.
- Vilela, N. M. (2006). *Hipercentro de Belo Horizonte: movimentos e transformações espaciais resistentes* (Tesis de maestría). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- Wallerstein, I. M. (2007). *O universalismo europeu: a retórica do poder*. San Pablo: Boitempo.
- Zanirato, S. H. (2000). São Paulo 1930/1940: novos atores urbanos e a normatização social. *História Social*, (7), 241-246.

**Configuración socioespacial de las antiguas  
periferias: Consideraciones a partir del uso  
y percepciones del espacio público en la  
Zona del Restrepo, Bogotá**

*Hernando Sáenz Acosta\**

*Lida Rubiela Fonseca Gómez\*\**

*Karol Yesenia Chaparro Cabrera#*

*José Andrés Correa Ramírez§*

*Andrés Felipe Rodríguez Pérez&*

Este capítulo presenta los resultados de una investigación que tiene por objetivo la comprensión del papel que juega el espacio público en la configuración socioespacial de las zonas de antiguas periferias de Bogotá. A partir de un

---

\* Docente investigador de la Facultad de Sociología de la Universidad Santo Tomás, Colombia, doctor en Planeación Urbana y Regional del Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil IPPUR-UFRJ. Correo electrónico: hernandosaez@usantotomas.edu.co

\*\* Estadística, docente de Estadística de la Universidad Santo Tomás. Investigadora del grupo USTADística. Correo electrónico: lidafonseca@usantotomas.edu.co

# Egresada del programa de Estadística de la Universidad Santo Tomás. Correo electrónico: karolchapparro@usantotomas.edu.co

§ Egresado del programa de Estadística de la Universidad Santo Tomás. Correo electrónico: jose.correa@usantotomas.edu.co

& Economista y estadístico con experiencia en modelado de datos estructurados y no estructurados usando métodos estadísticos y aprendizaje de máquina. Correo electrónico: andres.rodriguezpr@usantotomas.edu.co

estudio de caso se analizan los usos y percepciones que tienen las personas respecto de tres parques localizados en la zona del Restrepo, localizada al sur del centro histórico de la ciudad y se plantean unas ideas preliminares en relación a los procesos de transformación que se vienen presentando desde la década de 1990 en esta zona, los cuales, están asociados a la demolición de casas antiguas para la construcción de edificios de apartamentos, algunos de ellos bajo la modalidad del conjunto cerrado<sup>1</sup>.

Según Páramo y Cuervo (2009), Bogotá ha sido el escenario de una revolución pacífica del espacio público que comenzó en la década de 1990. Gracias a ella, la ciudad ha logrado ser pensada como una totalidad, como un escenario de convivencia, de aprendizaje y de cultura. Consideramos en esta investigación que ese avance positivo en materia de espacio público debe ser tomado en cuenta cuando se trata de comprender la configuración socioespacial de la ciudad. Los cambios observados en lo público se entrelazan con aquellos que tienen lugar en lo privado, en este caso, con los procesos de transformación que viven varias zonas de la ciudad donde la vivienda tipo casa está siendo reemplazada por los edificios de apartamentos. Estas transformaciones no solo ocurren en zonas centrales o periféricas sino en zonas intermedias que no son objeto de estudio frecuente en la investigación urbana. Una de las razones para este aparente olvido radica en lo que Dureau y Le Roux (2014) mencionan respecto de la imagen que se tiene de las zonas de antigua periferia. Se trata de zonas que hasta hace un par de décadas eran consideradas periféricas, pero que a partir de los procesos de expansión horizontal de las ciudades han adquirido progresivamente una localización más central, sobre las cuales se tiende a pensar que al haber vivido ya sus procesos de consolidación carecen de transformaciones significativas (Dureau y Le Roux, 2014; Dureau *et al.*, 2015).

---

<sup>1</sup> Esta investigación tiene lugar en el marco de dos proyectos. El primero es el proyecto Colciencias ECOS-NORD titulado *Movilidades espaciales y transformaciones en las antiguas periferias urbanas de metrópolis de Latinoamérica (Bogotá, Buenos Aires y Santiago de Chile)* que es coordinado por los docentes Thierry Lulle de la Universidad Externado de Colombia y Françoise Dureau de la Universidad de Poitiers, Francia que inició en 2016. En segundo lugar, el proyecto FODEIN titulado *La configuración socioespacial de las antiguas periferias de Bogotá: la movilidad residencial y las convenciones urbanas en la zona del Restrepo: 1993-2017* coordinado por los docentes Hernando Sáenz y Lida Fonseca de la Universidad Santo Tomás, el cual se desarrolló durante 2018.

Esta investigación se sitúa en una zona de antigua periferia que se denominó El Restrepo y que agrupa un conjunto de barrios localizados al sur del centro histórico de Bogotá. Se trata de los barrios El Restrepo, Ciudad Berna, Ciudad Jardín Sur, Centenario, Olaya, San José y El Sosiego<sup>2</sup>. Dureau y Le Roux (2014) al analizar la evolución de esta zona, concluyen que la diversificación social se relaciona con las transformaciones en cuanto a los tipos de vivienda, ya que tiene lugar la demolición de antiguas casas y la generación de nuevos conjuntos de apartamentos.

Este proceso de destrucción y creación de vivienda no ocurre de forma simultánea en la zona de estudio y debe analizarse en función de las características de cada barrio. Algunos como Ciudad Jardín Sur surgieron en las décadas de 1940 y 1960 y conservan la modalidad de vivienda individual tipo casa; otros aparecen en los años 50 como El Quiroga donde, si bien predomina la casa, se observa una mayor densidad poblacional y una proximidad con asentamientos de origen informal. En tercer lugar, en el barrio Restrepo –un barrio cuyos orígenes se remontan a la década de 1950– se observa una diversidad funcional ya que el uso residencial se mezclan con el comercial de la industria del calzado y el cuero. No obstante, la presencia de esta vivienda tipo casa se redujo entre 1993 y 2009 a una tercera parte del *stock* habitacional. Esto se explica por la generación de nuevas viviendas bajo la modalidad apartamento y por la subdivisión de las antiguas casas (Dureau y Le Roux, 2014).

Frente a ese proceso de diversificación en la composición social de la zona y del tipo de vivienda producida surgen nuevos interrogantes esta vez referentes al papel del espacio público ¿la diversificación social se aprecia también en el uso de los espacios públicos? ¿Existe una apropiación de ese espacio público por parte de los nuevos habitantes? ¿Han mejorado las percepciones sobre el espacio público por parte de quienes siempre han vivido en esta zona? ¿Está presente el espacio público entre los elementos que explican

---

<sup>2</sup> La zona del Restrepo y el conjunto de barrios que la componen se delimitó para efectos de las investigaciones dirigidas por Françoise Dureau en 1993 *La movilidad de las poblaciones y su impacto en el área metropolitana de Bogotá* en el marco de convenio interinstitucional CEDE-ORSTOM y en 2009 *Metrópolis de América Latina en la mundialización: reconfiguraciones territoriales, movilidad espacial y acción pública METAL*. Es por ello que se pueden hacer análisis comparativos acerca de la evolución de esta zona en las últimas tres décadas.

la preferencia por habitar en esta zona? Para responder estas preguntas es necesario retomar los aportes de Bonvalet y Dureau (2002) quienes afirman que existe un relativo grado de libertad de elección por parte de las familias y los individuos del lugar donde quieren vivir. Ellas proponen, además, una tipología de factores que deben tenerse en cuenta para la comprensión del diseño de las estrategias que despliegan los hogares para acceder a la vivienda: se trata de la modalidad en el acceso (por la vía del arriendo o la compra), la localización (especialmente en relación a una red basada en lazos familiares) y el tipo de hábitat que se refiere al tamaño de la vivienda y a los atributos externos a ella. Respecto a este último factor, es importante señalar que existen diferencias entre vivir en una casa o vivir en un apartamento y que, incluso en esta valoración, también se pueden tener presentes atributos externos a la vivienda.

Un caso que expone muy bien el aprovechamiento de esos atributos externos ha sido el de los conjuntos cerrados que han logrado capitalizar, especialmente en las ciudades latinoamericanas, la oferta de parqueaderos privados, espacios verdes y zonas de juego infantil privadas, salones comunales, servicios de vigilancia privada y encerramientos metálicos (Bonvalet y Dureau, 2002; Dureau, 2010). El éxito alcanzado por los conjuntos cerrados se explica principalmente por la inseguridad (vivida o percibida) que se tiene del espacio público. No obstante, existe también lo que Bonvalet y Dureau (2002) denominan la función social que se resume en el estatus social ligado a ese tipo de residencia y que refleja cómo, a través del consumo de vivienda, se expresa esa necesidad de diferenciación respecto de los demás y la capacidad de adaptarse a unas normas que rigen esos conjuntos.

Con el fin de identificar el peso que puede tener el espacio público en la elaboración de estrategias residenciales, se analizaron los resultados de las encuestas aplicadas en 2016 sobre usos y percepciones sobre el espacio público, aplicadas en tres parques localizados en la zona del Restrepo. Dos, están ubicados en el barrio Restrepo y en su entorno más próximo tienen una presencia significativa de comercios e industria, ligada al sector del cuero y el calzado (parques La Valvanera y Restrepo) mientras que el tercero se localiza en el barrio Ciudad Jardín Sur, un barrio donde predomina el uso residencial.

Una vez construidas las bases de datos, se procedió a la implementación de metodologías de estadística descriptiva multivariada y un análisis

léxico a partir de nubes de palabras. Por medio de este procedimiento, fue posible hacer una caracterización de la población que utiliza o transita por estos espacios. Se tomaron en cuenta variables como la edad y género, el medio de transporte empleado, los motivos por los cuales está en ese lugar o transita por él, etc. Adicionalmente, la encuesta indagó por las representaciones de los espacios públicos. Para ello, se realizó un análisis textual (minería de texto) a partir preguntas a los encuestados por calificativos positivos o negativos asociados a ese parque en el momento de aplicación del instrumento.

El documento está organizado de la siguiente manera: una primera parte introductoria seguida por una segunda en donde se presenta el referencial teórico que antecede a la presentación de los resultados obtenidos a partir de la encuesta de usos y percepciones del espacio público. Se finaliza con unas conclusiones preliminares sobre la relación existente entre el espacio público y las transformaciones que se observan en esta zona.

### **Espacio público: usos y percepciones**

El espacio público es visto como una trama en la cual se entrecruzan distintos aspectos de la vida urbana y en donde tienen lugar prácticas sociales tales como la socialización, el comercio, la religiosidad, el entretenimiento las cuales dotan de significado a los lugares públicos y en donde se genera y sostiene el tejido social, la identidad urbana, el apego y la apropiación de la ciudad (Jacobs, 1961; Páramo y Cuervo, 2009). Un aspecto importante a la hora de analizar los usos y percepciones tiene que ver con el reconocimiento de que estos dependen mucho de las necesidades de las personas, de las tradiciones sociales y que no se pueden reducir exclusivamente a lo definido en las normas urbanas (Burbano, 2014; Pérez, 2004). La percepción del espacio público para el ciudadano depende de su disponibilidad para el uso directo por parte de su familia y allegados. Se agrega que los usos del espacio público se entienden:

En diversas formas de acuerdo a las necesidades de cada individuo o grupo social [y agrega que] debido a que ese espacio es de utilidad tanto como espacio necesario para el desplazamiento como para la recreación y trabajo, su uso se considera como un derecho, el cual no se puede enajenar ni perder. (Pérez, 2004, p. 29)

Pérez (2004) señala la necesidad de tener en cuenta el grupo o sector poblacional, género u ocupación, la estratificación socioeconómica y la escala a cuyo nivel se da el uso. Las diferencias frente a lo que se espera de la norma urbana no se explica solo por una falta de conocimiento de los usuarios sino por factores de orden social y económico donde la territorialización puede ser legal o ilegal según las necesidades de la población. Una segunda conclusión que se retoma de este estudio, se refiere a que la percepción del espacio público para el ciudadano común y corriente no se da a escala de la ciudad, sino a escalas menores como el barrio y la localidad. La tercera conclusión que se puede tener en cuenta, corresponde a que el uso y disfrute de los espacios públicos no solo otorga derechos, sino que demanda deberes, lo cual exige un mayor esfuerzo en procesos de educación que logren enfrentar esa situación (Pérez, 2004).

En una revisión de los marcos discursivos sobre el espacio público en el campo de los estudios urbanos Di Masso, Berroeta y Vidal (2017) se proponen hacer un análisis crítico con el fin de cuestionar también ese ideal normativo y plantean, por el contrario, la existencia de procesos de desigualdad y exclusión sistemáticas que ponen en cuestión esa noción del lugar donde todos se llevan bien. Existe una dimensión de conflicto en el espacio público que constituiría el eje de los análisis especialmente desde corrientes neomarxistas.

El trabajo de Páramo *et al.* (2018) es uno de los más recientes sobre la percepción del espacio público y recopiló información para varias ciudades en América Latina, entre ellas Bogotá, con el objetivo de analizar las percepciones sobre habitabilidad de este tipo de espacio. Los autores concluyen que la valoración subjetiva por parte de los habitantes urbanos recae en la función que el espacio debe cumplir para ser habitable y que esta se reduce a la estructura fisicoespacial, el diseño y la calidad del ambiente. En el caso de Bogotá, y a pesar de esa revolución pacífica señalada al inicio del texto, se observa una insatisfacción por parte de los habitantes en tanto ese espacio público no contribuye al mejoramiento de las condiciones de vida del ser humano y que esta valoración ocupa un lugar importante al ligarse a la calidad de la vivienda.

### **Espacio público y configuración socioespacial**

Si el mejoramiento de la infraestructura y calidad de los espacios públicos no parece ser suficiente para ese bienestar percibido por los hogares y por

los individuos, podemos plantear algunas hipótesis acerca de la dirección que pueden tomar los procesos de transformación en las zonas de antigua periferia. La primera apunta a la producción de nuevos conjuntos cerrados, esta vez localizados en zonas de antigua periferia que seguirían explotando ese sentimiento de insatisfacción sumado al aspecto de estatus social que da vivir bajo este tipo de encerramientos. Una segunda hipótesis retoma lo señalado por Di Masso, Berroeta y Vidal (2017) quienes hacen referencia a la existencia de un capitalismo que se sustenta en una lógica de acumulación por desposesión, término propuesto por Harvey (1996) y por el cual se quiere señalar la posibilidad de expansión y multiplicación del capital a partir de rentas monopolísticas del suelo urbano que transforman el espacio común de la ciudad en un medio de producción al servicio de los intereses del mercado privado. Aquí, el mejoramiento del espacio público (al menos en infraestructuras y calidad) valorizarían los nuevos emprendimientos que se llevan a cabo en dichas zonas.

Jaramillo (1999), desde una perspectiva marxista, ya señalaba los impactos que tenía la creciente percepción del espacio público como un lugar inseguro y sus efectos en términos de la configuración socioespacial de la ciudad caracterizada por la promoción de modalidades de vivienda bajo la figura del conjunto cerrado. A través de esos proyectos, tuvieron lugar cambios en las pautas de segregación socioespacial en la ciudad, ya que gracias a estos encerramientos fue posible una autosegregación, en un primer momento, por parte de los grupos de altos ingresos y, posteriormente, en un mecanismo de “colonización” de zonas populares por parte de proyectos inmobiliarios destinados a la clase media. El espacio público en ese sentido perdería su potencial para la integración o cohesión social ante esa fragmentación promovida por el encerramiento residencial. Borja y Muxí (2001), al reflexionar sobre el espacio público en las zonas centrales de las ciudades, señalan la importancia de estas por su heterogeneidad social y denuncian como un proceso negativo la tendencia a la homogenización social. Si la tarea de la planificación urbana consiste en la promoción de mayor integración social a través del espacio público entonces, para estos autores, debe existir un claro posicionamiento en contra de la promoción de más conjuntos cerrados.

Otro enfoque que busca explicar la configuración socioespacial de la ciudad, parte del concepto de convención urbana. Abramo (2007) en su libro

*Ciudad caleidoscópica* propone una lectura que no toma en cuenta la teoría de la renta del suelo, sino que considera como elemento clave las estrategias que los promotores inmobiliarios diseñan para valorizar o desvalorizar determinadas zonas de la ciudad y de esa forma influir en las decisiones residenciales de los hogares. Las decisiones, entonces, de los hogares son interdependientes y tienen lugar en situaciones de incertidumbre. La estructuración del espacio urbano desde este punto de vista se explica así por el carácter irreversible de las decisiones que toman los hogares en su localización espacial, ya que al comprar una vivienda se asumen costos económicos y sociales elevados y del otro lado, la incertidumbre frente a la futura configuración intraurbana de la ciudad. En los hogares subyace la expectativa de poder alcanzar una diferenciación social que se espera hacer efectiva a partir de la localización residencial en zonas que sean homogéneas socialmente, no obstante, para llevarla a cabo se va a requerir el conocer las decisiones de las otras familias y dada la dificultad de poder tener toda esa información, se termina tomando las decisiones a partir de dichas convenciones (Abramo, 2007).

A diferencia del enfoque marxista, Abramo retoma aspectos conceptuales del keynesianismo y le confiere capacidad de elección a las familias lo cual permite encadenar esa lectura con los conceptos de estrategia y decisión residencial y por lo tanto un grado relativo en la elección del lugar de residencia. La investigación realizada por Araque, Gutiérrez y Quenguan (2017) aporta elementos en esta dirección ya que a través de una valoración del sistema de parques en Bogotá concluyen que existe una alta valoración social del espacio público y que este influye en la determinación de los precios del suelo privado. Las tareas de construcción, adecuación o mejoramiento pueden llegar a incrementar el valor del metro cuadrado en la zona donde se hace esa inversión. Las preguntas que surgen a partir de estos resultados son las siguiente ¿Puede este tipo de espacio público ser incluido como un atributo externo a la vivienda determinante para las decisiones residenciales de los hogares? ¿Esta posibilidad depende de las probabilidades que tenga el constructor para hacer o no nuevos conjuntos cerrados en una zona que vive procesos de transformación como la zona del Restrepo?

## Resultados de la encuesta sobre uso y percepción del espacio público

### Caracterización de los parques y la población que los usa o transita.

El Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD) en su página web<sup>3</sup> informa que existen en Bogotá 5134 parques de carácter público que constituyen el Sistema Distrital de Parques. Estos espacios se clasifican de acuerdo con una escala geográfica que va desde lo metropolitano, pasando por la escala zonal, vecinal y barrial. En el caso de los parques analizados, se trata de una escala vecinal que, según el Decreto 190 de 2004, corresponden a áreas libres destinadas a la recreación, reunión e integración de la comunidad (Figuras 9.1, 9.4, 9.6 y 9.8).

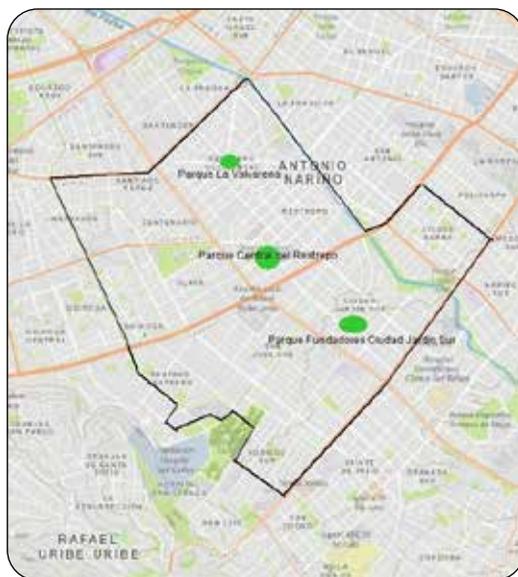


Figura 9.1. Zona de estudio (Restrepo) y localización de los parques donde se aplicaron las encuestas en 2016 (La Valvanera, Restrepo y Fundadores Ciudad Jardín).  
<http://mapas.bogota.gov.co/> Elaboración propia.

Las encuestas corresponden a una de las diferentes actividades realizadas en el marco de la investigación. Debe mencionarse la realización de observaciones no participantes y del levantamiento de un registro fotográfico que no

<sup>3</sup> [www.idrd.gov.co](http://www.idrd.gov.co)

se incluyen aquí por efectos de extensión del texto. Estas técnicas se complementaron para tratar de tener una idea general de las personas que realizan actividades en estos parques o que transitan por ellos y de poder determinar si en ellos también era posible observar una diversificación social como la observada en Dureau y Le Roux (2014). Esta diversidad social no solo opera en términos de ingresos sino en otras variables como el género, la edad, la proximidad y está asociada también a la oferta de equipamientos con los que cuenta (canchas de microfútbol, zonas de juego infantil, pistas para correr, zonas para adultos mayores, mobiliario como bancas o sillas, etc.). Por último, esa diversidad también depende del día de la semana y la hora del día. Debe aclararse que no se partió de la definición de usos que contempla la normativa sino del tipo de equipamiento existente en el parque y de las actividades desarrolladas por las personas. En cuanto a los horarios y días de realización de la encuesta, se aplicaron, en el caso de La Valvanera, treinta y nueve encuestas un día sábado entre las dos y seis de la tarde, mientras que en el parque central del Restrepo se aplicaron cuarenta encuestas, ese mismo día entre las diez de la mañana y la una de la tarde. En el caso del parque Fundadores en el barrio Ciudad Jardín Sur se aplicaron setenta y cinco encuestas un día viernes entre las cinco de la tarde y las nueve de la noche.

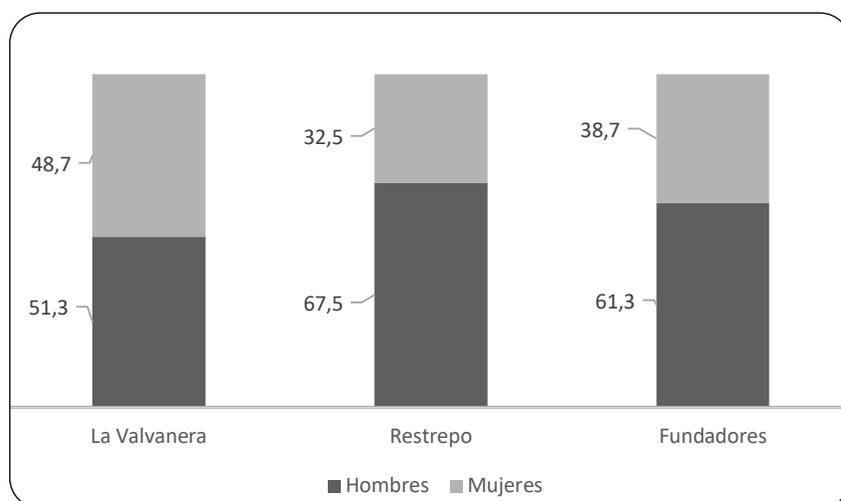


Figura 9.2. Distribución de los encuestados según género en los parques La Valvanera, Restrepo y Fundadores. Elaboración propia con datos de la encuesta de usos y percepciones del espacio público.

Del conjunto total de encuestados en los tres parques, la mayor proporción corresponde a hombres, a excepción del parque La Valvanera en donde se tienen proporciones similares tanto de hombres como mujeres. Como se observa más adelante, esto se puede explicar por la presencia de mujeres con niños en la zona infantil de ese parque. En cuanto a la composición por grupos de edad se tiene una población mayoritariamente adulta (entre los 20 y 49 años) seguida por la población más joven (5 a 19 años). En el parque Restrepo, sin embargo, se encuentra una mayor presencia de hombres mayores de 50 años y una baja presencia de adolescentes.

**Tabla 9.1**

*Distribución según grupo etario y género de los encuestados en los parques La Valvanera, Restrepo y Fundadores (datos como porcentaje).*

Grupo	La Valvanera		Restrepo		Fundadores	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Adolescentes 5 -19 años	45	21.1	7.4	15.4	30.5	27.6
Adultos 20-49 años	25	63.2	55.5	69.3	60.9	55.1
Mayores de 50 años	30	15.8	37.1	15.4	8.7	17.2
Total	100	100	100	100	100	100

*Nota:* Encuesta de usos y percepciones del espacio público. Proyecto ECOS (2016).

Un primer aspecto a investigar consistió en identificar las distancias entre los lugares de residencia, trabajo o estudio de la persona encuestada para saber si el desarrollo de la actividad en ese lugar o el tránsito por este parque se podía justificar por un factor de proximidad. La Tabla 9.2 recoge los resultados para los tres parques.

**Tabla 9.2**

*Distancia del lugar de residencia, trabajo o estudio respecto a los parques donde se aplicó la encuesta. Datos como porcentaje*

	Parque Fundadores, Ciudad Jardín Sur		
	Reside	Trabaja	Estudia
0-499 metros	56	13.3	0
500-1499 metros	25.3	13.3	10.7
1500-4999 metros	12	13.3	10.7
5000 metros y más	6.7	20	17.3
No aplica (el encuestado declara no trabajar o no estudiar)	0	37.3	57.3
No informa	0	2.7	4
Total	100	100	100

Configuración socioespacial de las antiguas periferias: Consideraciones a partir del uso y percepciones del espacio público en la Zona del Restrepo, Bogotá

Parque Restrepo			
	Reside	Trabaja	Estudia
0-499 metros	12.5	25	7.5
500-1499 metros	15	5	2.5
1500-4999 metros	37.5	7.5	5
5000 metros y más	35	32.5	7.5
No aplica (el encuestado declara no trabajar o no estudiar)	0	25	77.5
No informa	0	5	0
Total	100	100	100
Parque La Valvanera			
	Reside	Trabaja	Estudia
0-499 metros	7.7	15.4	0
500-1499 metros	43.6	25.6	18
1500-4999 metros	25.6	7.7	10.3
5000 metros y más	23.1	7.7	10.3
No aplica (el encuestado declara no trabajar y/o no estudiar)	0	38.5	61.5
No informa	0	5.1	0
Total	100	100	100

*Nota:* Elaboración propia con datos de la encuesta de usos y percepciones del espacio público.

La Tabla 9.2 permite inferir la importancia que tienen estos parques para las personas que residen en el entorno más cercano. Un aspecto que la encuesta no hace posible identificar es si se trata de habitantes antiguos o nuevos y del tipo de vivienda que ocupan. En ese sentido se hace difícil establecer asociaciones que permitan reconocer el uso de estos espacios por nuevos residentes que se hayan establecido en los últimos años y que habiten en las nuevas edificaciones descritas por Dureau y Le Roux (2014).

Las otras dos columnas de la tabla nos dicen más del entorno en donde se ubica el parque y recogen la diversidad de usos que hay alrededor. La Valvanera es el que refleja mejor esa situación ya que las personas tienen su lugar de trabajo en las inmediaciones, situación que se observa –aunque con menor peso– en el caso del parque Restrepo. En cuanto a quienes estudian, también se asocia a la existencia de instituciones de educación privada y pública en diferentes niveles (primaria, secundaria y superior) y por lo tanto a la realización de prácticas por esa población estudiantil en los parques. Fundadores es, por el contrario, un parque utilizado por los residentes del sector y allí es donde se observa la menor presencia de usos comerciales de los tres parques.

### Actividades desarrolladas en los parques.

La Tabla 9.3 presenta los motivos que explican el tránsito o uso de ese espacio público. Un primer conjunto de actividades tiene que ver directamente con la oferta propia del parque. En La Valvanera y Fundadores hay mayor oferta de espacios para las actividades de recreación o de deporte que en Restrepo. Otro conjunto de actividades se refiere a un espacio de tránsito para ir a otro barrio o a la casa que también son significativos en estos dos parques. Un tercer conjunto de actividades está vinculado a lo económico (comercio, trabajo, ir a un restaurante o bar o a un trámite). En este caso es el parque El Restrepo en donde las actividades que motivan la presencia del encuestado se relacionan con trámites, por su trabajo y otros motivos.

**Tabla 9.3**

*Principales actividades desarrolladas en el parque por las personas encuestadas*

	La Valvanera	Restrepo	Fundadores
Comercio	2.6	0.0	1.3
Volver a casa	0.0	0.0	6.7
Por su trabajo	18.0	30.0	1.3
De paso hacia otro barrio	5.1	2.5	1.3
Visitar a un conocido	23.1	5.0	21.3
Restaurante/bar	2.6	0.0	1.3
Paseo	25.6	15.0	13.3
Hacer ejercicio	12.8	2.5	29.3
Sacar la mascota	0.0	2.5	20.0
Trámite, diligencia	0.0	20.0	0.0
Otro motivo	10.3	22.5	4.0
Total	100.0	100.0	100.0

*Nota:* Elaboración propia con datos de la encuesta de usos y percepciones del espacio público.

Las encuestas nos permiten también identificar cuáles zonas del parque estaban siendo usadas por las personas. En este caso debe notarse que mientras parques como Fundadores y La Valvanera cuentan con mayor diversidad de espacios que pueden ser usados por diferentes grupos, ocurre lo contrario en El Restrepo (Figuras 9.3, 9.4 y 9.5). Este es un primer aspecto a tener en cuenta en la capacidad que tiene cada espacio público para congregar diferentes grupos sociales y usos.

Configuración socioespacial de las antiguas periferias: Consideraciones a partir del uso y percepciones del espacio público en la Zona del Restrepo, Bogotá

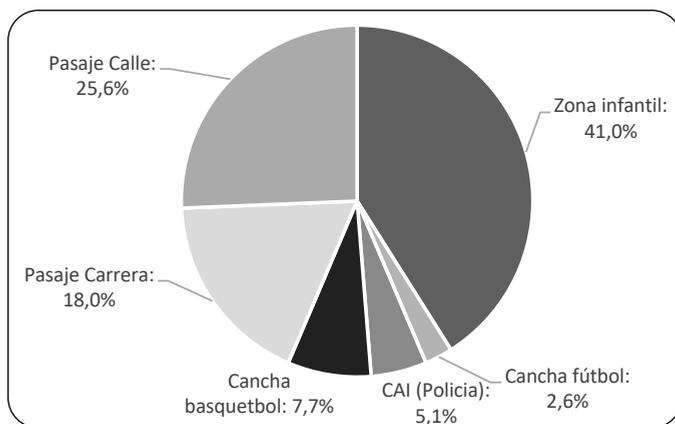


Figura 9.3. Zona del espacio público en donde se desarrolla la actividad del encuestado. Parque La Valvanera. Elaboración propia con encuesta de usos y percepciones del espacio público.



Figura 9.4. Parque La Valvanera. <https://mapas.bogota.gov.co>

Como se puede apreciar en la Figura 9.4, el parque de La Valvanera posee una diversidad de zonas recreativas y deportivas. Allí, el 41 % de los encuestados estaba usando la zona infantil, mientras que las otras zonas donde se localizan las canchas de fútbol y de basquetbol contaban con menor participación de la muestra analizada. Es importante señalar la presencia de personas en las zonas de transición que son paralelas a la calle y carrera que rodean el parque.

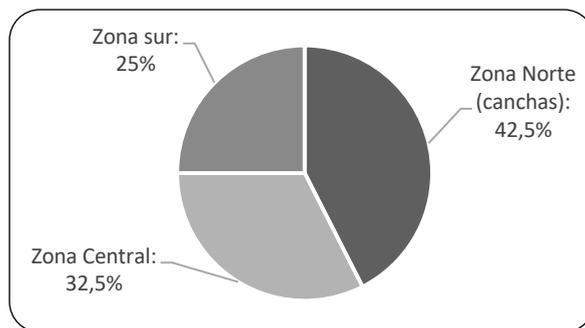


Figura 9.5. Zona del espacio público en donde se desarrolla la actividad del encuestado. Parque El Restrepo. Elaboración propia con datos de la encuesta de usos y percepciones del espacio público.

El parque central del Restrepo, por el contrario, no tiene la misma diversidad de espacios y a diferencia de los otros dos parques tiene una forma triangular (Figura 9.6). En este caso se logra identificar una zona norte en donde se localizan unas canchas para practicar microfútbol y en donde se encuestaron poco más del 40 % de personas, seguido por un 32 % de encuestados que se encontraban en la zona central transitando o realizando alguna actividad. Justo al frente de esta parte del parque se localiza una oficina que presta servicios relacionados con la movilidad y que explica el porcentaje de personas que están en este parque realizando algún trámite, especialmente hombres.

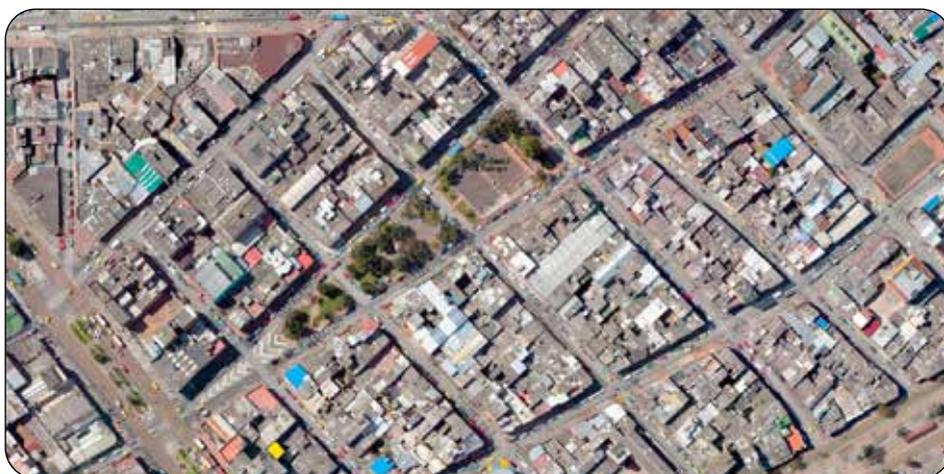


Figura 9.6. Parque central del Restrepo. <https://mapas.bogota.gov.co>

La oferta de espacios para los niños o para los adultos mayores es menor al ser comparado con los otros dos parques y se localiza en una zona de alta actividad comercial razón que explica, como se verá más adelante, algunas de las percepciones que tienen los encuestados sobre este tipo de espacio público.

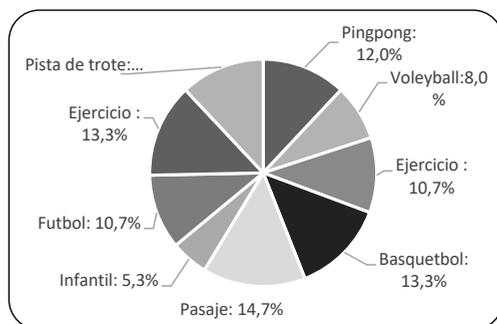


Figura 9.7. Zona del espacio público en donde se desarrolla la actividad del encuestado. Parque Fundadores Ciudad Jardín Sur. Elaboración propia con datos de la encuesta de usos y percepciones del espacio público.

El parque Fundadores del barrio Ciudad Jardín Sur contiene una gran variedad de servicios que se ofrecen a quienes lo utilizan. Como se aprecia en las figuras 9.7 y 9.8 los encuestados se localizaban en zonas destinadas a la realización de actividad física y con relación a los otros parques ofrece espacios para otros deportes además de fútbol y básquetbol.

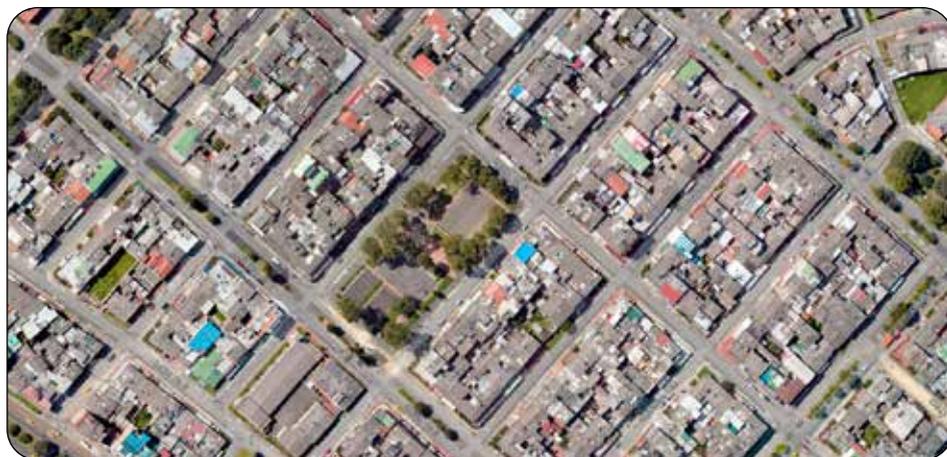


Figura 9.8. Parque Ciudad Jardín Sur. <https://mapas.bogota.gov.co>

La proximidad al parque también se puede analizar si se tiene en cuenta el modo de transporte empleado para llegar a este. Según los datos de la Tabla 9.4, son predominantes los desplazamientos a pie, seguidos por desplazamientos en auto particular. Las diferencias son especialmente en el parque Restrepo donde la proporción de desplazamiento en bus es la más importante seguida por los desplazamientos a pie y en automóvil particular. Debe recordarse que los motivos principales de quienes frecuentan este parque estaban asociados a ir al trabajo o realizar algún trámite.

**Tabla 9.4**

*Modo de transporte empleado para llegar al Parque*

	La Valvanera	Restrepo	Fundadores
Pie	43.6	22.5	57.3
Tabla (skate)	0.0	0	9.3
Bicicleta	7.7	2.5	5.3
Moto	2.6	5	5.3
Auto particular	12.8	15	8.0
Taxi	5.1	0	1.3
Transmilenio	2.6	125	10.7
Bus	25.6	3.5	2.7
Otro	0.0	7.5	0.0
Total	100.0	100	100.0

*Nota:* Elaboración propia con encuesta de usos y percepciones del espacio público.

La Tabla 9.5 presenta información sobre la frecuencia con la cual el encuestado transita o frecuenta el parque. En este caso se puede distinguir entre un grupo de personas que frecuentan o transitan a menudo por estos lugares. Si tomamos las tres primeras filas se puede observar que un 56 % de los encuestados en el parque situado en Ciudad Jardín Sur utilizan ese espacio frecuentemente. La situación en los otros dos parques, si bien sigue siendo significativa, es menor ya que en el parque central del Restrepo alcanza un 35 % y en La Valvanera se observa la menor proporción que llega al 28 %. Un segundo grupo de encuestados frecuentan o transitan menos por estos parques. En el caso de Fundadores alcanza un 39 % mientras que en Restrepo es un 32 % y en La Valvanera es de poco más del 51 %. El tercer grupo de personas son aquellas que están transitando o frecuentando por primera vez

estos parques. Una proporción significativa de personas estaban por primera vez en el parque central del Restrepo así como en el parque La Valvanera.

**Tabla 9.5**

*Frecuencia con la que el encuestado transita o frecuenta el parque*

	Fundadores	Restrepo	La Valvanera
Varias veces al día, incluido el fin de semana	22.7	0.0	10.3
Todos o casi todos los días, incluido el fin de semana	25.3	35.0	18
Todos los días o casi todos, solo entre semana	8	0.0	0
2 o 3 veces por semana	14.7	15.0	23.1
1 vez por semana	18.7	12.5	5.1
1 a 2 veces en el mes	5.3	15.0	23.1
Hoy es la primera vez	2.7	20.0	12.8
Otra frecuencia	2.7	2.5	0
No informa	0	0.0	7.7
Total	100	100	100

*Nota:* Elaboración propia con encuesta de usos y percepciones del espacio público.

De la descripción presentada hasta este punto es posible observar entonces las relaciones que tienen las transformaciones en materia de la vivienda ya que, mientras en el caso de La Valvanera y El Restrepo se ha dado una transformación por medio de la cual la vivienda tipo casa se adapta para el desarrollo de actividades productivas o se demuelen para la construcción de edificaciones con fines comerciales, dicho proceso no es tan claro en Fundadores donde aún se aprecian las casas y un uso más residencial. Esos cambios explican parte de las diferencias en cuanto a la población que utiliza los parques, sin embargo, queda abierto el interrogante si dicho espacio público ha sido utilizado por los habitantes que residen en los nuevos edificios y si se trata de habitantes nuevos que hayan llegado a los barrios motivados por la calidad del espacio público.

## **Percepciones del espacio público**

Para finalizar se presentan los resultados del análisis textual. En la encuesta se indagó por las percepciones que tenían los encuestados sobre quiénes usaban y frecuentaban el parque y si consideraban que esa situación era nueva o ya existía en el pasado. En el caso del parque Fundadores se observó que las per-



pero también se señalan otro tipo de usuarios como son los trabajadores del sector del calzado, los vendedores informales e incluso se hace mención de habitantes que viven en la calle. Entre las prácticas que se referencian está el deporte y se hace mención también de la policía (este es el único parque que tiene un CAI). Al igual que en el caso del parque Fundadores se destacan las actividades que se realizan los fines de semana, especialmente deportivas. Un 51 % de los encuestados afirma que siempre ha sido así mientras que un 41 % opina lo contrario. En general, la valoración es positiva y se destacan lo divertido, el deporte, la seguridad y lo estético. En este caso, sin embargo, la presencia de no residentes sumado a la existencia de habitantes de calle limitaría las posibilidades de aprovechar ese tipo espacio como un generador de estatus y por ende del aprovechamiento de ese recurso común para las posibles rentas obtenidas por los agentes inmobiliarios que deseen la promoción de nuevas viviendas en esa parte del barrio. Este aspecto no impediría la transformación del barrio, simplemente, que hacemos referencia a las posibilidades de proyectos que estén dirigidos a nuevos habitantes o a las posibilidades de una llegada de grupos con mayores ingresos a la zona.



Figura 9.10. Percepciones de los encuestados con relación al parque La Valvanera. Elaboración propia con datos de la encuesta de usos y percepciones del espacio público.

Con relación al parque central del Restrepo, las percepciones también señalan su uso por parte de niños, jóvenes y adultos mayores, pero se agrega que es un sitio por donde circula mucha población flotante que transita por ese espacio en dirección a otros lugares. Existiría también un conjunto de



Un segundo aspecto que va en esta misma dirección se refiere a la posibilidad que tienen los hogares de elaborar estrategias residenciales que tengan en cuenta, entre otros, no solo los atributos clásicos vinculados a los conjuntos cerrados y el estatus que proporcionan, sino el hecho de que ese proceso pueda llevarse a cabo a partir de la inclusión de un espacio público de calidad como un elemento positivo en la valoración que las familias hacen, pero que requieren de una validación también por parte de los agentes inmobiliarios para que opere como una convención urbana.

Consideramos que un aspecto clave, pero no el único, es que al igual que pasa con los conjuntos cerrados, el espacio público debe ser un bien exclusivo, que otorgue un estatus y que en él se sigan ciertas normas que regulan su aprovechamiento. Por lo tanto, en los casos en que ese espacio público no garantiza la exclusividad (porque hay usuarios y transeúntes que no pertenecen al grupo social que lo valora) ni el estatus social (por una connotación negativa cuando allí hay población estigmatizada, como los habitantes de calle o por la prevalencia de los sentimientos de inseguridad) esas posibilidades de construcción de convención urbana no tienen lugar y no se logra una coordinación espacial que permita la valorización y la llegada de nuevos residentes con mayores ingresos a estos barrios.

Si bien, estas zonas de antigua periferia han ganado ventajas de localización en el entramado urbano, se puede plantear que quienes siempre han vivido allí son los que reconocen ese mejoramiento, especialmente por las percepciones que tienen de los parques que utilizan o por donde transitan. Una valorización que se sumaría a la posibilidad de seguir viviendo en casa o en pequeños edificios.

Avanzar en estas hipótesis de investigación requiere, no obstante, la inclusión de otros actores como son los constructores de las nuevas viviendas para conocer sus percepciones del espacio público y un análisis también de la norma urbana. De esta forma sería posible examinar si la posibilidad o no de construir conjuntos cerrados (determinada por las normas de ordenamiento territorial) influyen o no en la utilización del espacio público como atributo externo de la vivienda. Aquí, sin embargo, para capturar esa renta, no se trataría de cualquier espacio público ya que sería necesaria esa noción de exclusividad y regulación semejante a la que se ejerce cuando se trata de un área privada en un encerramiento residencial.

## Referencias Bibliográficas

- Abramo, P. (2007). *A cidade caleidoscópica. Coordenação espacial e configuração urbana: uma perspectiva heterodoxa para uma economia urbana*. Río de Janeiro: Bertrand.
- Araque, A., Gutiérrez J. A. y Quenguan, L. (2017). El espacio público en la ciudad: una aproximación desde los precios hedónicos. *Sociedad y Economía*, (33), 77-98.
- Bonvalet, C. y Dureau, F. (2002). Los modos de habitar: unas decisiones condicionadas. En F. Dureau, V. Dupont, É. Lelièvre, J.-P. Lévy y T. Lulle (Coords.), *Metrópolis en movimiento: una comparación internacional* (pp. 69-87). Bogotá: Alfaomega.
- Borja, J. y Muxí, Z. (2001). Centros y espacios públicos como oportunidades. *Perfiles Latinoamericanos*, (19), 115-130.
- Burbano, A. M. (2014). La investigación sobre el espacio público en Colombia: su importancia para la gestión urbana. *Territorios*, (31), 185-205.
- Di Masso, A., Berroeta, H. y Vidal, T. (2017). El espacio público en conflicto: coordenadas conceptuales y tensiones ideológicas. *Athenea Digital*, 17(3), 53-92.
- Dureau, F. (2010). Vivir en Bogotá: estrategias y prácticas de movilidad residencial urbana. En S. Jaramillo (Ed.), *Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades* (pp. 53-86). Quito: OLACCHI.
- Dureau, F. y Le Roux, G. (2014). *Dinámicas socioespaciales en las antiguas periferias urbanas: el caso de Restrepo y barrios colindantes en Bogotá*. Trabajo presentado en Seminario ACIUR 2014, Bogotá. Recuperado de <https://bit.ly/3b8ffDd>
- Dureau, F., Lulle T., Souchaud, S. y Contreras, Y. (Eds.) (2015). *Movilidades y cambio urbano: Bogotá, Santiago et São Paulo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Harvey, D. (1996). *Justice, Nature and the geography of difference*. Oxford: Blackwell.
- Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. Nueva York: Random House.
- Jaramillo, S. (1999). El papel del mercado de suelo en la configuración de algunos rasgos socioespaciales de las ciudades latinoamericanas. *Territorios*, (2), 107-129.
- Páramo, P. y Cuervo, M. (2009). *La experiencia urbana en el espacio público de Bogotá en el siglo XX. Una mirada desde las prácticas sociales*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.
- Páramo, P., Burbano, A., Jiménez-Domínguez, B., Barrios, V., Pasquali, C., Vivas, F., ... Moyano, E. (2018). La habitabilidad del espacio público en las ciudades de América Latina. *Avances de Psicología Latinoamericana*, 36(2), 345-362.
- Pérez, E. (2004). Percepción del espacio público. *Bitácora Urbano Territorial*, 1(8), 27-31.



## **Características de la movilidad laboral en destinos turísticos emergentes: Como estrategia al desarrollo en Sayulita, Nayarit, México**

*Rosario Cota Yáñez\**  
*Sandra García de la Cruz\*\**

Dentro de la literatura especializada (Durand, 1986; Bustamante, 1997; Chávez, 1999 y Garza, 2007) se observa que tradicionalmente los flujos de migración laboral se daban del campo a la ciudad (rural-urbano), posteriormente el flujo se dirigió de grandes ciudades hacia otras de menor tamaño, y actualmente la magnitud de la localidad ya no es del todo importante, sino que se observan flujos de trabajadores de localidades<sup>1</sup> urbanas de 2500

---

<sup>1</sup> El Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) en el censo de población y vivienda (2010) considera como localidad rural a las que contengan menos de 2500 habitantes, por lo tanto, las que sobrepasen esa cifra serán consideradas localidades urbanas.

\* Profesora investigadora titular del Departamento de Estudios Regionales DER/INESER. CUCEA, Universidad de Guadalajara, México. Doctora en Ciencias Sociales. Línea de investigación: desarrollo local. Pertenece a la Red Iberoamericana de Investigación en Trabajo, Género y Vida Cotidiana (TRAGEVIC). Correo electrónico: macotaya@academicos.udg.mx. <https://orcid.org/0000-0002-1866-7191>

\*\* Estudiante del Doctorado en Geografía y Ordenación Territorial. Perteneciente al padrón de posgrados del CONACYT. Adscrito al Centro Universitario de Ciencias Sociales de la Universidad de Guadalajara. Línea de investigación: desarrollo local.

habitantes a otras de igual o menor tamaño que sobresalen por contar con actividades productivas únicas. Los factores que originan el desplazamiento de la población se pueden dividir en dos niveles: a) exógenos, como resultado de condiciones ajenas a los residentes que pueden ser la contigüidad espacial, la infraestructura vial, medios de comunicación y b) endógenos, que responden a procesos locales, como el acelerado desarrollo económico de la localidad y las redes sociales construidas a partir del impulso a las actividades económicas (Cota, 2006), en este caso, enfocadas al turismo.

El presente trabajo se deriva de uno más amplio sobre iniciativas locales y crecimiento económico local en Sayulita, Nayarit que recibe apoyo por parte de la Universidad de Guadalajara y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) cuyo propósito es la culminación de una tesis doctoral. El documento se encuentra estructurado en tres partes: la primera identifica el concepto más adecuado para explicar el fenómeno de la movilidad laboral; la segunda muestra la transformación económica que ha experimentado la localidad a partir de ser reconocida como Pueblo Mágico, y la última se ocupa del análisis de las encuestas aplicadas.

La metodología para la recolección de datos consistió en entrevistar a cincuenta trabajadores en la localidad de Sayulita durante los meses de febrero a abril del año 2017, que se desempeñaban en actividades relacionadas con el turismo y se trasladaban todos los días de sus lugares de residencia. Se utilizó la metodología de “bola de nieve” que consiste en que cada informante te va mencionando a otros actores con las mismas características. Las encuestas tuvieron una duración de treinta minutos en promedio. El instrumento está dividido en tres bloques: en el primero se cuestionaron datos personales como: sexo, edad, lugar de origen, municipio donde vive actualmente, tiempo de residencia, colonia, nivel de estudios; en el segundo bloque: actividad laboral, tiempo que tiene trabajando en Sayulita, permanencia de laborar con el mismo patrón, actividad que realiza, en qué se desempeñaba anteriormente, puesto actual, tiempo de traslado casa-trabajo-casa, tipo de transporte que usa, número de autobuses que toma, si le reembolsan el costo del transporte por día, gasto

---

Correo electrónico: sandra\_0404@hotmail.com. <https://orcid.org/0000-0003-2177-5262>.

diario en comida; para finalizar el bloque tres: aspectos relacionados con las percepciones, decisión de trabajar en Sayulita, número de miembros familiares que trabajan en la localidad, otros familiares que lo acompañen diariamente especialmente niños y si viaja en familia.

Así mismo, se hicieron entrevistas a actores principales de la zona, como dueños y encargados de negocios relacionados con la actividad turística y funcionarios municipales quienes brindaron elementos para entender la dicotomía espacial entre la ruralidad y la integración con las actividades productivas vinculadas al sector turístico de la zona.

### **Marco teórico: nuevas ruralidades en México**

El desarrollo local desde principios de los años noventa se encuentra influenciado por una corriente sociológica que propone el replanteamiento teórico del sector rural (Rojas, 2008; Rosas-Baños, 2013; López, 2017). La nueva ruralidad (NR), en su perspectiva latinoamericana, ubica como aspectos en el territorio rural los encadenamientos urbano-rurales, el empleo rural no agrícola, la provisión de servicios ambientales, las certificaciones agroambientales o “sellos verdes”, los pueblos como centros de servicios, el papel activo de las comunidades, organizaciones sociales y la diversidad ecológica-cultural como patrimonio y motor principal del desarrollo de las localidades (Rosas-Baños, 2013).

El uso del concepto adquiere dimensiones diferentes en Europa y América Latina. En la relación entre lo rural y lo urbano, se revalorizan las potencialidades del primer componente, más allá de ser mero proveedor de alimentos (Trpin, 2015), dando lugar a explicaciones sobre su complejidad caracterizada por una desagrarización del campo mediante la consecuente migración y envejecimiento de su población. Se observa que el escenario de eficiencia productiva y de competitividad afecta las diferentes actividades productivas y los sistemas locales incrementando su vulnerabilidad (Delgado, 2004). Los pequeños campesinos son los más afectados: el mercado tiende a exigirles productos de calidad, competencia sin alteración del medio ambiente. Las nuevas demandas del mundo urbano potencian las posibilidades del mundo rural mediante alternativas turísticas y residenciales, impulsando el uso y consumo del medio rural mediante la introducción de nuevos actores.

Para el caso de Latinoamérica, la situación del agro comparte con Europa la pérdida del protagonismo de los pequeños y medianos productores como dinamizadores de lo rural, profundizándose la presencia de empresas integradas a las demandas del mercado internacional. Sin embargo, las diferencias entre un espacio y otro son indudables, la intensificación del dominio del capital sobre el agro en el marco de un proceso capitalista crecientemente globalizado: la precarización del empleo rural, la multiocupación, la expulsión de medianos y pequeños productores del sector, las continuas migraciones campo-ciudad, la creciente orientación de la producción agropecuaria hacia los mercados, la articulación de los productores agrarios a complejos agroindustriales en los que predominan las decisiones de núcleos de poder de grandes empresas, acompañando la creciente concentración de la tierra relacionada con el capital financiero y agroindustrial (Trpin, 2015; López, 2017; Rosas-Baños, 2013).

La nueva ruralidad asume un carácter territorial, capaz de superar la visión sectorialista y dicotómica prevaleciente en el pasado. Implica una nueva relación entre lo rural y lo urbano para el bienestar de la sociedad, ya que permite generar una visión distinta de las comunidades campesinas e indígenas al incorporarse a los nuevos procesos mediante el surgimiento de alternativas económicas, ecológicas, autogestivas, autoorganizativas, y autónomas, donde combinan métodos tradicionales con innovaciones técnicas que posibilitan un incremento en su nivel de vida. Aunque en la práctica los beneficios son marginales. La incorporación de la pluralidad productiva no solo como una necesidad teórica, permite una nueva perspectiva para la formulación y puesta en práctica de las políticas públicas de desarrollo rural (Rosas-Baños, 2013). Esta propuesta comienza a influir en el diseño y aplicación de políticas en las que se otorga importancia a: la dimensión territorial en lugar de la producción agropecuaria, se vincula lo rural con los pequeños pueblos, destacan las multiocupaciones, adquiere importancia la función residencial en áreas rurales, se propicia la integración de áreas rurales a los mercados, lo que trae consigo un potencial geográfico, histórico y cultural, propiciado por la incursión y diversidad de agentes en las políticas y programas de desarrollo (Grajales y Concheiro 2009; Gómez, 2002).

Las áreas rurales adquieren otra dimensión de análisis pues pasaron de ser vistas como un problema que limitaba el desarrollo, a ser consideradas

como activas protagonistas que buscan garantizar “cohesión económica y social”. Es así como en América Latina la visión de lo rural privilegia, al menos en teoría, el protagonismo de los procesos participativos de la población local en las dinámicas productivas (Delgado, 2004). El desarrollo rural participativo no se agota en la nueva ruralidad, sino que defiende la pertinencia de un plan estratégico, consensuado entre los actores rurales en torno a una visión posible o deseable, que hace absolutamente necesario el empoderamiento de las comunidades, para que sean ellas mismas las que tomen las riendas de los procesos locales de desarrollo (Rojas, 2008; Rosas-Baños, 2013), aunque en la práctica, es la población externa a la comunidad la que asume el control y usufructo económico de los recursos locales, invierte en actividades de mayor plusvalía y relegan a los habitantes a proyectos de menores ganancias. En muchos casos se da una depredación del medio, siendo la población local quien asume los costos del deterioro en todos los ámbitos.

Es evidente que la NR exige la redefinición de estrategias de política que sustituyan aquellas generalizadas por los gobiernos y organismos internacionales, que considere la adecuación a condiciones locales, porque las nuevas perspectivas rebasan a la exclusividad de la producción agrícola. Hoy día coexisten empresas de alta complejidad tecnológica, que pertenecen a grandes consorcios económicos transnacionales, empresas de agroturismo, mundos rurales heterogéneos donde aún subsisten campesinos, productores medios y trabajadores rurales segmentados por los procesos económicos y tecnológicos, grupos étnicos y nuevos desocupados.

De acuerdo con Grajales y Concheiro (2009) y Rosas-Baños (2013), los recursos naturales se encuentran en el centro de la disputa entre la lógica capitalista de valorización de la naturaleza y la lógica campesina o indígena de apropiación territorial. En México se realizan debates más particulares, que emergen como resultado de transformaciones significativas en diversos ámbitos, que cuestionan la dicotomía espacial de lo rural-urbano como tradicionalmente se conoce. Se conforman nuevos espacios territoriales a partir de los flujos de trabajadores enfocados principalmente a los servicios. La nueva ruralidad, constituye una contemplación al campo que reflexiona en las principales transformaciones ocurridas en los aspectos productivos, ambientales, laborales y socioculturales, orienta una visión renovada de lo rural

en virtud de los vínculos estrechos con la ciudad. En ese entramado surgen líneas para redimensionar el desarrollo del mundo rural, un territorio que ocupa un lugar privilegiado por ser un espacio socialmente construido donde confluyen historia, modos de vida, organizaciones, recursos naturales, actores e instituciones, que tendrán que rediseñar las nuevas reglas del juego para construir un desarrollo alternativo al modelo neoliberal (Grajales y Concheiro (2009).

En este caso, la movilidad laboral geográfica se ha estudiado mediante las teorías sobre migración (Baños, 2003) y su conceptualización está poco desarrollada (Alegría, 1990). Contreras (2001) menciona que Dureau y Flores consideran cuatro formas de movimientos espaciales y que pueden ser entendidos como migración. El primero, se refiere al movimiento diario de personas dentro de un mismo espacio geográfico; el segundo se refiere a traslados de poca duración, pero repetitivos; el tercero indica los cambios de residencia dentro de una misma localidad y, por último, está la categoría cuando en definitiva las personas salen de la localidad para vivir en otra.

Existen otras regiones en las que la base laboral está sustentada principalmente en la movilidad de sus trabajadores, como sucede en la cuenca carbonífera de Coahuila y en Cancún, Quintana Roo (México). Contreras (2001) hace un análisis de los desplazamientos de ida y vuelta de trabajadores en las minas de carbón, que no implican cambios de residencia, a los que conceptualiza como *commuting* o desplazamientos pendulares. En el caso de Cancún se observa la misma dinámica en el sector turístico (Baños, 2003). Situación que obedece a la alta demanda de mano de obra y la elevada oferta de puestos de trabajo en las zonas de alto crecimiento económico. Se observa el modelo de traslados de fuerza de trabajo rural-urbana. A partir de estas prácticas diarias se establece una función de complementariedad que representan los trabajadores que laboran en Sayulita, denominado Pueblo Mágico, cuyos hogares están en las diversas localidades contiguas. En adelante nos referiremos al proceso que se realiza como trabajadores móviles, movimiento pendular o *commuting* centrándonos en el punto del traslado continuo de la fuerza laboral de localidades que conforman el modelo tipo rural-rural.

La ciudad de Puerto Vallarta se está consolidando como el punto nodal para la captación del turismo internacional, cuenta con infraestructura necesaria para su fortalecimiento y participa en la irradiación del desarrollo hacia otros destinos. En un radio de 134 kilómetros contados a partir de la ciudad de Puerto Vallarta, se ubican cuatro pueblos mágicos: tres del estado de Jalisco (San Sebastián del Oeste a 76 km, Mascota a 105 km y Tapalpa, 134 km) y uno del estado de Nayarit (Sayulita, a 47 km.). Esta contigüidad permite que, en un trayecto de una hora y media en auto, los turistas puedan disfrutar de los atractivos de la zona, lo cual ha permitido la conformación de un corredor turístico de pueblos mágicos que se esperaría dejara beneficios a los lugareños. La cercanía permite la creación de una nueva geografía de los flujos laborales mediante el movimiento pendular de ida y vuelta de los trabajadores de forma constante y periódica todos los días hacia el destino turístico de Sayulita en donde se observa el fenómeno.

### **Aspectos demográficos de Bahía de Banderas**

El municipio de Bahía de Banderas se encuentra dentro del conglomerado de zonas turísticas con potencial de atracción para la oferta de empleo, ha registrado, en los últimos treinta años, un crecimiento acelerado de población, superior a la del país y del estado de Nayarit. El crecimiento municipal, en el periodo 1990-2000, fue el más alto con 4,18 % comparado con el estatal que alcanzó solo 1,11 %. Es clara la preferencia de la población por ubicarse en la zona costera y en las proximidades de Puerto Vallarta, donde se encuentran los asentamientos con mayor cantidad de personas. La porción entre Punta Mita y el límite con el municipio de Compostela, fuera de la bahía, ha recibido, en el último quinquenio, las consecuencias de la expansión de la actividad turística desde Puerto Vallarta y el vínculo entre todas estas localidades es la carretera federal.

De los diecisiete asentamientos del municipio con menos de diez mil habitantes, la localidad de Bucerías sobresale por su evolución demográfica acelerada: de tener poco más de 1600 personas en 1980, registró casi 9000 en 2000 con crecimiento acelerado cercano a 9 %, y se constituye en la concentración municipal preponderante, seguida de San Juan de Abajo tradicionalmente la población con mayor número de habitantes, pero ubicada en el interior del municipio (Figura 10.1).

Características de la movilidad laboral en destinos turísticos emergentes:  
Como estrategia al desarrollo en Sayulita, Nayarit, México

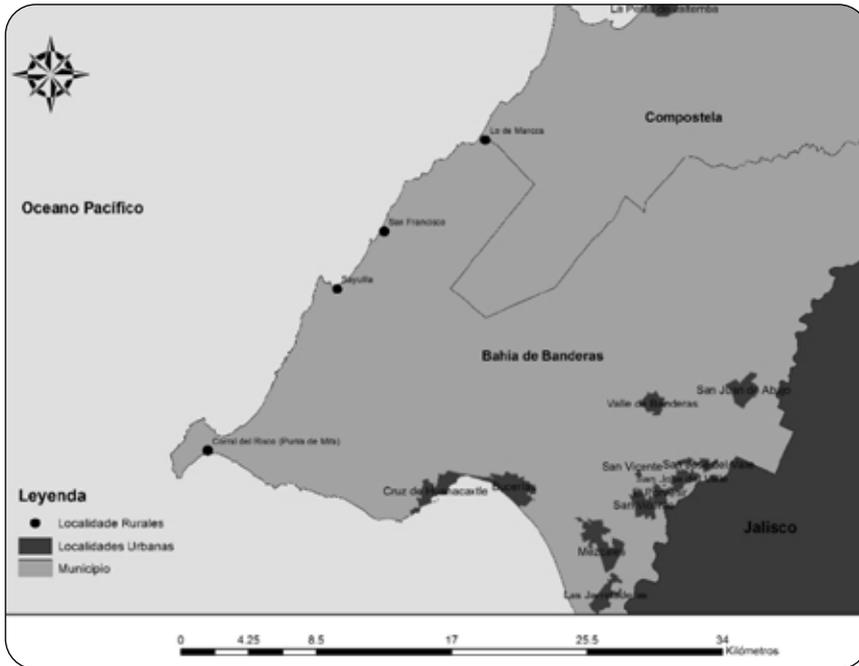


Figura 10.1. Localidades urbanas y rurales en Bahía de Banderas. Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2015).

Estas localidades presentan una transformación de las fuentes de empleo, pasando desde los años 70 (agricultura) a las actividades terciarias. En 1970 el 23,02 % de la población económicamente activa (PEA) del municipio se desempeñaba en labores agrícolas, actualmente redujo su participación al 4,64 %, manifiesta un incremento considerable hacia el sector de servicios pues pasó del 59,51 % al 74,01 % de acuerdo con los censos de población y vivienda del INEGI (1970 y 2010). En el caso de Bahía de Banderas, como en el país, se produce una tercerización de la PEA en lugares previamente dominados por la agricultura.

Entre las actividades terciarias, el turismo es percibido por la población local como el sector más atractivo, con mejores posibilidades de inserción y facilidad para obtener un ingreso rápido y decoroso. En los últimos años, el número anual de turistas en Bahía de Banderas ha sido cercano a los 650,000. El sitio más visitado en el municipio es Nuevo Vallarta, con casi 320,000 turistas registrados en el 2000. De estos, el 65 % fueron nacionales

y 35 % extranjeros, una composición semejante a la registrada en el municipio. La estancia promedio de los turistas es de entre cinco y seis días (Turismo, 2018). Bahía de Banderas no es, en sí mismo, un lugar tradicionalmente reconocido en la jerarquía de sitios turísticos mexicanos, la cercanía con Puerto Vallarta ha hecho que el sector se haya expandido en esta parte de Nayarit. Datos oficiales, referidos a 2003 (Turismo, 2018), revelan que, de los noventa y cuatro establecimientos de hospedaje del municipio, veintiuno se encuentran en la franja costera, sobre la que se expande en forma preferente la actividad turística. Las localidades con mayor oferta son Nuevo Vallarta, Bucerías-La Cruz de Huanacaxtle y Sayulita, Lo de Marcos, las más impactadas por el crecimiento del sector turismo en los últimos años. La tendencia de expansión de esta actividad económica puede valorarse a partir de la consideración de cómo ha evolucionado el número de establecimientos de alojamiento y las habitaciones contenidas en ellos: entre 1990 y 2004, los primeros crecieron más de cuatro veces (de 21 a 94) y las segundas lo hicieron en una dimensión de cinco veces, al pasar de 1221 a 6183 (Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Bahía de Banderas, Nayarit, 1990), estos datos incluyen todo el *continuum* de establecimientos en el municipio desde los catalogados como gran turismo a las categorías una y dos estrellas.

### **Sayulita como localidad de estudio**

Para el siglo XX, Sayulita era de una comunidad dedicada por completo a la cosecha de coquito, una suerte de coco en miniatura, la cual crecía fácilmente en la zona. Buena parte de los habitantes de Sayulita laboraban en la cercana hacienda Jaltempa, sitio en donde se extraía el aceite de tal fruto. La hacienda Jaltempa fue creciendo poco a poco, y además de producir aceite, también se dedicó al giro ganadero, en el cual llegó a tener una gran importancia a nivel regional. Posteriormente, las propiedades de la hacienda pasaron al poder de los trabajadores y después al estado de Nayarit. Esto hizo que surgiera el ejido de Sayulita. En la década de 1940, la producción de coquitos disminuyó considerablemente, y los lugareños se enfocaron también en la pesca y la agricultura. Incluso en nuestros días, estas actividades productivas siguen siendo importantes en la región. Para mediados de la década de 1960, fue construida la carretera Las Varas-Vallarta, con ello se dio el inicio de otra relevante actividad en la zona: el turismo (Figura 10.2).

Características de la movilidad laboral en destinos turísticos emergentes:  
Como estrategia al desarrollo en Sayulita, Nayarit, México

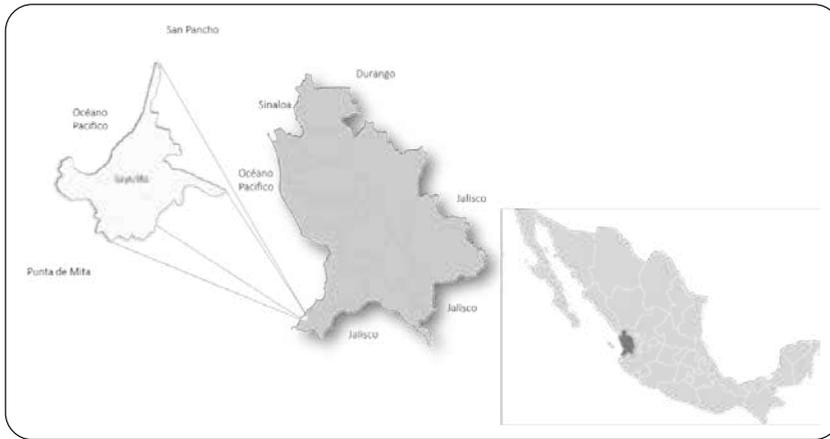


Figura 10.2. Localización Sayulita. Elaboración propia.

La población que reside habitualmente en la localidad ha disminuido en los últimos años, pasó de 2318 personas a 2262 de acuerdo a datos del INEGI (2010). Esto se debe a que muchas familias optan por vender sus propiedades y se han trasladado a otras localidades contiguas a vivir y en donde adquieren predios a menores precios. Propiciado por el *boom* económico que están adquiriendo las propiedades en la zona. Dicho desplazamiento trae como consecuencia, en parte, el movimiento pendular de trabajadores desde y hacia Sayulita.

**Tabla 10.1**

*Datos de población para Sayulita, Nayarit*

Variable	Datos
Población ocupada	975
Población femenina ocupada	349
Población masculina ocupada	626
Población desocupada	18
Población masculina desocupada	12
Población femenina desocupada	6
Población económicamente activa	993
Población masculina económicamente activa	638
Población femenina económicamente activa	355
Población no económicamente activa	703
Población masculina no económicamente activa	207
Población femenina no económicamente activa	496

*Nota:* Elaboración propia con datos del INEGI (2010).

El grado de marginación de la localidad se ha mantenido bajo, y se han visto reducidos varios indicadores en el nivel educativo y de infraestructura de los hogares (Tabla 10.2).

**Tabla 10.2***Indicadores de marginación 2005-2010*

Indicadores	Años	
	2005	2010
Población total	2318	2262
Porcentaje de población de 15 años o más analfabeta	5.28	3.54
Porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa	26.23	24.31
Porcentaje de viviendas particulares habitadas sin excusado	4.01	2.58
Porcentaje de viviendas particulares habitadas sin energía eléctrica	2.34	0.69
Porcentaje de viviendas particulares habitadas sin agua entubada	2.69	3.79
Porcentaje de ocupantes por cuarto en viviendas particulares habitadas	33.78	1.25
Porcentaje de viviendas particulares habitadas con piso de tierra	5.56	2.92
Porcentaje de viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador	10.54	8.42
Índice de marginación	-1.34603	-1.16070
Grado de marginación	Bajo	Bajo
Lugar que ocupa en el contexto nacional		100.154

*Nota:* Elaboración propia con base en datos del INEGI (2015).

En la actualidad, la bahía se encuentra integrada por tres municipios, dos pertenecientes a Jalisco: Cabo Corrientes y Puerto Vallarta y, el tercero, llamado Bahía de Banderas, que corresponde a Nayarit. La infraestructura turística de la región está localizada fundamentalmente en los dos últimos municipios, que juntos representan una oferta de más de 32 000 habitaciones (contando cuartos de hotel y de otro tipo) (Secretaría de Turismo, 2016; INEGI, 2015). Alrededor de la bahía están distribuidas pequeñas localidades costeras. De sur a norte se encuentran principalmente: Yelapa, Boca de Tomatlán, Mismaloya, Bucerías, Cruz de Huanacastle, Punta de Mita y Sayulita. El acelerado crecimiento de la actividad turística en el municipio de Bahía de Banderas, y en general en toda la franja costera, ha generado una polarización en su territorio y en el desarrollo de las comunidades que lo comprenden. Bahía de Banderas ostenta el mayor crecimiento turístico del estado de Nayarit, sin embargo, la actividad turística se ha limitado

a la franja costera del municipio por ser el turismo masivo de sol y playa su principal producto, considerando que gran parte de la oferta turística en Bahía de Banderas, Nayarit está focalizado al turismo de segmentos económicos altos específicamente en Punta de Mita y Sayulita.

El desarrollo de la actividad turística ha traído consigo beneficios económicos para la población debido a los empleos directos e indirectos generados por esta industria, también existen efectos sociales negativos, tales como los cambios de uso de suelo, la modificación de su infraestructura local y la pérdida de identidad y manifestaciones culturales. Asimismo, las nuevas generaciones enfocan sus aspiraciones en el comercio y servicios para la industria hotelera, desplazando a las actividades primarias a un segundo plano. El desarrollo local basado en el turismo es una realidad en diferentes partes de mundo, esto debido al mayor incremento del movimiento de personas y al hecho de que son muchos los territorios que han experimentado procesos de recuperación y expansión por esta actividad, lo que a su vez conlleva beneficios sociales, económicos, ambientales y culturales. La Organización Mundial del Turismo considera una buena estrategia al turismo como detonador del desarrollo, si se desenvuelve y se gestiona de forma sostenible, ya que puede aportar a la atenuación de la pobreza, especialmente en las zonas rurales. En estudios realizados por la OMT (2010), señalan cómo a través de las adecuadas fuentes de financiamiento, esta actividad puede contribuir a la lucha contra la pobreza tanto en los países en desarrollo como en los menos adelantados.

De acuerdo con Moncayo (2001), otro de los resultados de este fenómeno son las economías a escala, las cuales se han desarrollado en algunas actividades, principalmente en el comercio y los servicios relacionados con el consumo directo de la población y con actividades asociadas al turismo, pero se han dejado de estimular actividades en las que pueda llevarse a cabo el desarrollo tecnológico e innovación, las cuales podrían contribuir a mejorar los niveles de productividad en la localidad.

### **Movilidad laboral pendular hacia destinos turísticos**

Los trabajadores que presentan un desplazamiento continuo a la localidad se caracterizan por ser personas jóvenes, el 46 % se ubican en las edades de 19 a 32 años. Además, este movimiento significa una fuente importante

para sus ingresos. Se desempeñan en horarios amplios desde las nueve de la mañana hasta las siete de la tarde sin contar con el tiempo que hacen en los traslados. En promedio utilizan de doce a catorce horas al día. Por lo regular son quienes sostienen el hogar económicamente. En algunos casos viajan acompañados de sus hijos que laboran en la localidad o acuden a las escuelas, pero también contribuyen al trabajo. Siete de los cincuenta entrevistados viajan con sus hijos diariamente (Figuras 10.3 y 10.4)



*Figura 10.3.* Familias de trabajadores que se trasladan todos los días a trabajar a Sayulita.  
Fotografía del autor.



*Figura 10.4.* Niños que apoyan en el trabajo y cursan los estudios en la localidad.  
Fotografía del autor.

Se encontró que no existe una distinción por género ya que tanto hombres como mujeres acuden a diario a laborar a Sayulita. Presentan una participación casi similar 48 % mujeres y 52 % hombres. Su estancia en la localidad está organizada en grupos de trabajadores que rentan un local cercano a la playa y lo utilizan como bodega para almacenar la mercancía en pequeñas gavetas, tienen acceso a los sanitarios y una pequeña cocineta donde pueden calentar sus alimentos. Esto para el caso de quienes se dedican al comercio.

La contigüidad es un aspecto preponderante en la zona para la interacción de los flujos del mercado laboral. Son oriundos de los municipios aledaños, principalmente de tres de ellos: Compostela, Puerto Vallarta y Bahía de Banderas, casi el 30 % de los trabajadores radican en dichos lugares. Aunque se observa un desplazamiento de la movilidad migratoria hacia la zona de trabajadores fuera de los límites administrativos ya sea municipales o estatales como es el caso de población proveniente de Chiapas, uno de los estados con mayor pobreza del país que han llegado a residir a los municipios colindantes a Sayulita, fenómeno que se puede documentar a partir de la década de 1980 (Figura 10.5).

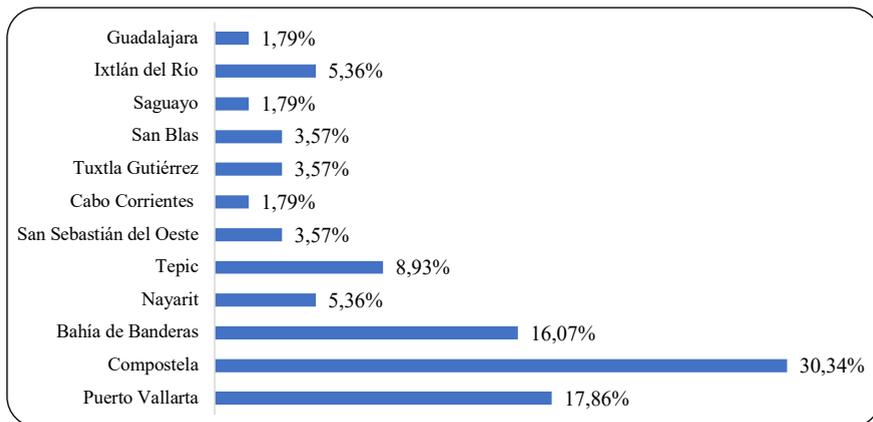


Figura 10.5. Municipios de origen de los trabajadores en Sayulita.  
Elaboración propia con base en las entrevistas a los trabajadores, enero de 2017.

Se está estableciendo una dinámica de traslado en el trabajo que se ha ido consolidando en los últimos tres años (Figura 10.6). Sus inicios se remontan a la última década, debido, en parte, a la expulsión de los habitantes originales hacia otras localidades contiguas a Sayulita. Dicho desplazamiento

es una respuesta al acelerado incremento de las rentas y los servicios como consecuencia de la oferta y la demanda del espacio urbanizado en la zona. La población local se ve desplazada hacia las periferias en el mejor de los casos o definitivamente cambia su lugar de residencia para dar cabida a las nuevas construcciones de comercio y hoteles en la zona turística.

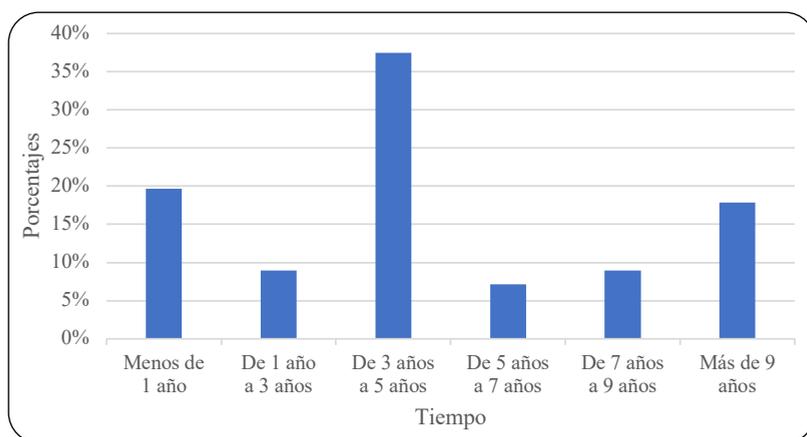
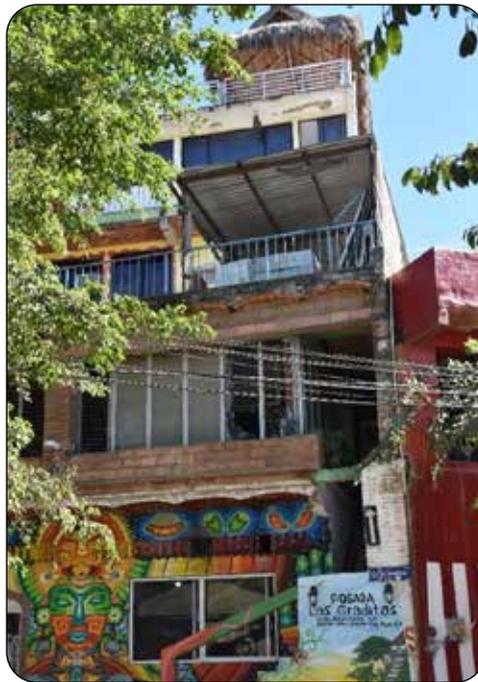


Figura 10.6. Tiempo que tienen trasladándose a trabajar a Sayulita.

Elaboración propia con base en las entrevistas a los trabajadores, enero de 2017.

A pesar del tiempo que se vienen consolidando esos flujos de trabajo, las personas prefieren seguir viviendo en sus lugares de origen, debido a los altos costos de la vivienda en Sayulita y al anclaje residencial que tienen en su lugar de origen. La dinámica familiar, como son las escuelas, el médico y demás traslados los tienen afianzados en su lugar de residencia. Los trabajadores que manifestaron vivir en Sayulita residen en las afueras. Se observa un desplazamiento del centro a las periferias de la localidad como un proceso de expulsión de los residentes locales. En muchos de los casos vendieron sus terrenos, aprovechando la plusvalía que se generó por el *boom* turístico, originando un cambio en el uso del suelo. Los grandes solares de antaño donde cosechaban sus árboles frutales y que servían para el autoconsumo se han redensificado mediante el uso intensivo del suelo enfocado a las actividades turísticas, relacionadas principalmente con los servicios de restaurantes y comercio. Las casas han sido acondicionadas para dar paso a hostales, hoteles *boutique*, *boutiques* de ropa, galerías, restaurantes y, en el peor de los casos, a estacionamientos que adquieren mucha demanda debido a lo

reducido del espacio en la localidad. En temporadas de gran afluencia, como la Semana Santa, no se permite la entrada al pueblo de autobuses porque no hay lugar. El hogar de antaño se ha reconvertido, el primer nivel se dedica a actividades productivas relacionadas con los servicios y la planta alta sigue cumpliendo las funciones de hogar en algunos casos. Hay una doble funcionalidad que responde a las necesidades impuestas por la dinámica mercantil y el acelerado proceso de urbanización en donde convergen en un espacio agentes locales y extralocales para participar en el desarrollo, que muchas veces se presenta de forma arbitraria y sin planificación (Figura 10.7).



*Figura 10.7.* Adecuaciones de los hogares a actividades productivas.  
Fotografía del autor.

La concentración de la tierra está vinculada con el capital turístico. En la gran mayoría de los casos pertenece a pequeños empresarios que han llegado a la localidad a invertir su dinero, así lo manifiestan las personas entrevistadas, ya que en algunos casos sus jefes son residentes de otras localidades, se pudo constatar que no solamente son nacionales, sino también

proliferan extranjeros de Estados Unidos y Canadá. La dinámica económica está en manos de la población no local, quienes determinan las pautas de expansión y desarrollo de las actividades como sucede comúnmente con el desarrollo de varios de los pueblos mágicos en México. Al invertir en los nuevos negocios los empresarios conllevan ideas y desarrollan actividades que, en un primer momento monopolizan. Ejemplo de ello son los negocios dedicados a practicar el *Surf*, *boutiques* de ropa, los hoteles *boutique* así como lugares para meditación y yoga. Las subsecuentes migraciones campo-ciudad o rural-urbana se han transformado con la incursión de fenómenos como este, el origen y destino adquiere una dimensión espacial diferenciada. Nos encontramos ante el auge de la migración pendular rural-rural (la localidad de Sayulita es considerada rural de acuerdo al INEGI, tiene menos de 2500 habitantes). Los trabajadores se desplazan diariamente conforme a las actividades productivas de localidades emergentes con dinámicas propias que lo requieran ante el *boom* económico.

Se observa un desplazamiento de residencia de Sayulita hacia otras poblaciones ya que gran parte de la población entrevistada tiene de seis meses a tres años de residencia en su lugar actual. La decisión del traslado les resulta benéfica en el sentido de que sostienen el establecimiento de sus relaciones económicas anteriores (Figuras 10.8 y 10.9).

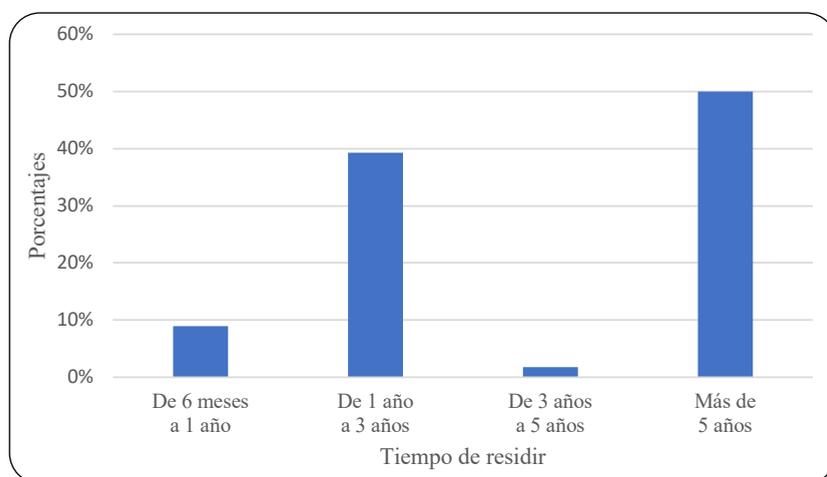


Figura 10.8. Tiempo que llevan los trabajadores viviendo en la localidad actual. Elaboración propia con base en las entrevistas a los trabajadores, enero de 2017.

Características de la movilidad laboral en destinos turísticos emergentes:  
Como estrategia al desarrollo en Sayulita, Nayarit, México

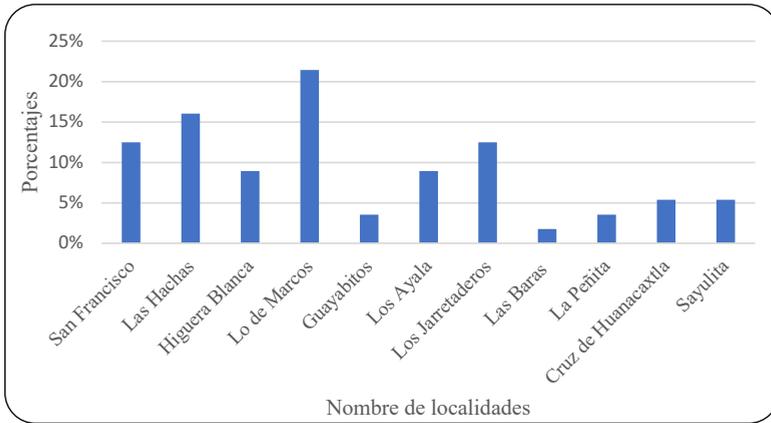


Figura 10.9. Principales localidades en las que habitan los trabajadores entrevistados.  
Elaboración propia con base en las entrevistas a los trabajadores, enero de 2017.

La fuerza laboral presenta un nivel educativo medio que abarca de la secundaria a la preparatoria, siete de cada diez entrevistados lo manifiestan (Figura 10.10). Lo cual les permite tener una visión más amplia de la situación. Además, en las localidades de donde proceden son las actividades agropecuarias las que predominan. Un joven entrevistado nos comentó que terminó la *prepa* y dejó de estudiar porque “en temporada alta llega a ganar 400 pesos diarios con la renta de sombrillas para el sol”. Un sueldo elevado si consideramos que el salario mínimo era de 80 pesos diarios, es decir, obtiene cuatro veces más dinero que si estuviera asalariado.

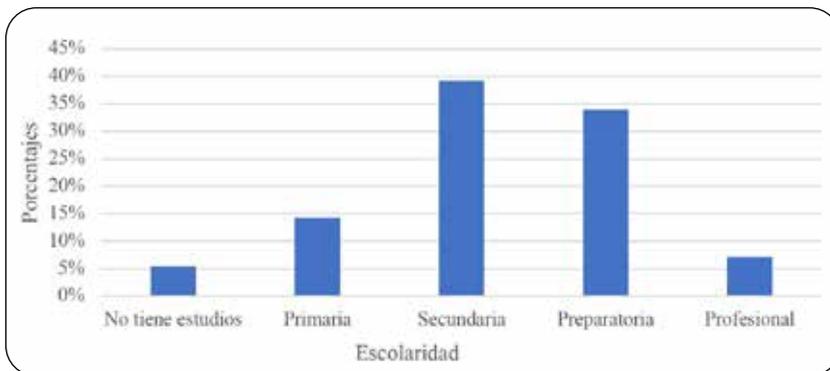


Figura 10.10. Nivel educativo de los trabajadores entrevistados.  
Elaboración propia con base en las entrevistas a los trabajadores, enero de 2017.

La multiocupación es un factor evidente dentro de los trabajadores. Existe una variedad de actividades a las que se dedican dentro del sector servicios en donde figuran: ser comerciante, ayudante de cocina, limpieza y mantenimiento, recepcionista, artesano, guardia de seguridad, recepcionista, gerente de hotel, chofer, lanchero, mesero (Figura 10.11). Los comerciantes se desempeñan principalmente en ventas en la playa que es donde se pueden ver los traslados en muchos de los casos del núcleo familiar.

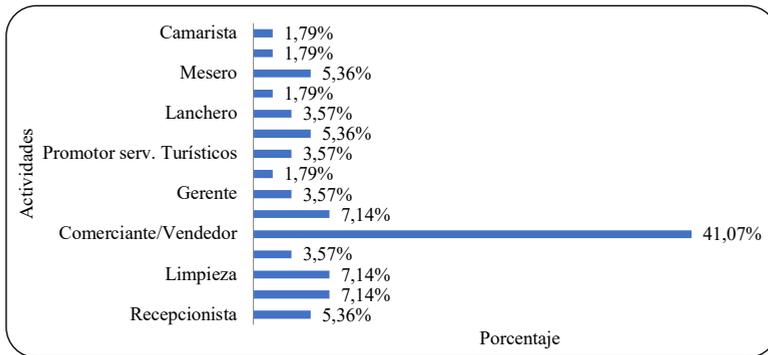


Figura 10.11. Actividad laboral que desempeñan los trabajadores entrevistados. Elaboración propia con base en las entrevistas a los trabajadores, enero de 2017.

A finales de la última década (2015), este tipo de traslado de los trabajadores se ha ido incrementando considerablemente específicamente en los últimos tres años. La mitad de los entrevistados empezaron en el periodo de uno a tres años (Figura 10.12).

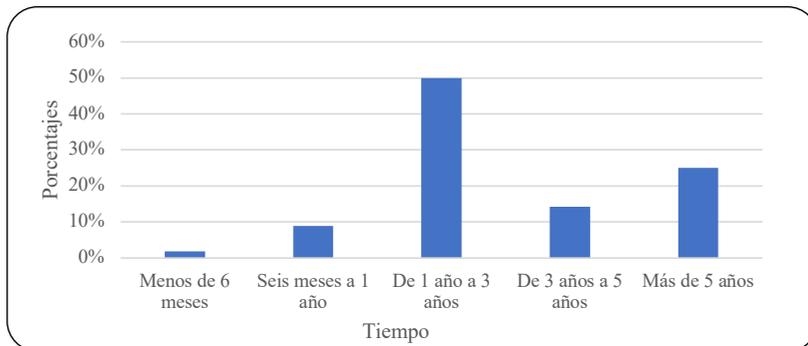


Figura 10.12. Tiempo que llevan los trabajadores laborando en Sayulita. Elaboración propia con base en las entrevistas a los trabajadores, enero de 2017.

La gran mayoría se desempeñan como empleados. Aunque un porcentaje mínimo se considera como su propio patrón (5 %), pero este porcentaje se refiere específicamente a los comerciantes de ventas de artesanías, fruta picada, venta de ropa de playa entre otros (Figura 10.13).

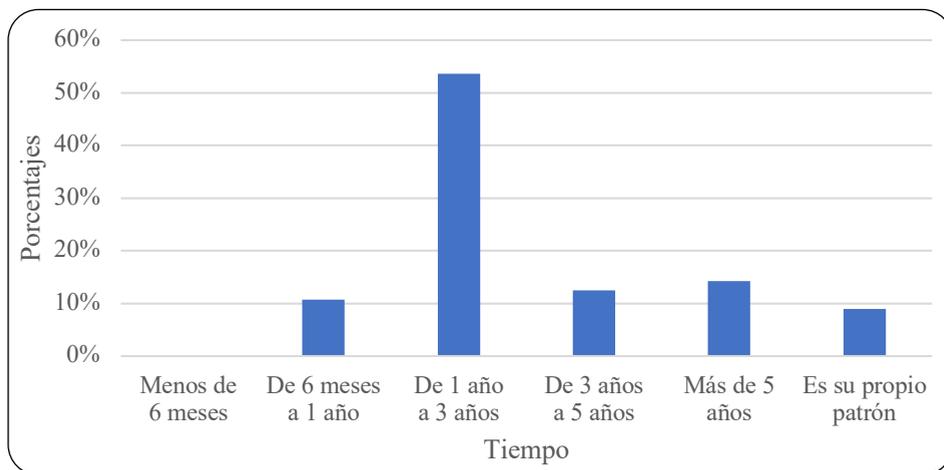


Figura 10.13. Tiempo trabajando con el mismo patrón.

Elaboración propia con base en las entrevistas a los trabajadores, enero de 2017.

El comercio y los servicios son los sectores económicos a los que se enfocan los trabajadores debido a la caracterización económica de la localidad. La experiencia en sus anteriores trabajos les permitió seguir impulsando su actividad, como ser comerciantes así como en las labores de restaurante y hotelería (Figura 10.14). Algunos tomaron los saberes adquiridos y los adaptaron a nuevas formas de empleo. Otros, que no contaban con una actividad laboral, se incorporaron al mercado. Así tenemos casos de quienes no tenían trabajo y ahora se desempeñan como recepcionistas o de quienes se dedicaban a las labores del campo y ahora están en labores de limpieza de hoteles; herreros y mecánicos se dedican a brindar paseos por lancha; los albañiles ejercen su fuerza de trabajo en mantenimiento de hoteles.

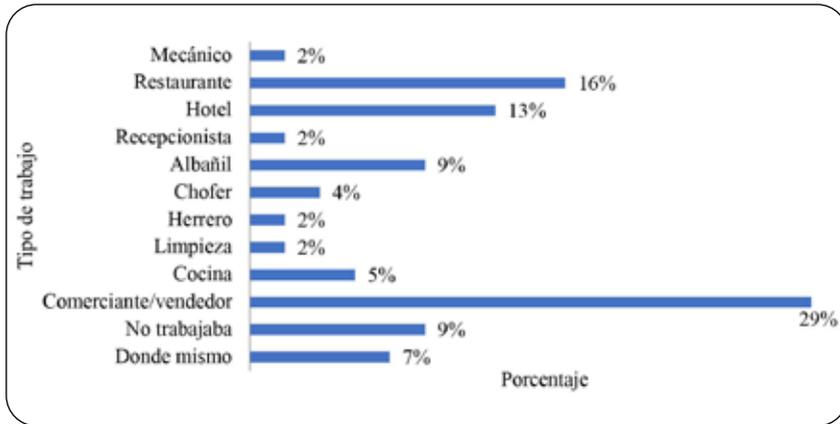


Figura 10.14. Trabajo anterior.

Elaboración propia con base en las entrevistas a los trabajadores, enero de 2017.

Los puestos actuales se encuentran en ser vendedor, mantenimiento, recepcionista y meseros (Figura 10.15).

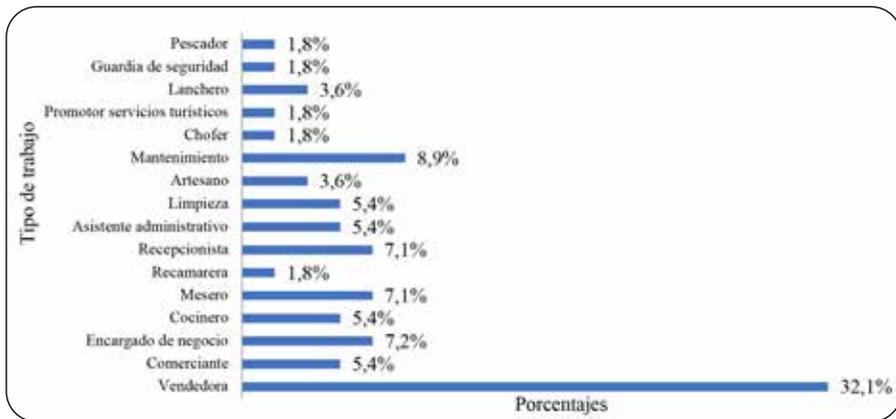


Figura 10.15. Puesto actual.

Elaboración propia con base en las entrevistas a los trabajadores, enero de 2017.

La mayoría, cerca del 60 %, hacen en los traslados ida y vuelta, en promedio, menos de una hora, y el resto de una a dos horas todos los días (Figura 10.16). El tiempo en el traslado no les es retribuido como pago dentro su jornada laboral, aparte, se ven afectados por el desgaste emocional y físico.

Características de la movilidad laboral en destinos turísticos emergentes:  
Como estrategia al desarrollo en Sayulita, Nayarit, México

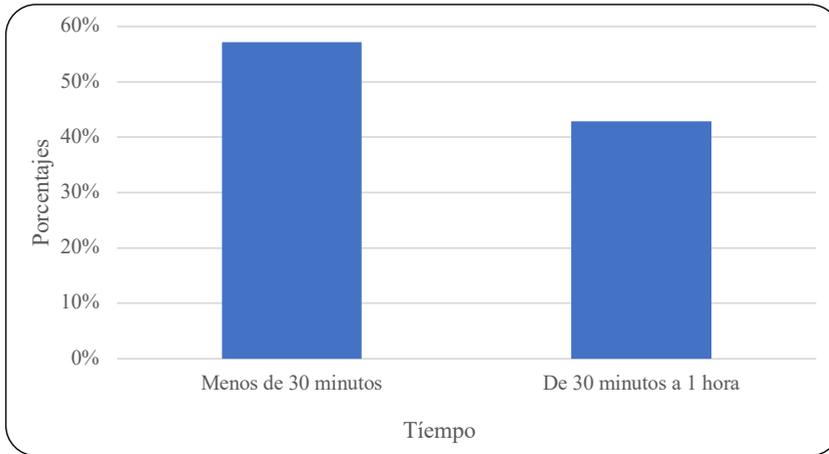


Figura 10.16. Tiempo de traslado de su localidad al trabajo.

Elaboración propia con base en las entrevistas a los trabajadores, enero de 2017.

El principal medio de transporte es el público por medio de camionetas que hacen los traslados en horarios establecidos. Aunque un porcentaje considerable se mueve en sus propios autos (46 %) y el resto lo hace caminando o en bicicleta (4 %) (Figura 10.17).

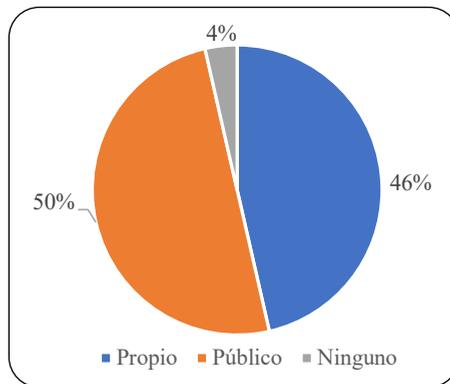


Figura 10.17. Tipo de transporte que utilizan para llegar a su área de trabajo.

Elaboración propia con base en las entrevistas a los trabajadores, enero de 2017.

Por su parte, quienes utilizan el transporte público requieren de dos a cuatro rutas diarias (Figura 10.17). Situación que repercute en el tiempo y el dinero erogado por los propios trabajadores.

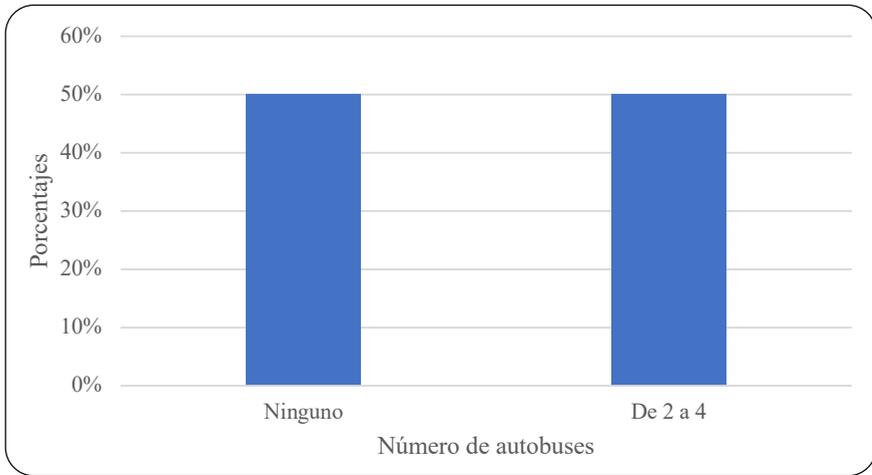


Figura 10.18. Número de autobuses que utilizan para trasladarse al trabajo.  
Elaboración propia con base en las entrevistas a los trabajadores, enero de 2017.

Erogan en transporte de 20 a 40 pesos diarios, es decir cerca del 50 % de lo que representa el salario mínimo vigente que es de 80.04 pesos según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a partir del 1 de enero del 2017 (Figura 10.19).

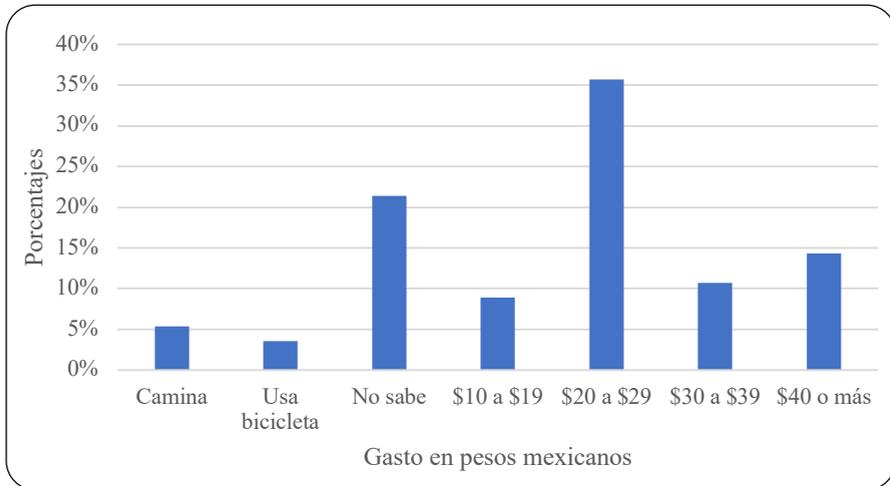


Figura 10.19. Gasto en transporte público (pesos mexicanos).  
Elaboración propia con base en las entrevistas a los trabajadores, enero de 2017.

Este tipo de trabajadores tienen la ventaja de que en su trabajo les dan de comer o llevan desde su casa, cerca del 50 % así lo manifestó. Pero existe un 5 % que gasta en comida más de cincuenta pesos diarios, es decir, estarían destinando la mitad de lo que corresponde al salario mínimo diario vigente en 2017 (Figura 10.20).

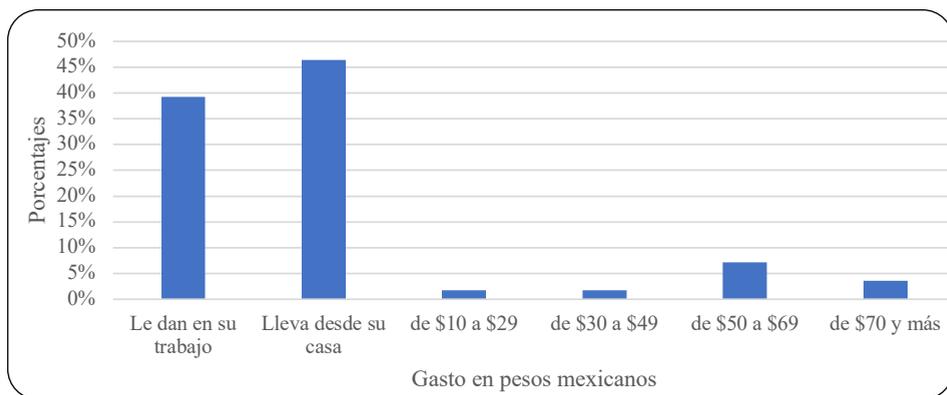
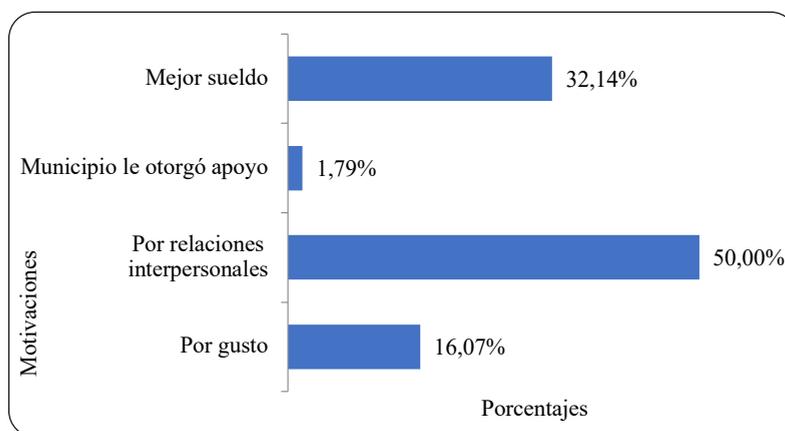


Figura 10.20. Gasto en comida del trabajador por día (en pesos mexicanos).  
Elaboración propia con base en las entrevistas a los trabajadores, enero de 2017.

Las relaciones personales juegan un papel importante a la hora de elegir laborar en Sayulita ya que mediante las redes sociales pueden acceder más fácil y rápido a dichos mercados. Veintitrés de los entrevistados tienen parientes laborando en Sayulita, aunado a los mejores sueldos que ofrece la zona en comparación con sus lugares de origen (Figura 10.21). Las principales redes son las familiares en donde figuran la mamá, esposo, hermana y novio; que presentan los lazos más fuertes, seguidas de los amigos y conocidos. La gran mayoría de los entrevistados manifestó que fue una persona incluida en estos núcleos quien los invitó a laborar en la localidad. Dentro de los motivos argumentaban que “en su pueblo no había trabajo”, “pagan mejor que en Guayabitos” (otra localidad de playa), “es más bonito y tranquilo” (refiriéndose a las condiciones de violencia que imperan por la lucha de cárteles de la droga), “el gobierno le dio un puesto para que vendiera sus artesanías”, “lo enviaron de su empresa”.



*Figura 10.21.* ¿Por qué decidió trabajar en Sayulita?

Elaboración propia con base en las entrevistas a los trabajadores, enero de 2017.

## Conclusiones

Se revisó el proceso de los flujos del mercado laboral en Sayulita. El objetivo era relacionar en diversos niveles el espacio y el trabajo como dos ejes que pueden proveer de información sobre los procesos sociales generales y particulares de cada región. Desde esta doble perspectiva, se trató de explicar el proceso de construcción de los flujos de trabajadores y entender cómo Sayulita respondía a esta lógica de desarrollo socioeconómico. El espacio y el trabajo generaron un tipo específico de relaciones estructurales y personales que apoyan al desarrollo económico de la localidad.

Con esta realidad ya no podemos identificar claramente lo urbano y lo rural. Nos encontramos ante una resignificación del concepto de lo rural. Es necesario reconsiderar su significado debido a las condiciones determinantes de las dinámicas económicas presentes en el territorio, cómo podría ser concebido por la nueva ruralidad mediante la interacción de prácticas arraigadas a un espacio determinado que adquieren nuevos significados. Se expresa mediante la tercerización en espacios agrícolas, prolifera una diversidad de ocupaciones, el desplazamiento de personas residentes en terrenos de alta plusvalía hacia espacios menos valorizados, cuyo propósito se sustenta en crear actividades más rentables, adaptación de saberes a nuevas formas de empleo, el uso de las redes sociales que conforman el entramado

de interacciones al momento de entrar en los circuitos del trabajo y la movilidad laboral en la que la gente se desplaza en el espacio mediante flujos continuos de ida y vuelta.

La dimensión rural-rural se hace presente en este análisis, por ello las regiones se encuentran en constante movimiento determinadas por los mercados de trabajo locales y extralocales. La interacción entre la oferta y demanda de mano de obra no es del todo fortuita. En el caso que nos ocupa, la oferta de mano de obra se encuentra fuera de la localidad de Sayulita, situación que obliga a la creación de condiciones en uno y otro lugar para hacer más accesible el punto de intersección del mercado laboral. Situación producida debido a que la población local hace su desplazamiento de vivienda al vender sus terrenos obteniendo una ganancia, y sigue manteniendo su modus operandi al seguir trabajando en la localidad.

Las actividades económicas tienen la capacidad de atraer mercados de trabajo específicos. Por un lado, se observa que actualmente los espacios metropolitanos no tienen la capacidad de generar empleos para las industrias tradicionales ni para los jóvenes, lo que genera una crisis en el mercado de trabajo. Por otro lado, son las ciudades de menor tamaño las que son capaces de ofrecer nuevos empleos a la masa de trabajadores debido a que están redefiniendo nuevas actividades económicas, adaptándose a las condiciones que demandan los nuevos y exigentes turistas.

Por ello, los flujos de origen, destino del mercado laboral, no solamente responden a lógicas económicas, sino que muchas veces interactúan condiciones de percepción, seguridad y el tejido de las redes familiares. Para vislumbrar efectivamente un desarrollo local es necesario que la población local se empodere, que sean ellos mismos quienes tomen en sus manos el proceso de desarrollo mediante la creación y puesta en marcha mediante las iniciativas locales.

En suma, podemos decir que la nueva ruralidad se hace presente en los espacios altamente especializados en actividades terciarias, lo que conlleva cambios en las formas preconcebidas del actuar en los residentes locales. Aparecen nuevas formas y procesos de acción colectiva al momento de interactuar con los procesos productivos. La movilidad laboral expresada mediante las idas y vueltas diarias se hacen presentes y marcan una nueva forma que

los trabajadores adoptan en su vida cotidiana, debido a lo inaccesible que les resulta vivir en la localidad en donde trabajan. Esta situación podría generar que las pequeñas localidades aledañas a la localidad principal se conviertan en zonas de vivienda para sus trabajadores y los flujos laborales se dibujen cada día mediante la interacción de espacios rurales hacia otros en proceso o consolidados dentro de la nueva ruralidad.

### **Referencias Bibliográficas**

- Alegría, T. (1990). Ciudad y transmigración en la frontera de México con Estados Unidos. *Frontera Norte*, 2(4), 7-37.
- Baños, O. (2003). *Los migrantes pendulares, el caso de Yucatán: una aproximación sociológica*. Mérida: Universidad Autónoma de Yucatán.
- Bustamante, J. (1997). *Cruzar la línea, la migración de México a los Estados Unidos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Contreras, C. (2001). Geografía del mercado de trabajo en la cuenda carbonífera de Coahuila. *Frontera Norte*, 13(12), 87-118.
- Cota, R. (2006). Zapotlanejo, de ciudad manufacturera a plaza comercial. *Estudios Jaliscienses*, (63), 21-32.
- Chávez, A. (1999). *La nueva dinámica de la migración interna en México de 1970 a 1999*. Ciudad de México: UNAM.
- Delgado, J. (2004). La nueva ruralidad en México. *Investigaciones Geográficas*, (39), 82-91.
- Durand, J. (1986). Circuitos migratorios en el occidente. *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 2(2), 49-67.
- Garza, G. (2007). La urbanización metropolitana en México: normatividad y características sociodemográficas. *Papeles de Población*, 13(52), 77-108.
- Gómez, S. (2002). *La nueva ruralidad ¿Qué tan nueva?* Santiago de Chile: LOM.
- Grajales, S. y Concheiro, L. (2009). Nueva ruralidad y desarrollo territorial. Una perspectiva desde los sujetos sociales. *Veredas*, 18, 145-167.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Inegi. (2015). *Anuario estadístico y geográfico de Jalisco*. Aguascalientes: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática -INEGI. (2010). *Censos de población y vivienda 1970 y 2010*. Aguascalientes: INEGI.

- López, I. (2017). La nueva ruralidad y la nueva gobernanza en México: una propuesta de categorización territorial operativa para los nuevos territorios rurales. *Sociológica*, 32(92), 217-239.
- Moncayo, E. (2001). Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial. *Serie Gestión Pública CEPAL*, (13), 1-21. Recuperado de <https://bit.ly/387YqX1>
- Municipio de Bahía de Banderas. (1990). Plan municipal de desarrollo urbano de Bahía de Banderas, Estado de Nayarit. Recuperado de <https://bit.ly/3pL99wJ>
- Organización Mundial del Turismo - OMT. (2010). *Reporte Anual*. Recuperado de <http://cooperation.unwto.org/es/publication/cooperacion-tecnica-y-servicios-de-la-omt-informe-anual-2010>
- Rojas, J. (2008). La agenda territorial del desarrollo rural en América Latina. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, (96), 134-152.
- Rosas-Baños, M. (2013). Nueva ruralidad desde dos visiones de progreso rural y sustentabilidad: economía ambiental y economía ecológica. *Polis*, 12(34), 1-14.
- Secretaría de Turismo de Jalisco - SETUJAL. (2016). Estadísticas del sector turístico. Anuarios. Jalisco. Recuperado de [goo.gl/GD4dQA](http://goo.gl/GD4dQA)
- Secretaría de Turismo de Jalisco (SETUJAL). (2018a). Pueblos mágicos de Jalisco. Recuperado de <https://bit.ly/3rN14cB>
- Secretaría de Turismo de Jalisco (SETUJAL). (2018b). Programa Pueblos mágicos. Recuperado de <https://bit.ly/2X8CWmS>
- Trpin, V. (2015). El desarrollo rural ante la nueva ruralidad. Algunos aportes desde los métodos cualitativos. *AIBR. Revista de Antropología Iberoamericana*, (42), 1-16.
- Turismo (2018). *Programa de Pueblos Mágicos*. recuperado de <https://www.gob.mx/sectur/acciones-y-programas/programa-pueblos-magicos>.

## Historia, turismo y patrimonio en la configuración del centro histórico de Cartagena durante el siglo XX\*

*Orlando Deavila Pertuz\*\**

*Lorena Guerrero Palencia\*\*\**

Desde mediados del siglo XX, los centros históricos se han convertido en objeto de reflexión académica, así como de intervención económica, estatal y social. La discusión sobre su uso, explotación, políticas de renovación, economía patrimonial, procesos de segregación y expulsión de habitantes, y las nuevas reconfiguraciones urbanas, entre otros, han sido parte de los temas de esta agenda (Hardoy y Dos Santos, 1983; Gutiérrez, 1984; Hardoy, Gutman

---

\* Este trabajo es resultado de la investigación Eugenesia y biopolítica: la modernización de la ciudad-puerto de Cartagena 1910-1930 adelantada por Lorena Guerrero Palencia para optar por el título de magíster en Estudios Urbanos en Flacso (Ecuador), y de la investigación *The Battle for Paradise: Tourism, Popular Politics, and Race in Cartagena* (Colombia), 1943-1984, adelantada por Orlando Deavila Pertuz para optar por el título de Ph. D. en Historia de América Latina de la Universidad de Connecticut (Estados Unidos).

\*\* Docente investigador del Instituto Internacional de Estudios del Caribe de la Universidad de Cartagena. Ph. D. en Historia de América Latina de la Universidad de Connecticut. Correo electrónico: odeavilap@unicartagena.edu.co

\*\*\* Magíster en Estudios Urbanos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Flacso, Ecuador. Historiadora de la Universidad de Cartagena, coordinadora de educación del Museo Histórico de Cartagena y docente de cátedra de la Universidad de Cartagena. Correo electrónico: loguepa0811@gmail.com

y Mutal, 1992; Kingman, 2008). Cartagena de Indias, una de las ciudades más representativas del país, ha sido objeto de importantes reflexiones en torno a este tema (Gutiérrez, 2003; Isaza, 2017; Vergara, 2013; Salazar, 1994; Scarpaci, 2005), y reconocida así mismo por las contradicciones que han resultado de los procesos de configuración de su centralidad histórica:

Con un centro histórico en su gran mayoría renovado y recuperado y por demás muy activo económicamente, pero preso de un proceso muy notorio de exclusión social, pues los sectores de la población de más bajos recursos encuentran lugar allí sobre todo en labores informales, mientras que la mayoría de oferta y servicios son orientados por el alto rango de precios casi exclusivamente al turista extranjero o nacional (Vergara, 2013, p. 182).

Estas contradicciones nacen en el momento en que la ciudad amurallada de Cartagena poco a poco se convierte en un centro histórico para dejar de ser un centro estrictamente funcional. Entendemos como “centro histórico” el espacio urbano que goza de un valor histórico asignado por su antigüedad o por su capacidad para contener y representar la memoria histórica de una ciudad o un país. Como advierte Vergara (2013), los centros históricos son testigos del pasado, pero hacen parte de la ciudad del presente, porque es en el presente donde cumplen una función como depositarios de una memoria colectiva. Esta investigación analiza los esfuerzos por parte de organismos gubernamentales para dotar a la ciudad amurallada de ese valor histórico y, en ese sentido, examina qué medidas fueron adelantadas para restarle usos y funciones socioeconómicas que fueran concebidas como ajenas a la naturaleza histórica del espacio. En pocas palabras, estudia la transición de un centro funcional a un centro histórico. Analizaremos, particularmente, la configuración normativa y práctica del centro histórico desde 1965, cuando planes y proyectos de planificación urbana establecieron políticas espaciales y normas cuyo fin era regular el uso del suelo y dotar de coherencia estética y arquitectónica a la ciudad amurallada, y convertirla así en un objeto de consumo cultural en la forma de turismo patrimonial. Para el caso de Cartagena, el anhelo de convertir a la ciudad en un destino turístico fue el catalizador de este proceso de configuración del centro histórico (Cunin y Rinaudo, 2013).

Aunque la configuración del centro histórico cobró forma durante la década de 1960, hay antecedentes importantes que serán abordados a lo largo del texto. En principio, examinaremos cómo el sentido del pasado alimentó

discursos de modernidad a inicios del siglo XX, demostrando la existencia de intereses tempranos por convertir los remanentes arquitectónicos de la colonia en objetos de importancia histórico-cultural. No obstante, como veremos, esto no fue impedimento para que se demolieran tramos significativos del cordón amurallado con el fin de modernizar la ciudad. Entre los años 1920 y 1950, el gobierno nacional creó un marco normativo para impedir la sucesiva demolición de las fortificaciones, y dio los primeros pasos para recuperar piezas de arquitectura civil y militar. Sin embargo, el verdadero impulso a estos proyectos vino durante la década de 1960 cuando el gobierno nacional, en aras de convertir a Cartagena en un destino turístico, invirtió notables sumas en la restauración de la arquitectura colonial, además de establecer normativas que restringían dramáticamente el tipo de usos y funciones que tendría la ciudad amurallada. En estos años, el centro funcional perdió fuerza para dar paso a un centro histórico convertido en un objeto de consumo turístico.

Esta investigación es de tipo histórico y cualitativo, y por ende, se sustentó en el uso de fuentes primarias para reconstruir el proceso de configuración del centro histórico, tales como normativas, documentos de planificación urbana, planes de desarrollo y prensa de la época. Dentro del campo historiográfico, abordamos la pregunta de investigación desde la perspectiva de la historia urbana, entendiendo el espacio físico de la ciudad, no solo como el escenario en donde transcurre el hecho histórico, sino como objeto de estudio.

### **El sentido del pasado y la modernidad durante la primera mitad del siglo XX**

Durante la era colonial, Cartagena fue una de las ciudades más importantes del continente. Su estratégica posición en el mar Caribe la convirtieron en la puerta de entrada hacia el interior de Suramérica y en el eje del comercio regional caribeño. Su gran dinamismo portuario y comercial, así como su función político-administrativa, propiciaron un dinamismo urbano sin par en el Virreinato de la Nueva Granada (Palacios, 1973; Vidal, 2002). A su estructura urbana de cuadrícula de carácter octogonal, se incorporaron medidas y construcciones de orden militar, dado el papel central que Cartagena cumplió como parte del cinturón de defensa del imperio español. En esta primera etapa de vida urbana, la ciudad se destacó por dos condiciones

centrales: la de ser una de las ciudades-puerto más dinámicas de la región, y la de poseer uno de los sistemas defensivos más importantes del Caribe sobre el cual se construyó una centralidad histórica durante el siglo XX.

Hasta inicios del siglo XX, la mayor parte del área urbana de Cartagena correspondía a la ciudad amurallada. Por lo tanto, esta concentraba usos y funciones institucionales, religiosas, militares, comerciales y civiles. En consecuencia, el casco viejo gozaba de las características de un centro funcional, y esta era su condición primordial, aunque ya existían algunas corrientes conservacionistas que, como mostraremos más adelante, vieron en el pasado colonial una reminiscencia idílica para evocar sus privilegios y el rol social que desempeñaban durante la colonia (Carrión, 2001), al igual que para crear una conexión histórica con el pasado hispánico. Algunos comenzaron a ver “la necesidad de reconstruir la realidad en tanto como soporte material y funcional, así como imaginario urbano que evoca lo que fue y debe ser bajo la figura de conservación” (Carrión, 2010, p. 82). Los remanentes de arquitectura colonial eran la muestra viva de un pasado glorioso y del lugar que tuvo la ciudad dentro de la red urbana del régimen colonial en las Américas. En este sentido, “lo patrimonial aparece con un contenido y carácter marcadamente físico, con lo cual se convierte en una ‘cosa material’ ausente de lo social” (Carrión, 2001, p. 30). Algunos dirigentes comenzaron a acudir a este pasado para reclamar mejoras en la ciudad. La siguiente misiva, redactada por los políticos y empresarios Henrique Román y Manuel Núñez a los senadores bolivarenses en la capital, muestra claramente los esfuerzos de las élites locales de Cartagena por defender los intereses de la ciudad frente al Estado central colombiano mediante la solicitud de obras necesarias para la modernización de la ciudad, que irónicamente, era entendida como la recuperación física de elementos del pasado:

Un siglo hace ya que las autoridades del régimen colonial dejaron de gobernar en esta ciudad. Al establecer nuestros antepasados el nuevo gobierno, encontraron valiosos bienes en ella, dejados por la Colonia, que siempre se esmeró en hacerla más floreciente, a la vez que inexpugnable, de las ciudades del continente, como aún lo demuestran sus fuertes y murallas construidos para su defensa; y así fue puerto marítimo y militar el más importante en toda la costa Atlántica y entrada principal para el comercio del interior de Nueva Granada... Durante estos cien años de vida republicana, todos esos bienes valiosos todos, que nos dejó la Colonia y pasaron a ser de la Nación, han venido convirtiéndose en ruinas ...venimos hoy a llamar la atención de

ustedes hacia nuestras presentes dolencias y nuestras necesidades de carácter urgente, ya que no solamente afectarían a esta ciudad no remediándolas en tiempo, sino que estas llevan en sí encerrados graves peligros para Colombia toda. (Guerrero, 2014, p. 91)

La evocación del pasado colonial presente en notas de prensa también era visible en las descripciones que viajeros extranjeros hicieron de Cartagena a inicios de siglo. Tal es el caso del ingeniero y explorador francés Félix Serret, quien visitó la ciudad entre 1911 y 1912. Sus impresiones generaron cierto impacto en la opinión local, sobre todo en lo referente al mal estado de los vestigios arquitectónicos de la colonia. En 1912, el diario *El Porvenir*, de la ciudad tradujo y publicó un capítulo de las memorias que Serret dedica a Cartagena:

Por su feliz situación geográfica, su vasta y admirable bahía que no tiene en el mundo más de tres rivales: Río de Janeiro, San Francisco y Sídney; por el gran número y la magnificencia de sus edificios de la época colonial; el imponente aspecto de sus seculares fortificaciones, vestigios elocuentes de su poder y su esplendor pasados, Cartagena es, en efecto, una de las ciudades de América que excitan más vivamente la curiosidad e inspiran mayor respecto (Guerrero, 2014, p. 92)<sup>1</sup>.

Lo que nos interesa resaltar aquí es cómo los atributos históricos son utilizados dentro de una retórica de carácter modernista que aspira insistentemente en el progreso. Esta aparente contradicción hace que la ciudad se mueva dentro de los idearios viejo/nuevo, modernidad/colonialidad, “se trataba de una modernización periférica que creaba una condición poscolonial basada en la imbricación de antiguas formas de relación patrimoniales con modernas” (Kingman, 2010, p. 128). El peso simbólico de la arquitectura colonial y el lenguaje de una tímida modernización logran articular esas dos premisas aparentemente contradictorias. La Cartagena de inicios de siglo es una ciudad que apela a su pasado histórico colonial como lo sugiere Kingman, “se trata de un momento inaugural en que se intentó asumir una “modernidad” y una “cultura nacional” sin renunciar, por eso, a los “privilegios coloniales” (Kingman, 2008).

<sup>1</sup> El texto original de su viaje a Colombia, se publicó a su regreso a Francia bajo el título de *Voyage en Colombia 1911-1912*, luego esta versión fue traducida y publicada por el Instituto Colombiano de la Cultura en 1994. En este trabajo, Serret dedicó dos apartados a relatar su visita a Cartagena, los cuales han sido recogidas en la compilación de viajeros. Ver Deavila y Guerrero (2011).

Esta no era la visión de todas las personas de la ciudad. Durante estos años tuvo lugar un debate entre “conservacionistas” y “progresistas”, quienes exponían visiones diferentes sobre cuál debía ser el rumbo de los remanentes arquitectónicos existentes dentro del centro de la ciudad. Para los primeros, Cartagena, debido a su riqueza en arquitectura colonial y militar, estaba llamada a preservar el valor histórico del conjunto monumental que poseía la ciudad. Los “progresistas”, por el contrario, estaban a favor del derrumbe de murallas, las cuales, según su concepto, afectaban los planes de modernización urbanística (ampliación de vías, salubridad, conexión del centro con el resto de la ciudad, etc.). Con esta fórmula, los progresistas creían poder dotar a la ciudad de las condiciones higiénicas necesarias para su modernización. Esta discusión tomó un acento mucho más fuerte cuando la compañía inglesa *Pearson & Sons*, encargada de diseñar un proyecto de modernización portuaria y saneamiento en 1914, planteó la posibilidad de remover los suburbios apostados sobre la muralla, así como algunos tramos de la misma, y con ello facilitar la circulación en la ciudad. En el informe entregado por la compañía se indica sobre el tema:

I. Que Pekín, Santo Domingo y Pueblonuevo (que son una fuente de constante peligro para la salubridad de la ciudad) sean arrasados y que los reemplace un *boulevard* a lo largo de la costa, el que más tarde se extenderá de la laguna de Tesca hasta llegar a Bocagrande.

II. Que se destruya parte de las antiguas murallas españolas, a saber, de la plaza de Coches a Chambacú y en las extremidades de cada calle que conduce al mar. Lamentamos muchísimo la destrucción estúpida de estos vestigios maravillosos de los conquistadores, pero creemos y juzgamos que el sentimentalismo no debería interponerse cuando es bien claro que las murallas en ciertos puntos están ahorcando la ciudad y perjudicando la sanidad general (Guerrero, 2014, p. 95).

Finalmente, la postura de los “progresistas” se impuso y varios tramos del cordón amurallado fueron demolidos atendiendo a las recomendaciones de la *Pearson and Sons* (1916). Desde finales del siglo XIX, algunos tramos más cortos y otras estructuras fortificadas habían sido demolidas con el ánimo de integrar el centro de la ciudad con los extramuros (Meisel, 2000, Monroy, 2016). La demolición de las murallas evidencia que, a pesar del uso sistemático del pasado como un discurso para promover la modernización urbana de Cartagena, todavía los remanentes arquitectónicos de la Colonia no eran apreciados como parte fundamental de la imagen de la ciudad y, por lo tanto,

eran vistos como prescindibles. El valor histórico de los mismos estaba condicionado a las necesidades prácticas de la época. Solo la intervención del Gobierno nacional le puso freno al derribo de murallas. En 1924 promulgó la Ley 32 con la cual se prohibió la demolición de murallas, castillos y demás fuertes de la ciudad de Cartagena, además de convertirlos en propiedad de la Nación. Esa misma ley le encomendó el cuidado de las fortificaciones a la Sociedad de Mejoras Públicas, una entidad sin ánimo de lucro que había sido fundada un año antes por grupos de “conservacionistas” de la ciudad. Durante las décadas siguientes, este organismo hizo notables esfuerzos para recuperar parte de los remanentes de arquitectura civil y militar de la ciudad, particularmente el Fuerte de San Felipe y el Palacio de la Inquisición (Cunin y Rinaudo, 2005).

Durante las décadas de 1930 y 1940, el gobierno nacional emitió varias disposiciones sobre el cuidado de los monumentos nacionales del país que condujeron a las primeras acciones conservacionistas en Cartagena. La ley 11 de 1932, por ejemplo, ordenó la creación de la Junta de Monumentos Históricos y de Turismo, la cual debía captar recursos a través del cobro de ingresos a sitios históricos y del alquiler de edificios históricos para destinarlos a la reconstrucción, reparación y conservación de los monumentos. Es importante anotar que esta ley demuestra la temprana asociación entre patrimonio y turismo, y los primeros esfuerzos por convertir a la arquitectura colonial en un objeto de consumo cultural. La Ley 5 de 1940 declaró a los monumentos nacionales como bienes de utilidad pública y como parte integral del patrimonio nacional y, en consecuencia, asumió el compromiso de dictar disposiciones para su restauración y conservación. Para tal fin, dispuso un presupuesto anual de \$20,000 para la ejecución de las obras, y una entrega extraordinaria de \$50,000 para el cuidado del Palacio de la Inquisición, las fortalezas en la bahía de Cartagena y edificaciones civiles en el cerro de la Popa. Más importante aún, esta ley estableció restricciones para la construcción, demolición y transformación de cualquier edificación ubicada dentro del perímetro amurallado de la ciudad. De esta manera, por primera vez en la historia de Cartagena, se estableció una medida que no solo contemplaba el cuidado y restauración de piezas arquitectónicas, sino la regulación de los usos e intervenciones de un área considerada de valor histórico. La Ley 5 de 1940 creó el marco jurídico de lo que posteriormente sería denominado el “centro histórico” de Cartagena (Deavila, 2019).

La Ley 163 de 1959 afirmó algunos de los derroteros ya trazados por la Ley 5 de 1940. Por ejemplo, estableció como responsabilidad del Estado la restauración de algunos edificios coloniales (la casa del Marqués de Valdehoyos y el Palacio de la Inquisición) y el cuidado de áreas urbanas en toda su extensión. Esta ley creó una estructura institucional para el cuidado del patrimonio –el Consejo de Monumentos Nacionales, adscrito al Ministerio de Educación– incluyendo conjuntos urbanos patrimoniales hoy conocidos como “centros históricos” (Salazar, 1994). Como veremos más adelante, este organismo cumpliría un papel protagónico en la configuración del centro histórico de Cartagena. A pesar de tales disposiciones, para finales de la década de 1950, el estado general de la ciudad amurallada era todavía deplorable. Muchas edificaciones, sobre todo las domésticas, estaban en ruinas y algunas habían sido subdivididas y, en el proceso, alteradas en su fisonomía. Durante las dos décadas anteriores, la intervención del gobierno nacional se había limitado a la creación de un marco jurídico para la protección del patrimonio, pero había hecho muy poco para invertir en su restauración.

Por otro lado, a pesar de las normativas, se seguían haciendo modificaciones arbitrarias a las edificaciones coloniales y las calles dentro del perímetro amurallado estaban destapadas y expuestas a un intenso tráfico automotor. Todavía para ese entonces, la ciudad amurallada tenía las características de un centro funcional y concentraba usos y funciones institucionales de toda índole (colegios, hospitales, policía, entidades públicas), además del comercio popular. La sumatoria de estos factores contribuyó progresivamente al deterioro físico del patrimonio arquitectónico. Durante la segunda mitad del siglo, un ciclo de cambios económicos y la adopción de nuevas ideas en torno al patrimonio condujeron a la configuración de una centralidad histórica donde lo funcional sería supeditado a las medidas que propendían por la conservación de los remanentes del pasado colonial (Deavila, 2019).

## **La configuración del centro histórico desde mediados del siglo XX**

Los últimos años de la década de 1950 trajeron cambios importantes que afectarían el rumbo de Cartagena y que darían lugar a una nueva etapa de puesta en valor de su patrimonio arquitectónico. Desde mucho antes,

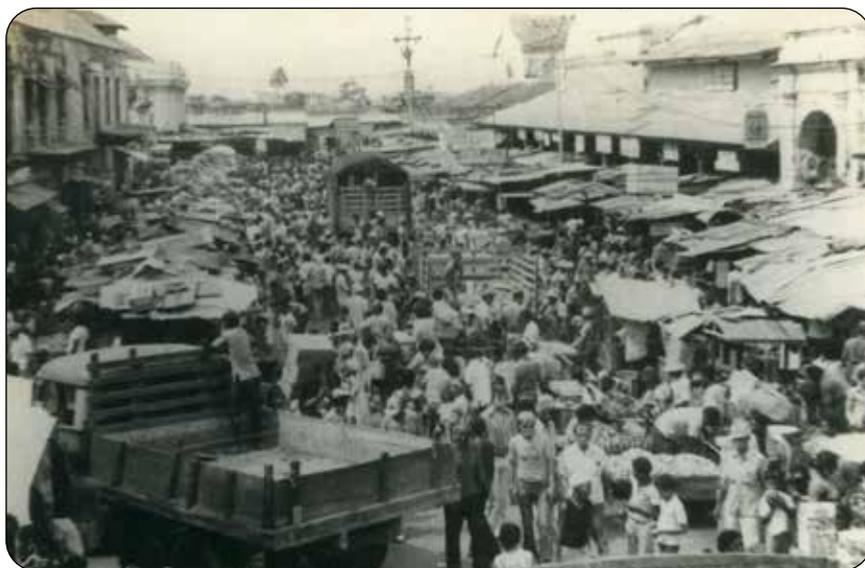
las élites locales ya habían comenzado a considerar que la recuperación del mismo era fundamental para su explotación como un objeto de consumo cultural y turístico. Por otro lado, el gobierno nacional comenzaba a ver en el turismo un eje central de la economía del país, debido al desplome de los precios del café en 1956, el cual afectó seriamente la economía del país al disminuir el ingreso de divisas y generar un déficit en la balanza de pagos. Debido esta coyuntura, el gobierno nacional debió pensar en alternativas para suplir los ingresos derivados del café. Y el turismo lucía como una alternativa muy prometedora. De hecho, según datos del Ministerio de Desarrollo, el turismo en la costa norte del país había arrojado ganancias de USD 25 millones en 1956 y ya era un sector económico consolidado en las islas del Caribe (Guerrero, 2014). Con el fin de fomentar el desarrollo del sector, el gobierno creó la Empresa Colombiana de Turismo, cuya función se limitó en principio a la promoción de destinos turísticos a lo largo de la nación. Cartagena gozaba de cierta primacía dada su declaración como la capital colombiana de turismo en 1943. Contaba, así mismo, con uno de los primeros hoteles modernos del país, el Hotel Caribe, inaugurado en 1946 (Deavila, 2015). A largo plazo, el lugar de Cartagena dentro del escenario económico del país sería fundamental para adquirir los recursos necesarios para la recuperación del patrimonio colonial y la transformación efectiva del centro funcional en un centro histórico.

El primer plan de desarrollo turístico de la ciudad, diseñado en 1957 por Staton J. Robbins, un consultor estadounidense, propuso la transformación del centro funcional en un objeto de consumo cultural/turístico/patrimonial. En principio, recomendó la creación de un organismo encargado de vigilar el buen uso del conjunto patrimonial e integrado por miembros de la Academia de Historia y del Departamento de Obras Públicas, y propuso crear un reglamento de zonificación para prevenir cambios dramáticos en la arquitectura colonial. Así mismo, recomendó acondicionar las Bóvedas, una estructura militar de finales del siglo XVIII, como un recinto para cafés, tiendas de suvenires, etc. Durante la década de 1950, las Bóvedas eran utilizadas como bodegas de materiales para la construcción de obras civiles, y anteriormente habían sido acondicionadas como viviendas económicas. En términos generales, Robbins propuso transformar los usos socioeconómicos de espacios y edificios del centro de la ciudad, con el fin de explotarlos comercialmente a través del turismo patrimonial (Robbins, 1957). Como veremos

más adelante, desde ese momento, todos los planes de desarrollo urbano y turístico apuntarían al mismo propósito (Bustamante, 1994).

Para finales de la década de 1960, Cartagena había crecido notablemente y ocupaba un área total de 5310 hectáreas, de las cuales solo 1498 estaban urbanizadas. La mitad del área total correspondía a cuerpos de agua y, por lo tanto, la población se hallaba dispersa entre lagunas, cerros, y canales. La densidad demográfica era relativamente baja (136.2 habitantes por hectárea), salvo en los barrios informales ubicados en la periferia, algunos de los cuales se encontraban a cinco kilómetros del centro de la ciudad. A pesar de la expansión geográfica y del crecimiento disperso, la ciudad amurallada aún concentraba una buena parte de los usos institucionales y comerciales (Obregón y Uzcátegui, 1972). Albergaba el mercado público, la universidad, escuelas, viviendas económicas, el Hospital Universitario, el Hospital Naval, y el cuartel de la Policía. La mayoría de estas instituciones ocupaban edificios coloniales. La concentración de instituciones públicas y privadas en la ciudad amurallada generaba un intenso flujo vehicular y de personas. El mercado público, ubicado en el centro geográfico de la ciudad amurallada, generaba más tráfico aún. La vieja edificación, inaugurada en 1904, ya no daba abasto para la cantidad de vendedores que trabajaban en la plaza, por lo tanto, las calles circunvecinas se habían convertido en extensiones informales del mercado. El ambiente generado por el mismo hizo que muchos lo vieran como un obstáculo para el aprovechamiento turístico del centro. En 1958, una nota de prensa expresaba preocupación sobre las consecuencias negativas que la presencia del mercado y del comercio popular tenía para el desarrollo del turismo:

La inminencia de la próxima temporada turística y los inconvenientes que cada día presenta el tránsito por lo estrecho de las vías urbanas, ponen de bulto en forma notoria el problema de las ventas ambulantes diseminadas por sectores centrales de la ciudad, ventas que se han reproducido de manera bien curiosa, a tal punto que puede decirse que hay una serie de pequeños mercados en distintos sectores céntricos de la urbe. (...) Pero el problema no es sólo de higiene sino de congestión de vías y si no las autoridades de circulación, deben terciar en el asunto las del orden administrativo para estudiar una reglamentación eficaz de las aludidas ventas (...). Estos lugares urbanos deben ser eliminados sin necesidad de perjudicar a gentes pobres. Cómo buscándole sitios especiales o una zona adyacente (Diario de la Costa, 1958).



*Figura 11.1.* Mercado público en 1978. Fotografía por Antonio Lemaitre.  
Archivo de la Fototeca Histórica de Cartagena.

Las características propias del centro funcional comenzaron a ser percibidas como perjudiciales para el porvenir turístico de Cartagena. Por tal motivo, las élites locales trabajaron para desplazar esas prácticas económicas por fuera del área, y de ese modo, consolidar su carácter patrimonial. En 1965, el Plan Piloto de Desarrollo Urbano, diseñado para regular el crecimiento de la ciudad durante los próximos quince años, estableció medidas específicas para transformar el centro funcional (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 1965). El plan diseñó un reglamento de zonificación que fijó las bases legales para ejercer control en los usos del suelo y de las edificaciones, considerando las densidades apropiadas, ambientes, previsión y organización de áreas para los servicios comunales. En ese sentido, dividió la ciudad en siete áreas con funciones y proyecciones específicas. La ciudad amurallada fue definida como un área histórica y por lo tanto, gozaría de una regulación especial diseñada para defender esa condición. El plan de 1965, por ejemplo, ordenó desalentar sus usos comerciales y demás usos derivados y crear nuevos polos comerciales en la periferia de la ciudad. Concretamente, ordenó el traslado del mercado público, y la creación de mercados sectoriales. En 1966, un año después de emitido el plan, el Concejo de la ciudad

acordó retirar el mercado, logrando así, que el centro dejara de ser el núcleo del comercio popular de la ciudad. Con el retiro de estas funciones y usos socioeconómicos de su ámbito espacial, la ciudad amurallada poco a poco comenzaría a adquirir las características de un centro histórico.

Por otro lado, el plan de 1965 estableció la necesidad de erradicar asentamientos informales que comprometieran la reorganización del espacio urbano. A pesar de la vasta existencia de tales asentamientos a lo largo y ancho de la ciudad, sobre todo en las faldas de la Popa y la Ciénaga de la Virgen, solo consideró remover en el corto plazo Chambacú, el Barrio Chino y Ceballos. Chambacú debía ser removido dada su cercanía al Centro Histórico, a contados metros de la muralla. El Barrio Chino ocupaba terrenos que ya habían sido dispuestos para la construcción del nuevo mercado público y, en consecuencia, su remoción era importante dentro de los planes para descentralizar el comercio popular. Ambos barrios desaparecieron entre 1971 y 1973. La erradicación del barrio Ceballos se proyectó para la construcción en el área de una estación de ferrocarriles que nunca se llevó a cabo. Esto demuestra hasta qué punto el proceso de rescate del patrimonio arquitectónico y la configuración del centro histórico, con una finalidad estrictamente turística, orientó la política urbana de Cartagena durante la segunda mitad del siglo XX, incidiendo inclusive en sectores ubicados en las periferias.



*Figura 11.2.* Barrio Chambacú. Archivo de la Fototeca Histórica de Cartagena.

Durante los años siguientes, distintos estudios y planes para la recuperación del centro histórico retomaron los planteamientos del Plan Piloto de 1965, e intentaron reforzar la transformación progresiva del centro funcional a través de la recuperación del patrimonio arquitectónico colonial y de su explotación económica. Tal es el caso de los estudios de desarrollo turístico de Arespachocha (1968), el Plan de Acción Turística de 1972 adoptado por la Corporación Nacional de Turismo (Habitar Ltda., Obregón y Valenzuela Ltda., Arthur D. Little, Inc. e Integral Ltda., 1972) y los estudios para la restauración y conservación del patrimonio histórico colonial de Zapatero (1969) y de la Universidad de los Andes, dirigido por el arquitecto Germán Téllez (Téllez, Moure, Angulo, y Salazar 1967).

Todos los anteriores plantearon la necesidad de transformar los usos económicos y sociales de la ciudad amurallada con el fin de fortalecer su carácter histórico. Esto significaba suprimir algunas de las características del centro funcional. El estudio de la Universidad de los Andes, por ejemplo, criticó los usos comerciales e institucionales de la zona y, por ende, recomendó el traslado del mercado público, que no se efectuaría hasta 1978, además de instituciones públicas y privadas que aumentarían el tránsito de personas y vehículos:

En términos de funcionamiento urbano, la acumulación de usos en la Zona Histórica la coloca en una posición forzada y desventajosa. Entidades oficiales, colegios, universidades, oficinas públicas y privadas, un enorme porcentaje del comercio, etc., se acumulan en un rincón de escasa área urbana, donde el tejido urbano tradicional ya no resiste bien el uso intensivo que esas presencias suponen. La tendencia actual a descentralizar funciones y aliviar esa congestión cuyo mejor ejemplo es el traslado del Mercado Central a otra zona de la ciudad (Téllez, Moure, Angulo y Salazar, 1967, p. 12).

La reconfiguración del centro de la ciudad fue un proceso lento, progresivo e inacabado. Recibió un empuje determinante entre 1966 y 1970, cuando el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (Ruiz, 1967) financió a través del Ministerio de Obras Públicas y la Corporación Nacional de Turismo (CNT), la recuperación de edificios y estructuras coloniales en la zona, incluyendo el Fuerte de San Felipe, el Palacio de la Inquisición, la Casa del Marqués de Valdehoyos, Las Bóvedas y el Palacio de la Aduana, entre otros. La recuperación del patrimonio arquitectónico tenía como fin potenciar el desarrollo turístico de la ciudad y convertir el centro histórico en el eje de ese proyecto.

Esto iba en sintonía con las nuevas políticas del gobierno nacional con respecto al cuidado y explotación comercial del patrimonio arquitectónico. La creación de la CNT vino acompañada de la emisión de la Ley 60 de 1968, que además de garantizar incentivos para iniciativas privadas en el sector turismo, también establecía que “la creación, restauración, conservación, protección, mejoramiento y aprovechamiento de los recursos turísticos nacionales y el fomento del turismo” eran obras de carácter público. La ley le permitía a la CNT solicitar al gobierno que obras de infraestructura, monumentos, plazas, y zonas urbanas fueran declarados como recursos turísticos nacionales y que, por ende, pudieran ser objeto de financiación pública. Bajo esta premisa, la CNT pudo financiar directamente la restauración de piezas patrimoniales en Cartagena.

Es importante anotar, que tras 1968, la CNT se convirtió en parte integral de la política de rescate patrimonial del Estado colombiano. De acuerdo al Decreto 2700 de ese año, el gerente de la CNT integraría la junta directiva del Concejo de Monumentos Nacional junto al Ministro de Obras Públicas, los presidentes de la Academia Colombiana de Historia y la Sociedad Colombiana de Arquitectos y el Ministro de Educación (Presidencia de la República de Colombia, 1968). De hecho, el 64 % del presupuesto del Concejo era aportado directamente por la CNT. Los cambios en la política oficial de turismo de Lleras Restrepo incidieron directamente en la política patrimonial del Estado. Años atrás, el Concejo estaba integrado por los directores de museos, institutos, academias de ciencia y el Ministro de Educación. Esto demuestra que la mercantilización oficial del pasado no fue exclusiva de la experiencia local de Cartagena, sino que hizo parte de un proceso más amplio y de carácter nacional.

El compromiso de Lleras Restrepo para con la recuperación del patrimonio colonial de la ciudad era tal, que algunas obras iniciaron antes de que existiera un marco legal para las mismas. De hecho, la Ley 60 de 1968 y la nueva orientación de la CNT, fue en gran medida el resultado de los diálogos sostenidos entre miembros de la élite local de Cartagena y funcionarios del gobierno de Lleras. En febrero de 1967, el Ministro de Desarrollo, Antonio Álvarez Restrepo, se reunió con congresistas del departamento de Bolívar y delegados de la ciudad para discutir los preparativos de un proyecto de ley para la promoción del turismo. Álvarez destacó el compro-

miso que personalmente había establecido el presidente Lleras para con el sector y la ciudad:

Nosotros estamos contra el muro –declaró el Ministro–. No tenemos plata, y es preciso que incrementemos el turismo como fuente de divisas. Tanto el Presidente de la República como yo nos comprometimos, mientras caminábamos de madrugada por las calles de Cartagena, a incrementar el turismo.

Según el Ministro, se contemplaba un “artículo destinado a la protección de los monumentos y demás acervo histórico de la ciudad de Cartagena, la que será eje fundamental del impulso que tanto el Presidente Lleras como el mismo piensan darle al turismo” (Diario de la Costa, 1967a).

**Tabla 11.1**

*Proyectos de restauración y conservación adelantados por la Corporación Nacional de Turismo en 1969*

Proyecto N.º	Descripción del proyecto	Inversión comprometida hasta el momento	Inversión proyectada en 1969	Valor total de los proyectos
4	Restauración de la Casa del Marqués de Valdehoyos (compra de la casa)	559,451.50	600,000.00	600,000.00
5	Restauración de las Bóvedas	583,630.97	980,000.00	980,000.00
7	Reconstrucción San Juan de Dios. Estudio para adaptarlo a un hotel de lujo	109,714.00	214,621.00	214,612.00
8	Estudio de la tipología de Cartagena	207,580.00	207,580.00	207,580.00
9	Estudio para la restauración de Valdehoyos	195,000.00	224,445.00	224,445.00
13	Auxilios regionales para Cartagena para invertirlos en adecuación-reparaciones. Conventos de San Francisco, San Pedro Claver, La Popa, Palacio de la Inquisición, la Cámara de Comercio, Bocachica y Turbaco	480,000.00	480,000.00	480,000.00

*Nota:* (Departamento de Bolívar, 1970).

La anterior lista no incluye otras obras financiadas directamente por el Ministerio de Obras Públicas, o cofinanciadas por otras entidades del gobierno central como la restauración de los fuertes de San José, San Fernando y San Felipe, la restauración del Palacio de la Aduana, obras en fragmentos específicos del cordón amurallado, la demolición de viviendas en las inmediaciones de la misma y la restauración del Cuartel del Fijo. En todas estas participaron entidades públicas que no estaban directamente vinculadas al

fomento turístico, pero que se sumaron al propósito común trazado durante el gobierno de Lleras Restrepo.

## **Conclusiones**

Con el tiempo, las obras para la recuperación del patrimonio arquitectónico de la ciudad fueron restándole usos al centro funcional y convirtiéndolo cada vez más en un centro histórico. Hay varios ejemplos demostrativos de los cambios en el uso del suelo y del consecuente desplazamiento de prácticas socioeconómicas. El Hospital Universitario fue retirado del Claustro Santa Clara en 1974 y, de inmediato, se consideró la posibilidad de convertirlo en un hotel, cosa que se logró en 1994. El área del mercado público, demolido en 1978, dio paso al Centro de Convenciones, uno de los epicentros de la actividad turística de la ciudad. Una casa sobre la Plaza de la Aduana, que durante años sirvió como un inquilinato, fue expropiada y convertida en la sede de la Escuela de Hotelería del SENA, previa expulsión de sus ocupantes en 1972 (El Universal, 1972). Estos son apenas algunos ejemplos de un proceso que paso a paso transformó esta área de la ciudad en un centro histórico con vocación turística.

La construcción de la centralidad histórica condujo a la larga al desplazamiento de los sectores populares del centro de la ciudad. Numerosas propiedades familiares ubicadas al pie de las fortalezas de la ciudad fueron expropiadas a finales de los 60 y mediados de los 70 para recuperar la visibilidad de las mismas, acogiendo así las recomendaciones hechas años atrás por el estudio asesor de Juan Manuel Zapatero (Diario de la Costa, 1967b). Del mismo modo, familias pobres que ocupaban viejas casonas coloniales fueron desalojadas para proceder a su restauración. Por otro lado, los vendedores ambulantes fueron constantemente perseguidos por las autoridades, que intentaban desplazarlos para recuperar la paisajística de las calles y plazas coloniales que ocupaban. Algunas intervenciones tuvieron efectos más dramáticos. El traslado de escuelas, hospitales, empresas, y del mercado público a las afueras del centro de la ciudad debilitó progresivamente el uso institucional del área, disminuyendo así la afluencia de personas provenientes de los barrios populares. Los ciudadanos enfrentaron las medidas a través de acciones colectivas organizadas o de esfuerzos cotidianos. A pesar del retiro del mercado, los vendedores ambulantes siguieron ocupando áreas claves dentro de la ciudad amurallada. Algunos inclusive, sacaron partido del desa-

rrollo turístico y se ubicaron en sectores de afluencia turística. De este modo, lograron convertir espacios dispuestos para su explotación como objetos de consumo cultural en espacios para el ejercicio del derecho al trabajo. Es por tal motivo que podría afirmarse que la ciudad amurallada hoy alberga un centro histórico donde persisten prácticas propias de un centro funcional.

Durante la década de 1980, y tras la declaratoria de Cartagena como Patrimonio Histórico de la Humanidad, el proceso de cambio urbano adquirió otros matices. La gentrificación, sutil y silenciosamente, desplazó a familias de medios modestos de barrios del interior del recinto amurallado como San Diego y Getsemaní. Las exenciones tributarias otorgadas a quienes restauraran edificaciones coloniales y les destinaran a fines turísticos impulsó el proceso de patrimonialización ya iniciado por el Estado. En los años siguientes, las políticas espaciales del desarrollo turístico se han extendido a los pueblos vecinos en la zona norte de la ciudad, y en las áreas insulares. Las comunidades, ahora organizadas en clave étnica, luchan para frenar los avances del turismo y la apropiación de sus territorios ancestrales. Una vez más, se enfrentan dos visiones sobre la función social de la ciudad y sobre el destino de la misma.

## Referencias Bibliográficas

- Arespacochaga, J. (1968). *Desarrollo turístico regional de Cartagena*. París: Unesco.
- Bustamante, G. (1994). Conservación de Cartagena y el impacto del turismo. En H. Crespo y M. Silva (Eds.), *Rehabilitación integral de áreas o sitios históricos latinoamericanos: memorias del seminario-taller, 10-14 de enero de 1994* (pp. 177-182). Quito: Abya-Yala.
- Carrión, F. (2001). Medio siglo en camino al tercer milenio: los centros históricos en América Latina. En F. Carrión (Ed.), *Centros históricos de América Latina y el Caribe* (pp. 29-93). Quito: Unesco.
- Carrión, F. (2010). *El laberinto de las centralidades históricas en América Latina*. Quito: Ministerio de Cultura.
- Congreso de la República de Colombia. (1968). Ley 60 de diciembre 26 por la cual se establecen estímulos a la industria del turismo y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial n.º 32.681 de septiembre 28 de 1968.
- Cunin, E. y Rinaudo, C. (2005). Las murallas de Cartagena entre patrimonio, turismo y desarrollo urbano. El papel de la Sociedad de Mejoras Públicas. *Memorias: Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe colombiano*, 2(2), 1-20.

- Cunin, E. y Rinaudo, C. (2013). Visitas guiadas y mercadeo de la diferencia en Cartagena de Indias. En A. Beuf y M. Martínez (coords.), *Colombia. Centralidades históricas en transformación* (pp. 441-461). Quito: OLACCHI.
- Deavila, O. (2015). Los desterrados del paraíso: turismo, desarrollo y patrimonialización a mediados del siglo XX. En A. Abello y F. Flórez (Eds.), *Los desterrados del paraíso: raza, pobreza y cultura en Cartagena de Indias* (pp. 123-146). Cartagena: Maremagnum.
- Deavila, O. (2019). *The Battle for Paradise: Tourism Development, Race, and Popular Politics in Cartagena (Colombia), 1943-1984* [Tesis de doctorado]. University of Connecticut, Storrs.
- Deavila, O. y Guerrero, L. (2011). *Cartagena vista por los viajeros. Siglos XVII-XX*. Cartagena: Universidad de Cartagena.
- Departamento de Bolívar. (1970). *Administración Donaldo Badel, 1965-1970*. Cartagena: Imprenta Departamental.
- Diario de la Costa. (3 de enero de 1957). *25 millones de dólares deja el turismo en la Costa*.
- Diario de la Costa. (28 de agosto de 1958). *Más ventas ambulantes en el Centro*.
- Diario de la Costa. (22 de febrero de 1967a). *Se trata en Bogotá sobre defensa de Cartagena y desarrollo de turismo*.
- Diario de la Costa. (11 de febrero de 1967b). *Serán expropiadas las viviendas que quedan al pie del Fuerte San Felipe*.
- El Porvenir. (22 de septiembre de 1912). *Cartagena*.
- El Universal. (26 de febrero de 1972). *Lio judicial por un inmueble. Lanzados inquilinos de la casa expropiada en Plaza de la Aduana*.
- El Universal. (4 de marzo de 1969). *13 millones de pesos destinan para conservar los monumentos*.
- Hardoy, J. y Dos Santos, M. (1983). *Impacto de la urbanización en los centros históricos latinoamericanos*. Buenos Aires: PNUD-Unesco.
- Hardoy, J., Gutman, M. y Mutal, S. (1992). *Impacto de la urbanización en los centros históricos de Iberoamérica: tendencias y perspectivas*. Madrid: Mapfre.
- Guerrero, E. (2014). *Eugenésia y Biopolítica: La Modernización de la Ciudad-Puerto de Cartagena 1910-1930*. [Tesis de Maestría]. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador.
- Gutiérrez, R. (1984). *Los centros históricos de América Latina*. Bogotá: Escala.

- Gutiérrez, R. (2003). Cartagena de Indias: el rescate de un centro histórico. En Ministerio de Asuntos Exteriores (Ed.), *Cartagena de Indias: espacio urbano y patrimonio* (pp. 7-15). Madrid: Programa de Patrimonio Cultural de la Cooperación Española.
- Isaza, J. (2017). Los casos de Cartagena de Indias y Santa Cruz de Mompo en Colombia. En F. López (ed.), *Las nuevas miradas sobre la autenticidad e integridad en el patrimonio mundial de las Américas* (pp. 172-179). Ciudad de México: Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC. (1965). *Plan Piloto de desarrollo urbano de la ciudad de Cartagena (1965)*. Bogotá: IGAC.
- Kingman, E. (2008). *La ciudad y los otros. Quito 1860-1940. Higienismo, ornato y policía*. Quito: Flacso.
- Kingman, E. (2010). Cultura popular, vida cotidiana y modernidad periférica. En V. Coronel y M. Prieto (Coords.), *Celebraciones centenarias y negociaciones por la nación ecuatoriana* (pp. 123-154). Quito: Flacso.
- Meisel, A. (2000). Cartagena 1900-1950: a remolque de la economía nacional. En H. Calvo y A. Meisel (Eds.), *Cartagena de Indias en el siglo XX* (pp. 133-168). Cartagena: Universidad Jorge Tadeo Lozano y Banco de la República.
- Monroy, E. (2016). Intereses privados vs. argumentos higiénico-sanitarios durante el derribo de murallas en Cartagena, 1911-1925. En A. Múnera y R. Román (Eds.), *La ciudad en tiempos de epidemias. Cartagena durante el siglo XIX e inicios del XX* (pp. 169-204). Cartagena: Universidad de Cartagena.
- Palacios, J. (1973). *La trata de esclavos por Cartagena de Indias (1650-1750)*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Pearson and Sons. (1916). *Informe de Pearson and Sons sobre el saneamiento y mejoras del puerto de Cartagena*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Presidencia de la República de Colombia. (1968). Decreto 2700 de octubre 28 por el cual se crea la Corporación Nacional de Turismo de Colombia. Diario Oficial n.º 32.646 de noviembre 15 de 1968.
- Robbins, J. (1957). *Tourist Development in Cartagena, Colombia*. Nueva York: Staton Robbins.
- Ruiz, J. (8 de octubre de 1967). Para atraer el turismo a Colombia. Restaurar las fortificaciones. *Diario de la Costa* (p. 8).
- Salazar, J. (1994). Los programas de conservación de los centros históricos en Colombia. Una visión retrospectiva. En H. Crespo y M. Silva (Eds.), *Rehabilitación*

*integral de áreas o sitios históricos latinoamericanos: memorias del seminario-taller, 10-14 de enero de 1994* (pp. 19-26). Quito: Abya-Yala.

Scarpaci, J. (2005). *Plazas and barrios. Heritage tourism and globalization in the Latin American centro histórico*. Tucson: The University of Arizona Press.

Téllez, G., Moure, E., Angulo, R. y Salazar, A. (1979). *Cartagena, zona histórica*. Bogotá: Corporación Nacional de Turismo y Universidad de los Andes.

Vergara, R (2013). Centros históricos del Caribe colombiano: transformaciones urbanas, intervención visual y revalorización de la imagen de ciudad. En A. Beuf y M. Martínez (Coords.), *Colombia Centralidades históricas en transformación*. (pp. 179-211). Quito: OLACCHI.

Vidal, A. (2002). *Cartagena de Indias y la región histórica del Caribe, 1580-1640*. Sevilla: Universidad de Sevilla.

Zapatero, J. (1969). *Las fortificaciones de Cartagena de Indias. Estudio asesor para su restauración*. Bogotá: Banco Cafetero de Colombia.

## **En busca del pasado: la ciudad de Barranquilla frente a su patrimonio urbano y arquitectónico (1981-1999)**

*Christian Maldonado Badrán\**

*Erick Abdel Figueroa Pereira\*\**

Desde la década de 1980, con la actualización de la legislación colombiana respecto a las normativas internacionales en materia de patrimonio, los intentos de aplicación de las mismas en el escenario municipal estuvieron, y aún están, sujetos a tensiones producto de los cambios en la relación del país y de los actores locales frente a lo que es su pasado y cómo este se define. Para tratar las distintas situaciones y enfoques presentados en el proceso, este escrito se concentra en la patrimonialización de Barranquilla durante el periodo 1981-1999. La presentación de la temática se divide en tres apartados. En el primero de ellos se analizan las interpretaciones institucionales del pasado urbano nacional, que abarcaron desde la segunda mitad del siglo XX, mostrando cómo las relaciones imperantes

---

\* Historiador, Magíster en Ciencias Humanas y Sociales y Doctor (c) en Historia y Estudios Humanísticos. Docente de tiempo completo ocasional de la Universidad del Atlántico. Correo electrónico: cmaldonadobadran@mail.uniatlantico.edu.co

\*\* Arquitecto, Licenciado en Filosofía, Magíster en Filosofía, Doctor en Arquitectura y Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Docente de tiempo completo de la Universidad del Atlántico. Correo electrónico: erickfigueroa@mail.uniatlantico.edu.co

con la historia determinaron el tipo de monumentos y bienes culturales que se protegían. Se resalta entonces que pueblos y ciudades que contaban con vestigios arquitectónicos relacionados directamente con esas visiones de historia, entraban en las narrativas históricas asociadas a la identidad nacional.

En la segunda parte se analizan los cambios en la percepción del patrimonio arquitectónico, los cuales se dieron al tiempo que se modificaban las interpretaciones nacionales de la historia del país. Allí se muestra cómo, a partir de los años ochenta, el cambio de mentalidad en torno al patrimonio cultural abrió un horizonte de expectativa para la reinterpretación de la cultura y del pasado nacional.

Finalmente, en el tercer apartado se aborda la actitud de la ciudad de Barranquilla frente a su pasado urbano, mostrando que se construyó una visión ambivalente, que aún persiste, entre el recuperar el pasado a través de la protección de los bienes patrimoniales y promover el progreso con el desarrollo urbano. Para ello se estudia la influencia del contexto nacional en la gestión del patrimonio urbano, tal como se manifestó en las propuestas, posiciones y estrategias que se asumieron en su momento.

Este análisis es uno de los resultados de un trabajo de investigación doctoral que aún está en desarrollo, titulado *Los sentidos del pasado: patrimonio e identidad cultural en Colombia (1975-1997)*, y que se realiza con la Universidad Pablo de Olavide en el programa de Doctorado en Historia y Estudios Humanísticos: Europa, América, Arte y Lenguas. Se estudia este caso porque permite evidenciar cómo se aplicaron en un contexto local las políticas patrimoniales y culturales que el país estaba desarrollando, y que en su conjunto reflejaron una actitud nacional por la revaloración del pasado. Pero también deja ver que existieron tensiones y resistencias en torno a cómo las ciudades pensaban su pasado y miraban su devenir, en el caso de Barranquilla, se resalta la importancia dada al progreso como motor del desarrollo de la ciudad.

### **Interpretaciones del pasado urbano**

Desde 1948 Colombia se vinculó a la UNESCO<sup>1</sup> en calidad de país miembro, y tuvo participación en todas las reuniones, congresos y convenciones

---

<sup>1</sup> La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en francés), fue creada en 1945.

que se desarrollaron en favor de la protección del patrimonio histórico, artístico y cultural. Esto llevó a establecer un compromiso permanente para su salvaguarda –de cara al país y a la comunidad internacional– trayendo consecuencias en la forma en que Colombia se enfrentó a su patrimonio cultural, al mismo tiempo que lo reconocía y creaba estrategias para valorarlo. Fue un largo proceso en donde la noción de patrimonio fue mutando lentamente, cambiando las significaciones que se tenían sobre aquel. Como resultado de ello, en la medida en que se elaboraba y reelaboraba el concepto, se modificaban las relaciones con el pasado nacional, regional y local, entendiendo que el patrimonio sirvió (y sirve) como un elemento que *activa* el pasado, como tiempo y espacio que, a su vez, activa la identidad (Moncusí Ferré, 2005).

Para ejemplificar lo anterior nos remitimos a mediados del siglo XX, cuando las nociones de *pasado* y los sentidos otorgados a este iban asociados al reconocimiento de momentos y acontecimientos históricos. La Colonia y la Independencia fueron considerados como hitos de la historia del país, a partir de aquellas se edificaron las representaciones del pasado, de importancia capital para la construcción de una identidad nacional. Desde 1902, la Academia Colombiana de Historia (en adelante la ACH) contribuyó a construir unas narrativas históricas que asociaban los hechos importantes con la grandeza de algunos personajes ilustres, y con las huellas dejadas por ellos en el territorio nacional. Esto llevó a que la historia patria se fundara en el diálogo entre dos pasados diacrónicamente relacionados. Por un lado, lo colonial fue entendido como herencia de un pasado hispánico que propició el desarrollo de la civilización en un territorio “abandonado por Dios”; por el otro, la Independencia, que se interpretó como fundamento del proyecto de Nación.

Desde publicaciones, celebraciones, eventos y proyectos de todo tipo, la ACH se encargó de vincular esos pasados con los espacios públicos, al tiempo que contribuía a crear su propia versión de la identidad nacional. Todo ello tenía la finalidad de construir sentimientos patrios que alimentaran el civismo y fortalecieran la identidad nacional. La historia se construía y se justificaba desde ellos, legitimándolos en el espacio social colombiano como el órgano difusor del pasado del país. Así, todo proyecto cultural en el cual la historia jugaba un papel central, necesariamente buscaba su aprobación

o participación para su legitimación<sup>2</sup>. Esto condujo a que la ACH también actuara como uno de los organismos rectores en lo referente a la protección de los monumentos, toda vez que estos eran marcas territoriales que evidenciaban ese pasado del cual ellos se consideraban protectores (Rodríguez Ávila, 2017). En razón de esto, cuando se creó el Consejo de Monumentos Nacionales<sup>3</sup> (en adelante CMN), se otorgó una silla a un representante de la Academia. La Ley 163 de 1959, que dio nacimiento al CMN, determinó cuáles monumentos debían ser resguardados y por qué. En los artículos 1° y 4° de la Ley se lee lo siguiente:

Artículo 1. Declárense patrimonio histórico y artístico nacional los monumentos, tumbas prehispánicas y demás objetos, ya sean obra de la naturaleza o de la actividad humana, que tengan interés especial para el estudio de las civilizaciones y culturas pasadas, de la historia o del arte, o para las investigaciones paleontológicas, y que se hayan conservado sobre la superficie o subsuelo nacional.

(...)

Artículo 4. Declárense como monumentos nacionales los sectores antiguos de las ciudades de Tunja, Cartagena, Mompós, Popayán, Guaduas, Pasto y Santa Marta (especialmente la quinta de San Pedro Alejandrino, y las residencias de reconocida tradición histórica). (...) para los efectos de la presente Ley se entenderá por sectores antiguos los de las ciudades de Tunja, Cartagena, Mompós, Popayán, Guaduas, Pasto, Santa Marta, Santa Fe de Antioquia, Mariquita, Cartago, Villa de Leiva, Cali, Cerrito y Buga. Las calles, plazas, plazoletas, murallas, inmuebles, incluidas casas y construcciones históricas, en los ejidos muebles etc., incluidos en el perímetro que tenían estas poblaciones durante los siglos XVI. XVII y XVIII. (Congreso de la República de Colombia, 1959)

Como podemos apreciar, en un primer momento las lecturas sobre el patrimonio nacional, y en torno a él, no estuvieron alejadas de las visiones o nociones de pasado que se promulgaban desde los escenarios académicos e institucionales. La Colonia, la Independencia y aquellos vestigios históricos de la época de la formación de la Nación, constituyeron la esencia de la iden-

<sup>2</sup> En especial porque, desde principio del siglo XX, la ACH se convirtió en órgano consultor del Estado.

<sup>3</sup> Adscrito inicialmente al Ministerio de Educación, hoy es una dependencia asociada al Ministerio de Cultura, el cual fue creado en 1997 por medio de la Ley General de Cultura.

tividad nacional. Por su parte, lo prehispánico se reconoció como *un pasado por explorar*, mas no se incluyó en las narrativas históricas e identitarias (Rodríguez Ávila, 2017; Pérez Benavides, 2015).

Todo esto derivó en que las primeras declaratorias de monumentos nacionales se concentraran en territorios y en regiones en donde la herencia histórica era más fuerte y visible. Nos referimos especialmente a las regiones del centro del país que habían sido el epicentro de la vida colonial, y a las ciudades del Caribe en donde dicho legado se había conformado desde los primeros años de su fundación.

Hasta mediados de la década de 1970 esta fue la lógica que se siguió para establecer las declaratorias patrimoniales. Todo lo que se inscribía en ese pasado, desde el cual podían extraerse lecciones para el presente, era susceptible de ser reconocido como monumento nacional o como patrimonio histórico y artístico de la Nación. Lógicamente, esta visión de lo patrimonial resultó insuficiente y excluyente frente a la diversidad cultural de un país como Colombia que, poco a poco, se abría hacia ese reconocimiento. Desde lo patrimonial, solo unos cuantos lugares, ciudades y pueblos se reconocieron como pertenecientes a ese gran cúmulo de procesos históricos que habían dejado huellas visibles en el territorio. Como se verá más adelante, este hecho cambiaría con la implementación de las políticas culturales y patrimoniales que aparecerían en las siguientes décadas del siglo.

### **El patrimonio arquitectónico como una nueva forma de experimentar el pasado**

Por causa de las implicaciones de la *Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural* (UNESCO, 1972), entre finales de la década de 1970 y comienzos de la de 1990<sup>4</sup>, Colombia comenzó a examinar su narrativa patrimonial, al tiempo que se fortalecía la noción de identidad cultural. El patrimonio siguió midiéndose por los bienes inmuebles y los conjuntos urbanos que aún permanecían en el territorio nacional, con la salvedad de que ahora era posible una integración territorial más amplia, es decir, que se abrió la posibilidad del reconocimiento patrimonial de otros pasados. Esto se evidencia en las primeras publicaciones y cartillas que el Instituto Colombia-

<sup>4</sup> Hay que anotar que Colombia se suscribió a dicha Convención en 1984, fecha algo tardía si se pone en relación con las convenciones y reuniones de años anteriores.

no de Cultura (Instituto Colombiano de Cultura, 1969)<sup>5</sup> desarrolló sobre el tema en la década de 1980, que apelaban al descubrimiento del patrimonio histórico:

A quienes conozcan lugares, edificios o elementos varios; a quienes se animen a descubrirlos en sus recorridos cotidianos; a quienes estén interesados en “vivir” su ciudad como algo más que un mosaico de construcciones sin sentido; a quienes creen que su ciudad tiene objetos valiosos para la experiencia del ciudadano y la comunidad; a quienes estén convencidos que deben ser conservados para enriquecer el futuro; a todos los invitamos a que nos ayuden a preservar nuestro patrimonio. (Instituto Colombiano de Cultura, 1981)

Los inmuebles se constituyeron invariablemente en la base de la identidad de la ciudad y, por ende, en el espacio predilecto desde donde construirla. La urbe, desde sus singularidades, se consideró simultáneamente como huella de “lo que fue y de lo que podía llegar a ser”. En especial porque al implicar el rescate del pasado para su conservación a las generaciones futuras, la noción del patrimonio estableció una relación directa entre la ciudad antigua y la ciudad moderna, en donde esta última podía construirse sobre las bases de la primera, al tiempo que se creaba o se rescataba la identidad urbana. En este sentido, argumentamos que el pasado y el futuro se conjugaron para llenar de sentido un espacio que por las dinámicas modernas (entiéndase desarrollo urbano) había perdido todo referente de identidad, y se enfrentaba a la amenaza de convertirse en un lugar sin relaciones de identidad, en aquello que Augé (2009) ha llamado un *no lugar*: esos lugares en donde no se construyen relaciones sociales significativas ni identitarias, puesto que carecen de sustento histórico, relacional y antropológico.

Como más tarde se vería en los procesos de *pedagogía patrimonial* que llevó a cabo Colcultura, la invitación a los ciudadanos y colectividades a reconocer, identificar y registrar el patrimonio inmueble de las ciudades, se entiende como la voluntad por conocer qué era lo que tenía el país en cuanto a su cultura: cuáles eran los pasados que aún persistían y, especialmente, cómo hacerlos dialogar: en el contexto de la resignificación de una nacionalidad más diversa e incluyente, esto contempló el desarrollo

---

<sup>5</sup> La entidad se creó mediante el Decreto 994 de 1969 (junio 10) “por el cual se adoptan los estatutos del Instituto Colombiano de Cultura”.

de los *inventarios patrimoniales*, como principal estrategia para registrar y evaluar la cultura de un país que aún se contemplaba como desconocido. Esto llevó posteriormente a una serie de declaratorias patrimoniales, que aquí entendemos en dos sentidos: en primer lugar, en el reconocimiento del pasado local o regional; en segundo lugar, en su inserción en las narrativas nacionales.

Es importante entender que todo este proceso significó para Colombia el reconocimiento de su diversidad cultural y de su pasado caleidoscópico, aunque a medias<sup>6</sup>. Esta nueva concepción del pasado nacional se alimentó no solo de las nuevas interpretaciones en torno a la cultura, sino también en torno a aquellas que eran propias de la historia. Entre las décadas de 1980 y 1990, y a través de nuevos abordajes, la *nueva historia*<sup>7</sup> abrió la posibilidad de existencia de múltiples pasados, que permitieron vislumbrar que en Colombia aún había un *país extraño* por descubrir. Como corolario de este cambio de paradigma, el patrimonio se enriqueció con las nuevas interpretaciones en torno al pasado, construidas por un grupo de historiadores profesionales, quienes, influenciados por nuevas corrientes historiográficas tales como la de los *Annales*, abrieron la posibilidad de imaginar un país con mucho pasado aún por explorar. De esta forma, ellos ocuparon algunos escenarios, lugares de producción del pasado (De Certeau, 2006), contribuyendo a ampliar el *espacio de experiencia* (Koselleck, 1993) de la historia nacional. Esto se vio reflejado en la actitud de Colcultura que, consciente de la importancia del *tiempo pretérito* para la promoción de la diversidad cultural, fomentó la reescritura de la historia a través del apoyo a investigaciones y publicaciones en el campo de la cultura y las ciencias sociales<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> La diversidad y la pluralidad del país solamente se materializarían de forma tangible en la legislación, a partir de la Constitución Política de 1991. En la práctica, el proceso aún continúa.

<sup>7</sup> Patrocinada por Colcultura desde 1977 y liderada por Jaime Jaramillo Uribe, la *nueva historia* fue una empresa colectiva en la cual una nueva generación de historiadores hizo la relectura del pasado colombiano a través del abordaje de nuevos temas historiográficos, bajo la lectura científica de las fuentes y de nuevos problemas. Ver: Instituto Colombiano de Cultura, agosto de 1977.

<sup>8</sup> Colcultura apoyó el desarrollo de investigaciones históricas que sacaron a la luz nuevas interpretaciones de la historia nacional, al tiempo que renovaron la historiografía. Parte de su contribución fue por medio de las becas Francisco de Paula Santander en la categoría de Ciencias Sociales (historia y antropología) fue donde más candidatos tuvieron y más ayudas se ofrecieron. Igualmente, al final de la década de 1970

De esta forma, el pasado fue fortaleciéndose como referente de una identidad que ya no solamente cumplía unos fines específicos, tales como ser un modelo de cívica y buenos comportamientos. En lugar de ello, la noción de la identidad cultural e histórica permitió ver el territorio (las regiones, las ciudades y el país) como resultado de un proceso histórico, con sus huellas y vestigios, en los que se reconocía la sociedad en su conjunto. En suma, lo que antes era de unos pocos, pasó a ser de todos y para todos (Davallon, 2000). Vistas como conjunto de inmuebles dotados de significado y sentido, las ciudades se convirtieron en vestigio de los procesos históricos y culturales. Estos elementos pasaron a ocupar un lugar predominante en la valoración patrimonial, en el contexto del desarrollo de reglamentaciones tales como la *Comisión Germana por la Protección y Activación Cultural de Monumentos, Sitios y Pueblos Históricos en Europa* (1980), la *Carta de Florencia sobre Jardines Históricos* (1982) y la *Carta de Washington para la Conservación de Poblaciones y Áreas Urbanas Históricas* (1987), que proporcionaron el marco normativo base para el rescate de los rastros urbanos, o que sirvieron de acompañamiento durante el proceso.

Fue en este contexto que, hacia 1990 y de la mano del PNUD<sup>9</sup>, Colcultura buscó impulsar el rescate de los centros históricos y las áreas urbanas de significación histórica a nivel nacional, a través del proyecto “Fortalecimiento de la Cultura Regional” (Instituto Colombiano de Cultura, 1990). Para ello creó el grupo de Ciudad y Centro Histórico, cuyo principal objetivo era:

La definición precisa de las políticas de Colcultura en el campo del patrimonio urbano. Se trabaja así con un enfoque muy pragmático que comprende no sólo la definición de los criterios y mecanismos de intervención, manejo y utilización del Patrimonio Urbano, sino también la identificación de esquemas de asesoría para los municipios y programas de capacitación para funcionarios responsables de estas áreas. (Instituto Colombiano de Cultura, 1989)

Todo esto estuvo acompañado de un proceso de descentralización cultural, en el contexto de la ley de descentralización administrativa que promulgó el Gobierno nacional en 1986. Esta tuvo como uno de sus focos promover

---

manifestaron que era importante reescribir una historia nacional que no estuviera enfocada en héroes ni personajes, sino en aspectos desconocidos del pasado del país. Y, en este sentido, impulsaron el proyecto editorial de la *Nueva Historia de Colombia*. Para entender este último aspecto, remitimos al lector al Encuentro de historiadores, *Boletín de Desarrollo Cultural*, número 1, agosto 1977.

<sup>9</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, creado en 1965.

el desarrollo cultural en las regiones, por la vía de impactar en el rescate del patrimonio cultural, y entre éste el urbano.

### **Un caleidoscopio urbano anclado al pasado: el barrio el Prado y el Centro Histórico**

Para 1980, Barranquilla ya había iniciado un proceso de reconocimiento de su patrimonio arquitectónico, buscando reflejar a través de él la esencia e identidad de una ciudad que veía en su legado construido los signos de lo que pretendía (y aún pretende) ser: la capital del progreso. Sin tener evidencias visibles de vestigios arquitectónicos de tipo colonial, y sin haber ocupado un lugar preponderante en el proceso de la Independencia, la ciudad carecía de huellas materiales dignas de ingresar a las narrativas nacionales de la identidad que imperaban en ese momento. Por el contrario, lo que sí poseía eran los vestigios del auge comercial y del desarrollo industrial de los primeros años del siglo XX. Es así que para los primeros años de la década de 1980 se cristalizaron las primeras declaratorias individuales en dos espacios urbanos claramente diferenciados: el sector del barrio El Prado y el Centro Histórico. Con el reconocimiento como monumentos nacionales del Edificio de la Aduana (Consejo de Monumentos Nacionales, 1981) y del Hotel del Prado (Consejo de Monumentos Nacionales, 1982), Barranquilla pudo ganar un espacio en las narrativas patrimoniales del país. Al igual que en otras regiones y ciudades en Colombia, en estos años el patrimonio local se amplió, al tiempo que se nutrió el inventario nacional, en una inusitada carrera por identificar y registrar los bienes patrimoniales a lo largo y ancho del territorio colombiano.

En los años siguientes, Barranquilla fue testigo de cómo fue incrementándose su patrimonio arquitectónico, proponiéndose declaratorias y trabajos de intervención en cinco inmuebles y en los dos centros urbanos identificados (ver Tabla 12.1). Igualmente, el Edificio Nacional (también conocido como el Centro Cívico) se puso bajo la tutela de la ciudad, siendo reconocido como monumento nacional en 1993. Poco a poco este *nuevo pasado* comenzó a asomarse entre las calles y edificaciones de la ciudad, al tiempo que los entes gubernamentales examinaban las estrategias para volver a dar la vida a unos espacios e inmuebles que parecían no ser capaces ya de corresponderse con un contexto cambiante de acelerado crecimiento urbano.

En busca del pasado: la ciudad de Barranquilla frente a su patrimonio urbano y arquitectónico (1981-1999)

**Tabla 12.1**

*Declaratorias e intervenciones en bienes inmuebles y sectores urbanos en la ciudad de Barranquilla (1981-1999)*

Inmueble	Observaciones	Declaratorias
Edificio de la Aduana	Declarado como monumento nacional en 1984, pero la solicitud se realizó por la Cámara de Comercio en 1981, y en 1988 se abrió el concurso para su restauración.	1981 - 1984 - 1988
Hotel del Prado	Se solicita arreglo de la fachada, posteriormente se consolida el proyecto y finalmente se propone la declaratoria como Monumento Nacional.	1982 - 1983 - 1984 - 1987
Edificio Nacional (Centro Cívico)	Se declaran las obras del arquitecto Leopoldo Rother. Posteriormente se propone y declara el Edificio Nacional como Monumento Nacional y se delimita su área de influencia. Finalmente se propone un proyecto para su intervención y restauración.	1988 - 1990 - 1995
Banco Dugand	Se propone la declaratoria del edificio como Monumento Nacional.	1995
Barrio El Prado	Se declara el barrio El Prado como barrio histórico. Paralelamente se constituye la filial de CNM, seccional Atlántico.	1993
Iglesia San Nicolás de Tolentino/Centro Histórico	Se declaran la iglesia de San Nicolás de Tolentino y el Centro Histórico de la ciudad de Barranquilla.	1999

Elaboración de los autores a partir de las actas de reunión del CMN (1981-1999).

Hay que anotar que los primeros acercamientos de Barranquilla a su patrimonio no fueron solicitados ni por la comunidad ni por el gobierno local, puesto que la ciudad se limitó a atender a una orden del CMN, cada vez que los inmuebles patrimonializados fueron tema de discusiones a puerta cerrada en dicho Consejo. En especial porque la forma de patrimonialización del momento era de tipo vertical, es decir, del Estado a las regiones y departamentos, con muy poca y a veces nula participación de las comunidades y gobiernos departamentales o locales. Además, el progreso de Barranquilla carecía de una identidad arquitectónica concomitante: la imagen patrimonial se construyó desde Bogotá, esto es, desde fuera. La ciudad no hizo peticiones previas para declaratorias de bienes de interés cultural, ni se manifestó en pro del rescate de su patrimonio. Este accionar del CMN hizo que para Barranquilla el patrimonio se convirtiera en una nueva experiencia, que se reflejó en sus relaciones con la historia, con la arquitectura y con el urbanismo.

El CMN actuó como promotor del proceso de patrimonialización en la ciudad, estableciendo las directrices y las estrategias a seguir. Se hicieron frecuentes las reuniones y las asesorías con expertos venidos de fuera (casi

siempre delegados de Colcultura), quienes dieron las herramientas analíticas y conceptuales sobre políticas patrimoniales a la Oficina de Planeación del municipio de Barranquilla (que desde 1993 se convirtió en el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla). Posteriormente, esta labor dio pie a los proyectos de intervención en las áreas delimitadas como de importancia patrimonial. En este contexto, y en el marco del *Programa Nacional por la Recuperación de los Centros Históricos*, impulsado por Colcultura, el área central de la ciudad de Barranquilla (su Centro Histórico) debía ser intervenida, sin embargo, la declaratoria como Monumento Nacional solamente se dio en 1999 (ver Figura 12.2). Seguidamente el sector urbano del barrio El Prado, Alto Prado y Bellavista (ver Figura 12.1) fue elevado a la categoría de Monumento Nacional en 1993<sup>10</sup>, lo que dio pie a un proceso simultáneo de gestión del patrimonio urbano de la ciudad.



Figura 12.1. Inventario patrimonial de los barrios El Prado, Bellavista y Altos del Prado, 1992. Elaboración de la arquitecta Myrna Arévalo Carmona, a partir del inventario realizado en el año 1992 y que reposa en los archivos del Ministerio de Cultura, 2018.

<sup>10</sup> Consejo de Monumentos Nacionales, Resolución 001 del 5 de marzo de 1993.

Se contempló el rescate y adecuación de ambos sectores patrimoniales, atendiendo a miradas y abordajes similares que se enfocaron más en los aspectos urbanos y arquitectónicos. En su momento, esta decisión ocasionó el choque de dos miradas de ciudad diametralmente opuestas: por un lado se encontraba una Barranquilla que estaba en pleno progreso y desarrollo urbanístico, por el otro, una urbe que se anclaba a un pasado que se veía amenazado<sup>11</sup>.

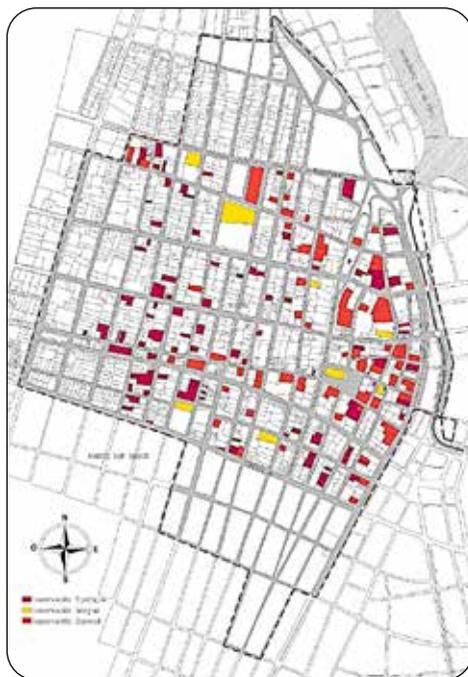


Figura 12.2. Inventario patrimonial del Centro Histórico de Barranquilla, 1999. Elaboración de la arquitecta Myrna Arévalo Carmona, realizado por Yasmedis Constante Figueroa, César A. Fuenmayor Siado y Juan Carlos Infante Langembach en 1999. Archivo del Ministerio de Cultura, 2018.

<sup>11</sup> En conversación con el entonces director de la Oficina de Planeación Municipal, Carlos Bell Lemus, salieron a relucir las fricciones entre los promotores del desarrollo urbanístico de la ciudad en sectores declarados [como] patrimonio, en donde [se] habían aprobado licencias de construcción, y los promotores de la conservación. De igual forma, las solicitudes de declaratoria elevadas al Instituto Colombiano de Cultura para el barrio El Prado y el Centro Histórico, concordantes en tiempo, evidencian la urgencia por conservar dichos espacios urbanos. Ver Instituto Colombiano de Instituto Colombiano de Cultura (1993) y González Ripoll y Asociados Ltda. (1993). *Solicitud de declaratoria como Monumento Nacional del barrio El Prado*, febrero 3 de 1993.

Lo anterior se reflejó en una serie de fricciones y confusiones al momento de diseñar las estrategias para la intervención en ambos sectores. Como antes anotamos, si bien predominó el componente urbano, no todas las estrategias y propuestas en torno a este fueron bien recibidas. Por el contrario, en las propuestas de intervención patrimonial se evidenció una falta de concertación entre los actores implicados (entes administrativos y ciudadanía), y surgieron varias controversias entre la población local y la administración central. Así, en 1994, dos años después de haberse firmado el convenio para el rescate del Centro Histórico de Barranquilla entre Colcultura, la Gobernación del Atlántico y las entidades locales, la delegación que se desplazó desde Bogotá para estudiar los avances del proyecto presentado para la intervención de dicho espacio urbano, llegó a la conclusión de que no existía una articulación entre los organismos responsables del proyecto. También declaró que no se evidenciaba un liderazgo por parte de la Gobernación departamental, razón por la cual no habían logrado definirse unas estrategias claras para el rescate del patrimonio. Entre los comentarios de la comisión evaluadora de los avances del proyecto, se dijo lo siguiente:

[A pesar de que] se evidenció un gran interés por parte de los funcionarios en las propuestas de recuperación del centro de la ciudad, (...) todas las acciones que están previstas a desarrollarse en el área central, hoy continúan siendo acciones dispersas, muchas de ellas de carácter puntual que no responden a un plan de acción coordinado. (Instituto Colombiano de Cultura, 1994)

Un año después, en 1995, se presentó otro informe con las consideraciones en torno al programa de intervención en el sector que comprendía los barrios El Prado, Altos del Prado y Bellavista<sup>12</sup>. En el documento se manifestó que las proyecciones realizadas por la Secretaría de Planeación Distrital no respondían completamente a las necesidades del sector<sup>13</sup>, lo que evidenció una serie de deficiencias en la forma de concebir las zonas patrimoniales y en definir su interacción con las necesidades urbanas contemporáneas. Otro punto relevante en toda la dinámica que se dio en el sector constituido por

<sup>12</sup> Por programa de intervención se entiende las iniciativas, ideas y estrategias que debía desarrollar el distrito, desde su oficina de planeación, para comenzar el rescate de su patrimonio arquitectónico.

<sup>13</sup> Consideraciones acerca del proyecto de reglamentación de los barrios El Prado, Altos del Prado y Bellavista de la ciudad de Barranquilla. Proyecto normativo de agosto 10 de 1995.

los tres barrios, y que refleja la distancia existente entre los programas de la administración central y la ciudadanía, fue la percepción de esta última frente a las intervenciones patrimoniales. Muchos propietarios y dueños de predios de la zona argumentaron que los usos y las intervenciones propuestas atentaban contra la integridad del espacio urbano y contra la estética de los inmuebles. Tal fue el caso de la casa ubicada en la carrera 55 con calle 75, sede de la Cámara de Comercio, cuya intervención fue vista en su momento como una afrenta al espacio público y a la estética de la edificación:

En particular (...) molesta que sea una de las instituciones promotoras de la conservación del barrio El Prado la que contribuya a su desorden y a la incorrecta utilización del espacio público y las zonas verdes. En palabras nuestras, la que ponga el desorden. (...) no hablemos del estilo, mejor dicho, de los estilos que se han mezclado alegremente en la fachada de la nueva sede de la Cámara de Comercio (...). Estéticamente causa un impacto negativo por los añadidos que le han hecho por todas partes. Rematados, infortunadamente, por vidrios tipo avenida Brickell de Miami. (Alcaldía de Barranquilla, 1995)

Es esto lo que aquí entendemos como la *disputa en torno al patrimonio*, en donde ni los actores ni las instituciones concuerdan en las visiones o en las formas adquiridas por aquel. La disputa se evidencia en los resultados de la falta de comunicación entre las partes involucradas en el proceso, desde la gestión hasta la intervención en el inmueble, trayendo consecuencias negativas en la forma de percibir los bienes que han sido reconocidos como legados del pasado. Esta diferencia de percepción supone una traba importante, que amenaza su existencia social. Por un lado, argumentar que las intervenciones atentaban contra el espacio público era anular la función social del inmueble o de los inmuebles en el espacio urbano, en una clara desconexión entre el legado construido y las necesidades presentes. Por otro lado, los desacuerdos en torno a las estéticas introducidas evidencian la supuesta ruptura en la unidad artística del inmueble, amenazando su esencia y, por ende, su historia y su contexto inmediato.

No obstante, a pesar de estas confrontaciones y de las falencias en los primeros proyectos, ya en 1992 el Distrito logró realizar un primer inventario del patrimonio urbano de la ciudad, identificando ochenta y tres inmuebles en el sector de los barrios El Prado, Altos del Prado y Bellavista (Figura 12.1), mientras que para el Centro Histórico se identificaron aproximada-

mente doscientas edificaciones de interés (Figura 12.2). Se resaltaron principalmente construcciones de estilos republicano y ecléctico, asociadas, como lo mencionamos más arriba, a los primeros decenios del siglo XX. Debido a lo expuesto anteriormente, logró consolidarse la filial del Consejo de Monumentos Nacionales del Atlántico, cuya razón de existencia se sustentó en la gestión y regulación del rescate del Centro Histórico y del barrio El Prado (Consejo de Monumentos Nacionales, 1993).

Ahora bien, en toda esta dinámica patrimonialista hay un factor que, por su gran impacto, es importante mencionar: la *renovación urbana* como motor de progreso. El rescate del patrimonio urbano, o por lo menos la intención muy levemente materializada, sirvió como catalizador de las intervenciones de carácter urbano que se centraron en el diseño y el desarrollo de unos cuantos proyectos, de los cuales unos pocos llegaron a realizarse. Entre estos encontramos la recuperación de la calle 30, la proyección de residencias estudiantiles en el sector de El Prado, la construcción de una terminal de transportes del orden interdepartamental, la intervención de la antigua sede del Banco de la República —que en la actualidad alberga las dependencias de la Alcaldía Distrital—, el Código de Urbanismo y, finalmente, la recuperación del espacio público del Centro Histórico. Este último punto fue quizás de los más relevantes puesto que para la época de concepción del proyecto, las urbes como Barranquilla mostraban un alto índice de desarrollo inmobiliario y de vendedores estacionarios, y se presentaban como caóticas ante propios y extraños.

Llegados a este punto, tanto el componente urbano y todo aquello a lo que se refieren las intervenciones y adecuaciones aquí mencionadas, se convirtieron en la espina dorsal de los proyectos patrimoniales en la ciudad. Los inmuebles y los espacios “viejos” de Barranquilla comenzaron a mirarse con ojos diferentes, en un intento por devolverles la vida que las acciones del tiempo les habían arrebatado, resignificando en el proceso la noción de *desarrollo urbano*. Mientras que otrora el desarrollo y por ende el progreso de la ciudad se habían medido en una proyección lineal, en la forma de crecimiento urbano, ahora este se medía como una inflexión del tiempo. Esto quiere decir que el pasado se consolidaba como el espacio temporal desde el cual se proyectaban las aspiraciones urbanísticas de la ciudad que, aunque muy pausadamente, fueron realizándose. Aquí nos encontramos con lo que

hemos denominado la *reconversión de las relaciones temporales*<sup>14</sup> con el patrimonio como eje central, toda vez que asistimos a una *reinvención del progreso* en donde el tiempo transcurrido (pasado) define los proyectos del presente.

Esta es la lógica a la que atiende el patrimonio urbano, inscribiendo el porvenir de las ciudades (los espacios seleccionados) en la reinterpretación del pasado y en la potencialidad de este para crear vínculos entre el espacio patrimonializado (recuperado) y el individuo, quien fomenta el desarrollo del mismo<sup>15</sup>. Para Barranquilla, acoger esta visión resultó en un dilema, puesto que chocaron dos visiones de progreso: el lineal (medido en crecimiento económico) y el retrospectivo (visto desde el componente cultural). Mientras que por un lado se promovía el crecimiento urbanístico de la ciudad, que desde los años cincuenta no había parado, por el otro se promulgaba el rescate de las huellas del pasado. Se trataba de dos visiones que en su momento amenazaron con anularse mutuamente.

Finalmente, como lo demostrarían posteriormente las polémicas por la demolición de la mansión Santodomingo en el área de influencia del barrio El Prado (Consejo de Monumentos Nacionales, 2004) y el intento por erradicar del paseo Bolívar el edificio de la Caja de Crédito Agrario (Consejo de Monumentos Nacionales, 2004) tuvo más peso el progreso como proyección lineal, haciendo de Barranquilla una ciudad en donde el pasado se pierde en los anaqueles del recuerdo y solo se asoma tímidamente cuando, desde fuera y cada cierto tiempo, se le recuerda a la ciudad el valor patrimonial de aquello que aún tiene.

---

<sup>14</sup> Entendemos esta noción como el cambio de las relaciones tradicionales con el tiempo social, que ya no se miden en pasado, presente y futuro como un continuo temporal, sino que estos tres tiempos dialogan y se entrelazan de forma diferente. Este es uno de los efectos de la historicidad, en donde el tiempo emerge como problema y objeto de estudio, debido a las mismas transformaciones de las formas de relacionarlos con el tiempo (Delacroix, Dosse y García, 2010).

<sup>15</sup> Hay que anotar que no es solo el patrimonio urbano el que ve en el rescate del pasado el motor del progreso. Al promover el rescate y conservación del pasado como la semilla de los proyectos de desarrollo presente y futuro en las comunidades, todo el patrimonio, es decir el patrimonio cultural, se inscribe en esta lógica que reconvierte las relaciones temporales.

## Conclusiones

Dentro del programa de rescate del patrimonio arquitectónico y urbano del país, que fue coherente con el impulso del patrimonio y de la identidad cultural nacional, Barranquilla se presentó como una ciudad privilegiada, con dos centros históricos y con una arquitectura patrimonial que era la ventana a un pasado que antes, en las narrativas nacionales sobre la identidad histórica, había pasado desapercibido. Heredera de una tradición cosmopolita, como dirían muchos pensadores y académicos de la ciudad, el comercio y la industria dejaron su huella en edificaciones de tipo republicano y eclético que, erigidas como vestigios de un pasado de pujanza y crecimiento económico, se suponían como portadoras de valores patrimoniales.

No obstante, a pesar del valor que estas edificaciones podrían tener, el interés de Barraquilla por ellas fue muy poco, por lo menos desde la administración local. Los intentos y los impulsos que se dieron por conservar la arquitectura y los complejos urbanos vinieron desde fuera; a través de la aplicación de la ley, Colcultura impuso la protección del patrimonio arquitectónico y urbano, y comprometió a la urbe a seguir los lineamientos del Plan Nacional de Recuperación de los Centros Históricos. Sin embargo, acostumbrada al comercio y al crecimiento económico, que habían configurado una idea de progreso en su visión de lo urbano, no tardó en verse la conservación del patrimonio como un freno al progreso de la ciudad.

Las tensiones aparecieron muy temprano y amenazaron con impedir que se consolidara una política de protección del patrimonio urbano, ya sea porque no había una conciencia en cuanto al valor del patrimonio cultural, o porque los afectados eran los intereses de quienes estaban al frente de los proyectos de desarrollo urbano. Muy a pesar de esto, lograron hacerse los primeros inventarios de los sectores históricos de la ciudad (barrios El Prado, Bellavista y Altos del Prado y del Centro Histórico) y promoverse sus declaratorias como monumentos nacionales.

Hoy en día, estos sectores y varios inmuebles se consideran como parte integral del patrimonio de la ciudad, lo que ha llevado a que se ejecuten algunos trabajos de intervención para protegerlos, por ejemplo, con inventarios y evaluaciones como el PEP y el PEMP, pero también con una conciencia patrimonial que se ha generado en torno a ellos, y de la que se han desprendido

proyectos de preservación patrimonial agenciados por la ciudadanía. Con esto, se ha logrado que prime la visión de un *progreso reconvertido* frente a la de un progreso entendido como proyección lineal, que le ha costado a la ciudad la pérdida de varios inmuebles de gran valor, como fue el caso de la vieja mansión de la familia Santodomingo, sustituida por un almacén de cadena, al tiempo que ha puesto a otros en peligro de desaparecer, como el edificio de la Caja de Crédito Agrario, paradójicamente protegido de su demolición en 2004 por el CMN, en contra de los intereses de la administración distrital de Barranquilla. Las disputas en torno al patrimonio permanecen.

### Referencias Bibliográficas

- Alcaldía de Barranquilla. (1995). *Consideraciones acerca del proyecto de reglamentación de los barrios Prado, Altos del Prado y Bellavista de la ciudad de Barranquilla. Proyecto normativo de agosto 10 de 1995*. Barranquilla: Alcaldía de Barranquilla.
- Augé, M. (2009). *Los no lugares. Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*. Barcelona: Gedisa.
- Congreso de la República de Colombia. (1959). Ley 163 de diciembre 30 por la cual se dictan medidas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y monumentos públicos de la Nación. *Diario Oficial* 30.139 de diciembre 30 de 1959.
- Consejo de Monumentos Nacionales. (1993). Resolución n.º 001 de marzo 5.
- Consejo de Monumentos Nacionales. (1993). Resolución n.º 002 de abril 8.
- Consejo de Monumentos Nacionales. (1981). Acta de reunión n.º 07 de septiembre 30.
- Consejo de Monumentos Nacionales. (1982). Acta de reunión n.º 01 de marzo 12.
- Consejo de Monumentos Nacionales. (2004). Acta de reunión n.º 008 de octubre 1.
- Consejo de Monumentos Nacionales. (2004). Acta de reunión n.º 010 de noviembre 5.
- Davallon, J. (2000). Le patrimoine: une filiation inversée? *Espaces Temps*, (74-75), 6-16.
- Delacroix, C., Dosse, F. y García, P. (2010). *Historicidades*. Buenos Aires: Waldhunter.
- De Certeau, M. (2006). *La escritura de la historia*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.
- González Ripoll y Asociados. (1993). Solicitud de declaratoria como Monumento Nacional del barrio El Prado.

- Instituto Colombiano de Cultura. (1969). Decreto 994 de junio 10 por el cual se adoptan los estatutos del Instituto Colombiano de Cultura. *Diario Oficial* n.º 32.817 de junio 28 de 1969.
- Instituto Colombiano de Cultura. (Agosto, 1977). *Boletín de desarrollo cultural* n.º 1. Bogotá: n.d.
- Instituto Colombiano de Cultura. (Septiembre, 1989). *Gestión cultural* 2. Bogotá: n.d.
- Instituto Colombiano de Cultura. (Agosto, 1990). *Gestión cultural* 13. Bogotá: n.d.
- Instituto Colombiano de Cultura. (1981). *Hagamos cultura 1 y 2*. Bogotá: n.d.
- Instituto Colombiano de Cultura. (1994). Informe de visita n.º 1. Programa de recuperación del centro de Barranquilla.
- Koselleck, R. (1993). *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Barcelona: Paidós.
- Moncusí Ferré, A. (2005). La activación patrimonial y la identidad. En M. Hernández, I. Martí Gil, B. Santamarina, A. Moncusí Ferré y M. Rodrigo Albert (Eds.), *La memoria construida. Patrimonio cultural y modernidad* (pp. 91-118). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pérez Benavides, A. C. (2015). *Nosotros y los otros. Representaciones de la Nación y sus habitantes. Colombia, 1880-1910*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Rodríguez Ávila, S. P. (2017). *Memoria y olvido: usos políticos del pasado en Colombia, 1930-1960*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- UNESCO (1972). Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural. Recuperado de: <https://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf>



## **Autores**

### **Emilio Pradilla Cobos**

Arquitecto, Universidad Nacional de Colombia (1964). Doctor en Técnicas Superiores del Desarrollo [III Ciclo], Instituto de Estudios del Desarrollo Económico y Social, Universidad de Paris I (Panteón-Sorbonne), Francia (1968); Maestro en Arquitectura (1983) y Doctor en Urbanismo (1993), Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, México. Profesor Titular C, División de Ciencias y Artes para el Diseño, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México DF, México, desde 1977. Autor de 24 libros y 144 artículos y capítulos en libros y ha dictado 322 ponencias o conferencias magistrales sobre problemas urbanos, en 20 países de América y Europa. Miembro del *Sistema Nacional de Investigadores*, CONACYT, SEP, como Investigador Nacional Nivel 3 (2010-2025).

### **Naidú Duque-Cante**

Administradora Pública, Magíster en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP y estudiante del Doctorado en Modelado en Política y Gestión Pública de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Profesora de carrera e investigadora de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP, del pregrado en Administración Pública y de las maestrías en Administración Pública y Derechos Humanos y Gestión de la Transición en el Posconflicto de la ESAP. Sus áreas de investigación y publicaciones se enfocan en temas de descentralización territorial, categorización te-

territorial, relaciones intergubernamentales y organización político-administrativa de Bogotá.

### **Adriana Parias Durán**

Economista y Magíster en Economía Universidad de Los Andes, Bogotá. Doctora en Urbanismo de la Universidad de París XII, Val de Marne. Profesora e investigadora del Instituto de Estudios Urbanos –IEU, Universidad Nacional de Colombia. Cuenta con una extensa producción académica en temas de mercados del suelo urbano y políticas públicas, mercados populares del hábitat, segregación socio-espacial y procesos socio-espaciales en territorios de borde urbano-rurales y ordenamiento territorial. Actualmente coordina la especialización en Mercados y Políticas de Suelo en América Latina del IEU en alianza con la Facultad de Derecho Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.

### **Adriana Hurtado Tarazona**

Antropóloga. Doctora en antropología, magíster en planificación y administración del desarrollo regional de la Universidad de los Andes. Ha trabajado como investigadora, docente y consultora en desigualdades urbanas, políticas de suelo y vivienda, informalidad urbana, gestión metropolitana e impactos socioespaciales de grandes proyectos urbanos. En el doctorado exploró la experiencia de residentes de vivienda de interés social en Soacha, Colombia, a través de una etnografía enfocada en sus relaciones con el nuevo entorno material, social e institucional. Su actual interés de investigación se enfoca en temas de clase social; espacio y desigualdades; vivienda y hábitat; convivencia, socialidad y ciudadanía; y en general, la contribución de la antropología a la comprensión de procesos urbanos en las ciudades de América Latina.

### **Cristian Arrieta Morales**

Abogado de la Universidad Libre. Especialista en Ciencias Penales y Criminológicas, Universidad Externado de Colombia. Estudiante de la Maestría en Estudios Culturales Latinoamericanos, Pontificia Universidad Javeriana. Integrante del Semillero ESMACIT (Estudios Sociales del Medio Ambiente, la Ciencia y la Tecnología), adscrito al Grupo de investigación Territorio, Medio Ambiente y Desarrollo, Universidad del Atlántico.

### **Angélica Camargo Sierra**

Arquitecta y Magíster en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia. Especialista en Planificación y Administración del Desarrollo Regional de la Universidad de los Andes. Doctora en Estudios Sociales de la Universidad Externado de Colombia. Ha realizado varios proyectos de investigación en red internacional y publicaciones académicas en temas de ordenamiento territorial, procesos socioespaciales, planificación del territorio, informalidad urbana, política de vivienda y desigualdad territorial. Ha sido profesora en temas de gestión urbana y planificación territorial en varias universidades. Ha participado en proyectos de consultoría sobre diversos temas urbanos. Fue directora de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia. Jefa de Alianzas y Sector Externo del Cider de la Universidad de los Andes y Presidente de la Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales.

### **Nicolás Cuervo Ballesteros**

Economista y máster en economía de la Universidad de los Andes. Máster en urbanismo y doctorado en urbanismo de la Escuela de Urbanismo de la Universidad París Este. Su experiencia docente y en investigación se centra en las áreas de mercado inmobiliario, políticas de vivienda y dinámica urbana. Investigador sobre precios de la vivienda, políticas de vivienda de interés social y evoluciones de los agentes del mercado (constructores, desarrolladores, intermediarios y bancos). Interés general en gobierno territorial y políticas urbanas, incluyendo estrategias de competitividad, alianzas productivas, clústers y demás iniciativas de interés económico, urbano y regional.

### **Karine Gonçalves Carneiro**

Estudiante de posdoctorado en Filosofía en la Pontificia Universidad Católica de São Paulo; doctora en Ciencias Sociales por la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais (PUC- Minas), con programa sándwich en la Universidad de Colombia; maestría en Sociología por la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG) y licenciada en Arquitectura y Urbanismo por la Escuela de Arquitectura de la UFMG. Profesora Adjunta del Departamento de Arquitectura y Urbanismo y del posgrado en Derecho “Nuevos Derechos, Nuevos Sujetos” de la Universidad Federal de Ouro

Preto (UFOP); coordinadora del Grupo de Estudios e Investigación Socioambientales (GEPESA/UFOP).

### **David Villanueva Acuña**

Economista de la Universidad del Tolima, Magister en Economía de la Pontificia Universidad Javeriana; con amplio ejercicio profesional en el campo de la economía urbana, planeación, desarrollo urbano y ordenamiento territorial desde el sector público e investigador con interés en las áreas de Derecho a la Ciudad, desigualdades urbanas y segregación espacial socioeconómica. Actualmente vinculado como investigador en el marco de la convocatoria “Jesús Antonio Bejarano 2019” de la facultad de Economía de la Universidad Nacional de Colombia, en el proyecto: “Medición intertemporal de la segregación socioeconómica en Bogotá: retos para la política pública”.

### **Hernando Sáenz Acosta**

Doctor en Planeación Urbana y Regional del Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional de la Universidad Federal de Rio de Janeiro, Brasil, IPPUR-UFRJ. Especialista y Magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional CIDER Universidad de Los Andes, Colombia. Economista de la Universidad Nacional. Entre sus temas de investigación están los mercados informales de suelo y vivienda urbana; la movilidad residencial y cotidiana y segregación socio-espacial.

### **Lida Rubiela Fonseca Gómez**

Doctoranda en Educación Universidad Pedagógica Nacional; magíster en Educación del Instituto Tecnológico de Monterrey y la Uniminuto; magíster en Tecnologías Digitales Aplicadas a la Educación de la Universidad Manuela Beltrán; especialista en Diseño de Ambientes de Aprendizaje de la Uniminuto; estadística de la Universidad Nacional de Colombia. Coordinadora del Consultorio Estadístico, vinculada al grupo de investigación US-TAdística. Experiencia en análisis estadístico, cuantitativo y uso de modelos estadísticos, así como en la coordinación y gestión de equipos de trabajo interdisciplinar.

**Karol Yesenia Chaparro Cabrera**

Profesional en Estadística de la Universidad Santo Tomás, Colombia, con conocimientos y experiencia en el sector retail a través del modelamiento de información, minería de datos, minería textual y análisis multivariado de la información.

**José Andrés Correa Ramírez**

Profesional en Estadística de la Universidad Santo Tomás, Colombia, con conocimientos y experiencia en el campo de la consultoría relacionada con soluciones basadas en datos, minería de datos, minería de textos y análisis multivalentes.

**Andrés Felipe Rodríguez Pérez**

Economista y estadístico con 4 años de experiencia en análisis estadístico, cuantitativo y uso de modelos estadísticos y aprendizaje de máquina para el modelado de datos no estructurados y estructurados enfocado a la toma de decisiones y la investigación.

**Rosario Cota Yáñez**

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Profesora investigadora de tiempo completo en la misma Universidad y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Integrante del Cuerpo Académico Reestructuración Productiva y Estudios Locales. Licenciada en Economía y magíster en Desarrollo Regional. Tiene más de 50 artículos publicados en revistas especializadas y ha participado en varios congresos tanto nacionales como internacionales. Participa activamente dentro de la docencia a nivel licenciatura y en posgrado donde también apoya en la dirección de tesis.

**Sandra García de la Cruz**

Estudiante de doctorado en Geografía y Ordenación Territorial con especialidad en Desarrollo Local por la Universidad de Guadalajara. Licenciada en Estudios Internacionales con maestría en Negocios y Estudios Económicos. Se ha desempeñado en labores de docencia a nivel licenciatura, inves-

tigación, consultoría y gestión de proyectos. Ponente en diferentes eventos nacionales e internacionales.

### **Orlando Deavila Pertuz**

Docente e investigador del Instituto Internacional de Estudios del Caribe de la Universidad de Cartagena. Ph. D. en Historia de América Latina de la University of Connecticut. Sus temas de investigación giran en torno a la formación de la ciudad informal, la patrimonialización, la historia del desarrollo turístico y la intersección entre raza, clase y espacio en la Colombia del siglo XX. Actualmente trabaja en el proyecto de publicación de un libro, tentativamente titulado “La batalla por el paraíso: desarrollo turístico, raza, y participación política popular en Cartagena (Colombia), 1942-1984”.

### **Lorena Guerrero Palencia**

Magíster en Estudios Urbanos Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO Ecuador. Historiadora de la Universidad de Cartagena. Actualmente, coordinadora del área Educativa y Cultural del Museo Histórico de Cartagena y docente de cátedra del programa de historia de la Universidad de Cartagena. Su experiencia está centrada en investigación y docencia, formulación de proyectos, trabajo en comunidades, formación y coordinación de semilleros de investigación, en formación de públicos, museos y patrimonio cultural, así como en la edición y publicación de libros. Miembro del grupo de Investigación Sociedad, Cultura y Política en el Caribe Colombiano (adscrito a Minciencias) del Instituto Internacional de Estudios del Caribe de la Universidad de Cartagena, en las líneas de investigación: Construcción de ciudad y proyectos urbanos en el Caribe, Museos, Educación, Patrimonio y Cultura.

### **Christian Maldonado Badrán**

Historiador de la Universidad del Atlántico, Barranquilla - Colombia. Magíster en Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad de Perpignan Via Domitia, Perpignan - Francia. Doctor (c) en Historia y Estudios Humanísticos en la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla - España. Docente de tiempo completo ocasional en la Universidad del Atlántico. Facultad de Arquitectura, componente de Teoría e Historia de la Arquitectura. Miembro de los gru-

pos de investigación “Territorio, Medio Ambiente y Desarrollo” (TMAD) y “Taller de la Ciudad - Espacio Urbano”, Universidad del Atlántico.

**Erick Abdel Figueroa Pereira**

Arquitecto, Licenciado en Filosofía y Magíster en Filosofía de la Universidad del Valle, Cali - Colombia. Doctor en Arquitectura y Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Docente Tiempo Completo en la Facultad de Arquitectura de la Universidad del Atlántico, en el componente de Teoría de la Arquitectura y la Ciudad. Líder del grupo de investigación “Ordenamiento Territorial y Cartografía del Espacio Geográfico (GEOTERRITORIO)”. Sus investigaciones abarcan el análisis de las relaciones entre arquitectura y ciudad, la arquitectura colonial, moderna y contemporánea, y los estudios sobre el patrimonio material (inmueble y natural).

