

# Gobernanza asociativa en los barrios de conformación informal

Seis estudios de caso en Colombia

*Associative Governance in Informal neighborhoods: Six Case Studies in Colombia*

María Isabel Noreña Wiswell y María Elena Botero Ospina\*

*Resumen:* Los mecanismos de gobernanza tripartita, a través de los cuales se formulan y gestionan las políticas de vivienda y suelo para las poblaciones de menores ingresos, han mostrado sus limitaciones, toda vez que los barrios de conformación informal aún representan 70 por ciento de las cabeceras municipales de Colombia. Por ello, el objetivo de este artículo, resultado de un proceso de investigación, es proponer el concepto de gobernanza asociativa, como alternativa para repensar las políticas públicas de suelo y vivienda, ya que, en los seis casos de estudio abordados, ha demostrado su capacidad para resolver los problemas de los barrios, donde otros modelos de gobernanza han fracasado. Los mecanismos de deliberación, negociación y coproducción en la gobernanza asociativa evidencian cómo la socialización y el trabajo conjunto resuelven necesidades en materia de servicios públicos, hábitat y servicios sociales en múltiples barrios de conformación informal.<sup>1</sup>

*Palabras clave:* políticas públicas, gobernanza asociativa, barrios informales, deliberación, negociación, coproducción.

---

\* **María Isabel Noreña Wiswell** es profesora-investigadora de la Facultad de Ciencias de la Comunicación, sede principal de la Corporación Universitaria Minuto de Dios. Carrera 73A núm. 81B -70, Bogotá, Colombia. Tel: +57 (601) 2916520, ext. 6229-6248. Correo-e: maria.norena.w@uniminuto.edu. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9733-9016>. **María Elena Botero Ospina** es profesora de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos, y directora del Centro de Estudios Urbanos (CEUS) de la Universidad del Rosario en Bogotá, Colombia. Calle12c núm. 6-25. Tel: +57(601)2970200, ext. 3732. Correo-e: maria.botero@urosario.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8004-1264>. Este trabajo se realiza en el marco del programa Inclusión Productiva y Social: Programas y Políticas para la Promoción de una Economía Formal, código 60185, que conforma la Alianza EFI, bajo el contrato de recuperación contingente FP44842-220-2018. Las autoras agradecen el trabajo del joven investigador Iván Marino Valenzuela Orozco, sin su labor en el trabajo de campo, la sistematización y el análisis de los datos recolectados, la construcción del artículo que comparte los hallazgos de la investigación, no habría sido posible.

Artículo recibido el 16 de junio de 2023 y aceptado para su publicación el 12 de agosto de 2024.

<sup>1</sup> Se utilizaron seudónimos para las citas de todas las entrevistas con el fin de proteger la identidad de las personas entrevistadas en cada uno de los barrios.

---

DOI: <https://doi.org/10.60583/gypp.v34i1.8369>

*Abstract:* The tripartite governance mechanisms, through which housing and land policies for lower-income populations are formulated and managed, have shown their limitations, since informal neighborhoods still represent 70 per cent of the municipal capitals in Colombia. For this reason, the objective of this article, resulting from research, is to propose the concept of associative governance, as an alternative to rethink public land and housing policies, since in the six case studies it has demonstrated its ability to solve the problems of informal neighborhoods, where other governance models have failed. The mechanisms of deliberation, negotiation and co-production in associative governance show how socialization and joint work solve needs in terms of public services, habitat and social services in multiple neighborhoods.

*Keywords:* public policy, associative governance, informal settlements, deliberation, negotiation, co-production.

## INTRODUCCIÓN

La gobernanza, como cambio de paradigma de las relaciones de poder en la última década del siglo xx, ha permitido tratar desde nuevos abordajes la toma de decisiones que no sólo tienen que ver con la acción del Estado, sino con la capacidad de agencia de la sociedad misma, especialmente en temas como la forma en la que la ciudad es construida o el reconocimiento de los actores que la construyen.

La formulación y gestión de políticas públicas, que definen los usos del suelo y las políticas de vivienda y hábitat construidas a través de mecanismos de gobernanza tripartita, donde el Estado, los destinatarios de las políticas públicas de suelo, vivienda y hábitat urbano, y los actores económicos no estatales que trabajan colaborativamente, deben centrarse en formas de intervención que garanticen el derecho a la vivienda, así como el derecho a la ciudad.

Construir esta gobernanza tripartita parece fácil cuando se trata de vivienda formal en todos los estratos socioeconómicos. Sin embargo, cuando avanzamos en el estudio de los barrios de conformación informal,<sup>2</sup> esta gobernanza muestra sus límites toda vez que, en ella, el Estado sigue definiendo quién, cómo y para qué participa, preservando la potestad de nominar como legales o ilegales a los diversos actores.<sup>3</sup>

Como resultado, las políticas públicas generadas para atender la precariedad de los barrios de conformación informal y la contención de su expansión en las

<sup>2</sup> En Colombia representan más de 70 por ciento de los cascos urbanos de los municipios.

<sup>3</sup> Un ejemplo de esta situación son las mesas de legalización creadas en el municipio de Villavicencio. Si bien esta iniciativa muestra una apertura por parte de la alcaldía para que los ciudadanos participen en los asuntos de índole pública, en la práctica es la municipalidad la que define a los participantes, los compromisos, el involucramiento de los ciudadanos y la dirección de la agenda de legalización en general.

ciudades han fracasado, ya que la política de acceso a vivienda social no responde a las expectativas y necesidades de las poblaciones más pobres que, por falta de ingresos o por inadecuación de los proyectos, siguen optando por comprar y habitar en barrios informales.

Esta situación representa una pérdida de recursos públicos en políticas de vivienda social y no responde a las realidades de la conformación urbana de las ciudades colombianas. Al estudiar los casos de los municipios de Soacha y Villavicencio,<sup>4</sup> para entender la lógica de los actores que habitan estos barrios, se ha encontrado que la gobernanza asociativa es el concepto que presenta más coherencia, para la comprensión de los procesos de construcción y de urbanización de estos territorios.

Así pues, primero, se aborda la caracterización de la gobernanza asociativa en tanto esta demuestra ser efectiva para la resolución de problemas de las poblaciones de barrios informales, donde otras formas de gobernanza han fracasado.

Luego, se evidencia el fenómeno de la informalidad urbana en Colombia, de la cual no se conoce ni su tamaño ni su extensión real, por lo que las políticas públicas destinadas a su atención no alcanzan a vislumbrar el ámbito de su aplicación.

En un tercer apartado, se problematiza la informalidad como concepto, ya que invisibiliza los procesos de acción comunitaria o de gestión urbana informal por parte de urbanizadores no legales que toman lugar en los barrios de conformación informal.

Finalmente, a partir de los resultados de la investigación, se plantea la gobernanza asociativa como una propuesta de mayor amplitud y potencia conceptual para la formulación de políticas públicas para atender los barrios de conformación informal.

## MARCO TEÓRICO

### Nuevos abordajes de la gobernanza en los barrios de conformación informal

La gobernanza asociativa, muestra ser efectiva donde las demás formas de gobernanza se han mostrado incapaces de afrontar la complejidad social existente en

<sup>4</sup> Soacha está ubicada en la zona central de Colombia sobre la Cordillera Oriental en el departamento de Cundinamarca. Está dividida en seis comunas y 350 barrios; es un municipio conurbado con la capital del país que, a lo largo de los años, se ha convertido en el lugar donde la población trabajadora de Bogotá, de más bajos ingresos, encuentra opciones para obtener suelo y construir una vivienda. Esto evidencia las permanentes interrelaciones entre estos dos municipios que convierten a Soacha en una ciudad dormitorio. Villavicencio es la capital del departamento del Meta, ubicada en el piedemonte de la Cordillera Oriental, con una fuerte relación de intercambio comercial con la capital del país. El área urbana se divide en diez comunas y 446 barrios. Se seleccionaron tres barrios de cada municipio para esta investigación.

los barrios informales, repensando la estructura y las funciones de las instituciones de representación de intereses con el fin de hacerlas más incidentes, creando una alternativa a las formas tradicionales de representación democrática.

Pierre y Peters (2005) plantean que “la gobernanza es el producto de la combinación de cuatro actividades clásicas en la tarea de gobernar” (p. 5): la articulación de algunas prioridades comunes de la sociedad, la coordinación y la coherencia interna de esas prioridades, la capacidad de direccionamiento y acción articulada para alcanzar los objetivos, y la rendición de cuentas a los diferentes públicos y a los asociados sobre los resultados obtenidos en el proceso, sean estos positivos o negativos, o por el contrario efectos inesperados.

Por lo tanto, este tipo de gobernanza es una alternativa cuando se ponen en evidencia las deficiencias en el diseño de las instituciones encargadas de resolver los problemas de la población, su escasa flexibilidad para asumir las realidades más allá de la norma, y su poca vocación democrática para considerar a los habitantes de los barrios como actores capaces de diseñar soluciones eficientes y sostenibles para asegurar su calidad de vida.

Los trabajos de Vincent y Elinor Ostrom sobre gobernanza democrática muestran que esta es el resultado de esfuerzos deliberados de los actores comunitarios para construir comunidades autoorganizadas, más allá de la acción de los Estados. De esta manera, Vincent Ostrom (1997) reconoce que

las ficciones creadas por las asociaciones de individuos son útiles sólo a la luz del entendimiento compartido y la complementariedad de sus acciones partiendo de la reflexión y la elección continuas [...] son formas de crear conceptos sobre la realidad, pero no son la realidad (p. 76).

La propuesta política que se deriva de este postulado es la policentralidad en la gestión del gobierno de los servicios y bienes comunes, así como la importancia de las reglas para el funcionamiento de la gobernanza.

En este sentido, el trabajo de Ostrom (2000) muestra que las reglas, los estatutos y contratos entre comunidades se basan en el principio de la soberanía de la gente. A partir de la crítica a los postulados de la elección racional, Ostrom muestra que los individuos tienen capacidad de aprender normas de interacción que permitan buscar, no sólo el beneficio individual, sino el colectivo, concertar y desarrollar acción colectiva organizada.

Para Ostrom, la acción colectiva se entiende como la cooperación de los individuos, la concertación de sus decisiones y la coordinación de acciones para alcanzar objetivos comunes. Sin embargo, esta no es una constante toda vez que,

en la acción colectiva, los individuos tienen que enfrentarse con costos y dilemas significativos, que en algunos casos fortalecen las instituciones sociales y la acción colectiva, pero en otros genera rupturas.

La gobernanza asociativa plantea enfocarse en los problemas cotidianos e involucrar a las personas en las decisiones que conducen a su solución, para desarrollar una estrategia de abajo hacia arriba que se legitime con base en la responsabilidad compartida, lo que implica una revisión de las nociones de justicia social, libertad y creatividad individual, con una ventaja adicional: la participación de los directamente afectados por los procesos de toma de decisiones, que puede incidir en la continuidad de los proyectos, una vez que el ente gubernamental salga del entorno barrial donde son ejecutados.

Otra característica que hace a la gobernanza asociativa una opción para entender y trabajar en conjunto con lo que el Estado llama la “ciudad informal” son las estrategias que crean inclusión social, como la garantía de los derechos y prerrogativas que otorga la ley a todos los ciudadanos. La base de esta gobernanza es la socialización, entendida como la inducción e internalización de normas, reglas y modelos de comportamiento de una comunidad o sistema social complejo (Hooghe, 2005: 888). En su versión de socialización recíproca, busca consensos que permitan llegar a acuerdos preservando las diferencias existentes en la comunidad.

Los trabajos de Elinor Ostrom (2000) proponen que, cuando los actores tienen la posibilidad de diseñar sus propios modelos de interacción, discusión, monitoreo y sanción a un conjunto de reglas que permiten su funcionamiento como comunidad autoorganizada, los resultados de la cooperación son óptimos. El papel de las reglas en la construcción de la gobernanza, desde la perspectiva de esta autora, evidencia que en los casos en los que los actores siguen las reglas para construir infraestructura o servicios comunes, a partir de los mecanismos acordados por ellos, teniendo en consideración las particularidades del barrio, no sólo permite avanzar en la obtención de bienes comunes que mejoran la calidad de vida, sino que, además, fortalece los patrones sociales que derivan en la consolidación de instituciones propias de estas comunidades autoorganizadas.

A partir de los ocho principios de solidez institucional, propuestos por Ostrom en 1990, en su libro *El gobierno de los bienes comunes*, es posible identificar al menos cinco que fortalecen la gobernanza asociativa y que podrían explicarse como sigue: cuando los actores de una comunidad autoorganizada diseñan sus propias reglas (principio 3) y estas reglas son monitoreadas por los miembros de la comunidad a través de procesos de rendición de cuentas, asociados a sus mecanismos de representación como las Juntas de Acción Comunal (principio 4),

utilizando un sistema de sanciones graduadas para aquellas personas que violen la confianza mutua o la solidaridad (principio 5), se logra definir quiénes tienen derecho a acceder a los bienes y servicios resultado de la lucha comunitaria (principio 1), asignando los costos y beneficios de manera proporcional (principio 2), impulsando la acción colectiva organizada a partir de la aplicación y el fortalecimiento de las reglas propias de la comunidad.

Los ejercicios de interacción y trabajo conjunto producen el aprendizaje de estrategias e instrumentos que permiten el cumplimiento de metas comunes desde su carácter interactivo y dialéctico, pues en las idas y venidas de estos, se supera la categorización de los subgrupos, eliminándose la distinción “nosotros-ellos” señalada por Terhalle (2011). Como resultado, aparece un sistema de segundo orden que integra los códigos y valores de los grupos que interactúan, y que, preservando la autonomía de los actores, desarrolla una alta interdependencia entre estos para generar acuerdos y, eventualmente, soluciones al problema.

En estos sistemas asociativos complejos se crea una resocialización, entendida como el abandono por parte de los participantes, así sea por un tiempo, de los anteriores patrones de comportamiento, aceptando algunos nuevos. Así, son la confianza mutua y la práctica deliberativa las que dan solidez a la estructura de gobernanza, adecuándola con los objetivos de cada una de las organizaciones que entran en interacción. Los resultados de investigación evidencian cómo la socialización aumenta el rendimiento social de los barrios como sistemas asociativos complejos, por su eficacia en la solución de los problemas de los mismos, avanzando en la práctica de los valores democráticos en las comunidades que habitan los territorios y los actores que participan en la construcción de las redes de gobernanza.

### **LÍMITES DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA EL TRATAMIENTO DE LOS BARRIOS DE CONFORMACIÓN INFORMAL**

La política pública sigue considerando la informalidad urbana como un “estado de excepción”, o procesos de la ciudad que no se encuentran en los marcos legales, económicos y de planificación formales. Es decir, una concepción dualista entre lo formal y lo informal, alimentada por el discurso del desarrollo (Rabossi, 2019) y un fenómeno desarticulado de otras economías (Pava y Escallón, 2020).

Roy (2005) presenta dos miradas sobre la informalidad desde el dualismo: crisis, porque en muchos discursos la informalidad es consustancial a la pobreza (Hall y Pfeiffer, citados por Roy, 2005); y valentía, porque en los barrios informales son los propios habitantes los que resuelven sus necesidades básicas

(De Soto, citado por Roy, 2005). Esto se refleja en la formulación de las políticas públicas para atender estos territorios, pues en muchos casos tratan de convertirlos en lo más parecido a los barrios formales, a través de los programas de “mejoramiento integral de barrios”.

El institucionalismo explica la informalidad como el resultado de la incapacidad estatal para regular el mercado del suelo y la vivienda. Por su parte, Kreibich (2012) propone tres maneras de ver la informalidad: desde la capacidad de intervención y regulación del Estado, donde la informalidad corresponde a la insuficiencia del sistema urbano para asumir a los más pobres, aun en el marco de una autoridad pública fuerte; la informalidad derivada de la fragilidad de la autoridad, donde el Estado es incapaz de controlar los asentamientos informales, y la informalidad por anarquía, cuando no existen la capacidad ni el interés de la autoridad para controlar lo que pasa en los barrios.

Herrle y Fokdal (2011) proponen un modelo explicativo más complejo, a través del cual abandonan la informalidad como concepto y se interesan por los procesos de negociación que ocurren al configurar territorios habitables; es decir, proponen orientar el interés hacia los procesos de gobernanza. De manera similar, Pava y Escallón (2020) proponen el concepto de “planeación y gestión espontánea”, como el abordaje sistémico del territorio y la “producción social del hábitat” para reemplazar la categoría de informalidad.

Desde estas perspectivas, las ciudades no son construidas por un solo grupo, ni son concebidas e implementadas por planificadores o políticos, sino que resultan de la interacción de una amplia gama de actores. Cabe aclarar que, dependiendo del sistema político, las condiciones económicas, las tradiciones sociales y culturales, existen innumerables variaciones del proceso; de hecho, la negociación entre actores no es neutral, ya que implica no sólo la medición de fuerzas y poder entre actores individuales, sino que dibuja un juego de poder y de negociación entre actores colectivos (Scharpf, 1997; Matus, 2021). Por lo tanto, la informalidad aparece como un modo de gobernanza que da forma a los entornos físicos, sociales y políticos de las ciudades, reconociendo la importancia de la conectividad entre subsistemas urbanos y su interacción, como factores que determinan los patrones de distribución de recursos y la forma en que se otorga el acceso a los servicios en las ciudades.

A partir del análisis de la información recolectada, tanto en Soacha como en Villavicencio, se expone aquí cómo la categoría de informalidad va perdiendo su fortaleza explicativa, dado que los casos de estudio muestran que la construcción de los barrios pasa mucho más por los procesos de negociación

que por las explicaciones determinísticas de la pobreza. Por lo tanto, la urbanización informal necesita ser traducida a un nuevo lenguaje político con consecuencias espaciales particulares, para dar lugar a nuevas interpretaciones de la vivienda, la infraestructura y la ciudadanía, e inspirar nuevos modos de intervención de la ciudad.

### **LA INFORMALIDAD EN COLOMBIA: LAS LIMITACIONES DE LAS MEDICIONES Y SUS PROBLEMAS DE COMPRENSIÓN**

La informalidad urbana en Colombia no tiene una medición exacta o aproximada de su tamaño o extensión real, ya que pocas ciudades tienen cartografía histórica o inventarios georreferenciados de los barrios de origen informal en sus territorios, y en los planes de ordenamiento territorial tampoco se evidencian diagnósticos que integren la evaluación de esta dinámica a los análisis.

En el país se viene trabajando con el déficit cualitativo de vivienda,<sup>5</sup> como variable proxy que permite conocer el porcentaje de viviendas en condiciones de precariedad como una de las dimensiones que caracterizan a los barrios de conformación informal. Cerca de 2 100 000 hogares urbanos en las cabeceras municipales colombianas se encuentran en condición de déficit cualitativo habitacional (DANE, 2018). Esto indica que 18.72 por ciento del total de los hogares en los principales centros urbanos están en condiciones precarias de vivienda y entorno.

Las cifras muestran cómo varias ciudades superan el promedio nacional de 25.83 por ciento, siendo ciudades intermedias y nodos regionales, con dinámicas de crecimiento urbano y poblacional significativas, para las cuales este modelo de consolidación territorial define a futuro una plataforma de desarrollo humano y económico precario.

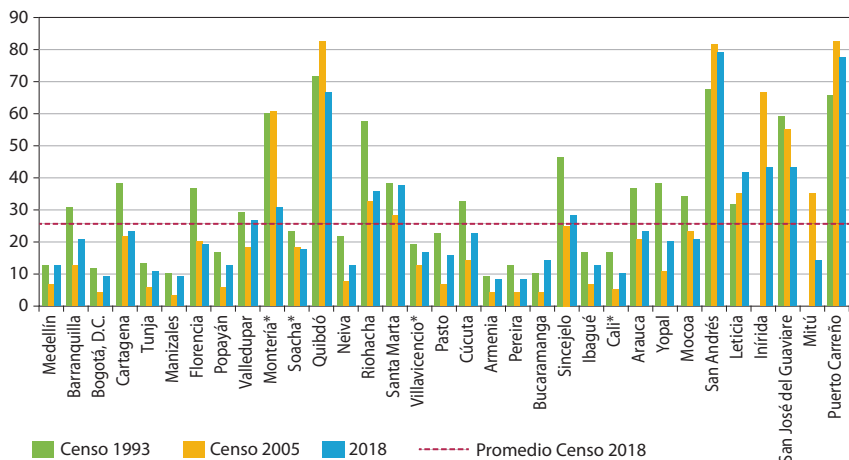
Los casos estudiados aparecen por debajo de la media nacional en los tres segmentos de medición: Soacha alcanza 25 por ciento en todos los datos censales y Villavicencio, 20 por ciento, no obstante los masivos procesos poblacionales que han experimentado; esto evidencia que el indicador no refleja la realidad sobre tamaño, densidad y precariedad de los barrios de conformación informal.

Las restricciones del uso de este indicador para medir la magnitud de la informalidad en centros urbanos se hacen más claras al tener en cuenta que las ciuda-

<sup>5</sup> El déficit cualitativo habitacional en Colombia mide: tipo de vivienda, material de paredes, cohabitación, hacinamiento no mitigable, hacinamiento mitigable, pisos, cocina, acueducto, alcantarillado, energía y recolección de basuras. Estas condiciones físicas, tanto de la vivienda como de los soportes urbanos que de manera implícita permiten inferir la proporción de los hogares que efectivamente viven en condiciones de precariedad.



GRÁFICA 1. Déficit cualitativo habitacional-Cabeceras municipales seleccionadas



Fuente: Elaboración propia con datos del censo DANE (varios años).

des de mayor población y con mayor capacidad institucional tienen amplias coberturas de servicios públicos, pero también subsisten los rasgos territoriales que configuran la exclusión social y económica que incorpora la condición de barrio informal. Otra consideración es la creciente densificación de áreas de urbanización en precariedad, donde las densidades poblacionales están aumentando sobre los sectores subdotados de espacio público, equipamientos, servicios públicos y sociales (Torres, 2016).

Además del intento por medir la informalidad, Colombia ha desarrollado programas de desmarginalización, de mejoramiento integral y programas de cumplimiento de las normas de urbanismo; no obstante, el marco legal para desplegar estas acciones deja vacíos para su implementación. La Ley 2044 de 2020, por la cual “se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones”, busca formalizar, legalizar y titular los asentamientos considerados ilegales por la institucionalidad; sin embargo, la caracterización de los territorios en asentamiento humano ilegal consolidado y asentamiento humano ilegal precario<sup>6</sup> difícilmente describe la realidad de estos territorios.

<sup>6</sup> Asentamiento humano ilegal consolidado: el conformado por una vivienda o más, que por el paso del tiempo ha logrado alcanzar un nivel de desarrollo escalonado, cuyas edificaciones son de carácter permanente, construidas con materiales estables, cuentan con la infraestructura de servicios públicos instalada, con vías pavimentadas, con edificaciones institucionales promovidas por el Estado, pero sus construc-

En los casos de estudio se puede observar la coexistencia de un desarrollo escalonado, con edificaciones construidas con materiales estables e infraestructura de servicios públicos, junto con viviendas con estructuras inadecuadas, materiales inestables, sin infraestructura de servicios públicos. Esta situación puede acarrear problemas a las entidades territoriales para implementar el marco legal<sup>7</sup> en los territorios. Por lo tanto, es necesario revisar las herramientas con las cuales se intenta medir la informalidad, así como los actos administrativos que determinan la ejecución de las políticas públicas.

## METODOLOGÍA

### Casos de estudio

Los resultados de investigación tienen como base seis estudios de caso para dar una perspectiva comparada. Estos nos permitieron conocer las estrategias que usan los actores de los barrios denominados informales ante la necesidad de resolver problemas inmediatos de acceso a servicios o construcción de infraestructura, así como la creación de procesos de negociación, reconocimiento y legalización, tanto de la existencia del barrio como de las organizaciones sociales que lo constituyen.

El estudio de casos se aconseja<sup>8</sup> “cuando el investigador tiene poco control sobre los eventos, y cuando el foco está en un fenómeno contemporáneo dentro de un contexto de la vida real” (Yin, 2005: 2). La falta de control sobre los eventos se evidencia en que ni las mismas autoridades encargadas de gestionar el surgimiento, la expansión y la consolidación de los barrios cuentan con mecanismos que les posibiliten manejar algunas de las dimensiones que intervienen en la ocurrencia del fenómeno.

---

ciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística (Ley núm. 2044, 2020). Asentamiento humano ilegal precario: es el conformado por una vivienda o más, que presenta condiciones urbanísticas de desarrollo incompleto, en diferentes estados de consolidación, cuyas construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística (Ley núm. 2044, 2020).

<sup>7</sup> En el barrio la Nohora en Villavicencio, el alcalde se enfrenta a un problema de implementación del marco legal, toda vez que, siguiendo la caracterización de los asentamientos urbanos informales establecida en la ley, no podrá legalizar el barrio de manera completa, debido a las características tan particulares del asentamiento entre terrenos con condiciones de riesgo y sin riesgo físico, enfrentando un desafío que ningún marco legal considera.

<sup>8</sup> Adicionalmente, los estudios de caso no dan lugar para establecer generalizaciones. Por lo que se eligió realizar casos múltiples en Soacha y Villavicencio de modo que la diversidad de barrios, condiciones y tiempos de aparición permitan diversificar las explicaciones sobre los procesos de construcción de gobernanza, y no sesguen la visión sobre los resultados del análisis.

### *Selección de los casos de estudio*

Los criterios de selección se asocian a ciudades intermedias, con más de 100 000 habitantes, con altos índices de informalidad, con crecimientos de población por encima de la media nacional y que pertenecen a regiones diferentes del país.

En Colombia, la mayor tasa de crecimiento poblacional se encuentra en las ciudades intermedias que crecieron en el periodo intercensal por encima de 60 por ciento (DANE, 2018). Esta tasa de crecimiento incluye los municipios de Soacha y Villavicencio.

Debido al énfasis de esta investigación, se escogieron estos dos municipios teniendo en cuenta los índices de informalidad, en los cuales resalta que la tasa promedio nacional para el año 2019 se ubicó en 46.7 por ciento en Soacha, y en Villavicencio la tasa se ubicó por encima de 50 por ciento (DANE, 2020). Por último, en cuanto a su ubicación y representatividad regional, Soacha aglomera población trabajadora para la industria, el comercio y los servicios, que ejercen sus funciones en la ciudad de Bogotá; en Villavicencio; por otro lado, se sostienen relaciones e intercambios comerciales importantes con la capital del país.

### **Juego Metamorfosis: Construyendo mi barrio**

Una segunda estrategia metodológica para conocer “desde el interior” la lógica de los habitantes y las propiedades particulares de un orden local en los casos fue la creación del juego *Metamorfosis: Construyendo mi barrio*,<sup>9</sup> que permitió conocer la lógica de los actores que intervienen en la creación, conformación y consolidación de los asentamientos, mediante las explicaciones de los actores partiendo de sus condiciones de base (recursos), de las situaciones que determinan las decisiones (marco situacional) y de las capacidades de negociación personales y colectivas con las que cuentan (poder).

### **Entrevistas**

Como instrumento de recolección de información se utilizó la entrevista a profundidad para acercarse a la perspectiva de los protagonistas sobre el fenómeno en cuestión. A través de NVIVO se procesaron 38 entrevistas a partir de las cuales surge la taxonomía de categorización, eje para el análisis posterior.

### **Descripción de los asentamientos**

A continuación, se presenta el contexto de los barrios estudiados, a partir del compendio de los testimonios de sus habitantes.

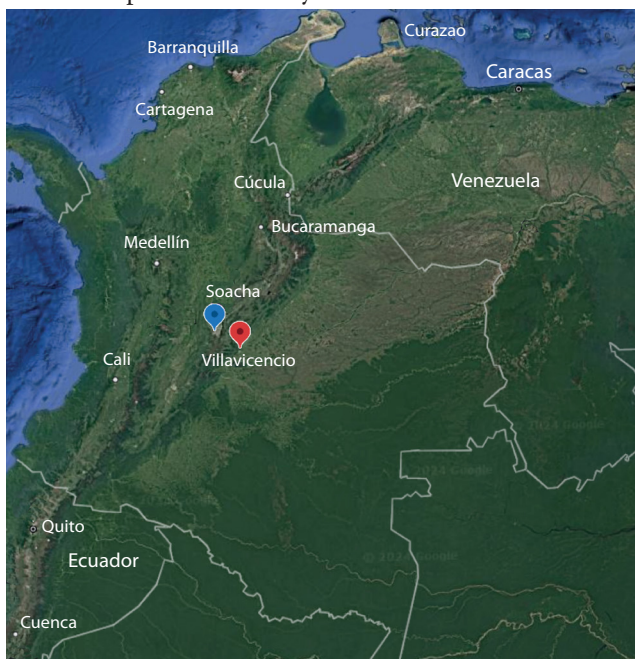
<sup>9</sup> Este juego se fundamenta en la teoría del juego social de Carlos Matus (2021).

MAPA 1. Localización de los municipios de Soacha y Villavicencio en relación con Bogotá



Fuente: Elaboración propia con base en Google Earth, en: <https://earth.google.com/earth/d/1cBir7PS8LFJjDeQCGrlB2zb9z9goRQRx?usp=sharing>, 24 de noviembre de 2024.

MAPA 2 Mapa panorámico de Colombia para localizar los municipios de Soacha y Villavicencio



*Fuente:* Elaboración propia a partir de Google Earth, en: <https://earth.google.com/earth/d/1cBir7PS8LFJJDcQCGrIB2zb9z9goRQRx?usp=sharing>, 24 de noviembre de 2024.

### Soacha

Barrio el Oasis: Surge como invasión de terreno privado impulsado por un político de la década de 1980 llamado Rafael Forero Fetecua, que estableció un negocio inmobiliario sobre este territorio; sin embargo, junto a este confluó la presencia de actores desmovilizados de la guerrilla del M-19, quienes también realizan una distribución del suelo, bajo la consigna: “la persona que necesita el lote, lo puede tomar y puede construir”. Con el paso del tiempo, estos procesos convergieron, la organización y administración del territorio quedan a cargo de un solo actor, que continúa con el negocio inmobiliario y ejerce el poder dentro del territorio a través de acciones violentas.

Barrio Villa Mercedes: Surge como un proceso de invasión a terrenos privados por vías de hecho impulsado por la Central Nacional Provivienda (Cenaprov), asociada al Partido Comunista. Las personas que eran beneficiadas por estas

invasiones debían apoyar con votos a los miembros del Partido Comunista y de la Unión Patriótica (UP) en las elecciones que se presentasen. Estas eran invasiones planeadas con distribución y numeración de los lotes. A lo largo del tiempo, este barrio ha mantenido la fuerza de las organizaciones comunitarias y locales.

Barrio San Fernando: Este territorio emerge en los años ochenta como invasión de la hacienda Santa Ana por “tierreños”<sup>10</sup> que establecieron un negocio inmobiliario ilegal. Esta situación llevó a acciones colectivas entre los habitantes del barrio, para abastecerlo con servicios públicos, generando el fortalecimiento de la organización interna y creando una representación barrial que puede negociar con las administraciones municipales.

### *Villavicencio*

Barrio 13 de mayo: Surge como invasión por vías de hecho a un predio público. El desarrollo del asentamiento corresponde a redes familiares, de amistad o vecinales que difunden la noticia de la invasión del terreno y acuerdan el encuentro con la posibilidad de conseguir un lote propio. Los habitantes del barrio se convirtieron en los gestores del territorio a través de la división de los lotes, el trazado de las calles y la delimitación de los espacios para el equipamiento urbano.

Barrio La Nohora: Es una invasión de familias campesinas, desplazadas por los conflictos entre guerrillas y paramilitares en las zonas rurales del departamento del Meta. Los habitantes se organizaron para administrar el territorio y asignar lotes sólo a personas desplazadas y que tuvieran la necesidad de un lugar donde vivir. Con el tiempo, el barrio se extendió más allá de los límites establecidos e invadió un terreno privado.

Barrio El Brillante: El proceso de creación fue impulsado por mineros de esmeraldas del municipio de Coscuez-Boyacá, con el fin de establecer un proyecto inmobiliario ilegal, se invadió un terreno de propiedad público-privada y a través de una estrategia de “fachada”<sup>11</sup> se evitó el desalojo y el barrio se consolidó.

<sup>10</sup> Se concibe como la persona que roba un terreno de un propietario privado o público y después procede a dividirlo en lotes para su posterior venta a compradores que buscan suelo de bajo costo para construir una vivienda, quienes aceptan las condiciones de la venta, para luego solicitar la conexión de servicios públicos y sociales, utilizando las garantías de la acción de tutela que permite que un juez de manera expedita obligue a las empresas de servicios públicos a conectarlos a la red, como base de los derechos que la Constitución les concede a las personas para el acceso al agua y todos los servicios básicos, así como los derechos a la salud y la educación.

<sup>11</sup> Se denomina fachada porque ubicaron a personas desplazadas que contaban con una sentencia judicial de amparo para encontrar un terreno donde construir su vivienda dentro de la ciudad de Villavicencio, lo que evitó cualquier posibilidad de desalojo del terreno por parte de los actores estatales del municipio. El terreno entró en disputa legal dando el tiempo necesario para que el proyecto inmobiliario se consolidara.

## LA GOBERNANZA ASOCIATIVA EN LA CONSTRUCCIÓN DE LOS BARRIOS DE CONFORMACIÓN INFORMAL

### Origen de los barrios y gobernanza asociativa

La gobernanza asociativa define la toma de decisiones sobre asuntos públicos, la gestión de los recursos y la garantía de derechos, no como procesos monopolizados por la administración pública, sino como procesos decisionales autónomos por parte de la sociedad. Este tipo de gobernanza concilia valores democráticos participativos dentro de los asentamientos de conformación informal, a través de la identificación de los márgenes de libertad y los recursos con los que cuentan los distintos actores que intervienen en la construcción de estos territorios. Esto coincide con los testimonios sobre el origen de los barrios estudiados.

La investigación muestra que los habitantes de estos asentamientos abandonaron la posición “pasiva” o de simples usuarios de la política pública de vivienda, para configurarse, a través del uso de sus recursos, en actores con márgenes de libertad para influir dentro de la gestión del territorio.

También se evidencia que los gestores informales, como los tierrereros y/o gestores urbanos ilegales, son algo más que actores “criminales”, pues tienen conocimiento sobre el funcionamiento del mercado del suelo urbano y suplen una demanda para un sector de la sociedad socioeconómicamente más vulnerable. La distribución desigual de los recursos muestra al Estado como un actor con recursos limitados (en lo político, lo fiscal y lo legal), lo que condiciona su intervención, y abre paso a replantear su función en este contexto.

Frente a los barrios de conformación informal, las autoridades de los municipios de Soacha y Villavicencio han tenido visiones distintas. En el caso de Soacha, la administración municipal se ha debatido a lo largo del tiempo entre la persecución a los habitantes de los asentamientos para expulsarlos y desalojar los terrenos, y la negociación y el mejoramiento de las condiciones de vida en los barrios; esto corresponde a las dinámicas de crecimiento demográfico del municipio.

Ante la situación de crecimiento poblacional desmedido, la administración municipal ha ampliado sucesivamente el perímetro urbano del municipio, desde 300 hectáreas en 1979, pasando a 3 300 hectáreas urbanizables en 1987, llegando en 2015 a 15 900 hectáreas urbanizables. El último acto de legalización y reconocimiento oficial de desarrollos a asentamientos localizados en Soacha es el acuerdo 38 del año 2000.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> El Acuerdo reconoce la necesidad de legalizar los asentamientos y de crear procedimientos en cabeza de la alcaldía de Soacha y de la Secretaría de Planeación del municipio, con la participación de cualquier

CUADRO 1. Dinámicas de crecimiento demográfico en Soacha

<i>Año</i>	<i>Población</i>	<i>Variación (%)</i>
1938	15 159	
1951	20441	3 484
1964	32600	5 948
1973	39405	2 087
1985	114489	19 054
2018	660 179	47 663
2023	782 647	1 855

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos del DANE (varios años).

Para el caso de Villavicencio, en el año 2017 fue expedido el decreto municipal 1000-21-157, que no sólo reconocía la existencia de barrios por fuera de la conformación “formal”, sino que planteaba rutas de intervención y acompañamiento para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en esos lugares. No obstante, el decreto se enmarca en la perspectiva clásica de la gobernanza tripartita donde es el Estado, en este caso representado en la alcaldía de Villavicencio, el que determina todos los requerimientos, tanto para la selección de los barrios sujetos de recibir programas de mejoramiento integral para dignificar las condiciones de vida de sus habitantes, como para los actores que son reconocidos como interlocutores válidos ante la administración municipal. En términos de significación de los sujetos, el decreto sigue llamando a los barrios “asentamientos humanos subnormales” y a las condiciones de diseño, conformación y consolidación de las viviendas como “subóptimas” o “inapropiadas”. No obstante, en la administración del alcalde Felipe Hartmann se instauró una mesa de legalización de barrios denominada “Pacto para la construcción de paz en Villavicencio” (Decreto 186, 2021) a través de la cual se creó una política pública municipal para el reconocimiento y la legalización de barrios

persona que logre acreditar el interés jurídico, haciendo referencia a organismos correspondientes a las administraciones locales y nacionales, las Juntas de Acción Comunal, las autoridades de policía y los poseedores de títulos inmuebles, quienes deben participar en el programa de mejoramiento integral de barrios. Para el mismo año 2000 se expide el primer Plan de Ordenamiento Territorial del municipio en el cual se incluyen tratamientos para los barrios informales, el instrumento afirma que el objetivo de mediano plazo es: “lograr la desmarginalización de los asentamientos humanos, el trabajo articulado y planificado del Estado con el sector privado, la reubicación de asentamientos localizados en zonas de alto riesgo, la articulación del territorio estructurado dentro de un criterio integral regional.”



de conformación informal, que cubría la totalidad de barrios en tal condición hasta el año 2021.

Los relatos sobre el poblamiento describen las situaciones a las que se enfrentaron los habitantes al inicio del barrio y develan que, para compensar la carencia de recursos económicos, los habitantes recurrían a recursos organizativos y cognitivos, basados en su capacidad de agencia, para construir un territorio habitable.

Llegamos en el año 1985 [a San Fernando]. No había nada; todo esto era sólo potreros, había caballos de paso, perros bravos; abajo había una hacienda [yo] cuidaba todos esos terrenos [...]. Nosotros éramos los primeros habitantes... gracias a Dios este barrio nos acogió muchísimo (J. Gaitán, comunicación personal, 9 de marzo de 2022).

Yo estoy aquí desde el año 95; vivo en la parte media del barrio el Oasis. Cuando yo llegué se podían contar con los dedos las casas, no había más de diez (Y. Nuñez, comunicación personal, 8 de marzo de 2022).

En este contexto, el terreno podría transformarse en un lugar hostil por la vulnerabilidad tanto de las casas por los materiales de construcción, como por la carencia de servicios públicos. Sin embargo, los habitantes agencian procesos de solidaridad y trabajo colectivo que permiten enfrentarlas:

Nosotros llegamos en el 85 aquí, no había agua, no había luz, no había carreteras. Todo esto, el alcantarillado que tenemos, lo hicimos nosotros (J. Gaitán, comunicación personal, 9 de marzo de 2022).

El agua se compraba por galones, había una señora que tenía un burro y vendía el agua en galones (Y. Nuñez, comunicación personal, 8 de marzo de 2022).

En el municipio de Villavicencio, encontramos situaciones similares a las relatadas en Soacha. Así, los habitantes comienzan a realizar juntanzas y trabajos colectivos para lograr asentarse:

La luz la pedíamos chiviada para nuestro barrio [...], no la pagábamos; eso era chiviado o robada, se puede decir (A. Jatin, comunicación personal, 20 de octubre de 2022).

Para el sector 1, se juntó la comunidad cuando no teníamos postes. Había un poco de comunidad; iban y se robaban los postes de Telecom, como a las 3 o 4 de la mañana arrastrábamos los postes para arriba, para el sector 7. Muchas personas en este momento ya no están [porque] se fueron o los mataron. [Por eso], a las personas que son nuevas se les olvida que en un poste de luz hubo el sacrificio de muchas personas (C. Ruiz, comunicación personal, 20 de octubre de 2022).

En estos testimonios se reflejan procesos de organización y coordinación, donde los barrios aún informales “no son asentamientos sin planificación o sin pensamiento estratégico” (Herrle y Foldak, 2011). Los actores toman decisiones según sus necesidades e intereses, y desarrollan estrategias para ocupar y proteger el territorio.

[...] Al invadir, tenían que luchar por eso, pararse firmes para obtener su casa; entonces, cuando venían los problemas, venían a quemar la policía, y ellos cuando veían que llegaban desarmaban y cuando llegaron no podían... y cuando se iban, volvían y armaban porque eran casas de paroi<sup>13</sup> (B. Socorro, comunicación personal, 10 de marzo de 2022).

[...] Yo estaba pagando arriendo en Villa Mérida cuando me dijeron que había una invasión aquí en la Reliquia, entonces yo me vine con unos amigos en un carro y nos pusimos a dar vueltas y vueltas hasta que conseguí el lotecito y a invadir (A. Jatin, comunicación personal, 20 de octubre de 2022).

Los procesos de organización reflejados en los testimonios se complementan con los resultados del juego *Metamorfosis: construyendo mi barrio*.<sup>14</sup> Al analizar la asignación de recursos que los participantes decidieron dar a los diversos roles según los grupos de interés<sup>15</sup> conformados, se confirma la capacidad de agencia que poseen los habitantes de los barrios incluso en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica. Los cuatro tipos de recursos dados durante el juego son recursos sociales, políticos, económicos y cognitivos.

Los cuadros 2 y 3 presentan la distribución de recursos dada por los jugadores del barrio El Oasis, en Soacha, y La Nohora, en Villavicencio.

En los cuadros 2 y 3 se observa la importancia dada por los actores que conforman el grupo de interés del barrio a los recursos sociales y cognitivos. Si lo comparamos con los testimonios presentados anteriormente, es a través de este andamiaje social y cognitivo que se materializan los trabajos colectivos y la solidaridad entre los habitantes, que permiten garantizar por un tiempo el acceso a servicios públicos y construir un territorio con estándares mínimos de habitabilidad y dignidad. Así, tanto en el juego como en las situaciones descritas, los habitantes del barrio gestionan

<sup>13</sup> El “paroi” es un material de papel reciclado, que hace las veces de paredes temporales en las viviendas armadas en los primeros momentos por los habitantes de los barrios.

<sup>14</sup> Juego de mesa mencionado en el apartado metodológico.

<sup>15</sup> Nos referimos a grupos de interés en el caso de los grupos poblacionales en estos barrios, se dividen en: “Los del barrio”: son todos aquellos que están viviendo en el territorio. “Los del lote”: son todos los actores que invaden, venden o revenden los lotes. “Los de la autoridad”: son todos aquellos que representan la autoridad de la zona. Quienes utilizaron las fichas de juego para determinar el peso de cada rol en su territorio.

CUADRO 2. Distribución de recursos del grupo “Los del barrio”, Barrio El Oasis, Soacha

<i>Roles</i>	<i>Social</i>	<i>Cognitivo</i>	<i>Económico</i>	<i>Político</i>
Líder de cuadra	2	3	2	5
Estudiante del Sena	3	3	1	4
Maestro de construcción	9	7	5	4
Vendedora	4	5	2	5
Tendero	3	7	5	4
Maestro de construcción	8	8	5	4
Panadera	5	8	5	5
Tendero	14	16	5	4

*Fuente:* Elaboración propia.

CUADRO 3. Distribución de recursos del grupo “Los del barrio”, Barrio La Nohora, Villavicencio

<i>Roles</i>	<i>Social</i>	<i>Cognitivo</i>	<i>Económico</i>	<i>Político</i>
Señora de la tienda	6	2	3	2
Profesor	6	4	1	3
Enfermera	6	3	1	2
Alcalde	2	7	5	5
Presidente de JAC	3	4	2	4
Policía	2	4	2	4
Dueños de lote	3	6	6	2
Comisionista	3	4	7	3

*Fuente:* Elaboración propia.

los recursos que poseen de manera estratégica y compensan, en su cotidianidad, la escasez de elementos políticos y económicos.

Aspectos que confluyen con la experiencia de “los comunes” en Barcelona, que estudia múltiples casos para comprender las apuestas de estos espacios, considerados de resistencia frente a las nuevas propuestas de ciudad desde el urbanismo neoliberal, ya que:

los comunes son mucho más que una serie de recursos compartidos, y que siempre implican tres aspectos: *i*) un recurso común (common pool resource) capaz de satisfacer una necesidad; *ii*) una comunidad que comparte el recurso y a la vez lo mantiene; y *iii*) una acción de comunalizar (to common) que refleja el proceso social por el que el común se crea y reproduce (Cámara-Menoyo *et al.*, 2022: 5).

Lo anterior se asimila a los hallazgos sobre las decisiones y la distribución de recursos en nuestros estudios de caso, que enfrentan necesidades diferentes, pero son la motivación de su accionar, así como el interés en hacer sostenibles los procesos que les permiten dar solución a sus falencias y, por ende, generan un accionar conjunto que va adaptándose a cada territorio.

En cuanto a la distribución de recursos para los actores del grupo de interés de los del barrio en el municipio de Villavicencio es similar a la de Soacha, en donde los habitantes priorizan los recursos sociales para consolidar el asentamiento. Identificar los márgenes de libertad de los habitantes del barrio configura, para estos actores, la posibilidad de participar en los escenarios de toma de decisiones para administrar y construir el territorio. De esta manera, los asuntos como el abastecimiento de servicios o garantía de derechos dejan de ser un proceso monopolizado por la administración pública, y se transforman en arenas de interacción y decisión entre múltiples actores. En los cuadros 4 a 7 se observa la influencia que se evidenció en las mesas de juego por parte de los otros dos grupos de interés, “Los de la autoridad” y “Los del lote”, dentro de la construcción de dos asentamientos.

CUADRO 4. Distribución de recursos grupo “Los de la autoridad”, Barrio El Oasis, Soacha

<i>Roles</i>	<i>Social</i>	<i>Cognitivo</i>	<i>Económico</i>	<i>Político</i>
Narco	1	2	8	3
Líder de la olla	2	3	5	5
Policia	4	1	1	1
Presidente de JAC	4	4	0	3
Líder de grupo armado	5	5	4	3
Policia	1	3	0	2
Alcaldesa	3	1	7	8

*Fuente:* Elaboración propia.

CUADRO 5. Distribución de recursos grupo “Los de la autoridad”, Barrio La Nohora, Villavicencio

<i>Roles</i>	<i>Social</i>	<i>Cognitivo</i>	<i>Económico</i>	<i>Político</i>
Señora que cuida niños	11	7	6	6
Trabajador mecánico	5	7	5	4
Ama de casa	3	3	5	6
Jefe de pandilla	4	4	3	2
Policía	3	1	3	4
Policía	2	4	4	5
Fundador de manzana	3	6	7	6
Invasora	2	4	3	3
Vendedor de lotes	1	5	5	3

*Fuente:* Elaboración propia.

CUADRO 6. Distribución de recursos grupo “Los del lote”, Barrio El Oasis, Soacha

<i>Roles</i>	<i>Social</i>	<i>Cognitivo</i>	<i>Económico</i>	<i>Político</i>
Vendedora de lotes	6	3	2	1
Invasora	3	3	6	3
Vendedor de lote	3	3	6	5
Tierrero	4	4	9	3
Cuidadora de lote	7	1	2	3
Tierrera	1	1	4	6
Vendedor de lote	3	5	3	5
Lotería	2	3	5	4

*Fuente:* Elaboración propia..

CUADRO 7. Distribución de recursos grupo “Los del lote”, Barrio La Nohora, Villavicencio

<i>Roles</i>	<i>Social</i>	<i>Cognitivo</i>	<i>Económico</i>	<i>Político</i>
Revendedor	2	2	10	5
Loteador	5	4	5	3
Invasor	5	6	7	4

CUADRO 7. Distribución de recursos grupo “Los del lote”, Barrio La Nohora, Villavicencio (continuación)

<i>Roles</i>	<i>Social</i>	<i>Cognitivo</i>	<i>Económico</i>	<i>Político</i>
Presidenta de JAC	5	5	2	7
Pandillero	4	2	8	7
Paramilitar	1	2	3	1
Líder comunitaria	8	4	2	4
Mesera	3	6	1	3
Tendero	3	3	1	3
Ama de casa	4	5	0	3

*Fuente:* Elaboración propia.

Los resultados muestran que los urbanizadores ilegales, los tierreros y los impulsores de invasiones de suelo público o privado tienen el conocimiento y las herramientas para suplir la demanda de suelo y vivienda que existe entre las poblaciones socioeconómicamente vulnerables, en contraste con la capacidad de agencia que las alcaldías municipales han desplegado para solventar este problema:

Le dieron facilidades de pago, como ya la conocían [...] también a cuotas, pero mi mamá no les tenía una cuota fija, sino que ella trabaja y si tenía 50 mil les daba o 30 mil les daba, porque el señor era muy buena gente y ya mi mami consiguió una prefabricada y nos venimos a vivir ahí al Oasis cerca al caño (F. Ochoa, comunicación personal, 8 de marzo de 2022).

Ahí el papá de mi hija murió y me dieron una plata y con esa plata compré en 2 700 000 un lote esquinero [...] con lo que me dieron compré esto, gracias a Dios, ahí he ido construyendo [...] así fue como llegué al barrio la Nohora, y era lo más barato que podía encontrar (C. Ruíz, comunicación personal, 20 de octubre de 2022).

Estos actores ilegales muestran una capacidad de manejo y aprovechamiento en su beneficio de la situación de vulnerabilidad, en tanto que los actores gubernamentales no han desarrollado capacidades para adaptarse a las necesidades de las personas pobres en busca de vivienda. Así, los gestores ilegales de suelo se convierten en actores que ofrecen la oportunidad de acceder a un lote para construir una vivienda, un lugar de trabajo y una comunidad de vida. Los habitantes del barrio afirman que conocían la condición ilegal de los predios, aceptando las condiciones que estos agentes les plantearon para llegar al lugar y permanecer en

él y los defienden diciendo que los gestores ilegales han logrado lo que los gobiernos municipales y nacionales nunca han garantizado: suelo y condiciones para construir vivienda:

[...] era un dueño de veintialgo de manzanas: a él lo mataron aquí en San Antonio [...] se llamaba Don Juan. Muy bella persona, muy buena gente. Él dijo que a nosotros nos daban los lotes y que nos iba a dar 5 millones en material. Dijo a cada familia: “les voy a dar 5 millones en materiales para que hagan y cuando sea una casita se sienten a vivir ahí” [...] y en esa semana lo mataron. Él nos iba a colaborar, pero no lo dejaron (A. Rodríguez, comunicación personal, 21 de octubre de 2022).

[...] yo no conocía a Fetecua, pero lo que sí he visto es que en ciudadela Sucre a él lo tienen como si fuera un santo. Una vez entramos a una casa y tenían ahí un cuadro de la Virgen y al lado tenía el del señor Fetecua y le tenían veladoras y esas cosas [...] y hay gente que es así (D. Peña, comunicación personal, 8 de marzo de 2022).

En contraste, el rol de las autoridades estatales ha sido reactivo y negligente, pues, con pleno conocimiento de las invasiones que se daban en Altos de Cazucá y de la movilización de personas que hacían tanto los grupos de guerrilla como de paramilitares, sólo reaccionaban a la situación con medidas paliativas de acceso al agua o a la construcción de accesos viales. Por lo tanto, los barrios se consolidaron bajo la mirada impasible y la total inmovilidad de la administración municipal. Como lo confirma una servidora pública del municipio en los años que inician las invasiones en la Comuna 4 de Soacha:

Los funcionarios de la alcaldía diariamente iban a revisar las invasiones. Se ponían entonces en la tarea de buscar qué barrio era legal o ilegal. No encontraban personas desplazadas sino trabajadores [...] El comandante de la policía que acompañaba era una persona radical, que no tenía buen concepto de los movimientos políticos de izquierda, y los habitantes de los nuevos barrios le fueron cogiendo miedo. Este señor lideraba procesos en los que, con los funcionarios de la alcaldía, llegaban a incendiar las casas [...] Ante los constantes ataques, incendios provocados por los funcionarios de la alcaldía y por el comandante de policía, las personas, especialmente las venidas del barrio Policarpa, se empezaron a defender con palos piedras y fuego (B. Moreno, comunicación personal, octubre de 2021).

### **Socialización, aprendizaje desde la deliberación y la negociación**

El proceso de democratización abre la puerta para la creación de actitudes comunitarias que desarrollaran una conciencia política entre los habitantes del barrio. Cuando los habitantes del barrio reconocen la potencia de sus recursos, no abandonan el equilibrio ni la estabilidad temporal que han logrado alcanzar en sus asentamientos.

Por ello, el concepto de socialización a partir de la concertación en los barrios permite conocer el alcance que tienen las relaciones y los procesos de negociación que se llevan a cabo entre dos o más actores, mostrando los elementos que han aportado a la creación, consolidación y existencia actual de estos asentamientos.

Los resultados de la investigación muestran momentos de deliberación y negociación entre los habitantes del barrio para evitar que problemas en materia de servicios públicos o las posibilidades de desalojo derrumben la estabilidad que temporalmente han conseguido en el territorio.

CUADRO 8. Desempeño y rendimiento social en los casos estudiados

<i>Organizaciones</i>	<i>Soacha</i>	<i>Villavicencio</i>
Eficacia	Alto. Han conseguido la conexión a servicios públicos, el acceso a servicios sociales, el reconocimiento como actores de negociación con la alcaldía municipal y avanzan en los procesos de legalización de los barrios.	Alto. Han conseguido la conexión a servicios públicos, el acceso a servicios sociales, el reconocimiento como actores de negociación con la alcaldía municipal, sobre todo en las mesas de trabajo para la legalización de barrios.
Legitimidad interna	Medio. Los representantes comunitarios de barrios como Villa Mercedes y El Oasis son cuestionados en sus decisiones en el marco de negociaciones con la alcaldía municipal.	Alto. El trabajo desarrollado por los representantes comunitarios en el marco de las mesas de trabajo para la legalización de barrios les ha ganado gran credibilidad y gran respaldo de las comunidades de base.
Legitimidad externa	Alto. Son considerados interlocutores válidos y legítimos por parte de otras organizaciones sociales y de las autoridades municipales.	Alto. Son considerados interlocutores válidos y legítimos por parte de otras organizaciones sociales y de las autoridades municipales.
Aprendizaje	Social, sobre todo porque han aprendido como usar su capital electoral como moneda de cambio para acceder a servicios públicos y sociales y obras de infraestructura.	Social, sobre todo porque han aprendido a usar su capital electoral como moneda de cambio para acceder a servicios públicos y sociales y obras de infraestructura.
Rendimiento social	Estancado. Avanzaron mucho en los primeros años de gestación y consolidación de los barrios, pero han decrecido en su etapa de legalización de los asentamientos.	Alto. Su trabajo ha reportado no sólo mejoras reales de acceso a servicios públicos y sociales, sino una presencia muy activa con resultados tangibles en las actuales mesas de trabajo para la legalización de barrios, con gran sentido de realidad sobre el alcance de lo que es posible obtener por parte de la alcaldía municipal.

*Fuente:* Elaboración propia.



De esta manera, se muestra que la socialización aumenta el rendimiento social de los barrios como sistemas asociativos complejos. Demuestran ser eficaces como mecanismo de solución a las situaciones particulares de los asentamientos, convirtiéndose en dispositivos legítimos, ganando el interés de los múltiples actores que conforman el tejido social de la comunidad.

Por ejemplo, en el barrio la Nohora, deciden organizarse y planear la distribución del territorio:

A medida que iba llegando la gente cogía su lote, porque quedaron lotes vacíos [...] Nadie podía tomar más de uno, todos los lotes eran igualitos, de 8 x 16 [...] Durante el sector 1 y 2, nunca hubo peleas por lotes, porque el requisito principal era ser desplazado y se regía bajo un reglamento. Dijimos: 'si nosotros queríamos darle la pelea al gobierno, nosotros mismos tenemos que ser aplicados y no formar el desorden, porque si hacemos el desorden el gobierno dice venga para acá'. Entonces llegaba personería y confirmaban quiénes eran los que estaban acá (K. Holmes, comunicación personal, 21 de octubre de 2022).

Las dos primeras normas citadas en el testimonio tienen el ánimo de crear un principio de igualdad dentro del territorio y así evitar conflictos agudos dentro de la comunidad. El último intenta garantizar la existencia y permanencia del barrio, evitando posibilidades de desalojo al haber invadido un predio.

Sin embargo, las decisiones y los acuerdos a los que se llegan pueden cambiar:

[...] le voy a decir por qué: hubo una señora que no era desplazada, nosotros intentamos ayudarle entre todos a que la cobijaran como desplazada, pero ella cometió un error. Nosotros le dijimos que dijera que ella era de Mapiripan, le dimos todas las indicaciones, cuando fue a la personería no pudo responder la primera pregunta que le hicieron [...] Entonces le tocó salirse. Gracias a Dios, la señora está bien, tenía cinco niños y a nosotros nos daba lástima por eso (K. Holmes, comunicación personal, 21 de octubre de 2022).

También en estos procesos de socialización, por su naturaleza deliberativa y de negociación, se puede evidenciar un abandono, así sea temporal, de los acuerdos previamente establecidos entre actores. En el caso de La Nohora, los principios de distribución del suelo pueden alterar y generar nuevas actitudes comunitarias en la población, como abrir el territorio no sólo a personas desplazadas, sino a personas social y económicamente vulnerables.

En el barrio 13 de Mayo, del municipio de Villavicencio, observamos otro caso:

[...] al año de que empecé ahí fue lo del cuento de que iban a hacer lo del megacolegio, y teníamos que salir de ahí, que si no desalojábamos esa parte desalojaban todo el barrio;

entonces propusieron que la gente de estos lados diera dos metros en cada uno de los lotes, para ubicar a la gente que iba a salir de allá o si no nos iban a sacar a todos. Entonces, allá todos nos pusimos de acuerdo y dijimos que bueno, pero entonces hubo gente que dio los dos metros y hubo gente que no, por lo menos en la cuadra en donde yo vivo hay tres lotes, que son de cuatro metros, son los más pequeños, el resto es de 6 x 12 metros, el mío es uno de los que quedó en cuatro metros (O. Fuentes, comunicación personal, 20 de octubre de 2022).

Lo importante de estos casos es el proceso de socialización recíproca que toma lugar, en este caso se priorizó la garantía de vivienda para todas las personas que ya se habían asentado en el barrio, garantizando un espacio habitable para quienes tenían que dejar su lote, a pesar de no lograr el compromiso equitativo de todos los habitantes; es decir, se redefinieron las decisiones previas.

Los testimonios reflejan un proceso de negociación que ha permitido mantener el equilibrio dentro del territorio y la consolidación del proceso de producción del asentamiento, evitando conflictos mayores que afecten la calidad de vida que han logrado conseguir en las diferentes etapas.

La importancia de esta socialización radica en que los espacios de consensos son mucho más que escenarios donde ponerse de acuerdo: son espacios para construir o consolidar una identidad colectiva; para establecer puntos de encuentro y de discordia; para solventar discusiones; para disentir y para crear lazos de asociatividad y confianza, además de que a través de la internalización de los valores de cooperación, reciprocidad y tolerancia se puede contribuir a mejorar el rendimiento social del asentamiento.

### **Construcción de la gobernanza**

Los procesos de deliberación y negociación abren la posibilidad de establecer figuras y mecanismos que garanticen una representatividad colectiva del barrio para relacionarse con otros actores, garantizando su legitimidad frente a distintas autoridades institucionales.

En los casos estudiados, las condiciones de vida muy adversas de los habitantes de los barrios los empujan con más fuerza a tener un desempeño organizacional más eficiente y un rendimiento social mayor. Es importante para estos asentamientos fortalecer la cultura política de las organizaciones de base, para que en el proceso de socialización con otros actores sea eficiente en la consecución de resultados que beneficie la estructura de gobernanza del territorio. En el cuadro 9 se esbozan los mecanismos utilizados por los actores sociales en los dos municipios.

CUADRO 9. Mecanismos de coordinación, decisión y representación en los casos de Soacha y Villavicencio

<i>Mecanismo</i>	<i>Soacha</i>	<i>Villavicencio</i>
Instancia central de coordinación y decisión	Junta Directiva, Juntas de Acción Comunal de cada uno de los barrios	Junta Directiva, Juntas de Acción Comunal de cada uno de los barrios
Instancia de coordinación y membresía	Juntas de Acción Comunal	Juntas de Acción Comunal y Mesas de Trabajo para la Legalización de Barrios del Municipio de Villavicencio
Decisión	Consenso Activo	Consenso Activo
Mecanismos de socialización	Deliberación y negociación	Deliberación y negociación
Mecanismos de rendición de cuentas	Sí	Sí
Mecanismos de representación	Comunidad = 1 Representante = 1 voto El representante tiene un periodo de representación y puede ser reelegido.	Comunidad = 1 Representante = 1 voto El representante tiene un periodo de representación y puede ser reelegido.

*Fuente:* Elaboración propia.

Los relatos de los habitantes de los barrios también describen momentos de transformación, con la influencia de esa fuerza organizativa del colectivo, sus habilidades de la gestión y negociación. Esto se evidencia en la conformación de las diversas organizaciones de base, que representan intereses prioritarios, como el abastecimiento de servicios públicos, la construcción de equipamientos urbanos y la garantía de derechos en educación o salud:

[...] usted ve algunas Juntas de Acción Comunal y no manejan libros, no manejan informes, no manejan proyectos; [pero] ahorita en las juntas lo maneja usted con proyectos, si usted no tiene proyectos, no le van a dar plata o no le van a asignar recursos si no radica un proyecto [...] (O. Pérez, comunicación personal, 21 de octubre de 2022).

[...] actualmente soy presidente de Junta, siempre nos ha gustado ayudar, que gestionar mercados [...] inclusive esta estructura [oficina] se consiguió porque nosotros lo trabajamos, vino CHF internacional<sup>16</sup> nos reunió, nos hizo talleres de adultos, jóvenes y todos nos decían

<sup>16</sup> Organización internacional que trabaja en colaboración con comunidades de todo el mundo para generar cambios sostenibles que mejoren las vidas y los medios de subsistencia de las personas vulnerables. Hoy es conocida con el nombre de Global Communities.

qué necesitaban y concluimos que necesitábamos un espacio para nosotros en donde reunirnos y por eso CHF nos dejó esta estructura en la que estamos (F. Ochoa, comunicación personal, 8 de marzo de 2022).

Resalta el papel de las Juntas de Acción Comunal (JAC), a partir de las cuales se extienden las redes de gobernanza, interactuando con ONG, empresa privada o con instituciones municipales, con lo que se logra consolidar los barrios y poder gestionar otro tipo de procesos. Al crear una identidad colectiva, los actores se integran a la conversación sobre el manejo y la construcción de sus territorios. En la participación comunitaria, los habitantes del barrio “no son sólo una fuerza impulsadora para planificar el desarrollo de los servicios existentes, sino para desafiar su diseño en general” (Sorretino *et al.*, 2018: 36).

Se encontró también el interés en velar por la diversidad en sus comunidades, adaptándose según lo expresado por los grupos poblacionales:

[...] yo tengo un problema que vivía bravo, era el entretenimiento de los muchachos. Cuando yo entré de presidente había un polideportivo que dejaron en el plan. Entonces ese polideportivo el anterior presidente lo llamaba politierra y cuando yo entré lo llamé polibarro, porque hacía cualquier lloviznita y eso de una vez el barrial tan tremendo y ese es el único polideportivo que hay alrededor de estos barrios. Entonces yo logré en trabajo con la alcaldía [que] se le echara el pavimento [...] eso ha sido un logro (Y. Núñez, comunicación personal, 8 de marzo de 2022).

[...] Yo reciclo, hacemos jabones de arroz, de caléndula [...] Entonces yo aprendí que podía ponerme sostenible con mis emprendimientos. Ha sido duro, pero ya se conoce nuestra marca; ya saben que [la Fundación] Semillas tiene un emprendimiento; [...] Yo quiero, con todos esos murales, yo sueño llenando toda la Loma; porque yo quiero que haya un turismo comunitario acá, que le dé trabajo a los jóvenes que no tienen trabajo, y si no trabajamos con los pelados que necesitan pues se van a volver malos; son pelados que se van al norte a robar; se van al centro a robar, por eso es que se vuelven malos, porque el hambre llama (V. Pardo, comunicación personal, 10 de marzo de 2022).

Las fuerzas organizativas, además de generar redes de gobernanza que aumenten el rendimiento social dentro de los asentamientos para enfrentar crisis específicas, también fortalecen el desarrollo social de la población. A través de las relaciones entre actores se evidencia un sistema asociativo complejo por su nivel de heterogeneidad en origen, fines e itinerarios de acción colectiva, así como en la diferenciación funcional de los actores que las integran, que a la vez implica múltiples concepciones, motivaciones, intereses y problemas relativos al mejoramiento de

la calidad de vida en cada lugar, al acceso a servicios públicos y sociales y a la posibilidad de ser integrados a la “ciudad formal”.

Un caso similar es el de los espacios públicos de gestión ciudadana en la ciudad de Zaragoza, donde se estudian dos experiencias de gestión público-comunitaria al apropiarse de los centros sociales.

Como ya se ha señalado, los EPGC responden, en gran medida, a una demanda participativa. En tanto ciudadanos-miembros de una comunidad social y política (la ciudad), los actores intervinientes son conscientes de estar implicados activamente (en distintos grados: practican y se apropian del espacio) en la vida del centro social. En él se reconoce como válida toda una pluralidad y diversidad de usos y opiniones; la horizontalidad en la toma de decisiones suele ser una máxima comúnmente compartida, lo cual no supone dejar de lado la posible conflictividad derivada de diferentes opciones estratégicas, organizativas, políticas e ideológicas (Díaz *et al.*, 2021: 73).

En los casos de estudio, establecidas las organizaciones de base, estas encuentran la legitimidad para ingresar en los mecanismos de participación, ya que, una vez reconocidos y legitimados como organización y no como “barrios ilegales”, los habitantes entran en la disputa por la gestión y administración de sus territorios, a través de las interacciones con las autoridades del municipio.

### **Coproducción: La configuración colectiva del territorio**

La construcción de las figuras de representación que encapsulan los valores, necesidades y objetivos de la población, abre la posibilidad de gestionar la existencia, pervivencia y mejoramiento del asentamiento, a través de las relaciones entre la fuerza organizacional de los barrios y la institucionalidad en sus distintos niveles.

Para expresar las relaciones y los procesos de negociación que se llevan a cabo entre dos o más actores, en los casos estudiados, se usará el concepto de coproducción. Desde la ciencia política, este concepto explicita los escenarios de negociación constante entre las comunidades carentes de servicios y con poca garantía de derechos y las instituciones que están obligadas a garantizarlos.

Sin embargo, el tipo de coproducción que se despliega a través de los resultados de los casos guarda diferencias con lo propuesto desde la ciencia política, ya que se aparta de la concepción Estadocéntrica, donde este actor es quien propicia la interacción y define quiénes participan en la toma de decisiones, en qué marco decisional lo hacen y con qué finalidades.

De este modo, la coproducción permite entender las situaciones que los asentamientos han tenido que transitar para llegar donde están, sin intentar ser un concepto generalizador y homogeneizante respecto a quienes desarrollan la gestión de servicios y equipamientos de los territorios. Aquí la coproducción hace énfasis en las relaciones que se tejen en el territorio para dar solución a las situaciones problemáticas:

[...] aquí la que ha molestado harto y ha hecho por el barrio es la edil doña Milena [...] ella es la que se la ha jugado y ella es la que le ha dicho a la gente, por ella hay que dar el voto para ver si la votamos al consejo [...] ella peleaba aquí por el barrio y se ha echado enemigos por eso [...] el alcantarillado es prácticamente por ella, la pavimentada prácticamente por ella y sí porque ella aprieta la junta, ella acusa a la junta [...] por eso yo le he dicho a la gente por ella hay que votar a ver si la votamos al consejo [...] (M. Rubio, comunicación personal, 20 de octubre de 2022).

[...] El de la casita comunal, la casita comunal fue un proyecto con ACNUR de Naciones Unidas, hacíamos trabajo por alimento. Nosotros trabajábamos para hacer las vías, ahorita está bonito, uno abría las vías y le daban un mercado; teníamos unas huertas caseras con ACNUR. ACNUR ayudó mucho aquí con un señor Juan Carlos [...] nos enseñaron a plantar con las huertas caseras; teníamos cada uno huertas, nos dieron el abono [...] (C. Ruiz, comunicación personal, 19 de octubre de 2022).

La comunidad busca el apoyo de la institucionalidad para obras de mitigación de riesgo y obras de construcción de equipamientos de gran tamaño, en donde necesitan herramientas que no pueden obtener a través de los recursos que poseen. Usualmente la intervención estatal dentro de estos barrios se intercambia por el apoyo electoral, ya sea para reelecciones de funcionarios públicos del municipio o para lograr un nuevo puesto dentro de la estructura político administrativa de este.

Aspecto registrado en otros países latinoamericanos, como menciona en su tesis doctoral María Marta Maroto (2020) al realizar estudios de caso entre dos asentamientos informales de la Ciudad de Buenos Aires, la Villa 20 y Rodrigo Bueno, en el periodo 1990-2017.

Los intereses de la coalición gubernamental favorable al desarrollo urbano en el territorio donde se emplaza un asentamiento, y la capacidad de sus habitantes de articular su posición frente al Estado con actores e instituciones externas. En este marco, he sostenido que la decisión de incorporar integralmente un asentamiento informal es el resultado de una situación en la cual los intereses de la coalición desarrollista son altos y la comunidad es apoyada por una influyente red de aliados externos compuesta por agentes de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil. Bajo estas condiciones, la política de

incorporación selectiva surge como una “gridlock solution”, es decir, como la solución que le permite al gobierno destrabar el conflicto que le impide avanzar sus intereses asociados a proyectos de desarrollo urbano (p. 98).

En Soacha y Villavicencio, las personas del barrio esperan tener una interlocución directa e inmediata con los representantes políticos, lo cual les permite llegar a las esferas políticas tradicionales, como el concejo municipal o las alcaldías, y participar en las disputas por la gestión del territorio, además de agenciar soluciones rápidas para las problemáticas que se presentan en el asentamiento.

En Soacha nos compartieron esta experiencia al respecto:

[...] Aquí, por ejemplo, las calles se están arreglando, una parte la coloca la alcaldía y otra parte nosotros, la mano de obra, la escarbada, la enterrada de tubos, parte del pavimento y todo eso sale de nuestros bolsillos también porque queremos un futuro mejor tanto para nosotros, como para los que vienen detrás [...] (V. Osorio, comunicación personal, 8 de marzo de 2022).

[...] Independientemente nosotros sí, pues nos hemos enfocado en la línea ganadora por decirle algo... ha habido buena comunicación favorable con la alcaldía con las administraciones, si entonces pues el barrio ha sido beneficiado en ese sector, pavimentación, es uno de los barrios que se necesita de un apoyo, que se tapó la alcantarilla y acá una solicitud se está demorando 15, 20 o un mes, dos meses, allá máximo lo están solucionando en dos o tres días[...] (G. Pulgarín, comunicación personal, 9 de marzo de 2022).

En estos testimonios, la relación con la esfera política aparece como una alianza estratégica, de la cual la gente del barrio obtiene lo necesario para su bienestar y las autoridades públicas obtienen el apoyo electoral que necesitan para sus carreras políticas. En contraste con lo sucedido en Villavicencio, en donde lo que se busca es tener acceso más directo e inmediato a estas autoridades, en Soacha, la relación es meramente transaccional.

Los casos de estudio presentan la coproducción como concepto que desenmaraña los procesos relacionales y colectivos con los cuales estos territorios han logrado sobrevivir y emerger en el sistema urbano de las ciudades. Los procesos de coproducción existentes en los barrios estudiados reconocen el límite de acción de las autoridades y la capacidad de agencia que pueden lograr los habitantes sobre el territorio, lo que garantiza la participación democrática de los actores que confluyen en estos territorios y la desaparición de los linderos entre los sujetos que pueden participar y los que no en los asuntos de índole pública, como el aprovisionamiento y mejoramiento de servicios públicos, la

garantía de derechos como el acceso a suelo y vivienda, y la construcción de equipamientos urbanos que beneficien el bienestar de las poblaciones que viven en ellos.

### **Eficiencia de la gobernanza asociativa**

Como se ha mostrado hasta aquí, la construcción de los barrios en Villavicencio y Soacha se caracteriza por un avance progresivo y persistente por parte de las comunidades, en configurarse como un actor que puede intervenir y participar en las decisiones y acciones que se toman para organizar y administrar un territorio en particular. Todos los procesos que se desarrollan fueron mecanismos de gobernanza asociativa, en ausencia de mecanismos institucionales que les permitieran tramitar las necesidades, obtener los servicios e infraestructura que requerían y reclamar la realización efectiva de los derechos que la Constitución les otorga por su calidad de ciudadanos.

La gobernanza asociativa que se dibuja en estos barrios corresponde a liderazgos orgánicos que contrastan con la distancia de las instituciones estatales frente a estos. Este tipo de gobernanza ha logrado darle un sentido especial de empoderamiento a los actores, “lo que permite acercarse a una coordinación más horizontal entre múltiples actores de la sociedad e incluso entre la relación Estado-sociedad para organizar y administrar el territorio” (Natera, 2005: 5).

La efectividad y capacidad de esta gobernanza está en gestionar las necesidades particulares de los distintos territorios. No necesariamente se tiene una meta o un objetivo predeterminado, sino la visión de ir resolviendo poco a poco los múltiples problemas y necesidades que aquejan a las comunidades (Luna y Chávez, 2010). Así, los procesos asociativos expuestos en el apartado anterior han alcanzado niveles de eficacia y aceptabilidad al resolver situaciones problemáticas para los habitantes de los barrios:

[...] El frente de seguridad que se hizo cuando había guerra entre pandillas, se enfrentaban, por decir, Villa Sofía y San Fernando, entonces eh... se hizo como una reunión pues, con el frente de seguridad [...] Sí, llegaban y entonces llamar a la policía para que se fueran y se habló, y sí, eso fue inmediato; no era sino llamar y decir ya van a empezar a llegar y llegaba inmediatamente el camión y recogía los que había. Entonces ni siquiera chismosos había porque se los llevaban a todos, eso también fue muy chévere, lo que se hizo esa vez [...] (M. Camargo, comunicación personal, 9 de marzo de 2022).

[...] Como aquella no; ya ahorita tengo mi casa y yo siempre molesto por ese sector por lo que le digo, porque ese sector al estar a la orilla del caño no está legal, no estaba incluido. Ahorita estamos logrando que lo incluyan, y resulta que por eso no le instalaban



alcantarillado ni acueducto, este barrio no hace mucho tiene alcantarillado y acueducto, entonces no se lo instalaban porque estaban a la orilla del caño y el alcantarillado iba hacia el caño imagínese. Y entonces nos tocó pelear, yo peleé, yo molesté con otra vecina de ahí y logramos que metieran el alcantarillado y el acueducto [...] (O. Fuentes, comunicación personal, 20 de octubre de 2022).

Por lo tanto, la gobernanza asociativa les ha permitido construir un orden social a partir de acuerdos colectivos. Sin embargo, como todo proceso, este mantiene deficiencias. Se pueden identificar riesgos en los procesos de socialización y redefinición de las posturas que apuntan a construir las prioridades comunes dentro del barrio, ya que pueden transformarse en procesos de cooptación desde las esferas de poder de la representación ciudadana, de creación de clientelas, donde los políticos tradicionales conviertan a las comunidades en gestores de votos a cambio de obras o servicios.

También, hay riesgos en los procesos de representación de las comunidades, ya que pueden producir distanciamiento entre la comunidad y sus líderes una vez que estos últimos se ubican más cerca de la esfera de las autoridades. Esto ocurre por la renegociación que se produce cada vez que se debe alcanzar un acuerdo para resolver un problema, con pobres ejercicios de rendición de cuentas por parte de los representantes de los miembros de la comunidad a la que representan. Warren (2001) muestra que cuando los representantes comunitarios no tienen mecanismos de refrendación de la voluntad de sus comunidades, como el voto o el principio de mayoría, suelen tener una autoridad y legitimidad fácilmente cuestionables para actuar como “representantes” de sus grupos y organizaciones de base, lo que vulnera los acuerdos alcanzados en el marco de la representación comunitaria.

Si bien la gobernanza asociativa se erige como una alternativa posible y eficiente para crear redes de acuerdos colectivos, no es una perspectiva sin desajustes o equivocaciones para resolver problemáticas de acceso a servicios y garantía de derechos. Esto no supone un problema profundo para su aplicación; de hecho, reconocer sus desventajas permite afinarla, ajustarla, para que su implementación pueda ser más eficiente.

## **CONCLUSIONES: LECCIONES PARA LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LOS BARRIOS DE CONFORMACIÓN INFORMAL**

### **Reconocer la agencia de los habitantes del barrio**

Para que los procesos de gobernanza asociativa en los asentamientos de conformación informal sean posibles, se debe considerar a los habitantes de estos barrios

como actores con márgenes de libertad, abandonando la idea de que la vulnerabilidad socioeconómica es un principio de sujeción y coartación para los sujetos dentro del tejido social. La investigación mostró que los habitantes de los barrios, mediante recursos distintos a los económicos, han logrado conseguir suelo para construir una vivienda, negociar con actores institucionales la provisión de servicios y disputar la garantía de derechos en el territorio.

Reconocer la capacidad de agencia es un aporte clave para el estudio del desarrollo y profusión de los asentamientos informales en las ciudades. Así, los actores hacen consideraciones, examinan y valoran las opciones existentes de acceso al suelo dentro los mercados formales e informales. Comprender las lógicas de decisión de los sujetos permite entender cómo y por qué se consolida y perpetúa el sistema de producción informal del suelo y vivienda en el país.

### **La gente no busca solamente vivienda, sino suelo para construir su vivienda**

Los habitantes de los barrios de conformación informal no están sólo en búsqueda de vivienda donde hospedarse, lo que buscan es suelo que pueda ser transformado en una opción viable para desarrollar su forma de vida. Las identidades socioculturales creadas por las personas en la ruralidad viajan con ellos y configuran la noción de territorio que desean desarrollar en sus nuevos entornos. Encontrar una opción en donde el suelo sea construible y modificable a partir de las nociones de vida digna de las poblaciones configura uno de los criterios más importantes para preferir las ofertas de suelo informal sobre las que ofrece el mercado formal.

Tener una visión limitada sobre lo que las personas están buscando en el mercado de suelo puede provocar soluciones limitadas. De hecho, las políticas de vivienda de interés prioritario e interés social brindan alternativas de vivienda, pero ofrecen pocas opciones de suelo, en donde las personas en condición de pobreza y de informalidad puedan construir y desarrollar su forma de vida.

Debido al desconocimiento que tiene la institucionalidad acerca de los actores que ocupan los espacios, de la lógica de sus decisiones y de sus formas de vida, la política de vivienda no responde a las necesidades de la población que habita los espacios informales en las ciudades, lo que incentiva el surgimiento de las ofertas de los gestores informales, que comprenden lo que los sujetos están buscando, reconocen sus condiciones económicas, establecen múltiples opciones de pago, identifican los lazos entre las personas y el territorio, y ofrecen espacios en donde pueden materializar su identidad rural y la posibilidad de edificabilidad, pues distinguen las relaciones de solidaridad entre familiares que se gestan una vez que se crea un patrimonio.

### **Las autoridades deben aprender cómo hacer una gestión creativa, económica y solidaria**

Tanto el conocimiento sobre el mercado del suelo que poseen los gestores informales como la gestión que los habitantes del barrio despliegan para abastecer el territorio con servicios públicos pueden ser mecanismos de aprendizaje para las autoridades.

Las comunidades, a través de trabajo colectivo y solidario, crean alternativas que les permiten abastecerse de servicios públicos, al menos de manera temporal. La escasez de recursos económicos movilizó la capacidad creativa de los habitantes para abastecer los servicios en el barrio de manera paulatina. A medida que la población aumentaba, el territorio pedía una manera distinta de abastecimiento y los habitantes, a través de relaciones con grupos de interés fuera de su territorio y a través de la solidaridad, generaron otras soluciones temporales, hasta que la infraestructura estatal llegara a suplir las necesidades. Lo que se aprende de la autogestión que toma lugar en estos barrios es que las soluciones se construyen con el paso del tiempo.

### **Evitar la uniformidad y reconocer la estética de lo comunitario**

Las decisiones estéticas y creativas que se toman dentro de los barrios de conformación informal “son impresiones y sensaciones tangibles que los habitantes van dejando en el territorio” (Hernández, 2020: 71) con la intención de fortalecer la relación y cercanía entre los habitantes y el espacio. Las decisiones estéticas del espacio público pueden ser la materialización de relaciones o expresiones culturales que se gestan entre sujetos de la comunidad y van configurando una manera de estar y habitar el espacio.

Los planes de mejoramiento barrial o los planes de rehabilitación urbana, sin ser su intención, pueden estar generando una violencia simbólica en contra de los habitantes de los barrios de conformación informal, porque han sido estos los que han decidido la composición de los espacios dentro de su territorio y han decidido plasmar algunos de los rasgos culturales y sociales que los acompañan dentro del mismo. Por lo tanto, las intervenciones físicas estatales pueden emerger como un elemento de fractura dentro de los procesos de apropiación, organización y arraigo territorial de las comunidades. ☒

### **REFERENCIAS**

Cámara-Menoyo, Carlos, Josep Vivas-Elias, Ramón Ribera-Fumaz y Jorge León-Casero (2022), “Hacia una agenda urbana del común: Un estudio de caso de las reivindicaciones

- políticas de los comunes urbanos en Barcelona”, *EURE (Santiago)*, 48(143), DOI: <https://dx.doi.org/10.7764/eure.48.143.11>.
- Congreso de la República de Colombia, Ley 2044 de 2020, por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones (Colombia).
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (1976), III Censo Industrial 1970, Bogotá, División de Impresión DANE.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2018), Censo Nacional de Población y Vivienda.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2021), *Boletín Técnico: Gran Encuesta Integrada de Hogares. Trimestre octubre-diciembre 2020*, Gobierno de Colombia.
- Díaz Orueta, Fernando, María Luisa Lourés Seoane y Ion Martínez Lorea (2021), “Los espacios públicos de gestión ciudadana nuevas formas de gestión público-comunitaria en Zaragoza (España)”, *Gestión y Política Pública*, XXX(2), pp. 67-100, DOI: <https://doi.org/10.29265/gypv.v30i2.879>.
- Hernández-García, Jaime y Martha Inés Sierra-Moncada (2020), “Abordando la informalidad urbana desde el taller de diseño: Mejoramiento del espacio público en barrios populares de Bogotá”, *Estoa: Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca*, 9(17), pp. 107-125, DOI: <https://doi.org/10.18537/est.v009.n017.a06>.
- Herrle, Peter y Josefine Fokdal (2011), “Beyond the Urban Informality Discourse: Negotiating Power, Legitimacy and Resources”, *Geographische Zeitschrift*, 99(1), pp. 3-15, DOI: <http://www.jstor.org/stable/23226577>.
- Hooghe, Liesbet (2005), “Several Roads Lead to International Norms, But Few Via International Socialization: A Case Study of the European Commission”, *International Organization*, 59(4), pp. 861-898.
- Kreibich, Volker (2012), “The Mode of Informal Urbanisation: Reconciling Social and Statutory Regulation in Urban Land Management”, en Colin McFarlane (ed.), *Urban Informalities: Reflections on the Formal and Informal*, Londres, Routledge, pp. 149-170.
- Leydesdorff, Loet (1997), “The New Communication Regime of University- Industry-Government Relations”, en Henry Etzkowitz y Loet A. Leydesdorff (eds.), *Universities and the Global Knowledge Economy*, Londres y Washington, D.C., Pinter.
- Luna, Matilde y Carlos Chávez (2014), “Socialización, gobernanza y rendimiento social en sistemas asociativos complejos”, en Sara Gordon y Ricardo Tirado (coords.), *El rendimiento social de las organizaciones sociales*, Ciudad de México, UNAM-IIS, pp. 185-217.
- Maricato, Erminia (1997), *Habitação E Cidade*, 7a ed., São Paulo, Atual.

- Maroto, María Marta (2020), “La incorporación de los asentamientos informales a la ciudad: La tierra urbana como arena de contención política”, tesis doctoral, Instituto de Ciencia Política Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Matus, Carlos (2021), *Teoría del juego social*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Lanús.
- Natera Peral, Antonio (2005), “Nuevas estructuras y redes de gobernanza”, *Revista Mexicana de Sociología*, LXVI(4), pp. 755-791.
- Ostrom, Elinor (2000), *El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*, Ciudad de México, UNAM/Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, Vincent (1997), *The Meaning of Democracy and the Vulnerability of Democracies: A Response to Tocqueville's Challenge*, Michigan, University of Michigan Press.
- Pava, Andrea y Clemencia Escallón (2020), “Planeación y gestión espontánea en Bogotá: Informalidad urbana, 1940-2019”, *Revista Bitácora Urbano Territorial Volumen*, 30(1), pp. 75-89, DOI: <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.82586>.
- Pierre, Jon y Guy Peters (2005), *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Rabossi, Fernando (2019), “Los caminos de la informalidad”, *Sociología & Antropología*, 9(3), pp. 797-818.
- Roy, Ananya (2005), “Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning”, *Journal of the American Planning Association*, 71(2), pp. 147- 158, DOI: 10.1080/01944360508976689.
- Scharpf, Fritz W. (1997), *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview Press.
- Sorrentino, M., M. Sicilia y M. Howlett (2018), “Understanding Co-production as a New Public Governance Tool”, *Policy and Society*, 37(3), pp. 277-293, DOI: 10.1080/14494035.2018.1521676.
- Terhalle, Maximilian (2011), “Reciprocal Socialization: Rising Powers and the West”, *International Studies Perspectives*, 12(4), pp. 341-361.
- Torres, J. (2016), “Colombia: La singularidad de la política de vivienda en el desarrollo urbano”, en Michael Cohen, María Carrizosa y Margarita Gutman (eds.), *Hábitat en deuda*, Buenos Aires, Café de las Ciudades, pp. 205-292.
- Warren, Mark E. (2001), *Democracy and Association*, Princeton y Oxford, Princeton University Press.
- Yin, Robert (2005), *Case Study Research: Design and Methods*, Thousand Oaks, SAGE.

**María Isabel Noreña Wiswell** es profesora asociada e investigadora de la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Corporación Universitaria Minuto de Dios —Uniminuto, Bogotá, Colombia—. Doctoranda en Comunicación, Universidad de la Plata. Magíster en Investigación de Problemas Sociales Contemporáneos, de la Universidad Central de Bogotá. Comunicadora social/periodista de la Universidad Externado de Colombia. Entre sus líneas de trabajo se encuentran comunicación estratégica, estudios urbanos, interculturalidad y medio ambiente. Pertenece al grupo de investigación, comunicación, lenguaje y participación. Coordinadora del Grupo de Trabajo en Comunicación y Estudios Socioculturales en la Asociación Latinoamericana de Investigadores en Comunicación (Alaic); miembro de la Asociación Colombiana de Investigadores en Comunicación (Acicom). Premio Internacional Urban Communication 2023, de la International Association for Media and Communication Research (IAMCR).

**María Elena Botero Ospina** es directora del Centro de Estudios Urbanos (CEUS) y profesora asociada de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario en Bogotá, Colombia. Ph.D en Geografía de la Universidad de Varsovia; cuenta con maestría en Gestión y Análisis de Políticas Públicas por la Universidad de Ginebra; posgrado en Planeación Urbana y Regional y pregrado en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública en Bogotá, Colombia. Sus áreas de conocimiento involucran los temas de gobernanza, evaluación de política pública, desarrollo regional y local, y planeación urbana democrática y participativa. Como académica, desde 1990, es parte del cuerpo de profesores para pregrado y posgrado en las áreas de gobierno local y regional, planeación urbana y regional, desarrollo regional y local, y evaluación de política pública.