

Privatización del espacio público verde en la era neoliberal. El Club Tequendama en Cali, Colombia¹

Narváez-Muelas², Diego Armando

Privatización del espacio público verde en la era neoliberal. El Club Tequendama en Cali, Colombia¹

Revista Bitácora Urbano Territorial, vol. 29, núm. 1, 2019

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74858283012>

DOI: <https://doi.org/10.15446/bitacora.v29n1.69048>

Dossier Central

Privatización del espacio público verde en la era neoliberal. El Club Tequendama en Cali, Colombia¹

Privatization of green public space in the neoliberal era. The Tequendama Club in Cali, Colombia

Privatisation de l'espace public vert à l'ère néolibérale. Le Tequendama Club à Cali, en Colombie

Privatização do espaço público verde na era neoliberal. O Tequendama Club em Cali, Colômbia

Diego Armando Narváez-Muelas²

diego.a.narvaez@hotmail.com

Práctica Privada, Colombia

 <http://orcid.org/0000-0002-4718-5343>

Revista Bitácora Urbano Territorial, vol. 29, núm. 1, 2019

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Recepción: 26 Noviembre 2017
Aprobación: 08 Agosto 2018

DOI: <https://doi.org/10.15446/bitacora.v29n1.69048>

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74858283012>

Resumen: Desde finales de la década de 1980 las dinámicas de mercado que el modelo neoliberal ha incorporado en la gestión, organización y planificación de las ciudades han puesto en riesgo la permanencia del espacio público verde. Este ámbito de gran importancia para la calidad de vida ciudadana ha sido susceptible a transformaciones que vulneran el carácter de uso público de dichos lugares, lo que ha derivado en procesos de privatización, pérdida y mercantilización. En este marco, el presente artículo busca explicar, a través de un estudio de caso, cómo es privatizada un área verde pública en Cali por un reconocido Club en la década de 1990 y, con base en ello, se indaga cuáles actores y qué instrumentos promovieron la privatización del lugar. Para el análisis de este proceso se tiene como punto de partida el debate actual de los estudios urbanos críticos sobre la forma como el neoliberalismo ha moldeado las ciudades a favor de lógicas mercantiles, afectando los espacios colectivos que estructuran la ciudad, poniendo en evidencia tensiones urbanas referentes al control y usufructo del suelo urbano por cuenta, en este caso, de grupos con poder sociopolítico y económico.

Palabras clave: neoliberalización urbana, mercantilización, espacio público verde, desafectación, privatización.

Abstract: Since the end of the eighties, the market dynamics that the neoliberal model has incorporated in the management, organization and planning of cities have put at risk the permanence of green public space. This area of great importance for the quality of citizen life has been susceptible to transformations that violate the character of public use of these places, which has resulted in processes of privatization, loss and commodification. In this order, this article seeks to explain through a case study, how in the 1990s a public green area in Cali is privatized by a renowned club. Based on this, it is investigated which actors and instruments promoted the privatization of this place. For the analysis, this process has as its starting point the current debate on critical urban studies, in relation to the way in which neoliberalism has shaped cities in favor of mercantile logics, affecting the collective spaces that structure the city, putting Evidence of urban tensions concerning the control and usufruct of urban land for the account - in this case - of groups with sociopolitical power.

Keywords: urban neoliberalization, commodification, green public space, desafectation, privatization.

Resumo: Desde o final dos anos oitenta, a dinâmica do mercado de que o modelo neoliberal tem built-in de gestão, organização e planejamento das cidades, ter colocado em risco a permanência de espaço verde público. Esta área de grande importância para a qualidade de vida cívica tem sido suscetível a mudanças que violam o caráter de uso público desses lugares, o que levou à privatização e mercantilização perda. Neste sentido, este artigo procura explicar através de um estudo de caso, como na década de noventa uma área verde pública em Cali é privatizada por um clube reconhecido. Com base nisso, é investigado quais atores e instrumentos promoveram a privatização deste local. Para analisar este processo tem como ponto de partida o debate atual estudos urbanos críticos a respeito de como o neoliberalismo moldou as cidades em favor da lógica comercial, afetando espaços coletivos que estruturam a cidade, colocando evidências sobre o controle tensiones urbana e aproveitamento da terra-in urbana neste caso em nome de grupos com poder social e político.

Palavras-chave: neoliberalização urbana, mercantilização, espaço público verde, desaffectación, privatização.

Résumé: Depuis la fin des années 1980, la dynamique de marché que le modèle néolibéral a intégrée dans la gestion, l'organisation et la planification des villes met en péril la permanence des espaces publics verts. Ce domaine d'une grande importance pour la qualité de vie des citoyens a été sujet à des transformations qui violent le caractère d'utilisation publique de ces lieux, ce qui a conduit à des processus de privatisation, de perte et de marchandisation. Dans cet ordre, le présent article cherche à expliquer, à travers une étude de cas, comment un espace vert public à Cali a été privatisé par un club reconnu dans les années 1990 et, sur cette base, une enquête a été menée sur les acteurs et les instruments Ils ont promu la privatisation de la place. Le débat en cours sur les études urbaines critiques sur la manière dont le néolibéralisme a façonné les villes en faveur des logiques commerciales, affectant les espaces collectifs qui structurent la ville, a été pris comme point de départ pour l'analyse de ce processus. témoignent des tensions urbaines concernant le contrôle et l'usufruit des terrains urbains en tenant compte, dans le cas présent, de groupes dotés d'un pouvoir socio-politique et économique.

Mots clés: néolibéralisation urbaine, marchandisation, espace public vert, desaffectación, privatisation.

La importancia que reviste el espacio público para la sociedad ha permitido su incorporación en los debates académicos que articulan los estudios urbanos críticos en torno a los conflictos sociales, económicos y políticos generados por el neoliberalismo, y sus repercusiones en el territorio urbano. Desde hace tres décadas, el escenario urbano desigual y fragmentado que ha trazado la fase neoliberal ha tenido implicaciones sobre los espacios públicos de las ciudades, originando pugnas entre la naturaleza pública que los constituye y el interés por establecer las condiciones de acumulación del capital a partir del usufructo del suelo urbano. Esto ha conllevado a subordinar el uso y disfrute del espacio público a las lógicas del capital, favoreciendo el interés particular por encima del general.

Las transformaciones urbanas que presentan los bienes y el espacio público de la ciudad se materializan a través de un legado de marcos regulatorios, normativos y políticas institucionales establecidas con anterioridad, y que desmantela el modelo neoliberal. Esta fase da paso a nuevas infraestructuras y lugares que se orientan por dinámicas de consumo que legitiman la privatización del espacio público y la mercantilización de lo urbano. En el proceso de neoliberalización, la fase de desmantelamiento (parcial) es denominada destrucción creativa

porque produce cambios en lo institucional y espacial, impulsando un crecimiento económico orientado al mercado (Theodore, Brenner y Peck 2009).

Bajo las condiciones de acumulación y las relaciones sociales capitalistas que presenta la ciudad, las transformaciones urbanas serán apoyadas por los gobiernos municipales, los cuales optan por estrategias con capacidades innovadoras y emprendedoras. Esto va a significar un cambio en la forma de gobernar, pasando de un enfoque gestor a un modelo emprendedor que promueve la planificación y gestión de la ciudad en función del mercado inmobiliario y del capital (Harvey, 2007). Con esta forma de gobernanza urbana, las acciones que gestan los gobiernos locales tienen el apoyo de empresarios y políticos para el fortalecimiento de las actividades de desarrollo económico relacionadas con la producción e inversión. De esa manera, el suelo público y los bienes urbanos serán susceptibles de ser privatizados.

Con relación a este panorama, el presente artículo sostiene que en la década de 1990 el espacio público verde en Cali presentó transformaciones que provocaron la conversión de áreas públicas en privadas, afectando su carácter de uso público, vulnerando el derecho al libre acceso y a su disfrute. En ese sentido, se busca responder a la pregunta por cuáles actores y qué instrumentos promueven la conversión del espacio público verde planificado en espacio privado en Cali, con la finalidad de analizar cómo se lleva a cabo dicha transformación, y cuáles agentes operaron a favor de los lineamientos del mercado y de intereses particulares.

El artículo se estructura en cuatro acápite: primero, se propone el marco teórico analítico que centra la discusión en torno a la crítica del urbanismo neoliberal y las implicaciones socioterritoriales que este modelo ha ocasionado en las estructuras públicas de la ciudad. Igualmente, se expone un estado del arte que da cuenta de las transformaciones del espacio público en otras ciudades causadas por los procesos de neoliberalización. En el segundo acápite se ponen en contexto las generalidades del espacio público verde en Cali y la manera en que este ámbito se ha constituido. En el tercero se aborda el caso del Club Tequendama, con el cual se explica la forma en que determinados actores han operado a favor del interés económico, privatizando una zona verde pública en la ciudad. En el cuarto segmento se exponen las conclusiones.

Aproximación teórica: la neoliberalización del territorio urbano

Los principios que fundamentan el modelo neoliberal sostienen que los mercados abiertos, competitivos y desregularizados supondrán el método más eficiente para un desarrollo socioeconómico a nivel global. Inserto en este escenario, el territorio urbano se transforma en aras de establecer las condiciones para la acumulación del capital y la generalización de las relaciones sociales mercantilizadas (Calonge, 2015). En la actualidad, el neoliberalismo, como modelo político y económico, ha dominado en casi

todas las regiones del mundo. Asimismo, ha logrado insertarse como una categoría de análisis muy utilizada para comprender las implicaciones territoriales de la movilidad espacial del capital.

La importancia que atañe el proceso de neoliberalización del territorio en los estudios urbanos críticos corresponde al interés por explicar la forma en que este proceso no solo ha agudizado las desigualdades y la exclusión en las ciudades, sino en comprender las implicaciones socioespaciales que el patrón prevaleciente de acumulación del capital ha generado. De esa manera, la perspectiva epistemológica de esta área de estudio es fortalecida a través de diversas disciplinas como la sociología, la economía, la historia y el urbanismo. La geografía crítica, por ejemplo, ha sido una de sus mayores contribuyentes. Theodore, Brenner y Peck, (2009) y Harvey (2007) hacen parte de dicha escuela y han abordado el estudio del neoliberalismo desde una perspectiva urbana, siguiendo una estela explicativa y de análisis que proporciona elementos teóricos para entender las diferentes problemáticas sociales y físico espaciales que el proceso ha implicado en las ciudades.

En ese orden de ideas, comprender la mercantilización del desarrollo urbano y las transformaciones del espacio público a través del proceso de neoliberalización supone entender que, además del desmantelamiento de las instituciones estatales y la liberalización de los mercados financieros, el modelo neoliberal acarrea otros cambios sustantivos en la esfera socioespacial de la ciudad. Las implicaciones generadas por los procesos de neoliberalización se han plasmado en las estructuras económicas, sociales y territoriales de las metrópolis, lo cual sucede porque la ciudad y su espacio urbano ha pasado a convertirse en el lugar idóneo para la extracción de plusvalía y la generación de condiciones para la acumulación del capital.

Para Harvey (2007), la dinámica urbanizadora significa un proceso clave para la estabilización del capitalismo y ocurre porque el mercado inmobiliario funciona como un circuito secundario que puede absorber temporalmente los excedentes del capital. Por ende, es un instrumento importante para mantener la estabilidad del capital frente a los procesos productivos (circuito primario de capital) que están expuestos a condiciones de competencia extrema y que generan desajustes en los procesos de acumulación. De esta manera, la especulación inmobiliaria se convierte en uno de los mecanismos centrales para la estabilidad del capital en las ciudades del período neoliberal.

El circuito secundario reaparece por la tendencia recurrente del proceso de acumulación de caer en crisis de sobreacumulación, relacionado con el modo de valorización del capital fijo. Así, surge una especie de arreglo espacial que busca un relanzamiento del proceso de acumulación mediante nuevas relaciones geográficas que, a su vez, generan nuevas escalas espaciales (Rodríguez y López, 2011). Al respecto, Harvey (2007) asegura que los arreglos espaciales consisten en una especie de retraso de la circulación del capital mediante el movimiento del mismo a través del entorno construido. Es decir, movilizar grandes cantidades de capital fijo en forma de construcción de viviendas y de desarrollo de infraestructuras,

lo que permite que cada unidad construida adquiera valor con relación al resto de elementos. Esta forma de reproducción ampliada del capital es lo que el autor denomina “circuitos secundarios de acumulación, por oposición a los ciclos de acumulación convencionales” (Harvey, 2018, citado en Rodríguez y López 2011: 51).

Para Soja (2000, citado en Calonge, 2015), el escenario idóneo para el desarrollo de esta dinámica es un conglomerado urbano o una región metropolitana porque en ellos se puede organizar y articular la producción, y los mercados internacionalizados. Con base en el panorama que exterioriza esa forma particular de acumulación del capital, valdría preguntarse por los efectos que el proceso de neoliberalización del territorio acarrea sobre los espacios colectivos y las formas urbanas públicas que constituyen el patrimonio urbano. Este escenario complejo mostrará que las ciudades están viviendo nuevas formas de producción y gestión del espacio urbano como actividad económica (Borja y Muxí, 2001).

La mercantilización del espacio público

Desde principios del siglo XX, la relación constante entre el espacio urbano, y la tendencia a ser explotado o transformado es fruto de determinadas acciones de producción que no solo se dan en un momento dado –contexto neoliberal–, sino que es el resultado de la acumulación de un proceso histórico que se materializa como una construcción social. Según Lefebvre (1974, citado en Shields, 2011), para la sociedad contemporánea el espacio y la ciudad son elementos originados activamente, es decir, que la inserción del componente urbano en el concepto de espacio es clave en las relaciones de producción y reproducción de la fuerza de trabajo en las sociedades capitalistas avanzadas. En este sentido, a partir de las dinámicas sociales construidas en un tiempo y en un contexto social particular se formarán los escenarios de espacialidad, los cuales permiten comprender las formas de producción del espacio y sus transformaciones a través del tiempo.

La propensión por generar lucro y explotar comercialmente el suelo público urbano ha sido uno de los conflictos principales que ha presentado la ciudad en los últimos tiempos. Esto pone de manifiesto intereses privados y debilidades administrativas frente a la salvaguarda de la infraestructura colectiva de los ciudadanos. Según Márquez y Pradilla (2016), la propiedad comunal, es decir, la tierra pública, ha sido desde tiempos remotos un elemento subordinado a la forma dominante de las necesidades del capital. Para Oliveira (2015, citado en Márquez y Pradilla, 2016), las tierras estatales son resultado de diversas formas de violencias y luchas de las sociedades capitalistas a lo largo de la historia, cuya particularidad es que se constituyen como propiedad común o colectiva, aunque el Estado capitalista las considere como su patrimonio.

Para Márquez y Pradilla (2016) no es una cuestión novedosa que, en la actualidad, los bienes públicos del Estado sean mercantilizados, ya que estos han sido objeto de intercambio, negocio y usurpación por parte

de terratenientes desde la época de la independencia en los países de Latinoamérica. Sin embargo, los autores resaltan algo interesante a finales del siglo XX que tiene relación con el establecimiento del patrón de la acumulación del capital con intervención estatal, como el acelerador de la privatización y la mercantilización de lo público urbano, en aras de “facilitar el proceso de acumulación privada de capital asumido por los gobiernos democráticos y dictatoriales” (Márquez y Pradilla 2016: 7).

En el contexto latinoamericano, las zonas más susceptibles de ser privatizadas han sido los terrenos públicos que están localizados en áreas centrales. Según lo expresan Márquez y Pradilla (2016), estas atraen el interés para la circulación de mercancías y acumulación de capital como, por ejemplo, los centros históricos en proceso de revalorización turística. Es el caso de Ciudad de México, donde el orden urbano ha impugnado y depredado lo público a través de formas de privatización que se apoyan en medidas restrictivas, dispositivos de protección y explotación lucrativa del espacio público. Así, “el espacio disputado corresponde tanto a las áreas que tienen actualmente un alto valor histórico y patrimonial, entre las que destacan el Centro Histórico de la Ciudad de México” (Duhau y Giglia 2004: 268).

Un estudio de Low (2005) acerca de la Plaza de la Cultura en el centro histórico de San José de Costa Rica evidencia una forma de mercantilización de lo público a través de un rediseño urbanístico que privilegió el comercio turístico por sobre los usos cotidianos y culturales que le daban las personas que la frecuentan.

Generalidades del espacio público verde en Cali

La privatización de lo público en la ciudad no solo se ejemplifica a través del acceso a los derechos fundamentales de la salud, empleo y educación. La mercantilización de lo público trasciende las fronteras sociopolíticas de la sociedad y se localiza en el terreno socioespacial, donde se originan procesos de privatización que afectan los sistemas de transporte público, el acceso al agua, la vivienda, y el uso y disfrute del espacio público en la ciudad. Este último aspecto ha concentrado cambios importantes desde la década de 1990 con relación al manejo que el gobierno de Cali les ha dado a las zonas verdes de la ciudad.

Para esa década, un factor que incide en la mercantilización del espacio público verde está asociado, principalmente, a la existencia de una lógica privatizadora del mercado que se impone como mecanismo de estructuración de las relaciones sociales y que busca convertir lo urbano en un elemento lucrativo, suprimiendo cualquier referente de carácter colectivo en la ciudad (Velásquez, 2005). Otros factores que promueven la privatización del espacio público están asociados, por ejemplo, a la percepción de inseguridad que proyectan algunos espacios, sumado a su deterioro y abandono por falta de supervisión y mantenimiento de parte de las autoridades, lo que influye en la transformación de áreas públicas en espacios privados.

Hablar del espacio público verde es hacer referencia a las zonas verdes que existen en Cali, las cuales se caracterizan por la presencia de vegetación y porque su conformación se ha llevado a cabo a través de las cesiones obligatorias que los urbanizadores deben hacer a la municipalidad para destinar a vías, zonas verdes y servicios comunales. Proponer una descripción específica del espacio público, objeto de estudio en este trabajo, viene al caso porque son precisamente las áreas verdes de la ciudad las que, en el contexto de la neoliberalización, registrarán una tendencia cambiante y privatizadora que pone en riesgo su acceso libre, disfrute y uso como bien público.

La cesión obligatoria de tierra es un requisito estipulado en la Ley 88 de 1947 (Congreso de Colombia, 1947), procedimiento que se ha constituido como una norma para los urbanizadores que deben entregar a título áreas de tierra al municipio para ser destinadas a zonas verdes y vías. Esta medida busca garantizar la continuidad del espacio público en todo el territorio. En el caso de Cali, a pesar de que ha existido esta medida que exige a los constructores e inmobiliarias ceder el 12% de área total a edificar (cifra que ha ido variando) para destinar a espacio público verde, lo poco que se ha agregado al total de la ciudad ha sido mínimo y la calidad deficiente. Algunos datos relacionados con el Espacio Público Efectivo (EPE) en metros cuadrados por habitante muestra una variación mínima en las últimas tres décadas.

Año	Índice de Espacio Público Efectivo (EPE) en m ² por habitante (plazas, parques, zonas verdes)
1990-2000	≤ 2,4 m ²
2001	2,5 m ²
2011-2012	2,4 m ²
2014-2015	2,7 m ²
2016-2017	2,6 m ²

Tabla 1. Índice de EPE por habitante en Cali. 1990-2017

Fuente: elaboración propia con base en Fundación Corona (s.f.).

Para la Organización Mundial de la Salud (OMS), el índice de EP recomendado por habitante debería estar entre 10 m² y 15 m². Sin embargo, la ciudad presenta una disminución de su espacio público al mismo tiempo que un aumento de su población, lo que tiende a generar un efecto sobre el índice de EPE (El País, 2017). Para la década 1990 Cali tenía 2,4 m² de espacio público, muy por debajo de la cifra recomendada por la OMS, y sólo hasta 2014, una década después, se produce una mínima variación a 2,7 m² que, pasado dos años, disminuye a 2,6 m² (véase Tabla 1). No obstante, este índice ha logrado mantenerse por la adición de (nuevo) espacio para la ciudad, gracias a la implementación del Sistema de Transporte Masivo y proyectos de recuperación de espacio público.

Año	Espacio público (EP) generado (adición)
2012	303.007 m ²
2013	421.612 m ²
Estimación total generada de EP en Cali	724.619 m ²

Tabla 2. Adición de espacio público en Cali. 2012-2013

Fuente: elaboración propia con base en Fundación Corona (s.f.).

Entre los años 2012 y 2013 se generaron 724.619 m² de espacio público nuevo en Cali. Esta cifra que, en términos globales, no significa mucho, demuestra que, pese a las estrategias utilizadas (cesión obligatoria gratuita) para mantener un incremento del espacio público, existe poca rigurosidad por parte de la Administración municipal a la hora de aplicar la normativa, y vigilar que los urbanizadores y funcionarios públicos las cumplan con efectividad. De acuerdo con la oficina de Planeación Municipal las zonas de la ciudad que menos espacio público presentan son: el centro, las comunas 18 y 20 (zonas de ladera) y las comunas 15 y 16 (zona oriente) (El País, 2012).

El incremento y adición de espacio público efectivo para los años posteriores a 2000, como se expone en la Tabla 1 y en la Tabla 2, respectivamente, tendría relación con la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial, POT, del año 2000. Con la Ley 388 de 1997 se determina que las ciudades con más de un millón de habitantes deberán realizar un POT, con el propósito de establecer una herramienta técnica y administrativa que oriente la planificación, el desarrollo y el ordenamiento territorial (Congreso de Colombia, 1997). La necesidad de administrar el uso del suelo, la ocupación y el aprovechamiento del territorio en Cali queda consignada en el Acuerdo 069 de 2000 (Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2000).

Con este Plan de Ordenamiento Territorial, el sistema de espacio público para la ciudad se convierte en el elemento articulador y estructurante del territorio, cuyos objetivos buscaron crear, recuperar y conservar los espacios públicos de la ciudad, así como procurar que el índice de metro cuadrado por habitante se incrementara al recomendado por la OMS. Pese a ello, el proceso de recuperación y generación de nuevo espacio público ha sido un reto para los gobiernos municipales dada la capacidad técnica y operativa que este proceso implica.

Descripción	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Población total del Municipio	1,847,176	1,870,598	1,912,528	1,960,950	2,010,536	2,060,363	2,110,571
Densidad bruta	32.97	33.39	34.14	35.00	35.89	36.77	37.67
Población Comunas	1,804,254	1,818,811	1,851,483	1,885,059	1,922,633	1,984,499 ^a	2,027,166
Hombres	852,149	859,024	874,455	890,313	908,060	937,279	957,431
Mujeres	952,105	959,787	977,028	994,746	1,014,573	1,047,220	1,069,735
Densidad bruta	158.82	160.10	162.98	165.93	164.93 ^b	163.46	166.97
Población Corregimientos	38,122	38,675	39,496	40,338	41,194	42,069	42,650
Hombres	18,878	19,152	19,558	19,975	20,399	20,833	21,120
Mujeres	19,244	19,523	19,938	20,363	20,795	21,236	21,530
Densidad bruta	0.85	0.87	0.89	0.90	0.93	0.96	0.97
Población Áreas de Expansión	4,800	13,112	21,549	35,553	46,709	33,795	40,755

Tabla 3. Proyecciones de población y densidad en Cali. 1993-1999

Fuente: Alcaldía de Cali (2000).

En la década de 1990 la ciudad presentó un ligero incremento de su población, aproximadamente unos 300.000 habitantes, en un período de seis años, cifra que para el año 2000 representó un total de 2.110.571 de habitantes. De este total, se estima que, a cada habitante, le corresponderían en ese entonces 2,4 m² de espacio público efectivo.

El Club Tequendama. El camino hacia la privatización del espacio público verde

El Club Tequendama se localiza en el barrio Nueva Tequendama al suroeste de Cali, un sector residencial de estrato socioeconómico 4, clase media y perteneciente a la comuna 19. En 1972 se da inicio a la construcción de esta zona residencial que ofreció vivienda unifamiliar a trabajadores de la rama pública: profesores, funcionarios de las empresas municipales y de la alcaldía. En 1974 culmina la construcción del barrio a cargo de la Sociedad Financiera de Construcciones Pinski, FINANCO, propietario de los terrenos B y C que constituyen la segunda etapa del proyecto Urbanización Nueva Tequendama. Dentro de lo pactado en los diseños de la urbanización, se acuerda la construcción de un club para el disfrute de las personas residentes del lugar.

Una vez avanzada la construcción del barrio, por normativa urbana, el urbanizador debe entregar al municipio en calidad de cesión (Concejo Municipal Santiago de Cali, 1970) el 12% del terreno a urbanizar para vías y zonas verdes, un requisito necesario para avalar la construcción del proyecto residencial. FINANCO entrega al municipio, a título, un área de terreno de 23.059,80 m² adyacentes al club y destinadas a áreas verdes. Esta es dada en contrato de comodato por el municipio a la Corporación Club Tequendama, quien, por veinte años, se encargaría de su administración y mantenimiento.

Año	Condiciones urbanas	Explicación
1972	Aprobación del proyecto de urbanización Nueva Tequendama por la Oficina de Planeación Municipal.	Dentro de los planos de la urbanización se incluyen los diseños del Club para los habitantes del sector.
1974	Registro de derechos de dominio y posesión del Municipio sobre el área en cesión a través de la Escritura Pública No. 5900.	La sociedad constructora del proyecto FINANCO termina la construcción del Club social en un lote adyacente a la zona cedida al municipio como espacio público verde, la cual tiene un área de 23.059,80 m ² .
1974-1994	Contrato de comodato a veinte años	El comodante (municipio) entrega el área verde de 23.059,80 m ² al comodatario (Club Tequendama) para que este lo administre por el tiempo pactado en el contrato.
1994	Desafectación del área verde pública por medio del Acuerdo 02 de 1994.	Un particular solicita la desafectación de la zona verde al municipio.

Tabla 4. Proceso de privatización del espacio público verde del Club Tequendama

Fuente: elaboración propia a partir de Notaría Segunda de Cali (1972).

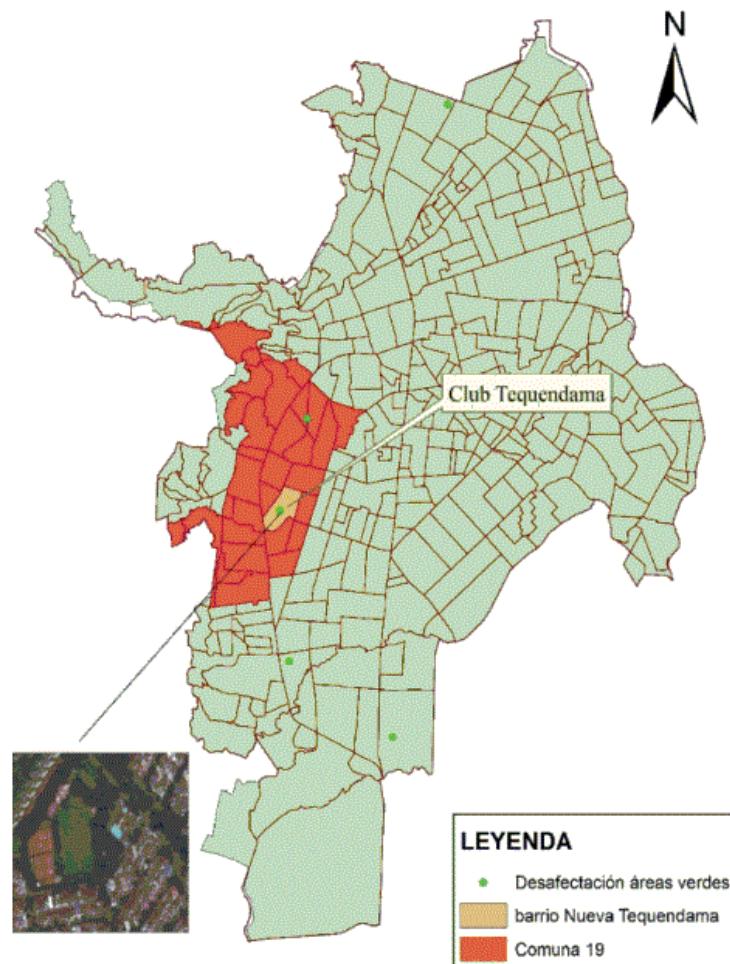


Imagen 1. Área urbana de Cali y localización del club Tequendama

Fuente: elaboración propia, 2017.

Año	Normas y disposiciones	Explicación
1970	Decreto 790	Reglamentaciones referentes a las áreas de cesión obligatoria para urbanizadores con destino a uso público y de competencia al municipio de Cali.
1970	Acuerdo 036	Creación del Fondo Rotatorio de Tierras urbanas encargado de administrar los bienes inmuebles municipales y, entre otras funciones, de dotar a la ciudad de los predios que requiere para vías, equipamiento colectivo y áreas verdes.
1978-1979	Acuerdo 050	Se crea la Corporación para la Recreación Popular, una entidad de economía mixta, de carácter público-privado que se encarga del mantenimiento y administración de los parques populares en la ciudad.
1989	Ley 9	Confiere la facultad al Concejo Municipal de desafectar (modificar) los bienes de uso público.
1990	Acuerdo 035	Se expide el estatuto de arborización y el manejo de las zonas verdes a cargo de la empresa de Aseo de Cali, Emsirva.
1991	Constitución Política. Artículo 63	Los bienes de uso público son inalienables, inembargables e imprescriptibles.
1995	Disposición	El Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente, DAGMA, asume el control y mantenimiento de las zonas verdes.
1997	Ley 388	Establece como mandato, a nivel nacional, que todos los municipios formulen sus respectivos POT. Define las normas urbanísticas estructurales y generales teniendo en cuenta el espacio público.

Tabla 5. Normativa y reglamentación urbanística del espacio público verde

Fuente: elaboración propia a partir de Notaría Segunda de Cali (1972).

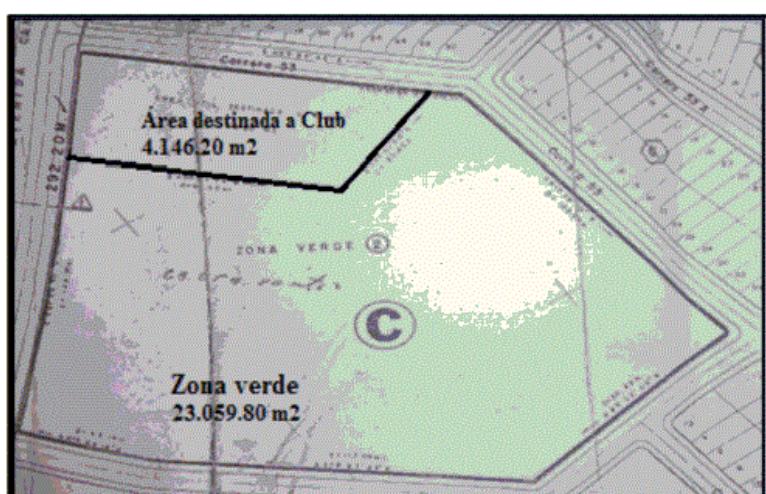


Imagen 2. Plano original del área del Club Tequendama y zona verde

Fuente: Notaría Segunda de Cali (1972).

En la Imagen 2 se observa que, tanto el terreno de cesión (zona verde) como el área destinada para el Club están localizados en el lote C. Igualmente, se identifica que 4.144,20 m² corresponden al área útil del Club y 23.059,80 m² a la zona verde pública que posteriormente será privatizada. El área verde entregada en comodato tuvo siempre la connotación de bien de uso público porque se había destinado desde su conformación para tal fin. Las directivas del Club, en el rol de comodatarios, debían mantener esta figura, sin embargo, se atribuyeron el derecho a disponer de un área pública para su interés particular vulnerando su naturaleza inicial.

Instrumentos de la privatización: el contrato de comodato y la desafectación

El contrato de comodato es una figura legalmente establecida en el Código Civil colombiano. A través de este, una de las partes entrega gratuitamente a la otra el uso de bienes e inmuebles con obligación de devolverlos al término del lapso pactado. La entrega en uso de los bienes públicos a entidades privadas para que fueran administrados en calidad

de comodato, por un tiempo estimado de hasta 20 años, constituyó una práctica frecuente del municipio desde mediados del siglo XX. La transferencia del derecho al uso y goce del bien público al comodatario se perfiló por más de tres décadas como el medio idóneo para reducir gastos asociados a los costos de administración, mantenimiento y conservación de estos lugares. La figura del comodato dejó en manos de las asociaciones no estatales y cooperativas la responsabilidad sobre los bienes públicos y zonas verdes de la ciudad. Un compromiso que debían ser asumidos directamente por el municipio o por las entidades creadas por este.

Si bien, autorizar el manejo de los bienes públicos a terceros aliviaba un poco la carga administrativa y presupuestaria que significaba para el gobierno local el manejo de sus bienes, esta situación otorgó en exceso de atribuciones al comodatario que empleaba discretamente para su beneficio e interés particular.

En el caso del Club Tequendama y la zona verde, otro mecanismo que alertó la tendencia privatizadora de este espacio se materializó a través del proceso de desafectación, un acto administrativo llevado a cabo por el Concejo Municipal sobre un bien de uso público que cambia su naturaleza pública cuando se le aplica dicha práctica. La desafectación es un procedimiento legal, sin embargo, las instrucciones que lo acompañan dejan entrever una serie de irregularidades e intereses particulares en su aplicación. En contraste con el caso Tequendama, el área verde privatizada, al constituirse como un bien de uso público amparado en la Constitución Política de 1991, es considerado un bien del Estado (Artículo 6), por tal razón, sería inalienable e imprescriptible (República de Colombia, 1991). Pese a esta condición, una vez terminado el contrato de comodato en 1994, el municipio, mediante el Acuerdo 02 del mismo año lleva a cabo la desafectación del área verde administrada por el Club. El objetivo de este procedimiento sería negociar la zona verde con las directivas y cambiar el uso de zona verde para convertirlo en propiedad privada (Concejo de Santiago de Cali, 1994).

La iniciativa y los argumentos expuestos por la Junta Directiva del Club para que el Concejo Municipal desafectara el terreno tenía un interés económico marcado que iba en detrimento del patrimonio público urbano representado en esta zona verde. Este modo de operar ponía por encima los intereses particulares de un grupo de privados y políticos sobre un espacio de naturaleza pública, al cual tenían derecho todos los ciudadanos. El proceso suscitó gran controversia en los medios, por un lado, porque se estaba vulnerando de forma tajante el derecho al espacio público y, por otro, debido a posibles irregularidades que rodearon la negociación del predio entre los concejales ponentes del proyecto para la desafectación y la Junta Directiva del Club. Las acusaciones de un posible soborno por parte de las directivas del Club a algunos concejales para agilizar el proceso y la no compensación del terreno pusieron sobre aviso a las autoridades que, después de un largo proceso judicial, lograron impedir la negociación de la zona verde.

Los datos obtenidos a partir de la revisión de los acuerdos municipales con relación al espacio público verde de la ciudad permiten establecer que

las desafectaciones registradas durante la década de 1990 se convierten en una pérdida sustancial de espacio público. Estas áreas desafectadas no tuvieron una compensación debida ni en terreno, ni en dinero, lo que advierte que hubo una violación clara de la normativa, poco control y vigilancia para su cumplimiento. Además, corrobora la idea del predominio, control y aprovechamiento económico que tienen determinados grupos sociales sobre el espacio urbano y los bienes públicos.

Año	Acuerdo Municipal N.	Cantidad de espacio público verde privatizado/transformado	Destino
1992	23	4.467,10 m ²	Centro de Diagnóstico Automotor del Valle
1994	02	23.059,80 m ²	Club Tequendama
1994	14	50.407,64 m ²	Urbanización Lili
1997	01	286,74 m ²	Vía pública-Hipermercado Éxito
2000	66	7.214,92 m ²	Urbanización Valle de la Ferreira
2005	166	4.699,92 m ²	Terminal de cabecera del SITM-Mio
Total m ²	82.921,2 m²		

Tabla 6. Desafectación y pérdida de espacio público verde en Cali. 1990-2005

Fuente: elaboración propia.

Los actores de la privatización: tensiones por el negocio de un área verde

Detrás la disposición administrativa es común encontrar determinados actores pertenecientes a la esfera estatal y privada. En este caso, los agentes partícipes de la privatización de la zona verde a cargo del Club tienen distintos niveles de agencia o alcance según la posición que ocupan en el proceso. En el plano local está el Municipio, figura estatal encargada de regular y proteger los bienes de la ciudad. Este desempeña una función importante por ser el organismo que representa y asume la titularidad del bien de uso público privatizado: la zona verde. El Municipio está conformado por otras dependencias que efectúan labores específicas en la ciudad. Cada entidad está a cargo de un ámbito importante que permite llevar a cabo la gestión de los recursos económicos, sociales, ambientales y políticos.

Un primer actor que interviene en la negociación del área verde es el Concejo de Cali. Este organismo público administrativo ligado a los asuntos de desarrollo social, económico y cultural estará representado por los concejales que tramitaron el proyecto de desafectación del área verde. La capacidad de agencia de los concejales será determinante a la hora de negociar el predio público con la Junta Directiva del Club Tequendama. Los concejales son arte y parte de la gestión urbana local, no solo porque poseen poder político, entendido como la capacidad para tomar decisiones, sino porque tienen vínculos o pertenecen directamente a la élite tradicional de la ciudad. Una clase social conformada por empresarios, terratenientes y accionistas financieros que representan el capital económico local, fortalecido a través de una estrecha relación con la política, mediante el intercambio de pactos y favores.

Otro actor partícipe y determinante del proceso es la Junta Directiva del Club Tequendama. Esta establecerá relaciones significativas con el poder político, creando un grado de dependencia hacia la capacidad de

acción de los concejales. La Junta tiene un alto nivel de participación en el proceso de desafectación del predio entregado en comodato por el municipio. La Junta estará constituida por Emiliano Cuellar (presidente), Aníbal Quiroz (gerente) y Carlos Esquivel (revisor fiscal). Ellos, en representación del Club, aunque no participan directamente del ejercicio político, sí establecen relaciones estrechas con algunos concejales de la Comisión del Plan y Tierras que votaron a favor del Acuerdo 02 de 1994 para desafectar el predio que venían usufructuando hasta ese momento (Concejo de Santiago de Cali, 1994).

Con estas relaciones bilaterales, los concejales y directivos del Club percibieron la desafectación como un negocio, un terreno que, al perder la vigencia como bien público, podría dar vía libre a un desarrollo comercial que les significaría mayores utilidades. Como se ha señalado, el negocio de compraventa de la zona verde entre la Junta Directiva del Club y el Concejo del Municipio se anula debido a una serie de irregularidades que rodearon el proceso de negociación y que son denunciadas años después de la transacción, las cuales generan un escándalo en los medios locales de comunicación (El Tiempo, 1996). Seguido de un proceso jurídico contra los actores involucrados por presunto caso de cohecho y falsificación de documentos (El Tiempo, 1998).

En una entrevista, Claudio Borrero, exconcejal y exdirector de la Oficina de Bienes e Inmuebles³ de Cali en la década de 1990, manifiesta que la relación entre el Concejo de la ciudad y las directivas del Club Tequendama estaba fortalecida por intereses comerciales porque en este lugar se pensaba construir un hotel de cinco estrellas:

Lograr desafectar este terreno tenía un marcado interés económico que iba en detrimento del patrimonio público urbano representado en esta zona verde y si vendieron los terrenos de la nueva Tequendama, Rodrigo Guerrero con nombre propio, a precio de huevo, a los Rodríguez Orejuela que iban hacer un hotel de cinco estrellas, que yo me tiré eso porque el primer día que yo llegué al cargo de Bienes e Inmuebles y me enteré que el club llevaba cinco cuotas de atraso se anuló el negocio, a la segunda cuota de atraso se daba por anulado el contrato de compra y venta y ellos llevaban cinco atrasos (Claudio Borrero, comunicación personal, 11 de mayo de 2017).

En ese orden de ideas, los actores principales que hacen parte del proceso de privatización del área verde son actores públicos y privados. En la esfera pública: la Oficina de Planeación, el Fondo Rotatorio de Tierras Urbanas y la Oficina de Bienes Inmuebles. En la esfera privada están la Junta Directiva del Club y los socios mayoritarios. En el ámbito político, el Concejo, los concejales y el alcalde. Esta pluralidad de actores ocupa durante el proceso de privatización diferentes posiciones, grado de influencia y poder de decisión. Su influencia es entendida como la capacidad de persuasión que tuvieron a la hora de proponer y apoyar la desafectación de la zona verde.

El poder de decisión de los agentes públicos en este proceso es representativo cuando se lleva a la acción, es decir, cuando se ejecuta o valida el Acuerdo 02 de 1994 que desafecta el área pública para ser negociada con los privados (Concejo de Santiago de Cali, 1994). Por

ejemplo, los agentes que representan la Junta Directiva del Club, si bien poseen un nivel de influencia alto porque son los que solicitan la desafectación, su poder de decisión con relación a la aprobación real de la desafectación es bajo, debido a la posición de dependencia en la que están frente a los concejales como actores con alto poder decisional. Aun así, se configura una interdependencia inequitativa de recursos entre los dos actores.

En síntesis, aunque la negociación se logra frenar, los implicados son absueltos (El País, 2014) y la connotación de espacio privado que adquiere el lugar compromete su uso y carácter, pero no la titularidad. Es decir que, por un lado, este espacio es privado en la práctica porque el uso y los servicios que presta son orientados para un grupo social en particular y no para la comunidad en general, dado que existen condiciones que restringen el acceso y tránsito. Por otro lado, el lugar continúa a cargo de una entidad privada que dirige su funcionamiento, lo que permite señalar que la titularidad del bien es lo único que hace alusión a lo público, pues el predio sigue perteneciendo al municipio, atributo que sólo queda plasmado en el papel.

Conclusiones

La presente investigación permite señalar que el Club Tequendama constituye un caso ilustrativo no solo de la privatización del espacio público verde, sino de los bienes de uso público de la ciudad de Cali, como el resultado del interés de grupos sociopolíticos por explotar y sacar provecho del suelo urbano. Asimismo, el estudio revela que las disposiciones en materia de cambios de uso del suelo público y gestión por parte de la municipalidad ha respondido, principalmente, a los intereses de la élite económica y política, más que a las necesidades colectivas de la ciudadanía. En torno a esto se evidencia que la gestión y el mantenimiento de lo público urbano (zonas verdes, parques recreativos, bulevares) ha estado administrado por particulares y/o asociaciones de economía mixta público-privadas desde la década de 1970, situación que ha llevado en repetidas ocasiones a que actores privados en su rol de comodatarios de los bienes públicos de la ciudad vulneren la naturaleza pública que los constituyen.

Paralelamente, un segundo hallazgo está relacionado con el papel de la municipalidad y la protección del espacio público. La posición tolerante del municipio (Concejo, autoridades políticas y administrativas) frente a las desafectaciones de las zonas verdes realizadas en la ciudad sin una compensación respectiva deja ver el desinterés del gobierno local, el poco control y la ausencia de una normativa clara con respecto a la preservación de los bienes de uso público.

En tercer lugar, se identifican los actores que promueven la conversión del espacio público verde en espacio privado en la década de 1990. Estos agentes de la privatización están representados por individuos que ostentan posiciones o cargos burocráticos y políticos que les permiten ejercer poder de decisión frente a disposiciones urbanas y civiles.

Asimismo, se reconoce otro conjunto de individuos que está representado por directivos, gerentes y particulares con capacidad económica para ejercer presión frente a las decisiones de orden urbano. En este proceso, los actores utilizan dos instrumentos para consolidar la privatización del espacio público verde en la ciudad: el contrato de comodato y la desafectación.

Finalmente, la tendencia a la mercantilización de lo urbano en Cali no solo se evidencia a través del usufructo comercial de las estructuras colectivas hasta el punto de privatizarlas, sino, a partir de lo que autores como Harvey (2007) denominan como estrategias de regeneración urbana, que estimulan la inversión económica para la creación de nuevos espacios para el consumo en la ciudad como los centros comerciales y los parques temáticos. Los gobiernos locales apuntan a transformar los espacios públicos y generar nuevas geografías comerciales con recursos privados que, según López (2002), terminan destinándose para la construcción de espacios para el consumo.

Referencias

- ALCALDÍA DE CALI. (2000). Cali en cifras. Cali: Departamento Administrativo de Planeación Municipal.
- BORJA, J. y MUXÍ, Z. (2001). “Centros y espacios públicos como oportunidades”. *Perfiles Latinoamericanos*, 19: 115-130.
- CALONGE, R. F. (2015). “Neoliberalización del territorio y movilidad urbana, una agenda de investigación”. *Territorios*, 32: 133-156.
- CONCEJO DE SANTIAGO DE CALI. (1994). Acuerdo 02 de 1994. Consultado en: http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Acuerdos/acuerdos_1994
- CONCEJO MUNICIPAL SANTIAGO DE CALI. (1970). Acuerdo 36 de 1970. Consultado en: http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Acuerdos/acuerdos_1970
- CONGRESO DE COLOMBIA. (1947). Ley 88 de 1947. Consultado en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Leyes/1630215?fn=document-frame.htm%24f=templates%243.0>
- CONGRESO DE COLOMBIA. (1997). Ley 388 de 1997. Consultado en: http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN MUNICIPAL. (2000). Acuerdo 069 de 2000. Consultado en: <http://www.cali.gov.co/documentos/116/acuerdo-069-del-2000/>
- DUHAU, E. y GIGLIA, A. (2004). “Conflictos por el espacio y orden urbano”. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 56: 257-288. Consultado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31205601>
- EL PAÍS. (2012, octubre 29). “En Cali por cada ciudadano hay 2,46 metros de espacio público”. *El País*. Consultado en: <https://www.elpais.com.co/cali-en-por-cada-ciudadano-hay-2-46-metros-de-espacio-publico.html>

- EL PAÍS. (2014, septiembre 1). "La mala hora del Concejo". El País. Consultado en: <http://historico.elpais.com.co/paisonline/calionline/notas/Junio012003/3A01N1.html>
- EL PAÍS. (2017, agosto 28). "Disminuye la cifra de espacio público por cada habitante de Cali". El País. Consultado en: <https://www.elpais.com.co/cali/disminuye-la-cifra-de-espacio-publico-por-cada-habitante-de.html>
- EL TIEMPO. (1996, octubre 26). "En el club Tequendama hay \$ 150 millones perdidos". El Tiempo. Consultado en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-565533>
- EL TIEMPO. (1998, julio 10). "Confirman juicio en caso Tequendama". El Tiempo. Consultado en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-834958>
- FUNDACIÓN CORONA. (s.f.). Base de datos. Consultado en: <http://ciudatos.com/datos>
- HARVEY, D. (2007). Espacios del capital, hacia una geografía crítica. Madrid: Akal.
- LÓPEZ, R. (2002). "La vitalidad del espacio público urbano en riesgo: Implicaciones urbanísticas de la creciente concentración en enclaves de la actividad comercial". Revista Distribución y consumo, (12): 25-40.
- LOW, S. (2005). "Transformaciones del espacio público en la ciudad latinoamericana: cambios espaciales y prácticas sociales". Bifurcaciones, 5: 1-14. Consultado en: <http://www.bifurcaciones.cl/005/Low.htm>
- MÁRQUEZ, L. y PRADILLA, E. (2016). "La privatización y mercantilización de lo urbano". Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, ponencia presentada durante el III Seminario Internacional La ciudad latinoamericana entre globalización, neoliberalismo y adjetivaciones: lecturas críticas, octubre 11 al 13.
- NOTARÍA SEGUNDA DE CALI. (1972). Escritura Pública No. 5900 de 1972. Cali, documento inédito.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. (1991). Constitución Política de Colombia 1991. Consultado en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>
- RODRÍGUEZ, E. y LÓPEZ, I. (2011). "Circuitos secundarios de acumulación y competitividad territorial". Viento Sur: por una izquierda alternativa, 116: 49-57.
- SHIELDS, R. (2011). The production of space, Lefebvre, love & struggle. Spatial dialectics. Londres, Nueva York: Routledge.
- THEODORE, N., BRENNER, N. y PECK, J. (2009). "Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados". Temas Sociales, 66: 1-12. Consultado en: <http://www.sitiosur.cl/publicacionescatalogodetalle.php?PID=3532>
- VELÁSQUEZ, F. (2005). "El espacio público en Cali: del mito purificador del civismo a la privatización de la vida urbana". En: G. Murillo y V. Gómez (comps.), Redefinición del espacio público, eslabonamiento conceptual y seguimiento de las políticas públicas en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes, pp. 121-138.

Notas

- 1 El presente artículo es el resultado de la tesis de Maestría en Estudios Urbanos 2015-2017 de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Ecuador, la cual lleva por título Privatización del espacio público verde en el contexto del urbanismo neoliberal: el caso del club Tequendama en Cali (1992-1999).
- 2 Licenciado en Historia y Magíster en Estudios Urbanos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO, Ecuador.
- 3 Actualmente denominada Subdirección de Recurso Físico y Bienes Inmuebles, cuya responsabilidad es organizar, administrar, vigilar, controlar y registrar los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio de Santiago de Cali tanto fiscales como de uso público, y adoptar los mecanismos necesarios para garantizar la protección y buen uso de los mismos.

Información adicional

Cómo citar este artículo: NARVÁEZ MUELAS, D. A. (2019). “Privatización del espacio público verde en la era neoliberal. El Club Tequendama en Cali, Colombia”. Bitácora Urbano Territorial, 29 (1): -130.