

Papeles de Coyuntura

MAESTRÍA EN GESTIÓN URBANA



ISSN 1900-0324 / (2020 Enero-Diciembre)

**GESTIÓN URBANA Y DEL
TERRITORIO A LA LUZ DE
LOS ODS**

46

Presidente
Olinto Eduardo Quiñones Quiñones

Rectora
Ángela Bernal Medina

Director de Publicaciones y Comunicación Gráfica
Rodrigo Lobo-Guerrero

Director de Investigaciones
Mauricio Hernández Tascón

Coordinador General de Publicaciones
Diego Ramírez Bernal

Decana Facultad de Arquitectura y Artes
Patricia Farfán Sopó

Director Maestría Gestión Urbana
Carlos Augusto Moreno Luna

ISSN
1900-0324
Edición nro. 46
Enero - Diciembre 2019

Editor
César Eligio-Triana

Editor invitado
Carlos A. Moreno-Luna

Corrección de estilo
John Farfán

Diseño y Diagramación
Juanita Castillo Aguirre
Departamento de Publicaciones y Comunicación Gráfica
de la Universidad Piloto de Colombia

Imagen de portada
Photo by **Silvia Trigo**



Atribución - No comercial - Sin derivar: Esta licencia es la más restrictiva de las seis licencias principales, sólo permite que otros puedan descargar las obras y compartirlas con otras personas, siempre que se reconozca su autoría y al sello editorial pero no se pueden cambiar de ninguna manera ni se pueden utilizar comercialmente.

La obra literaria publicada expresa exclusivamente la opinión de sus respectivos autores, de manera que no representan el pensamiento de la Universidad Piloto de Colombia. Cada uno de los autores, suscribió con la Universidad una autorización o contrato de cesión de derechos y una carta de originalidad sobre su aporte, por tanto, los autores asumen la responsabilidad sobre el contenido de esta publicación.

Comité editorial

Andrés Valverde Farré

Máster en Termoenergética Industrial e Ingeniero Industrial de la Universidad Central de Las Villas. Programa en Gestión Directiva de la IE Business School (Madrid). Máster en Derechos Humanos, Paz y Desarrollo Sostenible de la Universidad de Valencia.
andres-valverde@unipiloto.edu.co

César Eligio-Triana

Magíster en Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia. Arquitecto, Universidad Católica de Colombia.
cesar-eligio@upc.edu.co

Carlos Augusto Moreno Luna

Doctor en Ciencia y Tecnología Ambiental de la Universidad Autónoma de Barcelona, España. Maestría en Políticas Urbanas y Ordenamiento Territorial, Instituto de Urbanismo de Lyon (Universidad Lumière Lyon II) de Francia.
Economista, Universidad Externado de Colombia.
carlos-moreno1@unipiloto.edu.co

Ivonne del Rosario Martínez Clavijo

Maestría en Diseño Urbano de Pratt Institute, Magíster en Gestión Urbana y Arquitecta de la Universidad Piloto de Colombia.
ivonne-martinez@unipiloto.edu.co

José Ricardo Villar Uribe

MSc. Global urban development and planning de la University of Manchester, (UK).
Arquitecto, con especialización en Diseño urbano.
jose-villar@unipiloto.edu.co

Melba Rubiano Bríñez

Candidata a Doctora en Geografía, convenio UPTC-IGAC, Magíster en Planeamiento Urbano y Regional del Instituto de Pesquisa y Planeamiento Urbano y Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro, IPPUR/UFRJ. Economista, Universidad La Gran Colombia.
melba-rubiano@unipiloto.edu.co

Patrick Durand Baquero

Maestría en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana y Licenciado en Filosofía y Letras de la Universidad de La Salle.
patrick-durand@upc.edu.co

Patricia Farfán Sopó

Master of Architecture, McGill University. Especialización en Administración de la Educación a Distancia de la Universidad Autónoma de México Distrito Federal. Especialización of Business de University of Toronto y Arquitecta de la Corporación Universidad Piloto De Colombia
pfarfan@unipiloto.edu.co

EDITORIAL

Estado, Territorio y Desarrollo.
Gestión del territorio: estrategias de adaptabilidad al cambio
a la luz de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Carlos Moreno-Luna
César Eligio-Triana

8

ARTÍCULOS

Transformaciones urbanas y dinámicas socio-espaciales:
Las trayectorias residenciales y tendencias de movilidad
espacial de las familias en Bogotá

Angela Paola Briñez-Jimenez

20

Ciudades andinas y cambio climático. El caso de
Popayán

Ana María Osorio Guzmán
María Isabel Mazorra
Jhonny Alexis Velasco
Óscar David Munõz

64

Energía eólica e desenvolvimento no semiárido baiano

Sofia Rebouças Neta Pereira
Antonio Angelo Martins da Fonseca

92

Metodología de diseño participativo de paisajes seguros.
Estudio de caso Popayán, Cauca

Sandra Patricia Artunduaga
Lina Fernanda Samboni Bolaños
Hiago Batista Passos
Gary Polanco Angel

124

Tensiones legislativas y discursos de los actores en el marco de la restitución de tierras en Colombia: una pugna entre el Estado y las víctimas

Karen Nathaly Carmona-Romero
Andrea Carolina Orozco-Villabona

154

Propuesta de un modelo para la aplicación de las plusvalías en el municipio de Popayán

Andrea C. Guevara-Muñoz

190

Das insurgências urbanas: Ouvidor63, São Paulo, Brasil

Isabella Nascimento
Clovis Ultramari

228

Caracterización de la población ciclista de la ciudad de Popayán

Claudia Liceth Fajardo-Hoyos
Laura Catalina Muñoz-Pabón
Daniel Antonio León-Blanco
Andrea Zemanate-Chavez

264

Fragmentação socioespacial, mobilidade urbana e cotidiano na
Bahia, Brasil

Rizia M. Mares
Arthur M. Whitacker

304

Ensino superior a distância e justiça espacial no estado da
Bahia, Brasil

Marialda da Silva Brito Nascimento
Antonio Angelo Martins da Fonseca

328

DESDE EL AULA

La Avenida Caracas en Bogotá, sus problemas urbanos y sociales.
Esquema de recuperación formal-funcional.

Juan-Felipe Aldana-García
Ana María Yela-Pérez

360

Estado, Territorio y Desarrollo. Gestión del territorio: Estrategias de adaptabilidad al cambio a la luz de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

State, Territory and Development
Territory management:

Change Adaptability Strategies in Light of the
Sustainable Development Goals (SDGs)

Carlos Moreno-Luna¹
César Eligio-Triana²

Universidad Piloto de Colombia, Bogotá (Colombia)
Maestría en Gestión Urbana

La tercera edición del *Seminario Internacional Estado, Territorio y Desarrollo* (III SETED) se llevó a cabo del 23 al 26 de septiembre de 2019 en la Universidad Piloto de Colombia en la ciudad de Bogotá. Esta nueva versión del evento fue organizada por el programa de Maestría en Gestión Urbana (MGU) y la Facultad de Arquitectura y Artes de la Universidad Piloto de Colombia, junto con Grupo de Investigación Estado, Territorio y Desarrollo (LESTE) de la Universidad Federal de Bahía y contó con el apoyo de la red de Universidades de ONU-Hábitat y ONU-Hábitat.

¹ Doctorado en Ciencia y Tecnología Ambientales de la Universidad Autónoma de Barcelona. Maestría en Políticas Urbanas y Ordenamiento Territorial, Instituto de Urbanismo de Lyon (Universidad Lumière Lyon II) de Francia. Economista, Universidad Externado de Colombia.

carlos-moreno1@unipiloto.edu.co

² Magíster en Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia y Arquitecto, Universidad Católica de Colombia.

[Par evaluador](#) reconocido por Colciencias e investigador Junior (2015-2019). Docente e investigador Universidad Católica de Colombia y Universidad Piloto de Colombia

Representante [Andes Norte](#), [Asociación de Revistas Latinoamericanas de Arquitectura \(ARLA\)](#).

[Google Scholar](#), [Orcid](#)

cesar-eligio@upc.edu.co;cesareligioarq@gmail.com

Cómo citar

Moreno-Luna C. y Eligio-Triana C. (2019). Estado, territorio y desarrollo. Gestión del Territorio: Estrategias de adaptabilidad al cambio a la luz de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). *Papeles de Coyuntura* 46, 8-16. Recuperado de: <http://repository.unipiloto.edu.co/handle/20.500.12277/9020>

Como antecedentes a esta edición, entre el 4 y 6 de junio de 2012 el Grupo de Investigación: Estado, Territorio y Desarrollo (LESTE), vinculado al Programa de Posgrados y al Departamento de Geografía de la Universidad Federal de Bahía, organizó el *Seminario Internacional "Estado, Territorio y Desarrollo: Contradicciones, desafíos y perspectivas"*. La segunda edición del Seminario se realizó en la ciudad de Santiago de Compostela entre el 1 y el 3 de julio de 2015. Esta fue organizada por el Grupo de Investigación Análisis Territorial de la Universidad de Santiago de Compostela, el Grupo de Investigación Estado, Territorio y Desarrollo (LESTE) de la Universidad Federal de Bahía y el Grupo de Investigación Geografía y Movimientos Sociales de la Universidad Estatal de Feira de Santana.

En la trayectoria del Seminario Internacional Estado, Territorio y Desarrollo (SETED), se han debatido los procesos de transformación territoriales contemporáneos, los temas del gobierno de los territorios, las transformaciones tecnológicas y las profundas

mudanzas que están produciendo las sociedades contemporáneas que obligan a un replanteamiento de la manera en que nos relacionamos con el territorio. En la tercera edición el tema central fue el "El territorio y la adaptabilidad al cambio a la luz de los ODS".

En este sentido y de acuerdo con cifras de las Naciones Unidas, a 2018 el 55% de las personas viven en centros urbanos y se espera que para el año 2050 esta cifra alcance al 68%. Según las Naciones Unidas, Latinoamérica hoy en día cuenta con una población urbana de alrededor del 81%. (UN-Hábitat, 2018). Por lo cual, se hace necesario evaluar nuestras ciudades y establecer estrategias a la luz de los ODS desde una mirada socio-espacial que permitan la adaptación al cambio desde un enfoque multidimensional incluyendo las ciencias sociales para un mejor entendimiento de la construcción social del territorio (Sánchez, Üрге-Vorsatz, y Salisu, 2018).

Es así como en la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en 2012, se gestaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Es esta

preocupación por el desarrollo sostenible de las ciudades (especialmente en los países emergentes) donde el territorio juega un papel importante para lograr la adaptabilidad al cambio, ya que en este es donde convergen relaciones económicas, sociales, culturales, ambientales y políticas entre otras. Y es en los asentamientos urbanos, bien sean grandes o pequeños, en donde se requieren estudios e investigaciones de carácter, político, económico, social y ambiental para comprender el desarrollo sostenible del territorio y la participación de diferentes campos del conocimiento para la comprensión de entramados disciplinares, agencias y agentes que participan en la producción y circulación del conocimiento en beneficio de un desarrollo sostenible, que como afirma Ruth Pérez-López (2019) contrarreste la visión del ordenamiento territorial al servicio de los intereses económicos y políticos que van en contra de la construcción de un proyecto urbano colectivo.

Adicionalmente, la promulgación de *La Nueva Agenda Urbana* "representa un ideal común para lograr un futuro mejor y más

sostenible, en el que todas las personas gocen de igualdad de derechos y de acceso a los beneficios y oportunidades que las ciudades pueden ofrecer, y en el que la comunidad internacional reconsidere los sistemas urbanos y la forma física de nuestros espacios urbanos como un medio para lograrlo" (UN-Hábitat, 2016, p. iv), para lograr esto, se hace indispensable reconocer el papel de la urbanización sostenible como motor del desarrollo sostenible, la construcción de vínculos urbano-rurales y establecer de forma clara la relación entre las dimensiones sociales, económicas y ambientales del desarrollo sostenible, para promover sociedades estables, prosperas e inclusivas.

Es por esto, que en el marco de las iniciativas ligadas a los ODS se piensa en la *Red Mundial de Ciudades del Aprendizaje* con la cual se busca que la ciudad sea un escenario constante de aprendizaje, monitoreo y evaluación, con miras a adoptar y promover entornos "verdes y saludables (desarrollo medioambiental sostenible); ciudades del aprendizaje equitativas e inclusivas (empoderamiento individual, diálogo intercultural

y cohesión social); y empleo y espíritu emprendedor en las ciudades del aprendizaje (desarrollo económico y crecimiento cultural)” (Unesco, y Uil. 2017, p. 6), y de esta manera pensar que “los gobiernos locales deberían integrar los ODS en sus políticas y planes vigentes en la mayor medida de lo posible y de acuerdo al contexto local específico, a las prioridades y necesidades. La aplicación debería supervisarse mediante el uso de indicadores mundiales” (p. 6)

Bajo esta mirada, en Colombia se hace pública la Política Nacional de Ciencia e Innovación para el Desarrollo Sostenible *Libro verde 2030* (Colciencias, 2018), en donde se declara que:

Esta política se desarrolla alrededor de lo que hemos denominado <<enfoque transformativo>>, cuyo propósito central es contribuir en la solución de los grandes desafíos sociales, económicos y ambientales que enfrenta nuestro país y que se consideran expresados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas adoptada por el país como

una hoja de ruta para el desarrollo sostenible en el mediano y largo plazo. Para ello, este enfoque busca facilitar la transformación de los actuales sistemas sociotécnicos haciéndolos más sostenibles.

Como contribución a esto, la realización del *III Seminario Internacional Estado, Territorio y Desarrollo. Gestión del territorio: estrategias de adaptabilidad al cambio a la luz de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*, fue un espacio propicio para encuentro y discusión de las investigaciones que se están adelantando en América Latina y que de manera directa aportan a los cinco objetivos y principios consignados en el *Libro Verde*: 1. direccionalidad, 2. participación, 3. aprendizaje y experimentación, 4. interdisciplinariedad y 5. anticipación de resultados y efectos, y con los cuales se busquen canalizadores del cambio y la transformación social y tecnológica. La adopción de los ODS representa grandes oportunidades para crear, fortalecer y conectar vínculos y compromete a las instituciones educativas en la realización de procesos de Educación

y aprendizaje, de Investigación, de Gobernanza institucional, prácticas y cultura de la Universidad y de Liderazgo social (SDSN Australia/Pacific, 2017 pp. 10-28)

En esta oportunidad, la experiencia de 30 años que tiene la Maestría en Gestión Urbana (1989-2019), permite poner en práctica y validar la manera de abordar los fenómenos urbanos y territoriales desde la investigación en ciencias sociales y la perspectiva de la construcción social del territorio³ (adoptada por la Universidad Piloto de Colombia), en donde intervienen aspectos ambientales y territoriales que desde la gobernanza y la gestión buscan mejorar el bienestar de la población mediante propuestas de gestión urbana que contemplen mecanismos de protección,

garantía, regulación, dotación y acceso equitativo, que aporten a la ocupación sostenible del territorio impactando los territorios en el país y contribuyendo a transformarlos.

En este escenario, se presentan a continuación una parte⁴ de las investigaciones presentadas como parte del *III Seminario Internacional Estado, Territorio y Desarrollo*, y que por sus temáticas consideramos importante divulgarlas como aporte a la comprensión de temas de coyuntura relacionados, en primer lugar, con el *Ambiente y territorio* como las Energías renovables y el manejo del suelo urbano. En segundo lugar, se presenta un panorama concerniente con la *Gobernanza y la Gestión* relacionado con los temas de conflicto y paz en los territo-

³ En consonancia con el Estatuto General de la Universidad Piloto, la función de investigación está orientada a crear, desarrollar, sistematizar, aplicar y difundir el conocimiento con el objeto de promover el desarrollo económico, social y cultural en su área de influencia. Así, desde la Dirección de Investigación estamos comprometidos con la construcción social del territorio. <https://www.unipiloto.edu.co/construccion-social-del-territorio/>

⁴ Como parte de los productos derivados del III Seminario Internacional Estado, Territorio y Desarrollo, se realizará la publicación de un libro con los resultados de las investigaciones presentadas.

rios y Cultura urbana, ciudadanía y participación, y en tercer lugar, una mirada desde las acciones encaminadas a dar respuesta a la *Población y el Bienestar*, que recogen temas como la movilidad y el uso de los territorios. Los textos que se reúnen es esta publicación presentan miradas desde Brasil, México y Colombia y transitan por diferentes niveles de formación que van desde pregrado hasta Doctorado, como muestra del interés y desarrollo investigativo que existe sobre los temas abordados durante el seminario y que son el reflejo del estado actual de debate en nuestros territorios.

Conscientes de la necesidad de pensar en la gestión del territorio y en los fenómenos urbanos, los Objetivos de Desarrollo Sostenible son una herramienta de tipo global que permite, por medio de objetivos, una estrategia clave de gobernanza (Biermann, Kanie y Kim, 2017) que deben buscar acciones locales reflejadas en medidas concretas que sean medibles de manera efectiva. Es así como esperamos que estos textos aporten al debate de los temas de Coyuntura necesarios para lograr la respuesta y transformación que requieren los grandes desafíos sociales, económicos y ambientales del mundo actual.

Referencias

- Biermann, F., Kanie, N., Kim, R. Global governance by goal-setting: the novel approach of the UN Sustainable Development Goals. *Environmental Sustainability*, 26/27, 26-31. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2017.01.010>
- Colciencias. (2018). *Libro verde 2030. Política nacional de ciencia e innovación para el desarrollo sostenible*. Resolución 0674 del 9 de julio de 2018. En M. I. Vélez Agudelo (Ed.), *Política nacional de ciencia e innovación*. Recuperado de <http://files.cons-tantcontact.com/b884f834401/7cd9f0a0-433d-4d55-9f24-5c8ffc82273b.pdf>
- Pérez-López, Ruth. (2019). Producción de la ciudad en tiempos de globalización. Impactos socio-territoriales de los megaproyectos. *Bitácora Urbano Territorial*, 29(1), 13-22. <https://dx.doi.org/10.15446/bitacora.v29n1.66482>
- Sánchez, R., Ürge-Vorsatz, D., Salisu, A. Sustainable Development Goals and climate change adaptation in cities. *Nature Climate Change*, 8, 181-183. doi: <https://doi.org/10.1038/s41558-018-0098-9>

SDSN Australia/Pacific, Pérez Lagüela, E., De La Cruz, J. L., Velo, A., Arias Careaga, S., Bernis, C., ... Haro, M. G. (2017). Cómo empezar con los ODS en las universidades. Una guía para las universidades, los centros de educación superior y el sector académico (Red Española para el Desarrollo Sostenible (REDS / SDSN-Spain), ed.). Recuperado de <http://reds-sdsn.es/wp-content/uploads/2017/02/Guia-ODS-Universidades-1800301-WEB.pdf>

Unesco, y Uil. (2017). *Ciudades del aprendizaje y los ODS: una guía de acción* (1.a ed.; A. Segura Fernández, trad.). Recuperado de <https://www.localizingthesdgs.org/library/403/3/Ciudades-del-Aprendizaje-y-los-ODS-una-Gua-de-Accin.pdf>

UN-Hábitat. (2016). *Conferencia Hábitat III. La nueva agenda Urbana*. Recuperado de <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

UN-Hábitat. (2018, mayo 16). *Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo*. Nueva York: Noticias ONU. Recuperado de: <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>



ARTÍCULOS

— AMBIENTE Y TERRITORIO —

Transformaciones urbanas y dinámicas socio-espaciales: Las trayectorias residenciales y tendencias de movilidad espacial de las familias en Bogotá

Urban Transformations and Socio-spatial Dynamics: Residential Trajectories and Spatial Transportation Trends of Families in Bogotá

Angela Paola Briñez-Jimenez¹

Universidad Nacional de Colombia. Bogotá
(Colombia)

Resumen

El orden residencial de Bogotá no solo es producto de las estrategias inmobiliarias de localización del mercado; también ha obedecido al despliegue de estrategias residenciales de las familias. Ellas, en búsqueda de acceso a la propiedad atraviesan a lo largo de su vida por unos ciclos de movilidad espacial inestable. Así, las prácticas residenciales están definidas por medio de un diálogo entre las oportunidades, desventajas y limitaciones, produciendo una distribución y apropiación desigual de los recursos sociales y espaciales dispuestos en la ciudad, evidenciando una marcada segregación socioespacial que se ha legitimado por medio de la estratificación socioeconómica. Las condiciones sociales y urbanas que dotan sentido a las trayectorias residenciales se han agrupado bajo tres escenarios: la estructura familiar o de parentesco, el acceso en propiedad y la localización de la oferta de vivienda. Estos ayudan a entender los lazos que unen los macrofenómenos urbanos con los microfenómenos asociados a la escala familiar.

¹ Socióloga, Magister en Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.

Cómo citar

Briñez-Jimenez A. (2019). Transformaciones urbanas y dinámicas socio-espaciales: Las trayectorias residenciales y tendencias de movilidad espacial de las familias en Bogotá. *Papeles de Coyuntura* 46, 20-63. Recuperado de: <http://repository.unipiloto.edu.co/handle/20.500.12277/9019>

Así las cosas, por medio del rastreo cartográfico y bajo una perspectiva geográfica de las familias, se analiza cómo han sido las trayectorias residenciales y la movilidad espacial de los bogotanos y su relación con la distribución de la oferta de vivienda, lo cual se proporciona en función del capital económico, profesional y social, condiciones y condicionamientos que se superponen para dar origen a la selectividad de la migración como detonante de las muy grandes desigualdades en la movilidad familiar. Para dar cuenta de las tendencias de movilidad residencial se dispone de un estudio de caso el cual se basa en el análisis de las decisiones de localización de familias que habitan en el proyecto "Parque Central Bonavista" en el sur de Bogotá.

Palabras clave:

Estrategias familiares, Estratificación, Oferta inmobiliaria, Segmentación, Trayectorias residenciales.

Abstract

The residential establishment in Bogotá is not only a product of the market's real state location strategies, It has also obeyed families deployment on housing strategies. These, in the quest to property access, go through unstable cycles of spatial mobility in their lifetime. In that way, a dialogue

between opportunities, disadvantages, and limitations define housing-acquirement practices that result in an unequal distribution and appropriation of the social and spatial resources available in the city, making evident the spatial segregation that has been legitimized by socioeconomic stratification.

The conditions carrying weight over these residential trajectories are structured under three scenarios, namely: family structure or kinship, access to property and location of the housing supply. These help to understand the bonds that tie urban macro phenomena with familiar-scale associated micro phenomena.

With that in mind, by using cartographic tracking and under a geographic perspective of families, residential trajectories and spatial mobility of Bogotá's citizens are analysed and their relationship with housing distribution and supply, which is provided in function of economic, professional and social capital. Conditions and conditioning overlap leading to migration selectivity as a trigger of huge inequalities in familiar mobility.

Keywords:

Family strategies, Stratification, Real estate offer, Segmentation, Residential trajectories.

Introducción

El proceso evolutivo de las formas de producción residencial en Bogotá, ha logrado evidenciar actualmente una estructuración y un orden urbano residencial particular, por demás, bastante arraigado en las formas de vida de sus habitantes. Se podría argumentar que bajo la tendencia de evolución residencial de la ciudad es posible evidenciar un orden socio-espacial del cual se reconocen al menos tres procesos de ocupación del suelo: en el primero es posible identificar un anillo periférico con desarrollo informal por grupos de bajos ingresos, que por lo general han carecido desde su asentamiento de servicios públicos básicos y soportes urbanos óptimos, entre otras carencias sociales y urbanísticas. Un segundo anillo se encuentra compuesto por áreas pericentrales ocupadas por grupos de ingresos medios. Estas áreas se han extendido sobre mejores terrenos en términos de accesibilidad y en donde es posible encontrar una oferta amplia de bienes residenciales de origen tanto privada como pública. Y en tercer lugar se encuentra un reducido anillo que se extiende sobre un eje que parte del centro de la ciudad hacia el norte y nororiente, destinada exclusivamente a grupos de

ingresos altos y social y económicamente homogéneos. Esta diferenciación social en los espacios residenciales se ha legitimado con el tiempo y se ha concretado en las representaciones e imaginarios urbanos de sus habitantes, donde el norte es de dominio de familias “ricas” y el sur destinada a las clases populares.

Tal clasificación desplegada sobre la ciudad es producto de un proceso histórico de formas de apropiación y legitimación de las localizaciones residenciales. Sin embargo, este proceso no ha dependido exclusivamente del mercado inmobiliario como el único actor con el dominio para coordinar intereses económicos y desplegarlos por toda la ciudad; antes bien, la acción directa de las decisiones de las familias incide en ver en la ciudad un espacio lleno de oportunidades o limitaciones residenciales siendo posible revelar implícitamente un diálogo coordinado entre familias y mercado.

Dureau (2002) expone que las familias disponen en el transcurso de su vida de un mínimo de libertad de acción y de lucidez en

sus prácticas residenciales, aun cuando la oferta restrinja el grado de movilidad residencial. Y es justamente esto lo que interesa exponer en el siguiente artículo: cuando el grado de libertad de acción y lucidez es transcendental en las decisiones de localización residencial para consolidar, lo que Abramo (2006,2009,2010) ha denominado como *convenciones urbanas* cuya aplicación en el ámbito urbano es el efecto de una homogeneidad socio-espacial buscada y esperada.

De acuerdo con lo anterior, la coexistencia y la coincidencia espacial entre individuos (familias) en el espacio urbano proviene de una búsqueda y posterior encuentro con pares o grupos social y económicamente homogéneos, los cuales se han distinguido por la convergencia de sus propósitos dentro del mercado de la localización residencial.

Ahora bien, si se parte por admitir la premisa que el orden de Bogotá ha surgido bajo un ambiente urbano especulativo, es decir, en donde han entrado en juego las expectativas en cuanto al orden futuro de la ciudad con las

estrategias de decisión de localización de los diferentes segmentos de mercado, tal juego especulativo, es el mecanismo que ha propiciado la coordinación de tales decisiones y por tanto, es lo que permite explicar dos fenómenos importantes que se producen en la ciudad: la distribución segmentada (oferta) y la elección de segmentos residenciales (demanda).

Así las cosas, la producción de vivienda bajo un orden socio-espacial segmentado está estrechamente relacionada con el fenómeno de la segregación. No obstante, el propósito que direccionó este trabajo² partió de proponer un análisis de la segregación que trascendiera a la explicación acostumbrada de la interacción entre dominados y dominantes y su lucha por el espacio urbano. Antes bien, con el concepto de *convenciones urbanas* se accede a la interpretación de las estrategias como un elemento sugestivo

para la comprensión de los determinantes en los comportamientos del mercado y de las familias, de las movilidades espaciales y las trayectorias residenciales y en general, de las prácticas e imaginarios sociales los cuales permiten dar un paso adelante en la interpretación de las lógicas de localización y cómo estas se han legitimado con el tiempo.

Las decisiones de localización residencial y la confianza en la convención urbana

Empleando como referencia la línea de conceptual de Pedro Abramo el análisis, busca comprender cómo opera la lógica del orden de la estructura residencial urbana de Bogotá. Este orden emerge de elementos subjetivos como las estrategias de localización residencial por parte de las familias, que una vez han emprendido la búsqueda en términos de localización residencial definitiva son cautivadas por tipos de ofertas llamativas, a las cuales se accede según la

² Artículo realizado con base en el trabajo final de maestría en Urbanismo titulado "La verticalización de la vida urbana: la configuración del orden socio-espacial de Bogotá a partir de la introducción de la vivienda en altura." Briñez (2018)

disponibilidad y alcance de recursos económicos y por el efecto de atracción que producen las redes sociales y familiares ancladas a las características de un territorio específico. En pocas palabras, tanto el mercado como las familias marcan las coordenadas de la localización de la oferta residencial, y la simultaneidad de su operación va a la par del desarrollo y crecimiento de la ciudad permitiendo su diseminación en una amplia gama de ofertas: áreas, precios, estilos, características internas y atributos agregados en su entorno.

Simultáneamente las características residenciales se cierran a una demanda determinada, es decir, la oferta segmentada crea demanda segmentada o, como se entenderá en este trabajo superando el concepto tradicional de segregación, una oferta residencial que obedece a un orden de *convenciones urbanas*, las cuales han sido sólidas en el territorio y han sido conquistadas por el mercado para crear otras a la par de la localización de la oferta residencial en espacios urbanos que antes eran impensados para acoger la inversión privada.

Siguiendo los planteamientos de Abramo (2006, 2009, 2010) se argumenta que al ser el mercado inmobiliario el medio más eficiente de coordinación de las acciones de localización residencial, promoverá una estructuración cuya lógica responderá a la búsqueda de una división social, espacial y económica de la múltiple demanda para así lograr ofrecer productos residenciales diferentes en espacialidades diferentes.

Su origen podría estar en las decisiones interdependientes de las familias que desean tomar su elección previendo o anticipando la localización de los diferentes tipos de familias clasificados según los recursos que disponen en un momento determinado, es así que una microdecisión individual o familiar podrá resultar en una macro transformación del orden urbano.

Así las cosas, las familias tendrán que encontrar referencias en otros que compartan sus mismas características socioeconómicas para luego poder tomar decisiones de localización acertadas y ajustarse a una coordinación previamente configurada por el mercado

inmobiliario. Esta reciprocidad formula una coordinación socioespacial por medio de la generación de convenciones urbanas, esta “se manifiesta como una constelación de localizaciones homogéneas en lo que se refiere a la riqueza (dotación de recursos) de las familias” (Abramo, 2009 , p. 178)³.

En definitiva, la acción determinante para el surgimiento de convenciones, se desarrolla a partir de los comportamientos imitativos de las familias hacia otros “mediante una

especie de acuerdo que funciona como guía de acción e información y que surge de la interacción social en un marco de expectativas” (Rubiano, 2007 , p. 28). De tal forma, la convención urbana es una creencia compartida tanto por las familias como por el mercado sobre la localización residencial de los diferentes tipos de familias. Para que una convención sea efectiva y sólida debe reunir a familias que compartan el mismo nivel de ingresos debido a los efectos positivos de la sinergia producida entre ellas.

Metodología

Las prácticas de movilidad residencial de las familias Bogotanas se pueden explicar mediante aquellos factores asociados al espacio y la condición social. Así, la reevaluación constante de la elección es antecedida por las diferentes dimensiones subjetivas de las trayectorias tanto individuales (la carrera profesional, un empleo estable y la posibilidad de un préstamo), como familiares (las necesidades residenciales específicas en cada

³ Es importante tener en cuenta que la evolución futura de la ciudad también será producto de procesos de planificación territorial, así como de producción y consumo del suelo urbano que salen de la función dominante del mercado inmobiliario, pero que lo ayudarán a crear procesos de anticipación sobre el futuro de la ciudad.

ciclo vital), y espaciales (redes familiares y sociales cercanas, accesibilidad urbana, costos del suelo) prevaleciendo ciertas características de la vivienda y el entorno sobre otras.

Ahora bien, por medio del rastreo cartográfico y bajo una perspectiva geográfica de las familias, se analiza cómo han sido las trayectorias residenciales y la movilidad espacial de seis familias bogotanas y su relación con la distribución de la oferta de vivienda, para descubrir las múltiples etapas residenciales por las que se atraviesa a la hora de emprender un recorrido urbano y comprender por medio de las expectativas de estas familias, los rasgos generales de la evolución de la ciudad contigua a la segmentación socioespacial y las restricciones referidas a las oportunidades o desventajas a las que ellas se enfrentan en función de su capital económico, profesional y social.

Para analizar las condiciones que pesan en las trayectorias se identificaron tres categorías como coordenadas que dotan de significado la situación habitacional: la estructura familiar,

el acceso a la propiedad y la localización de la oferta residencial. Estos marcos de referencia sirven para entender los lazos que unen los macrofenómenos urbanos con los microfenómenos asociados a las lógicas del ciclo familiar, que como se verá a continuación pueden facilitar o limitar las capacidades de maniobra en el marco del despliegue de las estrategias como medios para insertarse legítimamente en la estructura urbana imperante.

La estructura familiar

De acuerdo con las cifras que presentó la RG-POT de Bogotá en 2019, las proyecciones del tamaño de los hogares en la capital parten de dos valores: el del CENSO 2005 y el de la Encuesta Multipropósito 2017, los cuales son 3,49 y 2,98 en promedio respectivamente. Un aspecto importante a destacar es que en las estimaciones del número de hogares proyectados a 2031 se tiene en cuenta que la distribución no es similar en todo el Distrito, razón por la cual se proyecta a 2031 el tamaño de hogar por estrato, como se observa a continuación:

Tamaño de hogar estimado para distintos grupos de población

Tabla 1

Año	Promedio	Estrato 1, 2 3	Estrato 1, 2
2017	2,98	3,09	3,22
2018	2,94	3,05	3,18
2019	2,90	3,01	3,13
2031	2,48	2,57	2,68

Fuente: DTS RG-POT, 2019 con base en DANE: Censo 2005 y EM2017 – SDP.

Estas cifras permiten evidenciar que el peso de los hogares nucleares aún es muy significativo y lo seguirá siendo en el momento de resaltar la importancia de la vivienda de los padres. Igualmente, la cercanía permite dar cuenta de la co-residencia como un sistema en el que se articulan varios hogares, que, por ejemplo, en el caso de ruptura de uniones, permite acoger a los parientes y hacer arreglos residenciales sin que la movilidad espacial se vea muy alterada.

En estratos bajos, la unión libre ha sustituido el matrimonio y al iniciar a edades tempranas está marcada por una inestabilidad

familiar muy alta, factor importante que denota la inestabilidad residencial. De lo anterior, es posible argumentar que las grandes desigualdades económicas que se observan entre la población bogotana se traducen en comportamientos demográficos muy diferenciados, originando la aparición de nuevos modelos familiares que presionan al mercado hacia la producción de nueva oferta con diversas características que se amolden a los comportamientos familiares, lo que constituye el motor de transformaciones en la configuración urbana (Dureau, 2000). Al respecto Alfonso (2009) expone:

Los hogares nucleares biparentales con hijos y los hogares compuestos aspiran a contar con más espacio que los hogares sin hijos o que los hogares unipersonales. Realizada esa previsión, sólo le resta [al estructurador urbano] estimar el des- envolvimiento del nivel y de la distribución del ingreso familiar para elegir el tipo de activo residencial a producir, a qué costo y qué margen de ganancia imponer a la demanda. De manera complementaria, esa previsión es tamizada por el conocimiento que tiene –la anticipación– de la intervención urbanística estatal que le permite estimar el aprovechamiento del suelo metropolitano que es compatible con las previsiones de la demanda, siendo el balance de externalidades de bienes públicos urbanos y la norma urbanística general y complementaria el foco de tal anticipación. (p. 12)

De acuerdo con lo anterior, surgen dos variables complementarias: por un lado, el auge de los hogares unipersonales y de los hogares biparentales sin hijos es una excelente noticia para los estructuradores urbanos, ya que las relaciones de dependencia tienden a reducirse y el nivel medio de ingreso familiar

se incrementa. De igual manera, los hogares unipersonales, aunque se adhieren con mayor flexibilidad a cualquier entorno, mantienen una tendencia a elegir ciertas zonas en las que el empleo es dominante.

Finalmente, las trayectorias también se encuentran vinculadas a procesos y cambios progresivos por la configuración urbana, es decir, las prácticas de movilidad espacial están fuertemente moldeadas por las expectativas sobre el orden futuro, de tal forma que dependiendo de la etapa de desarrollo de la ciudad, la movilidad espacial tendrá expresiones geográficas diferentes, por ejemplo: cuando una pareja busca independencia se valora la proximidad a la vivienda de los padres y por ende la oferta inmobiliaria que se desencadene en la zona.

El acceso a la propiedad

De acuerdo con Dureau (2010, p. 56) “con el acceso a la propiedad lo que se busca adquirir es un rango social”. Esta valoración es más incisiva en la medida que los individuos escalan socialmente, es decir, la propiedad

confiere una posición social que es reconocida y valorada como una conquista y reafirmación del estatus social sobre el espacio urbano, el cual viene acompañado de la adquisición de bienes materiales que sirven para confirmarlas. Sin embargo, existen motivaciones diferentes que varían según las condiciones previas de habitabilidad y localización. Así, para las familias de bajos ingresos, tres de las principales motivaciones para comprar son: superar la inestabilidad producida por las trayectorias previas, contar con la posibilidad de asegurar el futuro económico a su descendencia y la disposición de una fuente de ingresos complementarios por *el alquiler* o del uso comercial de una parte de la vivienda. De tal forma esta vivienda cumple con múltiples funciones, pues además de lo anterior, ofrece una seguridad económica que la inestabilidad del

empleo no garantiza.⁴ Pero independiente de las motivaciones, *el alcance* de la propiedad se constituye como la meta en la cual deben desembocar todas las trayectorias residenciales.

En vista de lo anterior, el trabajo es uno de los primeros condicionantes al momento de emprender las trayectorias y las elecciones residenciales, pues determina los recursos disponibles para financiar la mensualidad en caso de alquiler, o la facilidad de acceso a créditos para la compra de vivienda. De hecho, la edad promedio de acceso a una primera propiedad localizada en Bogotá varía sensiblemente según el nivel de ingresos: 34,9 años para las familias de ingresos bajos y 30,8 para las familias de altos ingresos (Dureau et al, 2015). En estos rangos de edad las personas ya han iniciado

⁴ Se debe precisar que la condición de alquiler no es un resultado de falta de recursos de la familia que accede a este medio y no siempre se traduce en malas condiciones habitacionales. Por ejemplo, muchas veces resulta más fácil encontrar una vivienda en arriendo cerca a la familia que la oferta para acceder a vivienda propia, priorizando entonces la inversión de los recursos hacia formas de movilidad social como la educación superior de los hijos.

una vida laboral relativamente estable lo que les permite acceder a subsidios o créditos hipotecarios para vivienda propia.

De estos dos rangos etarios es posible deducir trayectorias de vida individual y familiar exitosas o no. Así las cosas, trayectorias de vida y trayectorias residenciales exitosas se enlazan cuando se propician las condiciones relativas a: aumento de recursos económicos, estabilidad laboral, nivel educativo y la movilidad espacial de un barrio a otro de mayor prestigio. Por ejemplo, cuando se llega a propiedad horizontal de acuerdo con las trayectorias residenciales precedentes puede significar un cambio muy importante respecto a la posición social y al estilo de vida que antes se tenía (Salazar, 2004).

La importancia de las representaciones sociales en torno a un espacio urbano determinado, es un aspecto de gran trascendencia para elección residencial, sobre todo en una ciudad que no garantiza una buena accesibilidad para todos los ciudadanos. A partir de la clasificación e imaginarios sociales es como se ha creado la representación

socio espacial de Bogotá. Claramente estas no siempre serán coherentes ni definitivas, pero resultan convenientes para asegurar la legitimidad de pertenencia al espacio residencial. Además, si se relaciona el progreso y el estatus social con cambios materiales, con formas y estilos de vida (una de las ideas más arraigadas en la cultura urbana de Bogotá), estas se pueden ubicar espacialmente en determinados lugares de la ciudad, “pues el orden urbano, que reproduce las diferencias sociales, no solo es un orden material, sino que también es un mapa mental y de comportamiento para los ciudadanos” (Salazar, 2004, p. 21).

La localización de oferta inmobiliaria residencial

Los procesos inmobiliarios dentro de la planeación de la ciudad a lo largo de estos años han estado estrechamente ligados al privilegio de producción y uso del suelo, es decir, se encuentran dentro de un escenario donde la mercantilización que se le impone a la ciudad impulsa la valorización de los capitales inmobiliarios (Merchand,

2009). De ahí que el aprovechamiento de las oportunidades en cuanto a descubrir el potencial y valorizar el suelo urbano, producto de la acción especulativa del mercado, presupone armar una oferta residencial atractiva para los diferentes segmentos. Esto busca dinamizar la producción en distintas localizaciones y equilibrar el costo de la vivienda con las características de la ubicación.

El aspecto referente al precio de la vivienda es esencial toda vez que determina la zona que es accesible financieramente para determinados segmentos socio-económicos. Se podría argumentar que este factor es el principal componente de la segmentación del mercado inmobiliario, dinámica que no solo favorece al despliegue de la oferta sino que en efecto garantiza un tipo de seguridad y estabilidad social (condiciones de clase, distinción, seguridad) (Alfonso, 2012) y económica (valorización, impuestos, servicios públicos etc.) a las características de los segmentos de la demanda que pueden acceder a las potencialidades de la localización recursos urbanos.

Resolver el interrogante de *para quién producir y en que lugar hacerlo*, reduce la incertidumbre de la “sanción del mercado”, producto de elevados periodos de vacancia y la reducción del precio de lanzamiento (Alfonso, 2012). Y al resolver este cuestionamiento el mercado se encamina a producir un nuevo orden residencial o a ratificar el existente. Sin duda esta estrategia se incorpora al discurso no solo de localización, sino a las características del área de la vivienda, la calidad constructiva, la proximidad dotacional; aspectos que sin duda advierten la clasificación de los precios de la vivienda.

Reconstruyendo el ejercicio de Alfonso (2012) en el que se propone la distribución de la oferta clasificada en diez segmentos de acuerdo con los rangos de precios disponibles en el mercado y las áreas privadas de las viviendas en Bogotá, se presenta esta tabla con cohorte a agosto de 2018 y el plano aproximado de su distribución:

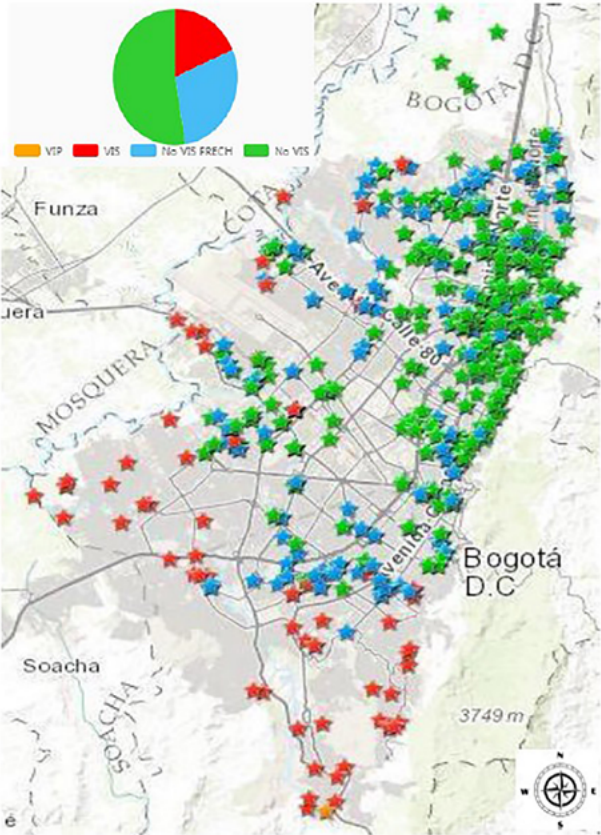
Oferta residencial de Bogotá por segmentos de mercado. **Tabla 2**

Segmentos		Promedio de Precios (COP)	Promedio de Área privada	Localización Predominante
1	VIP: 70 SMMLV	Hasta 54 millones	40 m2	Periferia sur, suroriental.
2	VIS: 135 SMMLV	Hasta 105 millones	50 m2	Periferia occidente, noroccidente y periferia sur.
3	FRECH I -II No VIS7: 135-435 SMMLV	Entre 105 a 339 millones	84m2	Eje de la calle 170, Suba, Chapinero central, calle 80 entre avenida Boyacá y límite de Bogotá, avenida Ciudad de Cali entre calle 13 a calle 10, avenida carrera 30 y la carrera 7 y entre calle 6 a avenida Boyacá.
4	No VIS	Desde 339 a 573 millones		
5		Desde 576 a 826 millones	280m2	Los Rosales, Chicó Reservado, Mulicentro.

Segmentos		Promedio de Precios (COP)	Promedio de Área privada	Localización Predominante
6		Desde 827 a 1073 millones	231m2	Santa Bárbara, Chicó Reservado, el Refugio, El Nogal, y Multicentro.
7		Desde 1088 a 1308 millones	425m2	Los Rosales, Chicó Reservado, el Refugio, El Nogal, La Carolina.
8		Desde 1344 a 1556 millones	375m2	Los Rosales, Chicó Reservado, Bosque Medina y Colinas de Suba.
9		Desde 1669 a 1754 millones	283 m2 a 418m2	Los Rosales, Bosque Medina y Colinas de Suba.
10		Desde 1975 5000 millones	Entre 304 a 496 m2	Santa Ana, Santa Bárbara Alta, Bosque Medina, El Refugio y Chicó Reservado.

Fuente: Elaboración propia con base en Alfonso, 2012; Secretaría Distrital de Hábitat-portal: <http://habitatencifras.habitatbogota.gov.co/index.php/georeferenciacion/info-geo-2> ; portal Finca Raíz: <https://www.fincaraiz.com.co> Agosto 2018

Proyectos de viviendas disponibles a junio de 2018. **Figura 1**



Fuente: Secretaría Distrital de Hábitat-portal: <http://habitatencifras.habitatbogota.gov.co/index.php/georeferenciacion/info-geo-2>

La figura 1 evidencia la disponibilidad de la oferta residencial formal en la ciudad en lo corrido de 2018. Se registran en total 17.616 unidades distribuidas en 829 proyectos.

De acuerdo con las cifras del portal de la SDHT, la oferta residencial No VIS actualmente es la que más se produce, copando el 52,53% de la oferta (9.254), seguido de No VIS FRECH con 29,01 (5.110), VIS con 18,45% (3.251) y VIP con tan solo 0,01% (1). También llama la atención la persistencia del eje norte y nororiente en seguir captando la mayor cantidad de proyectos residenciales No VIS y a la par se advierte una dinámica productiva de VIS y No VIS FRECH hacia el occidente.

Pero sin duda, un aspecto importante que resalta la tabla 2 y figura 1 es que en definitiva los constructores “nunca pierden”, pues son ellos quienes interceden en toda la cadena de producción de la vivienda ya

sea VIP, VIS o vivienda comercial: “detectan el negocio, lo estructuran, consiguen el financiamiento o lo aportan con capital propio, llevan adelante la obra y comercializan el producto final” (Capdevielle, 2015, p. 179). A esto también se suma la definición del diseño, de los estándares, la subcontratación de la mano de obra y las campañas de marketing (Alfonso, 2012; Furci, 2011; Merchand, 2009).

Las trayectorias

El sistema de investigación diseñado para dar cuenta de las trayectorias residenciales de las familias y las decisiones de localización final se estructuró con base en el análisis derivado de entrevistas y la trazabilidad cartográfica de la biografía residencial realizadas a familias que habitan en el proyecto Parque Central Bonavista. Estos recursos permiten profundizar en la comprensión de los comportamientos relativos a la movilidad y estrategias residenciales e identificar dónde se

⁵ Anexo 1.

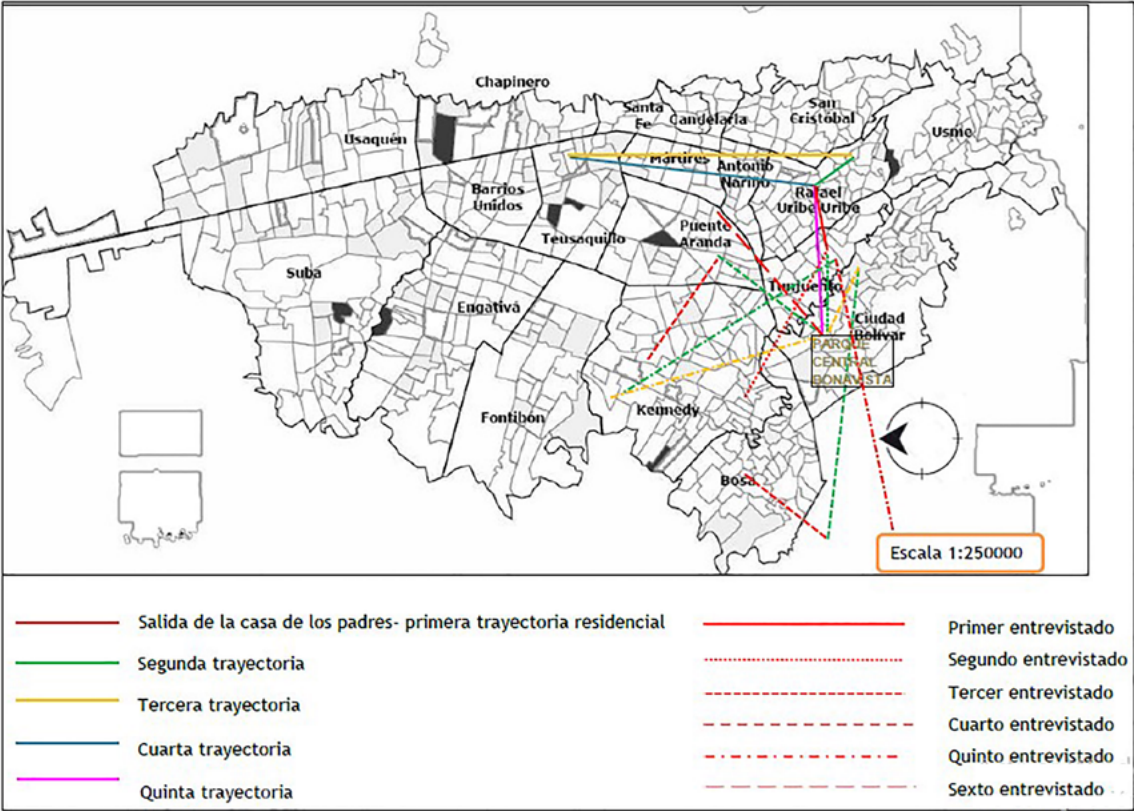
han localizado las redes de solidaridad, cómo ha mutado el núcleo familiar, sus recorridos profesionales y cómo estos han intervenido en los comportamientos de movilidad y en las decisiones relativas al lugar de residencia.

La herramienta metodológica parte de una recolección biográfica para identificar, por medio de un plano de Bogotá, las etapas y

los eventos asociados a las trayectorias residenciales de las familias residentes en estos conjuntos, desde el nacimiento hasta el momento de la entrevista⁶, lo que permite dar cuenta de los cambios en las formas de vida urbana y la evolución de la ciudad desde una perspectiva micro social a partir de la oferta residencial.

⁶ Realizada en octubre de 2018.

Trayectorias residenciales de los entrevistados **Figura 2**



Fuente: elaboración propia con base en entrevistas, octubre 2018.

Resultados

Decisión de localización final

A continuación, se presentan las variables objetivas y subjetivas que tuvieron en cuenta los entrevistados para decir comprar en el proyecto Parque Central Bonavista:

Decisiones de localización final **Tabla 3**

DECISIONES DE LOCALIZACIÓN	
VARIABLES OBJETIVAS	VARIABLES SUBJETIVAS
Cercanía al trabajo Accesibilidad Oferta comercial Apartamentos más grandes del sector: 54 a 68 m² Parqueadero Vías Oferta económica: desde 80 a 95 millones Facilidad de pago Adquisición por subsidio Ubicación	Porque es conjunto residencial Brinda seguridad Estrato 3, diferente al resto del sector.

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas, octubre 2018.

Teniendo en cuenta estas dos variables se cuestionó a los entrevistados acerca del producto residencial que ofreció la constructora frente a la situación actual del conjunto residencial, dando como resultado los siguientes componentes:

Expectativas y realidades. **Tabla 4**

Componentes	¿Qué ofreció la constructora?	¿Qué se encuentra actualmente?
Vivienda	•Excelente ubicación •Valorización •Vista panorámica •Condiciones estipuladas	•Daños constantes al interior de cada apartamento. •Cumplieron entregando lo que prometieron. •En muchos apartamentos, la vista es hacia la pared. •Vecina, y los que tienen vista a la ciudad son los más costosos.

Componentes	¿Qué ofreció la constructora?	¿Qué se encuentra actualmente?
Conjunto residencial	•Estrato 2 •Seguridad •Zonas verdes y comunes •Buena ubicación •Terraza •Siete salones comunales •“Megaparque” y “mega teatro”	•Subió el estrato a 3. •El conjunto es inseguro. •Hasta el momento están organizando zonas. comunes y verdes y no hay acceso a la terraza. •Inconvenientes con el suministro de servicios públicos. •Solo tres salones sociales funcionan. •No hay “mega teatro”. •El parque infantil es muy pequeño para tantos niños.
Entorno y barrio	•Comercio •Acceso a transporte •Parques públicos •Seguridad	•Buen comercio. •Hay colegios y parques. •Inseguridad en el entorno del barrio.

Componentes	¿Qué ofreció la constructora?	¿Qué se encuentra actualmente?
Vecinos	•Se esperaban muchos propietarios. •Adquieren estatus quienes viven en aptos.	•Porcentaje grande de arrendatarios. •Hay muchos extranjeros conflictivos. •Existe cercanía con los vecinos de los barrios contiguos. •Intolerancia, indiferencia, agresividad, falta de comunicación porque muchos no saben vivir en conjunto o propiedad horizontal.
Servicios urbanos	•Colegios públicos •Transporte •Centro comercial	•La cercanía con IDIPROM genera un impacto negativo. •No han construido el centro comercial.
Otros	•Expectativa de venta	•Buena oportunidad para vender. •El conjunto está sobrevalorado. •Ha subido el m²

De lo evidenciado con estas entrevistas se pueden confirmar dos hipótesis: i) la ocupación de un espacio puede calificarse de múltiples maneras, pueden ser de carácter objetivo asociados a los atributos físicos que componen el entorno o subjetivas, asociados a la posición social y la funcionalidad de los lugares y de las personas que los habitan ii) las lógicas de localización de los entrevistados están relacionadas con una movilidad asociada a los lugares de frecuentación cotidiana, pues estas familias, generalmente han ocupado zonas en las cuales se mantienen los mismos patrones de habitabilidad previa, ya sea por estratificación o por redes familiares.

A pesar que existe una separación espacial de los grupos sociales en parte por las barreras que impone el cerramiento del conjunto, esto no implica que necesariamente se de una separación social, pues una de las entrevistadas hizo énfasis en que no existe diferencia entre quienes viven en conjunto respecto a los habitantes externos. En este caso existen relaciones de intercambio con beneficios recíprocos.

Resulta importante destacar cómo las familias crean sus expectativas residenciales de acuerdo al monto destinado para la compra de vivienda. Por ejemplo, se sabe que los apartamentos más económicos no disfrutan de vista panorámica, ni de mayores áreas en comparación con los más costosos. Aún siendo VIS, hay una diferenciación socio-espacial clara a nivel micro. Sin embargo, es importante resaltar que aunque en el imaginario urbano se encuentra una relación inherente a la idea de ascenso social con una localización cada vez más cerca a estratos socio-económicos altos, muchas personas desean vivir en el sur de la ciudad, nicho de mercado que el sector inmobiliario ha sabido conquistar bajo la oferta de una nueva forma de vida, sin romper la condición natural que se presenta cuando cada tipo de familia busca vivir en los lugares donde viven sus iguales. En pocas palabras, si el mercado construye allí donde es muy poco probable que haya una demanda solvente ante los ojos de los demás, es una condición favorable para atacar un patrón de segregación tan marcado a nivel macro.

En conclusión, el encuentro de intereses entre la constructora y las familias entrevistadas fue la existencia de una oferta residencial adecuada de acuerdo a las condiciones socio- económicas de la demanda en un momento dado de su vida. Oferta y demanda

construyeron y ratificaron el orden socio-espacial en Bogotá y, específicamente, de la periferia sur al resolver la ecuación propuesta por el estrato socioeconómico construido, el tipo de vivienda ofertada y el tipo de familias potencialmente compradoras.

Discusión

Con lo mostrado hasta aquí se evidencia que la movilidad espacial de las familias depende de una condición de acceso y escalonamiento a recursos económicos, sociales y culturales adquiridos durante sus trayectorias residenciales, los cuales se encuentran distribuidos de manera sumamente desigual en el espacio y además no son ofrecidos a todos por igual (Barbary, Dureau y Hoffman, 2007), pues al ser la movilidad espacial una de las determinantes del uso y apropiación del espacio, para las condiciones económicas y sociales un fenómeno que acentuará las desigualdades sociales al interior de la ciudad.

Se puede entender que los comportamientos y decisiones de localización deben ser leídos como componentes de las estrategias familiares: a través del acceso a la vivienda en determinado espacio de la ciudad, se expresa un modelo

de familia que configurará, en los espacios donde se localiza, un modo de vida particular y diferenciado de otros (Dureau, 2000). No obstante, para que se produzca esta configuración socio-espacial es necesario que previamente las familias hayan identificado una compatibilidad con un grupo social determinado y se localicen en un espacio financieramente accesible para ellos, lo que determinará una movilidad residencial relativamente precisa a favor de un cierto tipo de relación con la aglomeración ya localizada (Dureau, 2004).

Entre las priorizaciones que presiden las decisiones de localización residencial, se parte por identificar la dinámica de la aglomeración o convención en función de su apropiación espacial y su diferenciación con el resto de familias distribuidas en la ciudad, parámetros que advierten la inmediatez de la segregación socio-espacial. Luego de evidenciar tal situación, se adoptará una conducta imitativa con el propósito de incorporarse en esa convención. De ahí que “el papel de los comportamientos

imitativos, será pues, determinante para el surgimiento de la convención, son ellos los que permiten la amplificación de una percepción individual en un proceso de encadenamiento de anticipaciones cruzadas” (Abramo, 2006 , p. 64). Esta situación implica el seguimiento de un orden estrictamente cognitivo donde entran en juego las percepciones subjetivas, el comportamiento imitativo y la información de la que se dispone para poder imitar y seguir hacia la toma de decisión acertada.

Entonces, considerando que para cada segmento socio-económico se amplía o se reduce la oferta residencial desplegada en Bogotá de acuerdo a los recursos sociales, económicos y familiares que se disponen en un determinado momento, muchas familias que cuentan con recursos económicos suficientes estarían dispuestos a apagar para reducir los riesgos y aumentar las ventajas que implicaría, por ejemplo, conglomerarse entre iguales o en un segmento que goza de la mejor calidad urbana de la ciudad, pues para muchos escoger un barrio y una

vivienda también es escoger sus vecinos. Pero en general las familias escogerán su vivienda con base en la maximización de sus preferencias, tal y como se mostró con las entrevistas.

De ahí que el papel de las decisiones sujetas a las creencias de los otros, constituye la base que define la convención y por tanto crea el punto de partida hacia la “racionalidad mimética” de los actores:

[...] en busca de externalidades, esas familias en verdad no van a escoger la localización que, individualmente, consideran la mejor, pero si la que las otras escogerán (Abramo, 2006, p. 59).

Lo anterior, el autor lo sintetiza en la frase: “yo pienso que usted piensa que yo pienso” (Abramo, 2006, p. 59 y Abramo, 2009, p. 184), asegurando que cada individuo intentará “adivinar” la opinión media de localización de los diversos tipos de familias conformando así un tipo de acuerdo implícito que asegurará la convención. La incertidumbre sobre la configuración urbana se

estabilizará en la medida que se confirme progresivamente la localización de las familias que comparten las mismas características, y para esto el mercado emplea sus estrategias “comerciales” por medio de la circulación de rumores relativos a los atributos que configurarán los espacios residenciales los cuales serán consecuentes con los deseos y expectativas de los diferentes tipos de familias, tendencia que se evidencia en la tabla 4.

Esta anticipación sobre el futuro de la configuración urbana hecha por el mercado es uno de los elementos base para configurar un orden residencial general de la ciudad y por tanto una gama de convenciones que permiten explicar las localizaciones, los precios, la verticalidad, la densidad poblacional que serían valores establecidos por los tipos convención. Igualmente, al lado de los atributos físicos de la vivienda, la localización determina, según los grupos sociales, un cierto acceso a los recursos ofrecidos en los diferentes lugares de la ciudad: empleo, infraestructuras, servicios, comercio entre

otros, cuya disponibilidad determina también el acceso a recursos de otro tipo en pro de acumulación de prácticas, experiencias y relaciones de los habitantes con tales lugares (Dureau, 2004).

Es de tal manera que el orden residencial surgido por las convenciones, puede dar cuenta de la competencia entre las familias que demandan localización y residencia. En palabras de Abramo (2006, p. 17) esto significa que “el proceso de estructuración interna de la ciudad residencial es dirigido ahora por la soberanía de la demanda compuesta de tipos de familias clasificadas según sus recursos (segmentación social según la

renta)” lo cual implica que la configuración residencial es de orden segmentado pues las familias se localizan obedeciendo a dos parámetros: por un lado, buscan lugares de residencia donde estén ausentes familias de rentas diferentes (usualmente bajas), y por el otro, escogen su localización con base en la maximización de sus preferencias por medio de la creación de relaciones con las familias del mismo tipo. De lo anterior, es posible argumentar que el orden residencial urbano emerge por medio de la competencia de las decisiones de localización bajo la lógica de aceptación dentro de una aglomeración con familias del mismo tipo.

Conclusión

Una de las múltiples formas de la que ha surgido el orden espacial de Bogotá ha sido por medio de la lógica de dirección y soberanía de la estratificación socio-económica y la búsqueda de ensamble dentro de una convención urbana. Sin embargo, para los habitantes urbanos no existe un límite claro entre la asignación del estrato como una valoración al espacio y el estrato como una calificación asignada a las personas

y familias, pues a partir de este, se ha constituido una jerarquía que segmenta tanto a los habitantes como al espacio y la forma en cómo ellos se relacionan, con quienes se mezclan y qué lugares ocupan y frecuentan. Así, cada habitante ha construido una identidad en función del estrato al que pertenece, pero con el deseo de marcar una aspiración de ascenso social y la localización de la vivienda es un elemento que se emplea precisamente, dentro de las estrategias residenciales para afirmar un estatus social y una lógica de preferencia.

Sin duda los precios de la tierra son elementos de exclusión pues de acuerdo al comportamiento del mercado del suelo, estos influyen en la posibilidad de acceder a una vivienda bien localizada y a una gama de atributos urbanos que satisfagan

las necesidades y expectativas de las familias, las cuales también pueden escoger su lugar de residencia en función de las condiciones que les son propias en un momento de su vida⁷.

Pero más importante aún, resulta el hecho que la oferta formal de vivienda nueva en sectores clasificados como de estratos socio-económicos 2 y 3 presenta una brecha con respecto a la demanda, cuya oscilación entre 2003 y 2016 estuvo en alrededor de cinco a diez unidades menos para cubrir el déficit de estos hogares. Por el contrario, la oferta de vivienda en áreas clasificadas como de estratos 4, 5 y 6 ha pasado por periodos en las cuales las unidades adquiridas superan ampliamente a las unidades demandadas (SDP, 2018). Esto demuestra que la capacidad de pago de viviendas nuevas en

⁷ Para el año 2016 registraron que la mayor parte de suelo de la ciudad se clasificaba entre 1 y 2 millones de pesos por metro cuadrado (aproximadamente 35% de la áreas y más del 50% de los lotes), seguido de un incremento de los suelos con precios entre 2 y 2,5 millones de pesos (7,5% de las áreas y los lotes), y finalmente los precios por metro cuadrado que oscilan entre 3 y 5 millones de pesos, de los cuales se marca una tendencia al alza de los precios del suelo en la áreas centrales de la ciudad, en donde se localiza la mayor cantidad de oferta inmobiliaria de la ciudad (SDP, 2018).

la cúspide de la pirámide socio-económica, es suficiente para cubrir su propia demanda incluso, para obtener más bienes residenciales que los que realmente se requieren para la conformación y tamaño de los hogares.

Una vez puesta en evidencia la tendencia del mercado en producir regularidades, es decir, un orden por convenciones, este orden residencial derivado de ellas en nada se compara con un equilibrio socio-espacial generalizado, antes bien, el orden que por años se ha perfilado en ha sido eficiente para unos y padecido para otros.

Esto se evidenció con las tendencias de los itinerarios residenciales presentados en las entrevistas, en donde a la par de las trayectorias biográficas se reflejó el crecimiento de la ciudad: el pericentro ocupado desde los años 50, la periferia desde los años 70 y la migración hacia los municipios aledaños, desde los 80. Se confirma con esta dinámica, la existencia de una valoración diferencial del espacio urbano la cual ha manifestado desde muy temprano, la exclusión residencial hacia espacios menos valorados, y por tanto más segregados.

Referencias

- Abramo, P. (2006). *La ciudad caleidoscópica. Una visión heterodoxa de la economía urbana*. España: Gesbiblo. Recuperado de: http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion_Mercados/Documentos_Cursos/Ciudad_Caleidoscopica-Abramo_Pedro.pdf
- Abramo, P. (2009). *La producción de las ciudades Latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana. Quito, Ecuador: Olacchi*. Recuperado de: <https://leerlaciudadblog.files.wordpress.com/2016/05/abramo-la-produccion-de-las-ciudades-latinoamericanas-mercado-inmobiliario-y-estructura-urbana.pdf>

- Abramo, P. (2010). *Mercado y orden urbano del caos a la teoría de la localización residencial*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Recuperado de: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:NfWXEIW6vJwJ:https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/download/1854/1641+yc-d=1yhl=es-419yct=clnkygl=co>
- Alfonso, O. (2009). *Economía institucional de la ocupación del suelo en la Región Metropolitana de Bogotá*. Documento de Trabajo, No 28., 1-41. Recuperado de: [https://aciur.net/images/documentos/2009/Economia Institucional Ocupacion Suelo-Alonso Oscar-Documento.pdf](https://aciur.net/images/documentos/2009/Economia_Institucional_Ocupacion_Suelo-Alonso_Oscar-Documento.pdf)
- Alfonso, Ó. (2012). *Bogotá segmentada Reconstrucción histórico-social de la estructuración residencial de una metrópoli latinoamericana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Barbary, O., Dureau, F., y Hoffman, O. (2007). *Movilidades y sistemas de lugares*. En O. Barbary, F. Dureau, T. Goueset: Lulle, y O. Pissotat, *Ciudades y sociedades en mutación*. Lecturas cruzadas sobre Colombia (pp. 93-160). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Recuperado de: http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers11-03/010043286.pdf
- Briñez, A. (2018). *La verticalización de la vida urbana: la configuración del orden socioespacial de Bogotá a partir de la introducción de la vivienda en altura*. (Tesis de Maestría) Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Capdevielle, J. (2015). *El mercado inmobiliario y la producción privada de viviendas: una aproximación a las estrategias empresariales en la ciudad de Córdoba, Argentina*. Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía, 177-196. Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/49758/56730>
- Dureau, F. (2000). *Bogotá: una doble dinámica de expansión espacial y de densificación de espacio ya urbanizados*. En F. Dureau, V. Dupont, Lelièvre, J. P. Lévy, y T. Lulle, *Metrópolis en movimiento. Una comparación internacional*. (pp. 28-36). Bogotá: Alfaomega Colombiana S.A. recuperado de: http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers11-03/010031172.pdf

- Dureau, F. (2002). *Bogotá: unas estrategias residenciales muy diversas marcadas por un dominio desigual del espacio*. In : DUREAU FRANÇOISE (COORD.), DUPONT VÉRONIQUE (COORD.), Lelièvre E. (coord.), Lévy J.P. (coord.), Lulle T. (coord.), Silva M. (trad.) Recuperado de: <https://docplayer.es/1201365-Bogota-unas-estrategias-residenciales-muy-diversas-marcadas-por-un-dominio-desigual-del-espacio.html>
- Dureau, F. (2004). *Sistemas residenciales: conceptos y aplicaciones*. Territorios, 41-70. Recuperado de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/6010>
- Dureau, F. (2010). *Vivir en Bogotá: estrategias y prácticas de movilidad residencial urbana*. En S. Jaramillo, Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades (pp. 53-86). Quito: Olacchi.
- Dureau, F., Lulle, T., Souchaud, S., y Contreras, Y. (2015). *Movilidades y cambio urbano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia
- Furci, M. (2011). *Influencia del mercado inmobiliario en la transformación del área sur ejido municipal de Trelew- Chubut*. Párrafos Geográficos, 29-61. Recuperado de: http://igeopat.org/parrafosgeograficos/images/RevistasPG/2011_V10_1/15-2.pdf
- Merchand, M. (2009). *Los negocios inmobiliarios y sus tendencias urbanas en la Ciudad de México*. <https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/13298/Los%20negocios%20inmobiliarios%20y%20sus%20tendencias%20urbanas%20en%20la%20Ciudad%20de%20M%C3%A9xico.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Salazar, O. (2004). *Historias de la vida de la vivienda. Formas de vida urbana y del espacio doméstico en Bogotá*. (Tesis de Maestría) Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
- SDP. (2018). *Diagnóstico para el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá*.

Anexo 1

Entrevistas

Lugar donde transcurrió la infancia.

Las trayectorias residenciales de las personas entrevistadas presentaron dos variables: quienes emprendieron la movilidad en la infancia bajo la dependencia de los padres y quienes se independizaron después de los 20 años:

La infancia de la primera entrevistada, se caracterizó por las siguientes condiciones: desde 1977, año de su nacimiento, hasta 1987 vivió en el barrio El Tunal en una casa arrendada, en estrato socio-económico 3. Su hogar estaba conformado, además de sus padres, por dos hermanos más quienes subsistían con 2 SMMLV y con un recorrido educativo de sus padres que concluyó con el bachillerato, pero que aún así, les permitió insertarse en un trabajo formal. Según la entrevistada, la localización en el barrio obedeció a la oferta residencial en el momento de la búsqueda, sin que existieran redes sociales o familiares cercanas que hubiesen condicionado su decisión de localización.

La infancia de la segunda entrevistada, se caracterizó por las siguientes condiciones: desde 1981, año de su nacimiento, hasta 1985 vivió en el barrio Casa Blanca en un apartamento propiedad de sus

padres en estrato socio-económico 2. Su hogar estaba conformado, además de sus padres por un hermano, la familia subsistía con 2 SMMLV, y con una condición educativa de sus padres que concluyó con el bachillerato, pero aún así les permitió insertarse en un trabajo formal. La localización en este barrio estuvo motivada por la oferta de apartamentos y por la cercanía al trabajo de los padres, sin que existieran redes sociales o familiares cercanas que hubiesen condicionado su decisión de localización.

La infancia del tercer entrevistado se caracterizó por las siguientes condiciones: desde 1973, año de su nacimiento, hasta 1995 vivió en el barrio Castilla, en una casa propiedad de sus padres, en estrato socio-económico 3. Su hogar estaba conformado, además de sus padres por dos hermanos más, los cuales subsistían con 3 SMMLV. Durante los 22 años que convivió con sus padres, alcanzó la culminación de su vida universitaria y logró insertarse en un trabajo formal. La localización en este barrio estuvo motivada por la oferta residencial que en su momento fue

llamativa debido al presupuesto con que contaban sus padres para acceder en propiedad a la vivienda, además, porque la cercanía a las redes sociales y familiares fueron decisivas para no querer cambiar de lugar de residencia, ya que de esta cercanía dependía el cuidado de los hijos.

La infancia de la cuarta entrevistada se caracterizó por las siguientes condiciones: desde 1980, año de su nacimiento, hasta 1985 vivió en el barrio Bosa Centro en una casa propiedad de sus abuelos, en estrato socio-económico 3. Su hogar estaba conformado, además de sus abuelos, por su madre y tres tíos, sin embargo, ella dependía económicamente de su mamá y sus abuelos los cuales subsistían con 3 SMMLV. En general, la condición educativa y laboral de la familia fue la culminación del bachillerato y la condición de trabajadores independientes en el sector informal. La localización en este barrio estuvo condicionada por la estabilidad residencial que les proporcionaba la propiedad de la vivienda, además de la existencia de redes sociales y familiares cercanas.

La infancia del quinto entrevistado se caracterizó por las siguientes condiciones: desde 1986, año de su nacimiento, hasta 2010 vivió en el municipio de Girardot en una casa propiedad de sus padres en estrato socio-económico 2. Su hogar estaba conformado, además de sus padres por tres hermanos los cuales contaban aproximadamente con 4 SMMLV. Durante los 24 años que convivió con sus padres, alcanzó la culminación de su vida universitaria y logró insertarse en un trabajo formal pero como independiente. La localización en este municipio obedeció a que sus padres también nacieron allí y toda su vida ha transcurrido en el mismo barrio, por lo que las redes sociales y familiares de cierta manera condicionaron su dependencia a este lugar.

La infancia de la cuarta entrevistada se caracterizó por las siguientes condiciones: desde 1989, año de su nacimiento, hasta el 2014 vivió en el barrio Ciudad Montes, en una casa arrendada en estrato socio-económico 3. Su hogar estaba conformado, además de sus padres por un hermano, los

cuales contaban aproximadamente con 3 SMMLV. Durante los 25 años que convivió con sus padres alcanzó la culminación de su vida profesional y logró insertarse laboralmente en el sector formal. A pesar de ser vivienda arrendada, la localización en este barrio estuvo motivada por la cercanía y dependencia a la red familiar.

Primera trayectoria residencial

La primera entrevistada inició la primera trayectoria residencial bajo la dependencia de sus padres a los 10 años de edad, en 1987 y hasta 1997. Sus padres tomaron la decisión de localizarse en una casa arrendada en el barrio Country Sur en estrato socio-económico 3, debido a la cercanía a lugar del trabajo, además porque la condición laboral representó un aumento en el ingreso mensual, que le permitió a ella y sus hermanas realizar una carrera profesional. Sin embargo, las redes sociales y familiares no resultaron ser condicionantes para buscar una residencia, ya que la escogencia solo dependió del presupuesto de los padres.

La segunda entrevistada inició la primera trayectoria residencial bajo la dependencia de sus padres a los 5 años de edad, en 1986 y hasta 2012. Sus padres tomaron la decisión de vender su apartamento en Casa Blanca para comprar uno nuevo en el barrio El Tunal; este cambio estuvo motivado por tres factores claves: primero, por la construcción y oferta de apartamentos nuevos en el barrio El Tunal lo cual vino acompañado de un acenso en el estrato precedente; segundo, por la localización de sus familiares en este barrio; y tercero, porque la condición económica le permitió a la familia contar con más presupuesto para acceder a vivienda propia y realizar una carrera universitaria.

El tercer entrevistado inició la primera trayectoria residencial a los 22 años, entre 1996 y hasta 2006. La decisión estuvo motivada por la necesidad de independencia del hogar de los padres, por la cercanía al lugar de trabajo y porque sus recursos le permitían sobrellevar los costos mensuales, por lo que decidió arrendar un cuarto en una casa en el barrio Jazmín, alejado de la red familiar.

La cuarta entrevistada inició la primera trayectoria residencial bajo la dependencia de sus padres a los 6 años de edad, entre 1986 y 1990. Su mamá tomó la decisión de independizarse de la casa de sus padres en el barrio Bosa Centro debido a la conformación de una nueva familia, y arrendar un apartamento en una casa en el barrio San Mateo en estrato 2, en Soacha. La decisión de localización en este municipio obedeció a la oferta residencial, la cual se ajustaba al presupuesto de los miembros del hogar, sin la necesidad de que existieran redes sociales o familiares que hayan condicionado la localización.

El quinto entrevistado inició la primera trayectoria residencial a los 24 años, localizándose en Bogotá en un apartamento arrendado en el barrio El Tunal, desde 2010 y hasta 2012. Esta decisión de localización obedeció a la cercanía a la vivienda de sus hermanos quienes salieron unos años antes de Girardot. En este barrio convivió con su pareja, una hermana y su hija, y quienes en total sumaban aproximadamente 6 SMMLV, ya que los tres miembros lograron acceder a trabajos formales.

La cuarta entrevistada inició la primera y única trayectoria residencial hasta el momento, a los 25 años. Desde el 2014 y hasta 2018, ha vivido en el barrio Peñon del Cortijo en el Conjunto Residencial Parque Central Bonavista 2 con su esposo, su decisión de localización estuvo influenciado por oferta residencial de apartamentos nuevos que se ajustaban a su presupuesto y al estrato que deseaban, y porque la red familiar de la pareja se encuentra dispersa en barrios contiguos.

Segunda trayectoria residencial

La primera entrevistada inicio su segunda trayectoria residencial a los 20 años, de 1997 a 1999. Sus padres, contando con ahorros previos y con un préstamo hipotecario decidieron comprar apartamento en el barrio Molinos Sur en estrato socio-económico 2. Las condiciones económicas, laborales y educativas tanto de ella como de sus hermanas fueron mejorando ya que cada una logró culminar la carrera profesional y accedieron a trabajo formal; sin embargo, la decisión de localización residencial fue ajena a las redes

sociales y familiares, pues según describe la entrevistada nunca dependieron de nadie para comprar o arrendar vivienda.

La segunda entrevistada inició la segunda y última trayectoria residencial hasta el momento, a los 32 años. Desde 2013 y hasta 2018 ha vivido con sus padres en el barrio Peñon del Cortijo en el Conjunto Residencial Parque Central Bonavista 2. Sus decisiones de localización estuvieron motivadas por el costo del apartamento y por las redes sociales y familiares que existen en el barrio.

El tercer entrevistado inició la segunda y última trayectoria residencial hasta el momento a los 34 años. Desde el 2007 y hasta la fecha de la entrevista ha vivido con su pareja e hijos en el barrio Peñon del Cortijo, pero solo hasta este año lograron comprar su apartamento en Bonavista. Sus decisiones de localización estuvieron motivadas por el costo del apartamento y por la cercanía al lugar de trabajo, sin que hayan intervenido redes sociales o familiares al momento de querer comprar en este proyecto.

La cuarta entrevistada inició la segunda trayectoria residencial a los 10 años, desde 1991 y hasta 2013. Durante estos años ha vivido en un apartamento en una casa en el barrio San Francisco en estrato socio-económico 2. Su decisión de localización estuvo motivada por la oferta residencial y por la cercanía al lugar de trabajo.

El quinto entrevistado inició la segunda trayectoria residencial a los 26 años, de 2012 y hasta 2015. Del barrio El Tunal pasó a localizarse junto con su esposa e hijo en un apartamento en arriendo en barrio Tintal en estrato 3, ya que la oferta de vivienda fue llamativa y se acomodaba al presupuesto familiar, pues al separarse de su hermana y por la inestabilidad del trabajo de la esposa las condiciones económicas descendieron a 3 SMMLV.

Tercera trayectoria residencial

La primera entrevistada inició la tercera trayectoria residencial a los 22 años, desde 1999 y hasta 2002. Durante este periodo se independizó de la casa de sus padres y pasó a localizarse en un apartamento arrendado

en estrato 4 en el barrio Palermo con su pareja. Esta decisión estuvo motivada por la cercanía al lugar de estudio y trabajo y porque las condiciones económicas les permitieron acceder a un estrato más alto de los precedentes.

El quinto entrevistado inicio la tercera y última trayectoria residencial hasta el momento a los 29 años, de 2015 a 2018. Después de vivir 2 años en Tintal pasó a tomar un apartamento en arriendo en Bonavista 2, debido a la oferta residencial y las redes familiares de su esposa, de las cuales depende el cuidado del hijo.

Cuarta y quinta trayectoria residencial

La primera entrevistada, después de vivir 2 años en Palermo toma la decisión del volver al sur de la ciudad, en el barrio Country Sur, de 2002 hasta 2015. Esta vez el motivo de arrendamiento de apartamento estuvo condicionado por la cercanía a la red familiar de su esposo, de la cual dependía el cuidado del hijo. Sin embargo, resalta que durante estos años las condiciones económicas y

laborales de la pareja fueron bastante favorecedoras para comprar apartamento en este sector de la ciudad, por lo que emprendieron la búsqueda de una oferta residencial que se acomodara a sus necesidades, aunque implicara romper con la red de apoyo familiar.

Desde 2015 a 2018, han vivido en Bonavista 2 y sus motivos de compra estuvieron dadas por una sola condición: el presupuesto familiar disponible que se ajustaba a la oferta. Respecto a la búsqueda en otras partes de la ciudad la entrevistada argumenta:

“Nosotros ya llevábamos como tres años buscando donde comprar, ya estábamos viendo qué podíamos comprar porque nos alcanzaba con el sueldo de los dos, pero no... muy caros, la cuota inicial, y no nos recibían las cesantías y yo no había podido ascender en el escalafón y a mí eso no me representaba un crédito, como una capacidad de endeudamiento, entonces cuando salió ese [Bonavista 2] que costaba 82 millones de pesos en la época en que la fuimos a mirar, entonces dijimos: para ese alcanza y empezamos a pagar

la cuota inicial porque era a dos años, y los otros eran a 6 meses, por ejemplo los que hay cerca y más centrales: Plaza de las Américas o Ciudad Alsacia son súper caros y no alcanzábamos a pagar la cuota inicial”.

“Había otros más baratos, pero quedaban más lejos: en Soacha, en Bosa, en el Tintal, pero no, eso por allá no nos gusta”.

“Cuando lo fuimos a ver costaba 82 millones, porque de verdad nos costó 88 millones, o sea cuando lo fuimos mirar la primera vez costaba 82 y cuando nos decidimos ya iban en 88 sin parqueadero”.

¿Qué les ofreció la constructora?

“que los entregaban con pisos, con la cocina, con un baño, un lavadero... terminado, o sea pañetado, pintado, con los pisos puestos, pero nosotros no quisimos nada, nosotros lo pedimos que nos entregaran el baldosín, pero que no nos pusieran ni el baño, ni la cocina, ni nada, y nos dieron todo el material del baño y la cocina y toda la familia nos dio plata para que arregláramos”.

“sabíamos que las zonas comunes iban en obra gris, sabíamos que tenía tres ascensores, sabíamos lo del parqueadero, pero nosotros no pudimos comprar parqueadero porque tocaba pagarlo de una y no teníamos. Pues la verdad no ofreció mucho como para decir que nos decepcionaron... [...] esto era para lo único que alcanzaba.

En cuanto al entorno y el barrio:

“Nos ofrecieron que quedaba cerca de Magdalena, fue lo único que nos dijeron, porque por ejemplo a nosotros no nos dijeron que iban a poner ni parques, ni iban a ver centros comerciales, no nos prometieron nada de eso”.

Respecto a la convivencia con los vecinos:

“Yo no interactué con nadie. [...] en mi piso, el apartamento del lado está vacío y al otro lado son unas niñas muy bullosas entonces ni el saludo. Pero, por ejemplo, de la gente que vive dentro del conjunto y la gente que está por fuera del conjunto, la verdad es que hay gente que no se diferencia en nada, usted en ese conjunto encuentra de todo: se suicidó una señora, encontraron niños fumando,

hicieron allanamientos por posesión de drogas y armas, entonces no porque vivan en ese conjunto son de mejor estrato, si habrá gente que sea más, pero no mucha. El primer día que llegamos, estaba saliendo un muchacho esposado... es que es muy difícil, porque es que son muchas personas y sobre todo son muchos los que están arrendados”.

Como es posible evidenciar en estas trayectorias residenciales, la movilidad por la ciudad en muchos casos resultó restringida por la disponibilidad de recursos económicos con que se contaba en un momento de la vida del entrevistado. Si bien, del factor financiero se desprenden las restricciones o libertad para escoger una vivienda, querer adherirse a una red familiar o social vista como una convención urbana fuerte, también es un componente decisivo, pues los entrevistados manifiestan que, a pesar de no conservar la cercanía con los parientes, siempre estuvieron movilizándose dentro de un estrato socio-económico estable o buscando redes que les proporcionaran mayor seguridad al invertir.

Solo en dos casos, se ascendió y se descendió dentro de esta estratificación, no obstante, fueron trayectos cortos y desembocaron en condiciones preliminares al acceso en propiedad:

“yo he visto que por acá hay otros conjuntos, pero entonces acá está más cerquita a Madelena que tiene como más nombre, porque nos decían: queda al frente de Madelena y no decían, queda en la entrada del Perdomo, no”.

“Sí, quedamos lejos de todos, estamos solos otra vez, eso es lo que más bien nos tiene aburridos allá, estar lejos de la familia”.

“Estamos lejos de la casa, nosotros como vivíamos cerca de mi cuñada que tiene dos niñas y de mi suegra, entonces mi hija estaba ahí con ellas, pero nos tocó irnos muy lejos. Acá ya el trancón, el transporte, todo es un problema, pero era para lo que nos alcanzaba, entonces dijimos si no compramos casa ahora, no vamos a comprar nunca y no podíamos comprar y pagar arriendo, entonces nos tocó conseguir allá por eso lo arreglamos

como quisimos. Por fuera las zonas comunes son muy malucas, pero por dentro el apartamento de nosotros es otro mundo”.

Hay quienes toda la vida vivieron en edificios de apartamentos, y otros a quienes la búsqueda de propiedad y se limitó a esta tipología, cambiándose radicalmente las costumbres de hábitat que anteriormente implicaba vivir en una casa, las cuales van desde los espacios de las habitaciones, los patios, los pasillos, hasta la relación económica con la propiedad en el sentido en que se subarrendaban algunas habitaciones y representaba una ganancia extra para la familia. Los entrevistados, manifiestan que, aunque ya han invertido todos sus recursos económicos en la compra de apartamentos en este proyecto o se encuentran atados a un crédito hipotecario, sus trayectorias residenciales aún no han culminado, pues se tiene la añoranza de querer volver a habitar en casas en un barrio cerca a su familia pero teniendo las garantías de un conjunto cerrado:

“Nuestra idea es devolvernos a algo más central, hacia donde este la familia, sobre todo por la niña, porque nosotros somos como asociales, pero la niña si le hace falta. Lo máximo que nos iríamos sería hasta la primera de mayo, más para allá no nos vamos a ir, porque por ejemplo por la Boyacá es horrible el trancón, eso no se puede salir de ninguna parte, porque mi mamá vive en Villa Alsacia y eso se hacen unos trancones espantosos, hacia el lado de Fontibón salir de allá también es un problema, Chapinero y esos barrios así muy altos, pues eso ya implica un costo más alto, irse por fuera de Bogotá hacia el norte, tampoco. A nosotros nos gusta más bien central, que quede cerquita al centro, por eso entre la primera de mayo entre la 30 y la décima... Nosotros quisiéramos una casa, pero cuesta mucho, quisiéramos una casa de esas que había antes con solar, garaje, con la sala que es inmensa, con tres o cuatro habitaciones, con tres pisos, pero no nos alcanza”.

“Nosotros calculamos que por ahí unos 300 millones de pesos invertiríamos en la próxima vivienda, antes de que la niña entre a la universidad”.

Al interrogar sobre los cambios relacionados con la habitabilidad en casas y la posterior conquista de un apartamento, esta fue la reflexión de uno de los entrevistados:

“Este es más pequeño, no hay patio, no hay solar, porque en las casas donde habíamos vivido, había solar y como antejardín, había patio, lavadero, si... como el espacio, porque éramos tres y entonces era como para jugar en toda la casa, había algo diferente. Pero cuando me casé si pensé que era más chévere que fuera más pequeño el apartamento, pero no. Por ejemplo, hay mucha gente que no sabe las normas de vivir en un conjunto cerrado, hacen mucho ruido, la basura la dejan en otros lugares, las mascotas, el pago de la administración, las zonas de parques son muy pequeñas”.

“¿Uno que puede disfrutar del conjunto si todo es limitado o toca pedir permiso? Y eso que nosotros vivimos en el segundo piso, porque esperar un ascensor que baje desde el piso 27”.

Ciudades Andinas y Cambio Climático El Caso de Popayán

Andean cities and climate change. The case of Popayán

Ana María Osorio Guzmán ¹

Pontificia Universidad Católica de Paraná. Beca CNPq PEC-PG. Curitiba (Brasil)

María Isabel Mazorra ²

Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca. Centro de Estudios Urbanos. Popayán (Colombia)

Jhonny Alexis Velasco ³

Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca. Centro de Estudios Urbanos. Popayán (Colombia)

Óscar David Muñoz ⁴

Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca. Centro de Estudios Urbanos. Popayán (Colombia)

Resumen

Esta investigación sobre ciudades andinas y cambio climático con énfasis en el caso de Popayán (Cauca-Colombia), se enmarca la planificación urbana basada en principios ecosistémicos, y enfrenta la pregunta sobre las posibles transformaciones demográficas, ambientales, espaciales y paisajísticas que enfrentarán las ciudades intertropicales en altura como consecuencia del cambio climático. El estudio se fundamenta en la revisión de documentos originados en instituciones de carácter supranacional sobre vulnerabilidad, adaptación y mitigación del cambio climático en las ciudades; migrantes climáticos y crecimiento urbano; así

¹ Arquitecta de la Academia de Arquitectura Mendrisio - Università della Svizzera Italiana (USI), Suiza. Magister en Geografía en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC) / Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Actualmente cursa el doctorado en el Programa de Posgrado en Gestión Urbana (PPGTU) - Pontificia Universidad Católica de Paraná (PUCPR) en Curitiba, Brasil, con una beca CNPq PEC-PG. Tiene experiencia profesional docente e investigativa en temas ambientales, en las áreas de Geografía Urbana, Planificación Urbano-Regional, Arquitectura y Urbanismo.

anamariaosorio116@gmail.com

² Arquitecta de la Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca (Unimayor), Colombia. Especialista en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad del Cauca. Coordinadora del semillero de investigación Crisálida e investigadora vinculada al grupo de investigación DyA del Centro de Estudios Urbanos. Docente del programa de Delineante de Arquitectura e Ingeniería la Unimayor

mimazorra@unimayor.edu.co

³ Arquitecto de la Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca (Unimayor), Colombia. Investigador externo del semillero de investigación Crisálida vinculado al grupo de investigación DyA - Centro de Estudios Urbanos - Unimayor

j.alexisvs-20@outlook.com

⁴ Estudiante del programa de Delineante de Arquitectura e Ingeniería, estudiante investigador del semillero de investigación Crisálida vinculado al grupo de investigación DyA - Centro de Estudios Urbanos - Unimayor

oscar.munoz@unimayor.edu.co

Cómo citar

Osorio-Guzmán, A., Mazorra M., Velasco J., Muñoz O. (2019). Ciudades andinas y cambio climático El caso de Popayán. *Papeles de Coyuntura* 46, 64-90. Recuperado de: <http://repository.unipiloto.edu.co/handle/20.500.12277/9017>

Abstract

como iniciativas e indicadores de sostenibilidad urbana en América Latina y en documentos técnicos relacionados específicamente a Popayán. A partir de un análisis comparativo de seis ciudades intermedias andinas se identifican características comunes y particulares frente a escenarios de cambio climático, con énfasis al caso de Popayán

Palabras clave:

Cambio climático, ciudades andinas, ecosistema urbano, planificación urbana y regional, migración interna.

This research on Andean cities and climate change focused on the Popayán case from an approach of urban planning based on ecosystem principles, addresses the question of the possible demographic, environmental, spatial and landscape transformations that inter-tropical high-altitude cities will face as consequences of climate change. The study is founded on the revision of documents by supranational institutions about vulnerability, adaptation and mitigation of climate change in cities; climate migrants and urban growth; initiatives and indicators of urban sustainability in Latin America and technical documents related specifically to the city

Introducción

of Popayan. From a comparative analysis of six medium size Andean cities, common and particular characteristics in climate change scenarios were identified, emphasizing Popayan's case.

Keywords: Climate change, Andean cities, urban ecosystem, urban and regional planning, internal migration.

Las ciudades intermedias andinas enfrentan diversas problemáticas como consecuencia del crecimiento demográfico acelerado, reflejadas en la transformación del paisaje urbano. Su localización entre los trópicos y en elevadas altitudes ofrece relativas ventajas comparativas en escenarios de cambio climático. Su rol como nodos articuladores interregionales las consolida como activos lugares de intercambio cultural y comercial, situación que acrecienta su atractivo como destinos migratorios en la escala regional. Sin embargo, el análisis comparativo de seis ciudades: Bucaramanga, Pasto y Popayán (Colombia), Cuenca (Ecuador), Huancayo (Perú) y Cochabamba (Bolivia), a partir de información geográfica e indicadores de sostenibilidad urbana, evidencia vulnerabilidades que deben ser atendidas y que dan cuenta de similitudes y particularidades de cada caso.

Preocupan los resultados frente al crecimiento constante de los asentamientos informales y la poca documentación oficial existente al respecto, así como frente al déficit de espacio público, frente al consumo y la disponibilidad hídrica y energética y frente al uso generalizado de modos de transporte basados en combustibles fósiles y su efecto en la calidad del aire. El caso de Popayán se destaca particularmente por las ventajas de su condición geográfico-ambiental y su riqueza cultural, a pesar de contar con vulnerabilidades en aspectos socio-económicos y de infraestructura urbana.

De forma introductoria presentamos una síntesis de los principales documentos que sirven de base a la problemática enfrentada y se refieren a las características de los ecosistemas andinos; a las ventajas del contexto andino y las respuestas urbanas frente al cambio climático; a la planificación urbana basada en principios ecosistémicos; a los documentos originados en organismos supranacionales sobre ciudades y cambio climático; así como a recientes iniciativas sobre planificación urbana y cambio climático en Popayán.

Ecosistemas andinos

Actualmente, frente al cambio climático en el contexto de los Andes tropicales, es innegable la cantidad de transformaciones en los ecosistemas tales como la migración y extinción de especies (Vergara, 2007). *El alza* de la temperatura en los ecosistemas andinos afecta las fuentes hídricas y trae consigo el incremento de plagas al igual que las enfermedades. Estos cambios generan grandes impactos en la oferta de recursos vitales para las ciudades. En los ecosistemas andinos las observaciones de campo y los registros históricos se han utilizado para hacer controles del derretimiento de los glaciares tropicales de los andes. El trabajo de modelación y proyección indica que muchos de los glaciares en las cordillera de los Andes, podrían desaparecer en los próximos años (Ramírez *et al.*, 2006 apud. Vergara, 2007). Esto traerá consigo grandes consecuencias como el desabastecimiento de recursos como el agua y los alimentos, al igual que alteraciones en el sector eléctrico. El cambio del clima afecta tanto la flora como la fauna ya que el nicho climático de las aves

o animales que propagan las semillas se está encogiendo y muchos de ellos podrían llegar a su extinción (Cuesta *et al.* 2012). En los Andes tropicales no es muy común que la cordillera descienda por debajo de los 2.000 m de elevación, los ecosistemas arbóreos entre los 3.300 msnm hasta 3.500 msnm se denominan pastizales altoandinos, que incluye a los pastizales mesofíticos de los Andes del Norte (páramos), los pastizales mesofíticos y xéricos de los Andes Centrales (“punas”) y las regiones transicionales entre los páramos y punas del norte del Perú, denominadas localmente como jalcas (Smith y Young, 1987 apud. Cuesta *et al.* 2012). El monitoreo de estos ecosistemas confirma que existen importantes diferencias climáticas entre los ecosistemas de páramo y puna; los promedios máximos y mínimos de temperatura registrados para cada cima monitoreada son mucho más extremos en los suelos más secos y expuestos como son los suelos arenosos y graníticos de la puna (Cuesta *et al.* 2012).

Ventajas del contexto andino y respuestas urbanas

Wilches Chaux (2015) propone que las acciones que se deben realizar para enfrentar el cambio climático en el caso colombiano -reflexión que aquí se amplía al contexto andino- deben contar con la intención de co-evolucionar y no solo adaptarse, a manera de una intervención activa en el proceso de transformación del ambiente, a partir de las ventajas existentes (naturales, sociales, culturales y normativas). Las ventajas señaladas incluyen: la capacidad de almacenamiento de agua en distintas escalas; la biodiversidad; la diversidad étnica y cultural; las características demográficas de la población; la solidaridad y recursividad; la reciprocidad campo-ciudad; la existencia de un Estado de derecho y de una institucionalidad ambiental; el potencial hacia la seguridad, soberanía y autonomía alimentaria; el conocimiento académico y ancestral; el potencial para reconversión tecnológica por sectores.

Las respuestas urbanas al cambio climático (Sánchez Rodríguez, 2013) implican reducir las contribuciones negativas al calentamiento global, mejorar la calidad de vida urbana a través de medidas que aumenten la resiliencia de las ciudades, disminuyan su vulnerabilidad y en definitiva prevengan los riesgos asociados para sus habitantes. El mismo autor señala algunos factores que no permiten actuar sobre el cambio climático como la falta de información a nivel local, la desinformación que genera la idea errónea sobre la importancia del cambio climático y evita tomar medidas de prevención; el hecho de que gran parte de la información existente a nivel global sobre el cambio climático no es de fácil acceso y comprensión; los tiempos políticos y administrativos de las ciudades como obstáculo a las estrategias de largo plazo. Sánchez Rodríguez (2013) menciona tres factores que obligan a las ciudades a tener en cuenta el cambio climático dentro de sus modelos de desarrollo: reconocer el cambio climático como uno de los retos para el desarrollo y la sostenibilidad; recordar que la vida útil me-

dia de las infraestructuras y construcciones urbanas es de 70 años y que es probable que en los años futuros las construcciones realizadas en la actualidad operen en condiciones climáticas diferentes; asumir que la prevención y planificación son eficaces y de menor costo que una repentina reacción a los impactos del cambio climático.

Planificación urbana basada en principios ecosistémicos

El presente estudio parte de la necesidad de desarrollar una planificación urbana basada en principios ecosistémicos y se retoman varias propuestas teóricas al respecto. Fariña (2015) afirma que es necesario un cambio en la forma de concebir las ciudades, dadas las dinámicas urbanas particulares del siglo XXI, y evidencia la relación entre el consumismo y la biocapacidad de la Tierra, enuncia elementos críticos que caracterizan a la ciudad actual como la discontinuidad urbana y la consecuente urbanización dispersa del territorio; el intercambio global de bienes y en especial de alimentos; aboga por una planificación urbana ecológica con

participación ciudadana y concluye que es pertinente replantear la forma en la que se planifica la ciudad, de manera que abarque tanto el desarrollo socio-económico, cultural y ambiental, en búsqueda de que todos los sistemas vivos, entre ellos las zonas urbanas, convivan de manera que se logre una sostenibilidad con base en los constantes cambios en el comportamiento y el metabolismo de cada contexto (Fariña, 2015).

La urbanización e industrialización son foco de atención para el análisis del metabolismo de las ciudades contemporáneas. Algunas de las variables en el problema son los flujos y stock de población, producción, consumo y la generación de residuos en el territorio urbano (Dijst *et al.* 2018). El futuro del territorio urbano depende de las soluciones planteadas desde un ámbito transdisciplinar, con el objetivo de lograr procesos de producción y consumo con menor impacto medio ambiental. Los autores identifican algunos de los procesos urbanos, como transporte, comunicación, equipamientos, distribución de suelos, flujos de personas y mercancías.

También, los procesos naturales son parte integral del metabolismo urbano, como son el clima, el agua y la energía. En concreto (Dijst *et al.* 2018) definen el metabolismo urbano como las reacciones medio ambientales que efectúa el planeta tierra debido a las necesidades y actividades de los seres humanos. Estas reacciones medioambientales son relativas a la explotación y consumo de recursos. Los flujos y las existencias dependen del consumo y del número de consumidores. La ciudad contemporánea es un elemento condicionante para el desarrollo de la vida humana en el planeta tierra.

El metabolismo urbano es objeto de investigación hacia el desarrollo sostenible de una ciudad. Conceptos como consumo, energía y recursos deben establecer una relación coherente a las problemáticas actuales del medio ambiente para así transformar el metabolismo urbano hacia sistemas de metabolismo sostenible (Dijst *et al.* 2018), pues el metabolismo de las ciudades por lo general va en aumento y se hace necesaria la gestión de procesos de acumulación de

los acuíferos urbanos, materiales de construcción, calor acumulado en las superficies edilicias o suelos de los rellenos sanitarios (Kennedy *et al.* 2011).

Kennedy *et al.* (2011) resaltan que los parámetros del metabolismo urbano generalmente coinciden con criterios para indicadores de sostenibilidad que son relevantes en la toma de decisiones de planificadores y en la definición de políticas públicas. Además, se trata de información que puede ser analizada en periodos multi-temporales; herramientas morfológicas y fisiológicas pueden ser usadas combinando características de diversidad, flexibilidad, autosuficiencias y eficiencia en el uso de recursos. Estos autores reconocen como principales componentes del metabolismo urbanos: agua, alimento (biomasa), materiales de construcción y energía. Retomamos tres afirmaciones finales elocuentes de Kennedy *et al.* (2011): el análisis de estos flujos como base para el diseño urbano debe servir para reducir el impacto ambiental; el estudio del metabolismo urbano

debe constituir una práctica corriente; el reto planteado es diseñar el metabolismo urbano de ciudades sostenibles.

Organismos supranacionales: sobre ciudades y cambio climático

La "Nueva Agenda Urbana" (ONU, 2017) tiene como objetivo ayudar en la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y los compromisos de desarrollo urbano, teniendo en cuenta el cambio climático y sus consecuencias. Para implementar acciones en las aglomeraciones urbanas, transformándolas en entornos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles para sus habitantes y migrantes. Se mencionan la reducción y gestión del riesgo de desastres, con el fin de proteger, conservar y restaurar los ecosistemas naturales. Asimismo, se plantea garantizar la sostenibilidad ambiental a través de la gestión e implementación de energía limpia, uso sostenible de la tierra, consumo y producción, resiliencia urbana y adaptación al cambio climático en su planificación.

En el capítulo sobre mitigación del cambio climático en asentamientos humanos del Informe del IPCC (Seto *et al.* 2014) se evidencia que el impacto principal sobre las áreas urbanas es el consumo de electricidad y energía emitiendo cantidades alarmantes de GEI, más altas que las emisiones territoriales. Los factores determinantes hacia la reducción de GEI serían la estructura económica, el clima local y la geografía, el desarrollo industrial, los tipos de energía utilizados, el estado del transporte público, la forma urbana y densidad. Como factores a escala micro se definen el transporte, la energía doméstica, el vehículo personal, el tamaño de vehículo, la dependencia del vehículo, el nivel de educación y la variabilidad climática diaria.

En el mismo informe del IPCC, pero en el capítulo sobre impactos, adaptación y vulnerabilidad (Revi *et al.*, 2014) el cambio climático se plantea no como el fin de la humanidad, pero sí como el punto más alto de desequilibrio ambiental global al cual tendremos que amoldarnos por medio de nuevos mecanismos y actividades que reduzcan o mitiguen el

impacto. Además es necesario identificar específicamente los riesgos y amenazas de sectores urbanos para evitar desastres naturales.

Según Revi *et al.* (2014) los desafíos para los centros urbanos evidencian la dificultad para estimar y proyectar las magnitudes de riesgo climático y sugiere reconocer las sinergias que pueden crearse en las relaciones urbano-rurales como oportunidades de adaptación con interrelaciones complejas; enfocar la economía hacia la producción con baja emisión de carbono, con patrones que respeten los límites ecológicos y recursos regionales y mundiales; desarrollar nuevas tecnologías para la adaptación de alimentos y biomasas de las poblaciones urbanas; como también la adaptación de la vivienda y los asentamientos urbanos, incluyendo regulaciones para la construcción de viviendas informales. La inclusión participativa, la equidad, la sensibilización, la deliberación, y la persuasión son elementos que determinan la legitimidad de la adaptación al cambio climático por parte de las poblaciones vulnerables.

El documento sobre migración interna, publicado por el Banco Mundial, (Kumari et al. 2018) muestra cómo el cambio climático podría obligar a más de 143 millones de personas del sur global a moverse dentro de sus países hasta 2050: 86 millones en África subsahariana, 40 millones en el sur de Asia y 17 millones en América Latina. Este tipo de migraciones tiene origen en las catástrofes como inundaciones o sequías prolongadas, que provocan daños de gran magnitud y a largo plazo, a nivel estructural, en la fauna, flora y asentamientos humanos. Sin embargo el documento sugiere que la migración climática interna puede ser una realidad, pero no tiene que ser una crisis, puede ser una estrategia sensata de adaptación al cambio climático si se toman medidas de planeación y acompañamiento de los procesos migratorios.

Las ciudades intermedias (entre 100.000 y 2 millones de habitantes) tienen una tasa de crecimiento superior a la media. Estas son las llamadas ciudades emergentes, con el rápido ritmo de urbanización y los desafíos en términos de capacidad de gestión, causando problemas sociales, ambientales y

económicos para los municipios. El Urban Dashboard (BID, 2015) es una herramienta en línea que proporciona más de 150 indicadores comparativos y mapas interactivos de América Latina y el Caribe. Además, la Iniciativa de Ciudades Sostenibles y Competitivas (ICSC) es un programa de asistencia técnica del BID y Findeter (2017). Este programa de evaluación permite la identificación, organización y priorización de proyectos a corto, mediano y largo plazo y constituye una valiosa fuente documental para el estudio de las ciudades latinoamericanas.

Planificación urbana y cambio climático en Popayán

En el caso de Popayán y desde la perspectiva del ordenamiento territorial, la incorporación de la gestión del cambio climático es una tarea que ha empezado a cobrar importancia en el último lustro. Muestra de ello son los distintos estudios y planes que el municipio adelanta con el propósito de brindar insumos suficientes en la revisión y ajuste del plan de ordenamiento territorial, adoptado en 2002 y cuya vigencia se fijó a doce años.

Este proceso hace parte del programa POT/POD Modernos del Departamento Nacional de Planeación (DNP 2018a; 2018b; 2018c) el cual busca, mediante asistencia técnica, afrontar los actuales desafíos sociales, urbanos, económicos y ambientales de la ocupación del territorio y plasmar una visión a largo plazo de los asentamientos humanos.

En respuesta a la acelerada dinámica urbana que enfrenta la ciudad, la Alcaldía de Popayán en asocio con Findeter elaboraron un plan de acción dentro del programa de Ciudades sostenibles y Competitivas (BID y Findeter 2017), en el que se plasma la realidad del municipio y sus escenarios de crecimiento urbano y económico. Este sirve de hoja de ruta para hacer de Popayán un lugar sostenible en distintas dimensiones, pues recogió proyectos estratégicos que aportan tanto al ordenamiento territorial como al fortalecimiento económico, competitivo y productivo del municipio, al uso eficiente de los recursos naturales y a la toma de medidas necesarias de adaptación al cambio climático.

El municipio cuenta con un perfil territorial que resume los desastres naturales que han golpeado a Popayán, su vulnerabilidad ante nuevos eventos y los efectos del cambio climático de acuerdo a las actividades económicas y sociales actuales dadas en el territorio (MADS, 2016). A nivel departamental, el Plan Integral de Gestión del Cambio Climático Territorial (MinAmbiente, 2016) propone las acciones pertinentes para reducir las emisiones de gases efecto invernadero y contribuir a la capacidad del territorio a afrontar las variaciones climáticas. Todo esto permite que el municipio tenga unos escenarios actuales y a futuro a los cuales debe atender mediante medidas acertadas y coherentes.

Metodología

Las seis ciudades andinas escogidas son ciudades intertropicales en altura⁵, son parte de los países de la comunidad andina y comparten una historia territorial similar en los períodos de colonización pre y poshispana. La muestra se basó en los datos de población para 2015 (UN, 2018): se trata de ciudades entre 250 000 y 500 000 habitantes, que no hacen parte de aglomeraciones urbanas y ciudades entre 500 000 y 1,2 millones de habitantes que no son capitales nacionales⁶.

Con base en consulta de imágenes satelitales, mapas disponibles en línea e información climática de las ciudades, se elaboró una caracterización geográfica, basada en el Sistema GTP (Bertrand y Bertrand): Geosistema (geomorfología, hidrografía, clima); Territorio (morfología urbana, red vial).

El análisis comparativo de seis ciudades andinas parte de la consulta del Urban Dashboard (BID, 2015) para la selección de indicadores de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles

⁵ Localización de las ciudades estudiadas: Bucaramanga (7°8'N, 73 °0'W – 959 msnm), Pasto (1°12'N, 77 °16'W – 2.527 msnm), Popayán (2°27'N, 76 °36'W – 1.760 msnm), Cuenca (2°53'S, 79 °00'W – 2.560 msnm), Cochabamba (17°23'S, 66°10'W – 2.570 msnm) e Huancayo (12°4'S, 75 °13'W – 3259 msnm).

⁶ Población de las ciudades estudiadas: Bucaramanga (1.208.000), Pasto (366.000), Popayán (277.000), Cuenca (371.000), Cochabamba (1.136.000) y Huancayo (361.000).

(ICES) (BID, 2015) y de Iniciativa Ciudades Sostenibles y Competitivas (ICSC) 2019 (BID y Findeter, 2017). Esto permitió la elaboración de tablas comparativas de las seis ciudades seleccionadas: Bucaramanga, Cochabamba, Cuenca, Huancayo, Pasto y Popayán. Las tablas se agruparon según características

territoriales generales (uso del suelo; movilidad y transporte, vulnerabilidad ante el cambio climático; economía; institucionalidad), y específicas al metabolismo urbano (agua, saneamiento, energía, residuos sólidos, contaminación atmosférica). Este paso resultó en la producción de 43 tablas.

Resultados

Al analizar las ciudades estudiadas en sus elementos geográficos básicos (relieve, ríos, geomorfología, hidrografía, morfología, red vial), podemos ver puntos en común entre ellas. Todas las ciudades andinas, enfrentan un relieve irregular y tienden a ubicar la mayor parte de su área urbana en altiplanicies, pero están determinadas por la topografía de sus alrededores como limitantes de su expansión, y todas tienen la presencia de ríos que determinan claramente la forma del trazado urbano. En cuanto a la accesibilidad, tienen al menos dos accesos principales, realizados por carreteras, que demuestran conectividad a pesar de la topografía. La ubicación en los Andes convierte a estas ciudades en nodos regionales de intercambio (comercial y cultural) que articulan la cordillera con los territorios costeros y

continentales. Con excepción de Bucaramanga, localizada entre el Caribe colombiano y los Llanos colombiano-venezolanos, las ciudades estudiadas conectan el Pacífico con la cuenca amazónica.

En cuanto a la morfología urbana, estas ciudades cuentan con la presencia de un trazado ortogonal de origen colonial hispano que se expande continuamente en gran parte de la ciudad y se acompaña de morfologías heterogéneas de expansión formal e informal, con discontinuidades y ocupación en las laderas.

Los datos climáticos consultados (Climate-Data.Org) evidencian sustanciales diferencias entre las ciudades estudiadas. Bucaramanga a 959 msnm, es la ciudad menos elevada, con mayor temperatura promedio (23.4°C), una precipitación anual de 1159mm y más meses lluviosos al año (10 meses con más de 25 días de lluvia). Cochabamba (a 1760 msnm), con una temperatura promedio de 17°C se caracteriza por tener una baja precipitación anual (518 mm) y sólo tres meses al año (diciembre a febrero) con más de 10 días de lluvia. Cuenta con la mayor diferencia

entre temperaturas máximas (28°C) y mínimas (0.5°C). Cuenca (2560 msnm) tiene una temperatura promedio de 14.7°C, una precipitación anual de 789 mm distribuida entre octubre y abril (meses con más de 25 días de lluvia) y entre mayo y septiembre (meses con 9 a 19 días de lluvia).

Huancayo es la ciudad localizada a mayor altura (3259 msnm), su temperatura promedio es de 12°C. Es la ciudad más fría, con temperaturas mínimas que llegan a los -7°C y máximas hasta los 17.5°C. Su nivel de precipitación anual es el menor: 517 mm, sólo seis meses al año se presentan hasta 15 días de lluvia, entre octubre y abril. Pasto a 2527 msnm, con 13°C de temperatura promedio (mínima de 7°C, máxima de 21.5°C), cuenta con una alta precipitación anual (1.273 mm) distribuida principalmente entre octubre y abril (meses con más de 15 días de lluvias), pues el resto del año hay menos de 9 días de lluvia al mes. Por último, Popayán (1.760 msnm) cuenta con una temperatura promedio de 17.8°C (mínimas y máximas de 10 y 24°C). Es la ciudad con precipitación más

alta (2040 mm) distribuida entre octubre y mayo (más de 20 días al mes con presencia de lluvia) y junio-septiembre (10 y 20 días al mes).

A partir del análisis comparativo de seis ciudades andinas por medio de tablas de indicadores de sostenibilidad urbana (BID, 2015; BID y Findeter, 2017) se observa similitud en tasa de crecimiento anual de la huella urbana (entre 3 y 5 %) en la mayoría de las ciudades (3,5 % para Popayán). Pasto sería la excepción con 0,16 %. Cuenca aparece como la ciudad con menor densidad de población urbana (4.702 hab/km²) y Pasto con 15.169 hab/km², como la más densa, lo que explicaría la baja tasa de crecimiento anual de la huella urbana. En ese espectro, Popayán tiene 9.176 hab/km². Respecto a las áreas verdes por 100 000 habitantes, Cochabamba se destaca frente a las otras ciudades con 219ha, la sigue Bucaramanga con 45ha y las demás ciudades solo cuentan con 12 a 18ha de áreas verdes por 100 000 habitantes (16ha Popayán).

La distribución modal del transporte urbano da cuenta de similitud en el uso del transporte

público (incluido el taxi) como principal modo de transporte (entre el 36 y el 47 %) sin embargo, aparecen significativas diferencias entre el uso del vehículo motorizado privado y los viajes a pie. En Bucaramanga (35 %) y Cuenca (38.35 %) prevalece el uso del vehículo motorizado privado, mientras que en Cochabamba (33 %) y Popayán (40,2 %) hay un alto porcentaje de viajes a pie. Pasto se destaca por ser la ciudad con mayor uso de la bicicleta (36 %) frente a las demás que no superan el 7 % de los viajes.

De otra parte, los más altos porcentajes de población por debajo de la línea de pobreza se encuentran en Pasto (40.6 %), Cochabamba (33.82 %) y Popayán (29.1 %), sin embargo estas tres ciudades difieren en el porcentaje de viviendas ubicadas en asentamientos informales (0,52 %; 21 %; 5 %, respectivamente). En todas las ciudades estudiadas el coeficiente el Gini está entre el 0.4 (Cuenca) y el 0.51 (Cochabamba), en el caso de Popayán es de 0,48. El PIB per cápita de Bucaramanga se destaca positivamente frente al resto de ciudades (\$13.598) y el de Huancayo negativamente (\$1.806).

Popayán con un PIB per cápita \$4.483 supera a Pasto (\$3.085) pero está un poco por debajo de Cochabamba (\$5.999) y de Cuenca (\$5.989).

Todas las ciudades cuentan con un alto porcentaje de hogares con conexiones domiciliarias a la red de agua de la ciudad. Bucaramanga y Popayán superan el 99%, Cuenca y Pasto cuentan con un 96%, Cochabamba (89.8%) y Huancayo (85.6%) serían las ciudades con menor porcentaje de conexión. La continuidad del servicio de agua en la ciudades colombianas y en Cuenca es cercana a las 24h por día, mientras que en Huancayo y Cochabamba no llega a las 11h por día.

Cochabamba tiene el menor porcentaje (89%) de muestras de agua en un año que cumplen con las normas nacionales de calidad de agua potable, mientras que las demás ciudades se acercan al 100%. En todas las ciudades se evidencian importantes diferencias entre el agua producida y el agua facturada (28% en Bucaramanga al 46% Cochabamba). Popayán presenta 40.6%.

Nuevamente Cochabamba se destaca por tener el menor porcentaje de hogares con conexión domiciliaria al sistema de alcantarillado (67,5%), la sigue Huancayo (76%), Cuenca (88,6%), Pasto (95.5%), Popayán (97.4%) y Bucaramanga (99%). En Huancayo, Pasto y Popayán las aguas residuales no reciben tratamiento de acuerdo a normas nacionales. En el caso de Cuenca el 85% de aguas residuales es tratado, en Cochabamba el 39% y en Bucaramanga el 20%.

Todas las ciudades estudiadas cuentan con porcentajes cercanos al 100% de la población de la ciudad con acceso autorizado a energía eléctrica. Huancayo refiere 100% de porcentaje de energías renovables sobre el total del consumo eléctrico, las ciudades colombianas un 80%, mientras que, Cochabamba y Cuenca 29 y 32% respectivamente. Solo Bucaramanga (6%) y Cochabamba (4%) registran uso de energía de fuentes renovables no convencionales.

Cochabamba (22%), Pasto (9.80%) y Cuenca (1,75%) registran un porcentaje de residuos sólidos de la ciudad que son compostados,

no es el caso en las demás ciudades. Respecto al porcentaje de residuos sólidos municipales de la ciudad que son separados y clasificados para reciclar, en ninguna ciudad supera el 8%.

La concentración de MP 10, varía de manera significativa en los diferentes casos: Cuenca

(31,6 $\mu\text{m}/\text{m}^3$) y Pasto (33.5 $\mu\text{m}/\text{m}^3$) tienen los niveles más bajos. El mayor nivel corresponde Huancayo con 75 $\mu\text{m}/\text{m}^3$ y en niveles intermedios están Bucaramanga (69,4 $\mu\text{m}/\text{m}^3$) Cochabamba (64,5 $\mu\text{m}/\text{m}^3$) y Popayán (50 $\mu\text{m}/\text{m}^3$).

Discusión

La discusión de los resultados del análisis comparativo de seis ciudades andinas enfatizará en las ventajas y vulnerabilidades. A partir de los datos de población, se identifican dos tipos de ciudades, las más grandes son Bucaramanga y Cochabamba con más de un millón de habitantes; el resto de ciudades está entre los 270 y los 370 mil habitantes. No se ve una relación directa entre población y densidad de la población urbana.

Las ciudades colombianas y Cuenca hacen parte del norte de los Andes; Huancayo y Cochabamba de los Andes centrales, situación que se relaciona a condiciones climáticas y ecosistemas naturales de contexto diferentes (de páramo o puna), notorias por ejemplo en mayores niveles de precipitación en las ciudades colombianas, un poco menores en Cuenca y muy bajas en Perú y Bolivia.

Popayán es la segunda ciudad (Después de Bucaramanga) localizada a menor altitud (1760 msnm). Cuenca, Cochabamba y Pasto, se localizan cerca de 2500msnm y Huancayo a 3259msnm. La altura, las pocas precipitaciones y en general la aridez de la puna, hacen que Huancayo y Cochabamba tengan las mayores diferencias de temperaturas mínimas y máximas entre el día y la noche, situación a la que puede atribuírsele menor confort térmico (lo que sería menos atractivo para los migrantes climáticos) y menor disponibilidad hídrica también evidente en los bajos valores de los indicadores de conexiones domiciliarias a la red de agua de la ciudad y de continuidad del servicio de agua. Esta condición de pocas precipitaciones, por otra parte, favorecería el aprovechamiento de la energía solar.

Bucaramanga goza de las temperaturas más cálidas. Cuenca, Pasto y Popayán se asemejan en su clima templado con similares promedios de temperatura, mínimas y máximas, sin embargo las diferencias en las precipitaciones de estas tres ciudades -enunciadas de la de más seca a más lluviosa- determinan

diferentes condiciones que sugieren mayor disponibilidad hídrica en Popayán que en las demás ciudades así como mayor potencial de uso de sistemas de aprovechamiento de agua lluvia.

Si bien el índice de Gini es semejante entre las diferentes ciudades, *el alto* PIB per cápita de Bucaramanga da cuenta de mayor desarrollo económico relacionado a la producción industrial, mientras que el resto de ciudades se consolidan como centros de intercambio y servicios. Preocupa el caso de Huancayo con un bajísimo PIB per cápita. Bucaramanga y Cuenca, con menor índice de desigualdad, tienen también menor porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza.

Si bien se da cuenta de altos niveles de conexión a la red eléctrica, así como a la red de agua potable y de alcantarillado, la situación de todas las ciudades respecto al tratamiento de aguas residuales y residuos sólidos es insuficiente. Cuenca se destaca por un mayor nivel de tratamiento de aguas residuales y Cochabamba por un mayor porcentaje de residuos sólidos compostados.

Todas las ciudades pueden ser objeto de una transición energética hacia fuentes renovables no convencionales. También se deben incentivar los modos de transporte no motorizados y mejorar los espacios urbanos donde estos ya ocurren, como es el caso de Cochabamba y Popayán con alto porcentaje de viajes a pie y Pasto con alto porcentaje de viajes en bicicleta, como alternativas para disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero y contribuir con la mitigación del cambio climático.

Cerramos la discusión enfatizando en el caso de Popayán, como las demás ciudades, tiene la ventaja de ser un nodo articulador de intercambio interregional, con su centro histórico de origen colonial hispánico conservado y activo. Popayán cuenta con un clima templado y atractivo en términos de confort térmico con altas precipitaciones lo que sugiere disponibilidad hídrica y se relaciona con abundancia de coberturas vegetales y aptitud para la producción agrícola. Las principales vulnerabilidades de la ciudad tienen que ver con sus características socio-económicas.

Tratándose de una ciudad emergente, con una alta tasa de crecimiento anual de la huella urbana, presenta un alto porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza, así como un creciente porcentaje de hogares ubicados en asentamientos informales.

En Popayán, el crecimiento de la huella urbana ha hecho visibles asentamientos informales que carecen de muchos servicios básicos como agua potable y saneamiento. Esto significa un aumento del consumo de agua cruda de los arroyos y a su vez la contaminación de los mismos.

Popayán es una ciudad cuyo crecimiento urbano ha sido causado por diversos factores como los desastres naturales, el conflicto armado colombiano, la apertura económica, entre otros. La ausencia de planificación urbana ha generado carencia de infraestructura básica como servicio de acueducto, alcantarillado, electricidad, vías, seguridad, vivienda, zonas verdes, que hacen que la calidad de vida de muchos habitantes sea precaria.

Revisando en su conjunto los indicadores de Movilidad y transporte se puede ver que a pesar del alto porcentaje de viajes a pie en Popayán, los andenes y el espacio público del centro de Popayán no cuentan con accesibilidad universal, no existe una continuidad en rampas y cruces peatonales y no hay semaforización peatonal, situación que ha incentivado el uso de vehículos motorizados y aumentado los GEI.

Conclusiones

A manera de conclusión, retomamos algunas de las ideas presentadas a partir de los referentes teóricos y algunas consideraciones que surgieron a lo largo del análisis comparativo. Podemos concluir en que las seis ciudades anteriormente mencionadas, están en riesgo de convertirse en puntos atractivos para la migración climática, se trata de un riesgo pues una población cada vez más numerosa demanda cada vez más recursos (agua, energía, alimentos, materiales de construcción), lo que acelera significativamente el aumento de residuos sólidos, aguas residuales y GEI.

El cambio climático influirá en nuestras formas de construir y habitar. Surge la pregunta por la vivienda, el barrio y la ciudad que construiremos, recordando que las construcciones son la mayor fuente de dióxido de carbono y que debemos ofrecer alternativas energéticamente más eficientes y adaptadas a nuevos contextos.

El cambio de la biodiversidad en los ecosistemas de los Andes tropicales (Cuesta et al. 2012; Vergara et al., 2007) como consecuencia del cambio climático, afectará procesos hidro-meteorológicos que determinan tanto la oferta hídrica como las condiciones climáticas locales relacionadas también a otros servicios ecosistémicos y a la producción agrícola.

Las ventajas comparativas de las ciudades andinas para co-evolucionar de manera activa con el cambio climático (Wilches Chaux, 2015) son relativas a cada caso estudiado y de manera general, las condiciones geográfico-ambientales son más favorables en las ciudades del norte de los Andes. Sin embargo, dada la complejidad del conflicto armado colombiano y sus efectos en la institucionalidad del país, nos cuestionamos cuánto sea posible gestionar esa co-evolución. Cuenca se muestra como la ciudad mejor dispuesta en ese sentido.

El estudio comparativo de las ciudades andinas constituye un aporte significativo al conocimiento ante la falta información sobre

cambio climático y el difícil acceso a la información a nivel local (Sánchez Rodríguez, 2013) como base para la toma de decisiones y la visualización de los requerimientos de la infraestructura en condiciones climáticas alteradas, a manera de diagnóstico que permita tener un mayor control sobre el uso eficiente de los recursos y una ciudadanía preparada.

El análisis del metabolismo urbano como base para la planificación (Fariña, 2015; Dijst et al. 2018; Dijst et al. 2018) constituye el hilo conductor del ejercicio iniciado a partir de la revisión de indicadores de sostenibilidad urbana de seis ciudades andinas, que reconoce por un lado el rol de las ciudades como consumidoras locales que generan un impacto planetario, pero que pueden ser, por otro lado, objeto de análisis y de planificación urbana ecológica con participación ciudadana.

Concluimos también que hay suficientes lineamientos por parte de organizaciones supranacionales relacionados con la sostenibilidad urbana (ONU, 2017), la mitigación, la adaptación y la resiliencia frente al cambio

climático, (Seto *et al.* 2014; Revi *et al.*, 2014) o la migración climática interna (Kumari *et al.* 2018), que se manifiestan en programas locales financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2015; BID y Fineder, 2017), o en programas de carácter nacional y departamental como los POT/POD Modernos (DNP, 2018a; 2018b; 2018c) o el Plan Integral de Gestión del Cambio Climático Territorial (Colombia, 2016), por ejemplo, y que constituyen valiosas fuentes documentales para investigación urbana y dan cuenta de la institucionalidad existente relacionada a la planificación urbana y al cambio climático.

Respecto al análisis comparativo realizado se destaca la necesidad de ver los indicadores de tasa de crecimiento anual de la huella urbana, de porcentaje de viviendas ubicadas en asentamientos informales y de densidad (neta) de la población urbana en su conjunto, con relación a los migrantes climáticos, así como a la demanda y disponibilidad y acceso a los recursos vitales y a áreas verdes. Se pretende verificar con

otros métodos la veracidad de la información sobre asentamientos informales, pues a partir de la observación se intuye que ocupen áreas mucho mayores a las registradas por fuentes oficiales y se cuestiona, en general, la falta de monitoreo y la precisión de los datos por parte de la gestión municipal, tal vez a favor de conveniencias políticas y económicas de unos pocos.

En el contexto de esta investigación podría preguntarse: ¿el crecimiento del PIB condiciona un mayor indicador de flujos y existencias (metabolismo urbano) en la ciudad? Si esto es así, el crecimiento del PIB podría ser un indicador de mayor impacto en el medio ambiente. El caso de Bucaramanga los confirmaría, pero Huancayo con un bajo PIB da cuenta de un alto nivel de emisiones, entonces otras razones deben ser indagadas.

Esta primera aproximación comparativa de seis ciudades andinas a partir de indicadores de sostenibilidad constituye la base para un análisis más detallado del metabolismo urbano en el municipio de Popayán, que incluirá un análisis cuantitativo de la oferta

y demanda de recursos tales como agua potable, energía, GEI, alimentos, materiales de construcción, residuos sólidos, aguas residuales. Ese ejercicio se acompañará de mapas, de la localización de las principales infraestructuras relacionadas y documentación fotográfica del paisaje correspondiente.

Etapas posteriores de la investigación incluyen una aproximación al número de migrantes

climáticos proyectado para 2030 y 2050 del municipio de Popayán; la evaluación del impacto del cambio climático en los recursos vitales del municipio de Popayán a partir el estudio de los modelos globales de cambio de uso del suelo y por último, una estrategia de apropiación social del conocimiento de los resultados obtenidos.

Agradecimientos

Agradecemos al Programa de Posgrados en Gestión Urbana (PPGTU) de la Pontificia Universidad Católica de Paraná (PUCPR); a su director, el Prof. Dr. Rodrigo Firmino, a los docentes Prof. Dra. Letícia Peret Antunes Hardt y Prof. Dr. Carlos Hardt y a la Arq. Aline Fenerich Campos quien cursó el programa de iniciación científica (PIBIC) en su último año de pregrado y bajo la orientación de la doctoranda, Arq. Ana María Osorio Guzmán, desarrolló el proyecto “*Cidades Intertropicais em Altura e Mudanças Climáticas*” (julio 2018 – agosto 2019).

Agradecemos al Centro de Estudios Urbanos de la Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca (Unimayor); a su director Prof. Arq. Germán Chamorro, a sus colaboradores Com. Andrés Córdoba; Arq. Laura Catalina Muñoz; Arq. Sory Alexander Morales; D.I. Daniel León; Arq. Andrea Guevara; y a los estudiantes del Semillero de Investigación

Crisálida, José Leonardo Bravo; Juan Camilo Vargas; Jhoan Andrés Tálaga; Gary Polanco, Lina Samboní, Juan David Carrillo, Juan Camilo Rengifo y Iván Darío Penagos, quienes participan en el proyecto “Paisaje y metabolismo urbano en escenarios de cambio climático - Estudio de caso Popayán” (mayo 2019 - febrero 2020).

Referencias

- Bertrand, G., y Bertrand, C. (2006). *Geografía del Medio Ambiente. El Sistema GTP: Geosistema, Territorio y Paisaje*. (F. Rodríguez, Trad.) Granada: Universidad de Granada. 398 p.
- BID. (2015). *Urban dashboard*. Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles-ICES. Recuperado de: <http://www.urbandashboard.org/iadb/index.html>
- BID y Findeter (2017). *Estudios base del Municipio de Popayán de la Iniciativa Ciudades Sostenibles y Competitivas* (ICSC). Popayán.
- Climate-Data.Org. Datos climáticos. Recuperado de: <https://es.climate-data.org>.

- Cuesta F. et al. (Eds) (2012). *Biodiversidad y Cambio Climático en los Andes Tropicales - Conformación de una red de investigación para monitorear sus impactos y delinear acciones de adaptación*. Red Gloria-Andes, Lima-Quito. pp. 180.
- DANE. (2019). *Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 - Popayán, Cauca*. Colombia, Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- DNP. (2018a). *Documento Técnico de Soporte DTS – Componente General*. Programa POT/POD Modernos.
- DNP. (2018b). Expediente Municipal del Municipio de Popayán. Programa POT/POD Modernos.
- DNP. (2018c). *Propuesta de Modelo de Ocupación Territorial del Municipio de Popayán*. Programa POT/POD Modernos.
- Dijst, Martin et al. (2018). Exploring urban metabolism - Towards an interdisciplinary perspective. *Resources, conservation and Recycling* 132: 190-203.
- Fariña Tojo, J. (2015). *Cambiar el modelo urbano*. Dossier monográfico ciudades, 18. p69-79.
- Kennedy, C., S. Pincetl, S. y Bunje, P. 2011. *The study of urban metabolism and its applications to urban planning and design*. *Environmental Pollution* 159 (8-9) p.1965-1973. <https://doi.org/10.1016/j.envpol.2010.10.022>
- Kumari Rigaud, K., De Sherbinin, A., Jones, B., Bergmann, J., Clement, V., Ober, K., Schewe J., Adamo S., McCusker B., Heuser S., Midgley, A. (2018). *Groundswell: Preparing for internal climate migration*. Washington D.C, The World Bank.
- MADS. (2016). *Perfil Climático Territorial del Municipio de Popayán*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y UTP – Universidad Tecnológica de Pereira. Dirección de Cambio Climático, Grupo de investigación en Gestión Ambiental Territorial -GAT, Grupo de Investigación en Agroecosistemas Tropicales Andinos –GATA.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2016). *Plan Integral de Gestión del Cambio Climático Territorial del Departamento*

- de Cauca. UT CAEM-E3 (consultor). Bogotá, D.C.: Colombia.
- ONU. (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Quito: Secretaría Habitat III - Naciones Unidas. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sustentable, Quito-Ecuador.
- Revi, A. et al. (2014). Urban areas. In: Field et al. *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA: Cambridge University Press. p. 535-612.
- Plan de Movilidad de Popayán. (2015). Alcaldía Municipal de Popayán,
- Sánchez Rodríguez, R. Ed. (2013). *Respuestas urbanas al cambio climático en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Cepal.
- Seto K. C. et al. (2014). Human Settlements, Infrastructure and Spatial Planning. In: Edenhofer, O., R. et al (eds.) *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change*. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA: Cambridge University Press.p. 923-1000.
- UN. (2018). *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. Disponible en: <https://population.un.org/wpp/Download/> Acceso en 8 maio de 2019.
- Vergara, W. (2007). *The Impacts of Climate Change in Latin America*. Latin America and Caribbean Region: World Bank.
- Wilches-Chaux, G. (11 de enero de 2015). *Ventajas comparativas de Colombia para coevolucionar con el cambio climático*. Recuperado de: <http://enosakiwilches.blogspot.com.co/2015/01/ventajas-comparativas-de-colombia-para.html>

Energia eólica e desenvolvimento no semiárido baiano

Wind Energy And Bahian Semiarid Development

Sofia Rebouças Neta Pereira¹

Antonio Angelo Martins da Fonseca²

Universidade Federal da Bahia, Brasil

Resumo

A inserção da energia eólica no Brasil está diretamente associada com a crise de escassez de energia elétrica no macrossistema nacional, ocorrida em 2001, em decorrência da vulnerabilidade da fonte hídrica e da falta de planejamento político para o setor energético no país. Diante desse contexto, são criadas políticas públicas de incentivo às fontes renováveis: eólica, biomassa, solar e pequenas centrais elétricas. Neste artigo, temos como objetivo analisar o papel dos condicionantes político-institucionais e naturais para a inserção da energia eólica no Brasil, vinculando-os com as perspectivas de desenvolvimento no semiárido baiano. Para isso, serão tratadas a relação crescimento *versus* desenvolvimento, as políticas energéticas e as condições favoráveis ao avanço do setor eólico no país, a partir de revisão bibliográfica, levantamento de dados e informações por meio de diferentes fontes, além de trabalhos de campo e observações

¹ Acadêmica do programa de pós-graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia, Salvador, Brasil. Professora do Instituto Federal Baiano, Campus Guanambi, Bahia, Brasil.

<https://orcid.org/0000-0001-6170-0316>

sofiarneta@yahoo.com.br

² Professor do departamento e do programa de pós-graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia, Brasil.

<https://orcid.org/0000-0002-8369-0742>

antonio.fonseca@ufba.br

Cómo citar

Neta-Pereira, S., Martins da Fonseca A. (2019). Energia Eólica e desenvolvimento no semiárido baiano. *Papeles de Coyuntura* 46, 92-120. Recuperado de: <http://repository.unipiloto.edu.co/handle/20.500.12277/9016>

in loco. Constatase que o Brasil apresenta elevado potencial eólico e, a partir das políticas implementadas pelos governos, conseguiu expandir a produção da energia eólica e atrair a implantação de indústrias voltadas para o setor, o que provocou transformações socioeconômicas em vários municípios do semiárido baiano.

Palavras-chave:

Crescimento econômico; energias renováveis; políticas públicas; potencial eólico; transformações sociais.

Abstract

The insertion of wind energy in Brazil is directly associated with the power shortage crisis in the national macrosystem that occurred in 2001, due to the vulnerability of the water source and the lack of political planning for the energy sector in the country. In this context, public policies are created to encourage renewable sources: wind, biomass, solar and small power plants. In this article, we aim to analyze the role of political-institutional and natural constraints for the insertion of wind energy in Brazil, linking then with the development perspectives in the Bahian semiarid. For this, the relationship growth versus development, energy

policies and conditions favorable to the advancement of the wind sector in the country will be treated, based on literature review, data and information on gathering through different sources, as well as fieldwork and on-site observations. It is noted that Brazil has high wind potential and through policies implemented by governments managed to expand the production of wind energy and attract the establishment of industries aimed at the sector, causing socioeconomic transformations in several municipalities of the Bahian semiarid.

Keywords:

Economic growth; renewable energy; public policy; wind potential; social transformations.

Resumen

La implementación de la energía eólica en Brasil está asociada directamente con la crisis energética del macro sistema nacional vivenciada en 2001 y que fue causada por la vulneración de fuentes de agua y la ausencia de planeación política en el sector energético del país. En este contexto, las políticas públicas creadas posteriormente promocionaron las fuentes renovables: el viento, la biomasa, la luz solar y las pequeñas plantas de generación eléctrica. En este artículo

se busca analisar el rol de las restricciones político-institucionales y naturales en la inserción de la energía eólica en Brasil, enlazándolas con las perspectivas de desarrollo en el territorio bahiano semiárido. Para esto, se aborda la relación crecimiento versus desarrollo, políticas energéticas y las condiciones favorables para el avance del sector eólico en el país, basados en una revisión bibliográfica, de datos e información

recolectada de diversas fuentes, así como trabajo y observación en el campo. Es de notar que *el alto* potencial de producción eólica, junto con las políticas implementadas por los gobiernos que buscan la expansión de este tipo de producción y el aplacamiento de las industrias establecidas en el sector, ha causado transformaciones de orden socioeconómico en varias municipalidades del bahiano semiárido brasileiro.

Introdução

O incremento à fonte eólica no contexto internacional deu-se pelo elevado processo de desenvolvimento científico e tecnológico que permitiu o aprimoramento da indústria do setor, e pelos programas de incentivo implantados nos países europeus e nos Estados Unidos que contribuíram para a redução dos seus custos (Veiga, 2012). A sua expansão para outras áreas ocorreu em virtude da crise econômica mundial de 2009, a qual forçou as empresas do ramo eólico a buscarem mercados noutros continentes e países onde os mercados continuavam crescendo em ritmo acelerado, a exemplo dos países emergentes; além da escassez de áreas nos países europeus, pois as áreas propícias à geração eólica

onshore nesses países já se encontram ocupadas e produzindo energia, restando apenas as áreas *offshore*, que demandam maior investimento (Traldi, 2014).

No Brasil, a inserção da energia eólica está diretamente associada com a crise de escassez de energia elétrica no macro-sistema nacional, ocorrida em 2001, em decorrência da falta de investimentos na expansão dos subsistemas de geração e transmissão de energia que submeteu o país ao racionamento de energia elétrica. Com isso, surge a necessidade de diversificar a matriz energética nacional, pois a fonte hidráulica, predominante no país, apresenta-se extremamente sensível às constantes oscilações sazonais e anuais das chuvas, colocando o país em risco de desabastecimento.

Para solucionar este problema, foram criadas políticas públicas pelo governo federal, a exemplo do Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), apoiado em leis, decretos e normas que garantiram as condições necessárias para o

desenvolvimento do setor, com ações como: a disponibilidade de linhas de financiamento para as fontes alternativas de energia (eólica, solar, biomassa e pequenas centrais hidrelétricas) e a criação de um mercado certo para a energia produzida (comprada antecipadamente pela Eletrobrás através do sistema de leilões). A eólica foi uma das fontes que teve maior expansão, provocada, entre outros fatores, pelo elevado potencial eólico do país, com ótimos regimes de ventos para a instalação *onshore*, especialmente nas regiões Nordeste e Sul.

No tocante à espacialidade da eólica no Brasil, tanto os parques eólicos quanto as empresas vinculadas ao setor encontram-se em maior quantidade nos estados nordestinos do Rio Grande do Norte, da Bahia, do Ceará, do Piauí e de Pernambuco. Segundo a Associação Brasileira de Energia Eólica (2018), o Brasil já ocupa a oitava posição no *ranking* mundial de capacidade acumulada e abastece mais da metade do consumo da região Nordeste, o que evidencia a importância dos projetos de energia eólica para

essa região, a qual é responsável por mais de 80% da produção da referida energia do país. Outro aspecto favorável a essa fonte é a perspectiva de contribuir para as reduções significativas das emissões de gases de efeito estufa na atmosfera, pois é considerada de baixo impacto ambiental.

A chegada dos parques eólicos nos municípios brasileiros, especialmente aqueles localizados no semiárido nordestino, tem sido considerada, pelos governos municipais, estaduais e federal, como vetores de desenvolvimento, por serem capazes de promover certo dinamismo econômico, gerar emprego e renda, e melhorar a qualidade de vida das pessoas. Considerando o aumento da produção de energia eólica no país e a necessidade de conhecer melhor as especificidades da instalação do Complexo Eólico Alto Sertão da Bahia, localizado na microrregião de Guanambi, especificamente, os parques eólicos implantados nos municípios de Caetité, Guanambi, Igaporã e Pindaí, propomo-nos, neste estudo,

analisar o papel dos condicionantes político-institucionais e naturais para a inserção da energia eólica no Brasil, vinculando-os com as perspectivas de desenvolvimento no semiárido baiano.

O sentido do desenvolvimento

Em quase todas as concepções de desenvolvimento, entende-se que ele deve nascer do crescimento econômico acompanhado de melhoria na qualidade de vida. Noutras palavras, é preciso que inclua “as alterações da composição do produto e a alocação de recursos pelos diferentes setores da economia de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social” (Vasconcelos e Garcia, 1998, p. 205). Assim, questões como pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, alimentação, educação, moradia, participação política e cultural devem compor o rol de condições a serem consideradas para superar o chamado “sub-desenvolvimento” e a conquista do tão almejado desenvolvimento.

De acordo com Esteva, “o desenvolvimento não consegue se desassociar das palavras com as quais foi criado: crescimento, evolução, maturação” (2000, p. 64). No século XIX, o desenvolvimento foi relacionado à ideia de progresso; no século XX, foi associado ao crescimento econômico. Para o referido autor, “a palavra sempre tem um sentido de mudança favorável, de um passo do simples para o complexo, do inferior para o superior, do pior para o melhor” (2000, p. 64).

O desenvolvimento, para Souza, “pressupõe mudança, transformação — e uma transformação positiva, desejada ou desejável” (1996, p. 5). Entendemos que o crescimento econômico é condição indispensável para o desenvolvimento, mas não é condição suficiente. O crescimento da economia pela elevação da produção e da riqueza nem sempre beneficia a toda a população. Para Furtado (1981), se o crescimento econômico não vier acompanhado de mudanças nas condições de vida da população e no atendimento às suas necessidades instrumentais e substantivas,

ele não reflete o desenvolvimento de fato, somente mascara a realidade socioespacial e atende aos interesses hegemônicos.

Arrighi contesta aqueles estudiosos que aceitam como verdadeiro que desenvolvimento e industrialização são a mesma coisa. Para o autor, é “necessário abandonar o postulado de que industrialização é equivalente de desenvolvimento” (1997, p. 209). Ele afirma que as oportunidades de avanço econômico não representam, necessariamente, riqueza e bem-estar para todos. Evidencia-se que não promove a distribuição de renda, a riqueza e, menos ainda, o bem-estar para todos. Nesse sentido, a “ilusão do desenvolvimento” é eficaz, pois a riqueza e o bem-estar são desfrutados por poucos, ou seja, pelo “núcleo orgânico” da economia capitalista, e sua “periferia” tem a ilusão do desenvolvimento.

Furtado (1981) também discutiu essa questão e concluiu que pensar a industrialização como sinônimo de desenvolvimento é um mero “mito”, pois a alteração das estruturas produtivas provoca implicações diversas

(sociais, políticas, econômicas, ambientais, culturais); assim, o desenvolvimento deve estar para além do que os interesses econômicos ou políticos veiculam.

De modo geral, as explicações sobre o desenvolvimento contêm apenas aspectos exógenos ao contexto da realidade socioespacial dos países subdesenvolvidos. Ao se considerar essa realidade, observou-se que a “metáfora do desenvolvimento deu hegemonia global a uma genealogia da história puramente ocidental, roubando de povos com culturas diferentes a oportunidade de definir as formas de sua vida social” (Esteve, 2000, p. 63). Assim, o desenvolvimento pode ser entendido como uma “armadilha ideológica construída para perpetuar as relações assimétricas entre as minorias dominadoras e as majorias dominadas” (Sachs, 2004, p. 26).

Para Furtado, os povos pobres não teriam chance de desfrutar dos meios de vida dos povos ricos. A ideia de desenvolvimento, sem a respectiva base social, serve apenas para satisfazer os interesses das economias capitalistas desenvolvidas. Assim, para o referido

autor, se o crescimento econômico não vier acompanhado de mudanças nas condições de vida da população e no atendimento às suas necessidades instrumentais e substantivas, ele não reflete o desenvolvimento de fato, somente mascara a realidade socioespacial e atende aos interesses hegemônicos. “O processo de acumulação tende a ampliar o fosso entre um centro, em crescente homogeneização, e uma constelação de economias periféricas, cujas disparidades continuam a agravar-se” (1981, p. 68). Dessa maneira, taxas mais altas de crescimento do produto interno bruto e da renda nacional ocultam os elevados custos sociais e ambientais, o que nos leva à conclusão de que essas mudanças, “longe de reduzir o subdesenvolvimento, tendem a agravá-lo” (1981, p. 94).

Sen explica o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades individuais, consideradas não apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais. Para essa conquista, o autor aponta cinco instrumentos de liberdade: as liberdades políticas, as facilidades econômicas, as oportunidades sociais, as garantias de

transparência e a segurança protetora. Além disso, propõe a remoção das principais “fontes de privação da liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destruição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos” (2010, pp. 16-17). Para o autor,

pensar em desenvolvimento é, antes de qualquer coisa, pensar em distribuição de renda, saúde, educação, meio ambiente, liberdade, lazer, dentre outras variáveis que podem afetar a qualidade de vida da sociedade. Desenvolvimento é o cidadão ter a liberdade de acesso a tudo isso no momento em que precisar, sem ser lesado.

Metodologia

Para a realização desta pesquisa, utilizamos revisão bibliográfica, levantamento de dados e informações junto a banco de dados, documentos oficiais de empresas estatais e privadas (de organizações nacionais e internacionais do setor de energia), além de trabalhos de campo e observação *in loco*. O artigo encontra-se dividido em quatro partes. Na primeira, tem-se a introdução que apresenta um breve resumo da trajetória histórica de inserção da fonte eólica no espaço brasileiro e algumas reflexões sobre a relação entre crescimento econômico e desenvolvimento. Na segunda parte, é explicada a metodologia utilizada para a elaboração deste estudo e como o artigo foi estruturado. Na terceira, realizam-se a discussão e apresentação dos principais fatores e mecanismos que contribuíram para impulsionar

a fonte eólica no Brasil e seus efeitos para o desenvolvimento do semiárido baiano. Na quarta parte, são apresentadas as conclusões e, por fim, as referências bibliográficas.

Resultados e discussões

A energia eólica, fonte alternativa, renovável e de rápido prazo de implantação, ocupou um lugar de destaque na expansão e diversificação da matriz energética brasileira. A sua expansão foi favorecida pela existência de jazidas de vento de enorme potencial de geração e pelas políticas públicas implementadas pelo governo brasileiro que criaram as condições necessárias para a implantação dos parques eólicos e o estabelecimento de uma cadeia produtiva do setor eólico no país.

Os condicionantes geográficos que favoreceram a expansão da energia eólica no Brasil foram: a existência de elevado potencial eólico e a complementariedade existente entre a fonte hídrica (hegemônica no país) e a fonte eólica. O Atlas do Potencial Eólico Brasileiro, elaborado pelo Centro de Pesquisa de Energia Elétrica (2001), estimou em 143 gigawatt (GW) a potência tecnicamente aproveitável do Brasil, para a altura de 50 metros (altura suficiente para as tecnologias dos aerogeradores da época). Alguns anos depois, os

avanços tecnológicos permitiram a construção de torres mais altas capazes de captar ventos mais velozes, e a capacidade de geração elétrica no país a partir da fonte eólica foi reavaliada e classificada como superior a 300 GW ao ano (2013). A potência das máquinas triplicou para 3 megawatts (MW), e os geradores mais eficientes reduziram o custo da energia eólica. Segundo Gannoum (2015), hoje, o preço médio é 45% menor do que há dez anos, o que faz a eólica ser a segunda energia mais barata no país, só atrás da hidrelétrica.

Na geração de energia elétrica, as fontes renováveis, por seu caráter intermitente, não são disponíveis o tempo todo, portanto não substituirão totalmente as fontes tradicionais, mas serão complementares a elas. A complementariedade entre o recurso eólico e o hídrico possibilita que a oferta de energia elétrica a partir de hidrelétricas possa ser regulada também por uma fonte renovável, como uma forma de minimizar os riscos de déficit da capacidade de armazenamento nas

barragens durante as estações secas críticas (Dutra, 2007). A sazonalidade do regime de chuvas é inversa à sazonalidade do regime de ventos no Brasil, portanto a complementariedade tanto será possível como favorecerá especialmente as regiões Nordeste e Sudeste do país.

Além das condições apresentadas, merece destaque o alto fator de capacidade dos empreendimentos eólicos. O fator de capacidade, que é a medida de produtividade do setor, passa do dobro da média mundial, que fica em torno de 20%. Nos leilões realizados em 2011 no país, esse fator ultrapassou os 40%, o que comprova a sua relevância (Gannoum, 2015; Veiga, 2012).

As principais políticas de incentivo às fontes renováveis criadas no Brasil foram: Proeólica, Proinfa e sistema de leilões, além dos incentivos financeiros, fiscais e programas de incentivo à inovação. O Proeólica tinha como objetivos: viabilizar a implantação de 1.050 MW de geração de energia elétrica a partir de fonte eólica. Entretanto, esse

programa não conseguiu alcançar seus objetivos pela falta de planejamento e estruturação por parte do governo. Os prazos para a implantação dos projetos foram curtos e faltou fornecedores de equipamentos eólicos instalados no país. Assim, não houve nenhum projeto eólico implantado no âmbito do Proeólica no país.

O Proinfa, criado pela Lei 10.438, em 26 de abril de 2002, institucionalizou as políticas públicas referentes às fontes alternativas de energia no país. Em sua primeira etapa, o programa objetivava: contratação de 3.300 MW de capacidade instalada entre as tecnologias contempladas, igualmente distribuída entre elas; criação do produtor independente autônomo³; garantia de compra por meio de contratos assinados com as Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás) e produtores

independentes de energia com vigência de 20 anos e preços estabelecidos por lei; contratação por meio de chamada pública e consideração da licença ambiental mais antiga como critério na escolha dos projetos; abertura para os fabricantes de equipamentos destinados ao setor de energia eólica participarem da concorrência pela oferta de energia como produtores independentes de energia.

Na segunda etapa, o Proinfa tinha como finalidade aumentar a participação das tecnologias de biomassa, de pequenas centrais hidrelétricas e eólicas na matriz elétrica para que, em 20 anos, o consumo dessas fontes atingisse 10% do consumo total; exigência de índice de nacionalização dos equipamentos e serviços dos empreendimentos, que era de, no mínimo, 60% em valor, na primeira etapa, passou para, no mínimo, 90%; transferência

³ Produtor independente é autônomo quando sua sociedade, não sendo ela própria concessionária de qualquer espécie, não é controlada ou coligada de concessionária de serviço público ou de uso do bem público de geração, transmissão ou distribuição de energia elétrica, nem de seus controladores ou de outra sociedade controlada ou coligada com o controlador comum (Lei 10.438, de 26 de abril de 2002; Lei 10.762, de 11 de novembro de 2003).

para outras fontes do saldo de capacidade de qualquer uma delas que não tenha sido contratada por motivo de falta de oferta dos agentes interessados, a cada cinco anos; rateio dos custos adicionais de geração de energia elétrica oriunda de fontes renováveis, conforme previsto em lei, entre todos os consumidores conectados à rede de energia elétrica, exceto para os consumidores de baixa renda; autorização para contratações com produtores independentes de energia, desde que a contratação não ultrapassasse os 25% da programação anual e fosse mantida a oferta ao produtor independente autônomo.

O Proinfa, seguindo a tendência de vários países, estipulou uma tarifa de compra de energia, o mecanismo *Feed-in*⁴ para projetos com contratos para 20 anos. Entretanto, foi

criticado por ser caro, ineficiente e não ser capaz de gerar, por si próprio, um mercado mais competitivo entre as fontes renováveis (Dutra e Szklo, 2006). Perante essa situação, houve uma alteração na legislação e foi criado o sistema de leilões, baseado em regras estáveis, segurança e modicidade tarifária. A questão da modicidade tarifária se dá por meio de leilões públicos nos quais vence aquele agente que oferecer a menor tarifa ao consumidor.

Outras alterações implementadas: fixação de dois ambientes de contratação, o ambiente de contratação regulada (consumo cativo dos distribuidores) e o ambiente de contratação livre (atendimento aos consumidores livres, por intermédio de contratos livremente negociados); criação de instituições como a Empresa de Pesquisa de Energia,

⁴ A tarifa *feed-in* é um sistema de contratação de energia baseado no preço. Esse sistema indica o preço da energia elétrica que as concessionárias de energia são obrigadas a pagar ao produtor ao conectar seus projetos na rede elétrica. Nesse sistema, o governo estabelece uma tarifa prêmio para remunerar os geradores de energia a um preço acima do preço de mercado. Além disso, a tarifa prêmio determinada pelo sistema *feed-in*, em geral, é mantida por longos períodos, entre 10 e 20 anos, de forma a proporcionar aos produtores garantia de retorno em decorrência do investimento efetuado (Ferreira, 2017, p. 82).

para planejar o setor elétrico, a Câmara de Monitoramento do Sistema Elétrico, para monitorar a segurança do suprimento de eletricidade, e a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica, para negociar a aquisição de energia elétrica no sistema interligado; instituição de três modelos de leilões de energia — (i) leilões de energia nova; (ii) leilões de energia existente; (iii) leilões de energia de reserva.

A mudança no sistema de contratação de energia no Brasil estimulou o desenvolvimento do setor e aumentou a produção de energia eólica. Para Ferreira (2017), o esquema contratual dos leilões foi elaborado com vistas a reduzir o risco de investimento pelo setor privado. Considerando-se que a energia eólica tem como características econômicas o elevado investimento inicial, o baixo custo operacional e um fluxo de produção sazonal e intermitente, foi formulado um modelo de contrato que considerasse a produção média ao longo dos anos e permitisse reajustes e compensações de acordo com o histórico de geração.

O desenvolvimento das fontes renováveis de energia no Brasil foi favorecido pelos incentivos criados pelo governo, como a definição de linhas especiais de financiamento pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para os projetos selecionados, conforme preconizado na Lei 10.762/2003 (Dutra, 2007; Macedo, 2015). Para Ferreira (2017), a principal política de apoio ao desenvolvimento da cadeia produtiva nacional do aerogerador é a Política de Conteúdo Local do BNDES. Essa política teve início basicamente por meio do Proinfa, mas o seu desenvolvimento se deu a partir dos leilões, pois era um pré-requisito para a obtenção de crédito. Por conceder financiamento mais competitivo (maiores prazos e menores taxas), quando comparado às demais fontes de financiamento presentes no mercado brasileiro, mas exigir como contrapartida que os desenvolvedores de parques eólicos demandassem os aerogeradores de empresas cadastradas junto ao BNDES, as quais deviam atender ao índice de conteúdo local por ele estabelecido, tornou-se a grande incentivadora da indústria eólica no país.

Quanto aos incentivos fiscais que também contribuíram para o desenvolvimento da energia eólica, podemos destacar: isenção do imposto sobre circulação de mercadorias (ICMS) até 2021 para as operações das energias solar e eólica; isenção na geração distribuída; isenção do imposto sobre produtos industrializados; desconto na tarifa de uso do sistema de transmissão e tarifa de uso do sistema de distribuição; Criação do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura; concessão pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste de isenção de 75% no imposto de renda da pessoa jurídica sobre o lucro real da empresa desenvolvedora do parque eólico.

Também foram instituídas as instalações de interesse exclusivo de centrais de geração para a conexão compartilhada com o objetivo de possibilitar o acesso de mais de uma unidade de geração distribuída em um mesmo ponto de conexão da rede básica. E direitos aduaneiros favoráveis zeraram as alíquotas de Programa de Integração Social, do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor

Público e a contribuição para o financiamento da seguridade social, incidentes sobre a receita de vendas e sobre a importação de partes utilizadas na fabricação de aerogeradores para todos os estados.

Uma política favorável às empresas foi a não obrigatoriedade das geradoras eólicas em investir parte de sua receita operacional líquida em projetos de pesquisa e desenvolvimento, no entanto pouco favorável ao desenvolvimento tecnológico do país. Por sua vez, diante do aumento significativo da energia eólica no país, muitas instituições de ensino e pesquisa, como as universidades e institutos federais, oferecem programas e cursos com o objetivo de acompanhar a produção de conhecimento e a formação de profissionais para atuarem no âmbito das energias renováveis.

Constata-se um crescimento vertiginoso dessa fonte no decorrer dos anos. Em 2005, havia apenas 27 MW de energia eólica instalada no país; dez anos depois, o país ultrapassou 8 GW e, no início de 2019, chegou aos 15 GW. Os dados consolidados dos ambientes

de contratação livre e regulado revelam a tendência de continuidade do crescimento dessa fonte no país. Segundo a Associação Brasileira de Energia Eólica (2019), a participação da eólica na matriz elétrica brasileira é de 9,2%, ficando atrás apenas das hidrelétricas com 63,7%, e produz mais que as demais fontes: biomassa (9,0%), gás natural (8,1%), óleo (5,4%), fotovoltaica (1,3%), carvão (2,0%) e nuclear (1,2%).

No Brasil, os parques eólicos estão sendo instalados em diversas localidades, especialmente na região Nordeste, onde se encontra o maior potencial disponível para o aproveitamento eólico no país. Essa região produz 86% da energia eólica gerada no país, e a Bahia é responsável por 26%, ocupando o

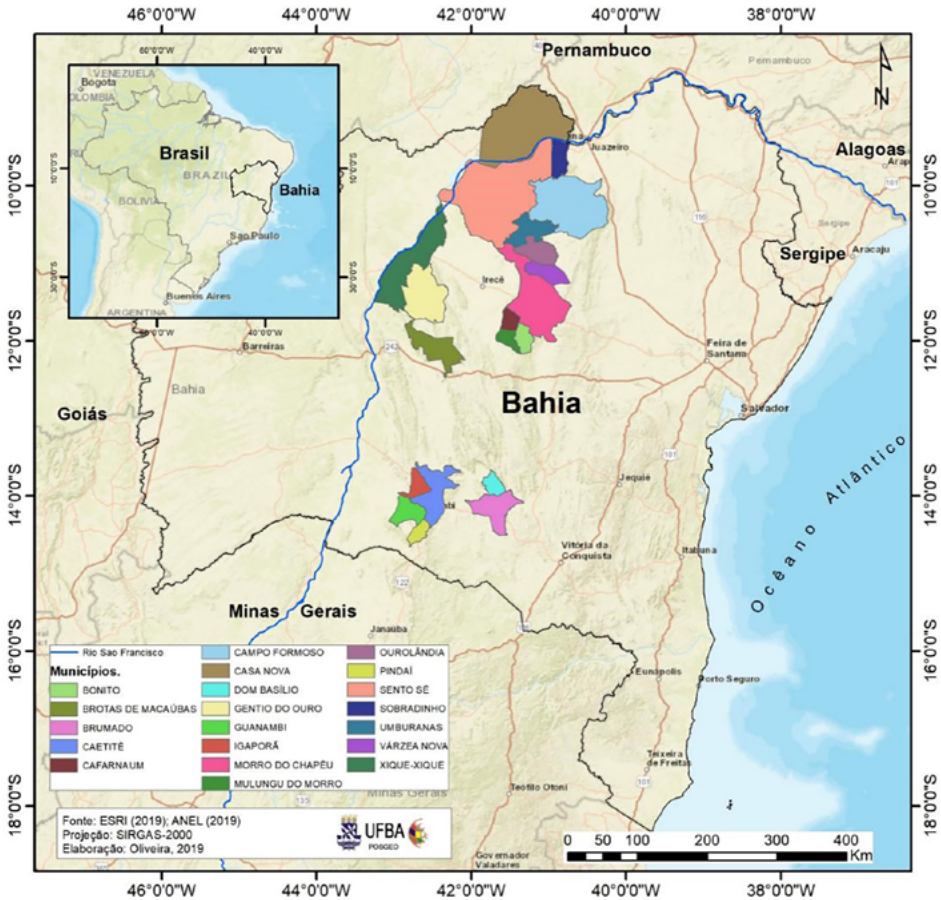
segundo lugar no *ranking* de geração, superada apenas pelo Rio Grande do Norte.

Segundo Amarante, Brower, Zack, Sá (2013), o potencial eólico da Bahia é estimado em torno de 14,5 GW, e parte significativa do melhor potencial eólico do Estado se encontra nas elevações da área central, formada por serras e chapadas. A figura 1 apresenta os municípios baianos com geração de energia eólica. Eles se localizam nas áreas de serras e chapadas do interior semiárido, onde os ventos são estáveis, com intensidade certa e sem mudanças bruscas de velocidade ou direção (Agência Nacional de Energia Elétrica, 2019).

De acordo com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico da Bahia (2019), o estado tem 156 parques em operação (3.927 MW),

Localização dos municípios produtores de energia eólica. Bahia, Brasil, 2019.

Figura 1



Fonte: dados organizados pelos autores.

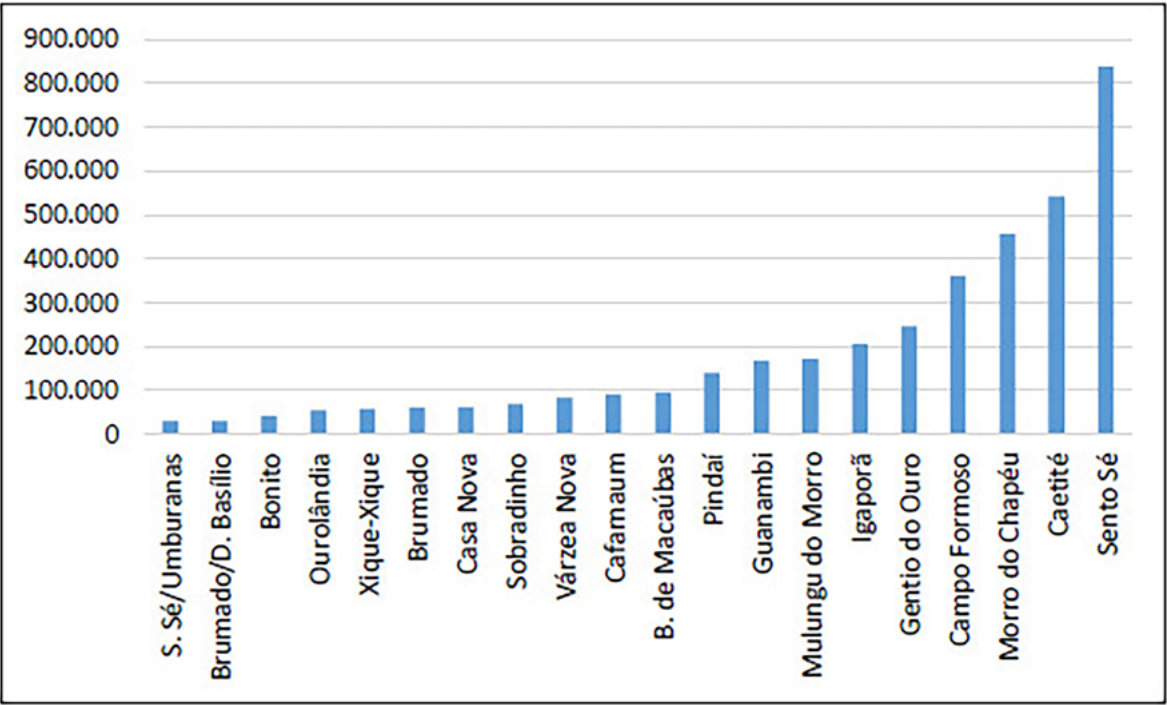
com R\$ 15,1 bilhões já investidos e mais de 58 mil empregos gerados. Possui ainda 38 parques em construção (562 MW) e 47 com construção não iniciada (962 MW), nos quais estão previstos investimentos de R\$ 6,9 bilhões e geração de 22,8 mil empregos diretos e indiretos.

São 20 municípios produtores de energia eólica na Bahia, dentre eles, destacam-se

os municípios de Sento Sé e Caetité, pelo maior número de parques eólicos instalados e maior geração elétrica eólica. O gráfico 1 traz a geração eólica por municípios no estado da Bahia, com base na potência fiscalizada (KW) pela Agência Nacional de Energia Elétrica.

Além da elevada produção de energia eólica, a Bahia também se destaca na produção

Geração de energia eólica (KW) por municípios do estado da Bahia, Brasil, 2019 **Gráfico 1**



Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados da Agência Nacional de Energia Elétrica (2019).

de equipamentos para o setor. Segundo a Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial (2014), dentre as fábricas de componentes para o setor eólico no estado, podemos elencar as seguintes: Alston (atual GE) (nacele e hub), Siemens/Gamesa (caixa de rotor), indústrias brasileiras Tecsis (pás e aerogeradores) e Torrebras (torres de aço), localizadas em Camaçari, na Região Metropolitana de Salvador. Ainda estão em operação, na Bahia, a planta das Torres Eólicas do Nordeste (torres de aço), em Jacobina; Nordex/Acciona (cubos eólicos), em Simões Filho; Wobben Enercom (torres de aço), em Juazeiro; Aeris Brasil (pás), em Feira de Santana; INNEO (torres de concreto) fábrica móvel, em Casa Nova, e um centro de serviços da General Eletric, em Guanambi.

A localização das fábricas em Camaçari e no interior do estado é estratégica para o mercado de energia eólica, devido ao grande potencial de instalação de usinas geradoras nas suas proximidades, tanto na Bahia como em estados vizinhos, e pela proximidade dos portos de Salvador e Aratu, importantes para

a logística e o fornecimento para outras regiões do país e para o mercado externo.

A geração de empregos ocorre por meio da instalação das fábricas que produzem os equipamentos eólicos e do processo de implantação do empreendimento eólico. Durante a fase de instalação dos parques eólicos, que dura em média dois anos, há a necessidade de maior quantidade de mão de obra; após esse período, restarão poucos funcionários para o processo de manutenção e operação. Há uma grande demanda por mão de obra qualificada que não se encontra nos municípios onde os parques eólicos estão sendo implantados, o que resulta na contratação de pessoas de outras localidades. Dessa forma, percebemos que existe a geração de empregos, mas não podemos afirmar que seja significativamente suficiente para promover o desejado desenvolvimento socioeconômico da região.

As empresas fabricantes de equipamentos eólicos são as que mais geram empregos, mas estão localizadas nos polos industriais localizados distantes das áreas que recebem os

parques eólicos. Além disso, acabam gerando disputas entre os diferentes lugares para o recebimento dessas fábricas.

São os contratos de arrendamento para a instalação dos aerogeradores e das subestações de energia que garantem a inserção de renda nas localidades onde estão sendo implantados os parques eólicos. Os valores dos arrendamentos são fixados em função do número de turbinas eólicas instaladas e, de acordo com as empresas, representam um percentual da produção estimada por turbina, com base nos dados levantados na fase de medição dos ventos. No entanto, constatamos que os valores são os mesmos para as turbinas eólicas localizadas em diferentes municípios da região em estudo, quando sabemos que a produção de energia varia com base nas condições dos ventos de cada localidade.

Outro aspecto identificado foi que os valores pagos por diferentes empresas, mas para parques eólicos vizinhos localizados no mesmo município, apresentam valores distintos. As empresas Renova Energia, BW

Guirapá e GPEXPAN, que atuam nos municípios de Caetitê, Guanambi, Pindaí e Igaporã, utilizam o mesmo padrão de contrato e pagam em torno de R\$ 7.000,00 ao ano por turbina (dados do ano de 2018). Já as empresas Iberdrola e Enel Green Power, que também atuam nesses municípios, utilizam como base para pagamento a quantidade de energia gerada por aerogerador; assim, nos meses de maior geração de energia, os valores variam de R\$ 1.500,00 a R\$ 1.800,00 ao mês por turbina. Embora exista uma diferença quanto à potência dos equipamentos, a diferença entre os valores pagos aos proprietários por essas empresas citadas nos leva a questionar se de fato estariam todas as empresas remunerando os proprietários dos terrenos com base na produção de eletricidade, como afirmam.

É uma fonte de renda que beneficia diretamente os proprietários rurais, no entanto os valores pagos são ínfimos quando comparados ao arrecadado pela energia gerada em cada aerogerador. O potencial de cada torre (1,6 MW/hora), em um único dia de

funcionamento, gera R\$ 4.070,40. Praticamente em dois dias de funcionamento, paga o valor de um ano de arrendamento ao proprietário da terra, no caso das empresas que pagam um valor fixo ao ano. O modelo de exploração da energia eólica é propício às empresas, que concentram os benefícios econômicos, e limita os benefícios para as comunidades locais, uma vez que é escassa a informação sobre o arrendamento da terra e não existe consulta prévia ou qualquer tipo de orientação e assessoria à população. Dessa forma, pode-se afirmar que as empresas de energia eólica reproduzem o modelo desigual de distribuição de renda da sociedade, pois o lucro e a riqueza são exclusivos delas.

Entretanto, quando comparada com outros grandes projetos, a exemplo das hidrelétricas, a implantação dos parques eólicos não provoca expulsão do homem do campo; ao contrário, permite que continue na terra e receba um determinado valor pelo arrendamento. Mesmo quem não arrendou terras foi beneficiado indiretamente, pois

aqueles que receberam dinheiro de indenizações e arrendamentos puderam contratar os serviços de outras pessoas da localidade para realizar reformas nas casas, abrir poços artesianos, limpar uma roça, plantar uma área, adquirir alguns bens no comércio local etc., o que dinamizou a economia local.

Além disso, no processo de instalação dos aerogeradores, são realizadas a abertura de estradas e a implantação de subestações e linhas de transmissão, pelas quais os proprietários são indenizados e ainda podem utilizar as estradas como vias de acesso à propriedade. Do ponto de vista econômico, houve a valorização das terras dessas localidades. Contudo, acirrou a disputa por terras e os casos de grilagens de terras na região.

No tocante à arrecadação de impostos como o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS) e o ICMS, podemos perceber que houve um incremento. No entanto, o aumento da arrecadação do ISS está relacionado à execução de serviços no município, que são em maior quantidade durante o período de construção dos parques, quando há um

declínio na sua fase de operação. Quanto ao ICMS, em virtude da isenção concedida pelo governo sobre os equipamentos eólicos, não provocou um aumento significativo. A cobrança do ICMS sobre a energia elétrica depende do seu local de consumo, se for consumida no estado que produz, pode ser verificado um aumento nesse imposto.

No processo de instalação dos parques eólicos, é necessária a realização de desmatamento, terraplanagem e compactação do solo, tanto para preparar a base que receberá os aerogeradores como para abrir as vias de acesso a cada uma das torres. Essas atividades têm provocado muitos danos ao meio ambiente, especialmente na região semiárida da Bahia, onde os aerogeradores são instalados no topo das serras e chapadas.

Nesse contexto, verificamos que a implantação dos parques de energia eólica tem promovido crescimento econômico por meio da geração de empregos e da inserção de renda nos municípios envolvidos. As mudanças quantitativas são inquestionáveis e têm contribuído para a melhoria das condições de vida de suas populações. No entanto, não podemos afirmar que promoveram o desenvolvimento, uma vez que este está para além do crescimento orientado para o mercado, aquele que traz custos sociais e ambientais elevados. O desenvolvimento ideal precisa harmonizar objetivos sociais, ambientais, políticos e econômicos com vistas à conservação da biodiversidade e ao respeito aos interesses das comunidades locais.

Conclusões

A implantação de parques eólicos no Brasil resulta da atuação conjunta de fatores externos e internos. Os fatores externos decorrem da necessidade de expansão de mercados consumidores pelas empresas do ramo eólico, seja pela saturação dos mercados europeus, seja pela conjuntura de crise configurada em 2008. Já os fatores internos originaram da crise de racionamento vivenciada pelo país em 2001 e cresceram motivadas pelas políticas criadas pelo governo para incentivar as fontes renováveis de energia e por condições como: elevado potencial eólico apresentado pelo Brasil, especialmente a região Nordeste, a complementariedade existente entre a fonte hídrica e a fonte eólica, e o estímulo dado à instalação de unidades produtivas dos mais diversos equipamentos eólicos, entre eles, aerogeradores, torres e pás.

É uma fonte que apresenta a vantagem de ser renovável, contar com o recurso inesgotável da força dos ventos e não emitir gases do efeito estufa em seu processo de operação. Tem um custo elevado no processo de implantação, mas a instalação é rápida.

Constata-se um crescimento vertiginoso dessa fonte no Brasil nos últimos anos. Em 2005, havia apenas 27 MW de energia eólica instalada no país; dez anos depois, o país ultrapassou 8 GW e, no início de 2019, chegou aos 15 GW. De acordo com a Associação Brasileira de Energia Eólica (2019), a participação da eólica na matriz elétrica brasileira é de 9,2%, ficando atrás apenas das hidrelétricas com 63,7%, e produz mais que as demais fontes: biomassa (9,0%), gás natural (8,1%), óleo (5,4%), fotovoltaica (1,3%), carvão (2,0%) e nuclear (1,2%).

Diante das análises realizadas, constatamos que a chegada dos parques eólicos trouxe empregos e renda para as populações locais e provocou um maior dinamismo na

economia dos municípios em estudo (Guanambi, Caetité, Pindaí e Igaporã). Também houve aumento na arrecadação de impostos nos municípios durante a etapa de construção dos parques. Contudo, não podemos afirmar que foram significativamente suficientes para promoverem o desenvolvimento, pois, conforme Furtado (1981), se o crescimento econômico não vier acompanhado de mudanças nas condições de vida da população e no atendimento às suas necessidades instrumentais e substantivas, com respeito ao meio ambiente e às comunidades tradicionais, ele não reflete o desenvolvimento de fato, somente mascara a realidade socioespacial e atende aos interesses hegemônicos.

Referências

- Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. (2014). *Mapeamento da Cadeia Produtiva da Indústria Eólica no Brasil*. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. <http://investimentos.mdic.gov.br/public/arquivo/arq1410360044.pdf>
- Agência Nacional de Energia Elétrica. (2019). *Boletim de informações gerenciais*. <http://www.aneel.gov.br/documents/656877/14854008/Boletim+de+Informa%C3%A7%C3%B5es+Gerenciais+2%C2%BA+trimestre+de+2018/6f1fac17-8146-4a17-508a-567419d35fae>
- Amarante, O. A. C.; Brower, M.; Zack, J.; SÁ, A. L. *Atlas do potencial eólico da Bahia*. http://www.cresesb.cepel.br/publicacoes/download/atlas_eolico/atlaseolicobahia_2013.pdf
- Arrighi, G. (1997). *A ilusão do desenvolvimento* (S. G. T. Vasconcelos, trad., 3ª ed.). Vozes.
- Associação Brasileira de Energia Eólica. (2019). *Info Vento n. 10*. http://abeeolica.org.br/wp-content/uploads/2019/04/Infovento10_Portugues_Baixa-Resolu%C3%A7%C3%A3o.pdf
- Associação Brasileira de Energia Eólica. (2018). *Info Vento n. 6*. http://abeeolica.org.br/wp-content/uploads/2018/04/06_Infovento_portugues_online.pdf

- BRASIL. Lei 10.438, em 26 de abril de 2002. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10438.htm
- BRASIL. Lei 10.762, de 11 de novembro de 2003. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.762.htm
- Centro de Pesquisa de Energia Elétrica. (2013). *Atlas do Potencial Eólico Brasileiro*. <http://novoatlas.cepel.br/wp-content/uploads/2017/07/>
- Centro de Pesquisa de Energia Elétrica. (2001). *Atlas do Potencial Eólico Brasileiro*. <http://www.cepel.br/linhas-de-pesquisa/menu/energia-eolica.htm>
- Dutra, R. M. (2007). *Propostas de Políticas Específicas para Energia Eólica no Brasil após a Primeira Fase do Proinfa* [tese de doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro]. <http://www.ppe.ufrj.br/index.php/pt/publicacoes/teses-e-dissertacoes/2007/1040-propostas-de-politicas-especificas-para-energia-eolica-no-brasil-apos-a-primeira-fase-do-proinfa>
- Dutra, R. M. e Szklo, A. S. (2006). *A energia eólica no Brasil: Proinfa e o novo modelo do setor elétrico*. XI Congresso brasileiro de energia, Rio de Janeiro, Brasil. http://www.cresesb.cepel.br/publicacoes/download/artigo/CBE_XI-Artigo2.pdf
- Esteva, G. (2000). Desenvolvimento. Em W. Sachs (org.), *Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*. Vozes.
- Ferreira, W. C. (2017). *Política de conteúdo local e energia eólica: a experiência brasileira* [tese de doutorado, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro]. <http://www.ppge.uff.br/index.php/pt-BR/producao-academica/teses/tese-2015-2017>
- Furtado, C. (1981). *O mito do desenvolvimento econômico*. Paz e Terra.
- Gannoum, E. A. S. (2015). O Proinfa e a consolidação do setor elétrico brasileiro. *Revista Concreto IBRACON*, 133-135. <http://www.portalabeeolica.org.br/index.php/artigos/2475-proinfa-e-aconsolidacao-do-setor-eolico-brasileiro.html>

- Macedo, L. D. (2015). *Produção de energia elétrica por fonte eólica no Brasil e aspectos de seu impacto na Região Nordeste e Rio Grande do Norte* [tese de doutorado, Universidade Estadual de Campinas, Campinas].
- Oliveira, G. B. de. (2002). Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. *Revista da FAE*, 5(2), 41-48. http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/286450/1/Macedo_Luziene-Dantasde_D.pdf
- Sachs, I. (2004). *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*. Garamond.
- Secretaria de Desenvolvimento Econômico da Bahia. (2019). *Informe executivo*. <http://www.sde.ba.gov.br/NoticiaList.aspx>
- Sen, A. K. (2010). *Desenvolvimento como liberdade*. Companhia das Letras.
- Souza, M. L. de. (1996). A teorização sobre o desenvolvimento em uma época de fadiga, ou: sobre a necessidade de uma “teoria aberta” do desenvolvimento sócio-espacial. *Território*, ano 1(1), 5-22. http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/01_1_souza.pdf
- Traldi, M. (2014). *Novos usos do território no semiárido nordestino: implantação de parques eólicos e valorização seletiva nos municípios de Catetité (BA) e João Câmara (RN)* [dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Campinas, Campinas]. http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/286604/1/Traldi_Mariana_M.pdf
- Vasconcelos, M. A. S. e Garcia, M. E. (1998). *Fundamentos de economia*. Saraiva.
- Veiga, J. E. da. (org.). (2012). *Energia eólica*. Ed. Senac



ARTÍCULOS

— GOBERNANZA Y GESTIÓN —

Metodología de diseño participativo de paisajes seguros Estudio de caso Popayán, Cauca

Participatory Design Methodology for Safe Landscapes. Case Study Popayán, Cauca

— Sandra Patricia Artunduaga¹

Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca. Centro de Estudios Urbanos. Popayán (Colombia)

Lina Fernanda Samboni Bolaños²

Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca. Centro de Estudios Urbanos. Popayán (Colombia)

Hiago Batista Passos³

Pontificia Universidad Católica de Paraná. Curitiba (Brasil)

Gary Polanco Angel⁴

Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca. Centro de Estudios Urbanos. Popayán (Colombia)

Resumen

“Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y la seguridad” (ONU, 1948). Sin embargo, el escenario reportado diariamente por innumerables noticias de crímenes, hurtos y robos en todo el mundo configura una realidad muy alejada de lo deseado. Con el fin de contribuir al entendimiento del crimen en las ciudades, se evidencia la relación entre la seguridad y los patrones morfológicos del diseño urbano, hipótesis planteada a partir de diversos estudios como Muerte y vida de las grandes ciudades (Jacobs, 1961) y las estrategias CPTED (Jeffery, 1977).

¹ Arquitecta, magister en diseño y planificación de paisaje de la Universidad Católica de Córdoba - Argentina. Docente del programa de arquitectura del Colegio Mayor del Cauca. Grupo de investigación Dya A - Centro de Estudios Urbanos

artunduaga@unimayor.edu.co

² Estudiante del programa de Arquitectura, estudiante investigador del semillero de investigación Crisálida vinculada al grupo de investigación DyA - Centro de Estudios Urbanos – Unimayor.

lina_fernanda@unimayor.edu.co

³ Estudiante de pregrado de arquitectura y urbanismo, estudiante investigador del semillero de investigación PIBIC-Pontificia Universidad Católica de Paraná.

passos.hiago@hotmail.com

⁴ Estudiante del programa de Arquitectura, estudiante investigador del semillero de investigación Crisálida vinculado al grupo de investigación DyA - Centro de Estudios Urbanos – Unimayor.

gpolanco@unimayor.edu.co

Cómo citar

Artunduaga S., Samboni-Bolaños L., Batista-Passos H., Polanco-Angel G., (2019). Metodología de diseño participativo de paisajes seguros. Estudio de caso Popayán, Cauca. *Papeles de Coyuntura* 46, 124-152. Recuperado de: <http://repository.unipiloto.edu.co/handle/20.500.12277/9015>

Esta investigación interuniversitaria (PUCPR – Unimayor) aplica los métodos de evaluación de la seguridad urbana al análisis de espacios públicos de la ciudad de Popayán, Cauca. Para ello toma como referencia la estrategia “Renovación de espacios públicos Vida al Parque”, que hace parte del proyecto “Implementación del programa de planeación 2018 del POT en el municipio de Popayán”. La investigación pretende evaluar el nivel de seguridad del paisaje en el entorno del área de estudio. Asimismo, se propone un debate científico sobre los métodos de diseño urbano participativo de paisajes seguros.

Palabras clave:

Espacio público, paisaje, seguridad, ciudadanía.

Abstract

“Every single person has the right to life, freedom and security” (UN, 1948). However, the daily reported scenario by countless news on crimes, thefts and robberies around the world configures a reality so far from what is desired. In order to contribute to the understanding of crime in cities, the relationship between security and urban design morphological patterns is evident as shown in various studies such as Death and Life of Great American Cities (Jacobs, 1961) and Crime Prevention Through Environmental Design strategies (Jeffery, 1977).

This interuniversity research (PUCPR – Unimayor) applies evaluation methods on urban security to the analysis of the city of Popayan’s public spaces. To do so, takes as reference the "Renovation of public spaces Vida al Parque" strategy, which takes part on the "Implementation of the POT 2018 planning program in Popayán" project. The research project attempts to evaluate the level of security of the landscape in the surroundings of the study area. Likewise, a scientific debate is proposed on participative urban design methods of secure landscapes.

Keywords:

Public space, landscape, security, citizenship

Introducción

En el intento de contribuir con la mejora de la seguridad, diversos estudios se centran en entender el fenómeno del crimen. En el área de planificación y diseño urbano hay muchos estudios que comprueban la estrecha relación entre la morfología urbana y la criminalidad, uno de los más conocidos es el Crimen a través de la Protección del medio ambiente (CPTED).

Esta investigación confluye en la necesidad de compartir y complementar experiencias previas, con el fin de proponer soluciones para beneficios de las

comunidades. Se aplica los métodos de evaluación de la seguridad urbana propuestos por Hardt (2016) al análisis de cuatro espacios públicos de la ciudad de Popayán, los cuales, hicieron parte de la estrategia propuesta de “Renovación de espacios públicos Vida al Parque”⁵, que hace parte del proyecto “Implementación del programa de planeación 2018 del POT en el municipio de Popayán”. Se pretende evaluar el nivel de seguridad del paisaje del parque urbano “El Quijote”⁶, también conocido como parque Carantanta. Este parque es considerado como un punto de referencia en la ciudad, atendiendo los constantes flujos peatonales, ya que es un espacio de transición entre polos de actividad múltiple de alta demanda. Teniendo en cuenta esto, se quiere responder a la pregunta ¿cómo mejorar la seguridad local a partir del diseño urbano participativo?, partiendo de que el diseño urbano de áreas públicas y privadas puede contribuir, dificultar o incluso evitar la ocurrencia de crímenes (Bondaruk, 2007).

Desde esta perspectiva, se contribuye con conocimiento para la toma de decisiones en el ámbito de la planeación urbana para la prevención de crímenes en las ciudades y propone utilizar los métodos de evaluación de la seguridad urbana a partir del análisis y valoración de elementos morfológicos del paisaje. Para realizar la investigación en cuestión es indispensable una aproximación al concepto de paisaje, el cual puede interpretarse como una combinación dinámica de elementos naturales y antrópicos interdependientes, que en determinado tiempo y espacio conforman un conjunto único e indisoluble, perceptible e inteligible (Hardt, 2000, p. 15). Los paisajes que configuran los tramos urbanos tienen gran influencia sobre cómo las personas se sienten al transitar por la ciudad (Cullen, 2015). Desde sensaciones agradables hasta algunas incómodas como la vulnerabilidad e inseguridad (Bondaruk, 2007).

⁵ Vida al parque. Proyecto Diseñado y llevado a cabo por grupo DyA, Centro de Estudios Urbanos-Unimayor 2018.

⁶ Parque urbano en la ciudad de Popayán, ubicado en la avenida panamericana Carrera 11N con calle18.

Para analizar la escena urbana, Cullen (2015) explora el paisaje urbano en una visión serial, contemplando la morfología, las percepciones, las relaciones sociales y temporales que el paisaje proporciona en el ciudadano. La morfología urbana trata el análisis de los elementos que componen los paisajes de las ciudades. Estos pueden ser físicos o sensoriales, tales como: paseos y sus condiciones, fachadas y sus aberturas, lotes y sus dimensiones, usos del suelo, entre otros componentes que permiten reflexionar sobre la planeación del paisaje urbano.

Para evaluar la calidad de los paisajes urbanos a partir del análisis de los elementos morfológicos, se hace referencia al método directo y al método indirecto. El método directo de evaluación de la calidad del paisaje consiste básicamente en la contemplación de fotos de los paisajes, por diversos usuarios, que realizan una valoración en la totalidad de los aspectos, independientemente de los elementos paisajísticos que determinan o interfieren en los valores (Hardt, 2000). El método indirecto de evaluación de la calidad

del paisaje comprende la desagregación de los componentes principales que componen los paisajes. Son analizados, mapeados y valorados uno a uno y luego se realiza un mapa síntesis, superponiendo los resultados de cada uno de los componentes a partir de las medias obtenidas (Hardt, 2000).

Otro de los aspectos importantes para la presente propuesta de investigación, es la participación ciudadana, ya que demuestran cómo la interacción, la diversidad fortalecen la sostenibilidad de los espacios. La metodología de diseño participativo permite evidenciar problemáticas o necesidades, con el fin de diseñar soluciones creativas y en contexto. Es así como se formula una metodología de diseño urbano participativo de paisajes seguros, donde se resaltan dos dimensiones para la obtención de percepción de paisaje seguro: la visibilidad y la vitalidad. La visibilidad definida como los elementos que permiten, o no, el control visual hacia el espacio público para que no sea blanco de inseguridad, como cámaras, rejas, iluminación, entre otros. Y la vitalidad, entendida

como los diferentes usos y actividades en el espacio que permiten la vigilancia natural o verse los unos con los otros, ya que generan la autorregulación del espacio.

En el contexto de esta investigación, se evidencia que la inseguridad en el parque El Quijote está dada por elementos que por

su tamaño obstruyen visuales, por el escaso mantenimiento del lugar y falta de cualificantes de calidad. Todo esto, hace que se desfavorezca la percepción de seguridad en el parque, llevando a la comunidad y transeúntes a obtener un imaginario de precaución y desconfianza hacia este.

Metodología

De carácter deductivo y naturaleza aplicada, la metodología del diseño participativo de paisajes seguros está estructurada por diferentes técnicas, que facilitan evaluar el potencial de seguridad del medio ambiente y propone un método de diseño urbano participativo de paisajes seguros. La investigación se lleva a cabo en tres fases principales, basadas en los objetivos específicos y considerando *el alto* nivel de delincuencia y sucesos criminales reportados por la población local en los talleres del proyecto Vida al parque, ya realizado.

1. Aplicación de la metodología de evaluación del paisaje seguro, en los parques del proyecto Vida al parque, siguiendo los pasos:

a) Introducción de procedimientos metodológicos para la evaluación del paisaje, caracterizados por el ajuste y la adición de criterios de evaluación que se volvieron específicos y divergentes para los parques y fachadas construidas, como resultado del proceso de evolución de la investigación previa de Safe Landscape (Hardt, 2016),

b) Introducción a las relaciones de los elementos morfológicos con la seguridad local: el análisis intrínseco del espacio a través de fundamentos teóricos relevantes para el tema y la construcción del espacio vivido.

c) Aplicación de la metodología de evaluación en el área de estudio con la subdivisión de cuadrícula en los parques a estudiar y poniendo en práctica los criterios de evaluación.

d) Determinación de patrones de paisaje relacionados con el crimen: identificación de posibles elementos favorables a hechos criminales para crear y proponer estrategias capaces de resolver el problema de inseguridad a través de la adecuación del entorno presentado.

2. Sistematización documental del proceso metodológico de diseño participativo de espacios públicos del proyecto Vida al parque, estructurando argumentativamente las fases metodológicas desde su creación, propuesta y ejecución. Este capítulo está en construcción y se resalta aquí su aporte, ya que se considera el diseño participativo una metodología abierta, no lineal, que se basa en momentos progresivos de aproximación, definición, prueba y ajuste.

3. Metodología propuesta para el diseño participativo de paisajes seguros, lo que implica la participación de los habitantes del parque, permitiéndoles proponer y ubicar elementos que generen la sensación de seguridad en el espacio.

Resultados

Para determinar los sitios de estudio, fue necesario identificar las características morfológicas y factores sociales que inciden en el tema de paisaje seguro. Uno de los sitios de intervención, es el parque El Quijote, ya que por medio del proyecto Vida al parque se determina que es un espacio público de alto flujo peatonal y vehicular y presenta múltiples factores que permiten un análisis amplio del paisaje.

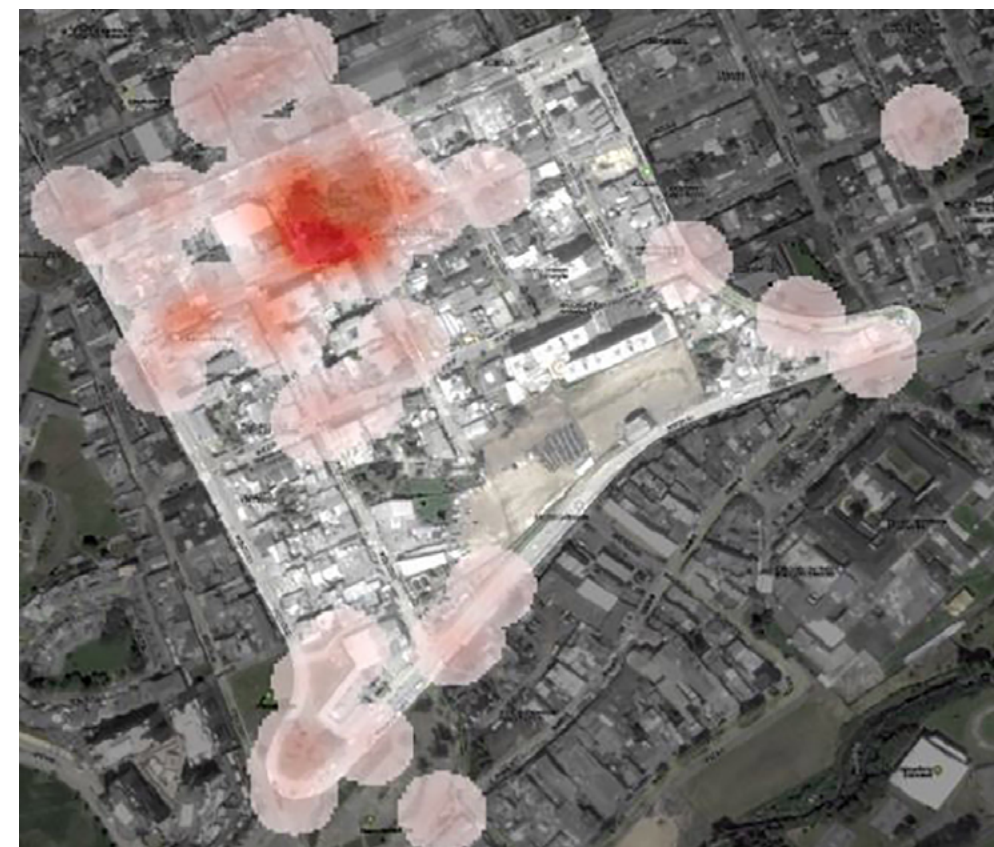
El parque El Quijote, actualmente presenta un deterioro en su infraestructura, los problemas de contaminación ambiental a nivel de residuos sólidos y a nivel auditivo son muy altos, además *el alto* flujo vehicular, aumenta los índices de accidentalidad del sector; se presenta también un alto índice de consumo de drogas, como también robos y presencia de habitantes de la calle.

Estas incidencias, acompañadas de la presencia de usos comerciales y residenciales, hicieron del parque El Quijote, uno de los mejores puntos de análisis multivariado de los factores de estudio del paisaje seguro.

Mediante talleres participativos realizados en el proyecto Vida al parque, se determina, que, en el tema de inseguridad y problemas sociales, el consumo de drogas, es uno de los más resaltados por la comunidad.

Zonificación de problemáticas sociales

Figura 1



Fuente: Centro de Estudios Urbanos de Popayán.

La localización del parque, lo hace un punto de transición dentro de la estructura de la ciudad, en donde los usuarios no solo son los habitantes de la zona, sino de varios sec-

tores de la ciudad, así como también de diferentes municipios del departamento. Esto permite abarcar un mayor rango de percepciones sociales.

Parque El Quijote.

Figura 2



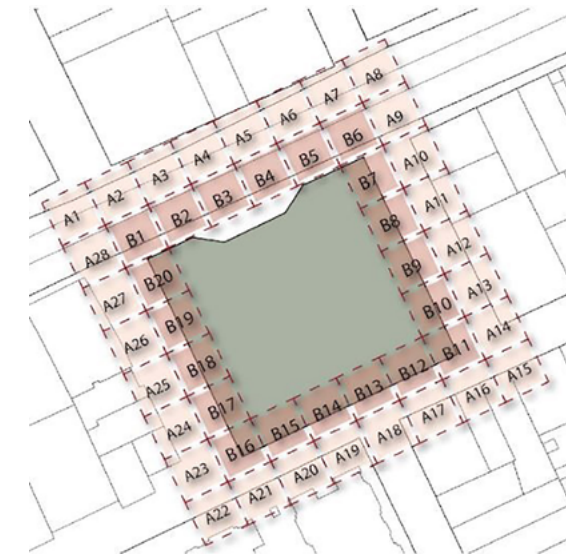
Fuente: Fotografía tomada por Alexis Velasco, integrante del semillero Crisálida.

La multiplicidad de usos y tipologías de vivienda en altura, generan dinámicas distintas en el estudio del paisaje seguro, ya que existen relaciones directas entre los usos y el espacio público.

Por consiguiente, al haber determinado uno de los sitios de intervención principalmente

por la morfología espacial del lugar, se realizó un registro fotográfico del parque con el fin de desarrollar la evaluación por cuadrantes de éste. Además, fue necesario dividir los cuadrantes en dos grupos (A y B); esto con el fin de diferenciar las fachadas internas de las externas, lo cual permite, una valoración distinta.

Cuadrantes de evaluación, parque El Quijote. **Figura 3**



Fuente: Elaborado por el estudiante de PIBIC-Movilidad PUCPR Hiago Batista de Passos y estudiantes del Semillero Crisálida.

Los cuadrantes se convierten en un mecanismo de evaluación individual, permitiendo la valoración porcentual del nivel de seguridad del paisaje del parque El Quijote.

Por un lado, los cuadrantes de estudio de las fachadas externas (grupo A), evalúan el

entorno físico en el cual se desenvuelven las dinámicas del parque, al calificar el nivel de seguridad del grupo externo, permite tomar decisiones en cuanto al diseño de perfiles urbanos.

Cuadrantes de evaluación contextual, parque El Quijote.

Figura 4



Fuente: Elaborado por el estudiante de PIBIC-Movilidad PUCPR Hiago Batista de Passos y estudiantes del Semillero Crisálida.

Por otra parte, las fachadas internas (grupo B), al ser sus características diferentes por ser un espacio abierto, se evalúan de manera distinta a partir del análisis de los elementos naturales y antrópicos que lo componen.

Cuadrantes de evaluación interna, parque El Quijote.

Figura 5



Fuente: Elaborado por el estudiante de PIBIC-Movilidad PUCPR Hiago Batista de Passos y estudiantes del Semillero Crisálida.

Al dar comienzo a la evaluación es indispensable comprender las variables que rodean el concepto de paisaje seguro. En primer lugar, el concepto de fuga en el cual se analizó la distancia en metros de posibles rutas del maleante, considerando que el delito ocurre en el centro del cuadrante, la distancia máxima es de 50m, sin embargo, en el caso de los cuadrantes internos esta variable se elimina, ya que en los parques el acceso es libre, generando así muchas rutas de escape.

En segundo lugar, el concepto de visibilidad, el cual abarca dos criterios: el primero es barrera visual, dado que la morfología de los

espacios puede facilitar la acción de los malhechores de ocultarse; este criterio evalúa la distancia en metros de posibles elementos, referenciada por la distancia máxima para reconocimiento facial (Gehl, 2010); en segundo lugar permeabilidad visual, ya que por medio de las aberturas de los edificios presentes se identifican como potenciales para la seguridad, aludiendo a los ojos de la calle (Jacobs, 1961).

En tercer lugar, vitalidad, el cual abarca cuatro criterios escala urbana considerando la altura de los edificios o vegetación en relación con el ancho de la vía, debido a que la diferencia

entre ambas dimensiones puede hacer que el ambiente sea más acogedor al estar habi-
tado por más personas; accesibilidad y usos
por otro lado dependen el uno del otro, ya
que para el caso de las fachadas externas
el control de acceso se debe naturalmen-
te al potencial de movimiento de personas
en el sitio (relación público / privado), in-
formando la calidad de la seguridad según
el número de transeúntes (Jacobs, 1961) y
en el caso de las fachadas internas ambos
criterios se refieren al potencial de circula-
ción, ya que se evalúa la distancia entre las
entradas accesibles, es decir, cuánto debe-
ría caminar una persona hasta entrar en el
parque, considerando el NBR 9050⁷, donde

la distancia entre cada entrada accesible no
puede exceder los 50 m y en cuanto a los
usos se identifica la cantidad; Del mismo
modo, el criterio final, densidad construida
evalúa el número de pisos, ya que demues-
tra mayor cantidad de personas, siendo los
propietarios naturales de la calle.

Por lo tanto, estos elementos o factores van
a determinar qué nivel de seguridad tienen
los espacios públicos de la ciudad determi-
nando unos valores frente a cada criterio
de paisaje seguro (1 a 4, siendo 1 el menor
valor y 4 el mejor puntaje), estos valores se
cuantifican para generar un promedio gene-
ral de seguridad.

⁷ NORMA ABNT NBR BRASILEIRA 9050 Tercera edición 11.09.2015. Accesibilidad a edificios, muebles, espa-
cios y equipamientos

Resultados evaluación contextual, parque El Quijote **Tabla 1**

		FACHADAS EL QUIJOTE																															
VARIABLE	CRITERIOS	CUADRÍCULAS																															
		A1'	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A8'	A9	A10	A11	A12	A13	A14	A15	A15'	A16	A17	A18	A19	A20	A21	A22	A22'	A23	A24	A25	A26	A27	A28
Fuga	ruta	1	1	1	1	2	2	2	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	2	2	1	1	2	2	3	3	1	1	1	2	1	1	1
Visibilidad	barrera visual	1	1	1	1	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1
	permeabilidad visual	4	3	4	3	3	3	1	1	4	4	4	3	3	3	3	4	4	2	4	3	4	1	2	1	2	4	4	2	2	2	4	4
Vitalidad	escala urbana	1	3	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1	1	3	2	3	1	2	2	3	2	1	1	2	4	4	3	1
	relación público/ privado	4	3	4	3	3	3	1	1	4	4	4	3	3	3	3	3	4	1	3	3	4	2	2	2	2	4	4	3	3	3	3	4
	densidad construida	1	2	1	2	2	2	2	2	2	1	1	2	2	2	2	1	1	2	3	2	1	3	3	3	3	1	1	3	2	2	2	1
	usos (via)	1	3	1	3	3	3	1	1	1	1	1	4	4	3	3	3	1	2	4	3	1	2	2	2	2	1	1	4	3	3	3	1
Media/ Cuadrícula		2,1	1,9	2,3	2,6	2,6	1,7	1,4	2,2	2,1	2,4	2,4	2,4	2,3	2,0	1,9	2,7	2,3	1,9	1,9	2,0	2,1	2,0	1,9	2,3	2,6	2,3	2,4	1,9				
QUIJOTA MENOR		2,1	1,9	2,3	2,6	2,6	1,7	1,4	2,2	2,1	2,4	2,4	2,4	2,3	2,0	1,9	2,7	2,3	1,9	1,9	2,0	2,1	2,0	1,9	2,3	2,6	2,3	2,4	1,9				

Fuente: Elaborado por el estudiante de PIBIC-Movilidad PUCPR Hiago Batista de Passos y estudiantes del Semillero Crisálida.

A partir de lo mencionado anteriormente
en la tabla 1 se evidencia que el nivel de se-
guridad de las fachadas externas del parque
El Quijote, está por debajo del promedio es-
tablecido; se observa con preocupación que
los niveles más bajos de estudio se presen-
tan en las rutas o vías, seguido de barreras
visuales y densidad construida.

Esta tabla muestra cómo los elementos físi-
cos y urbanos en el espacio público, incide
de manera directa en la seguridad que brin-
da a la comunidad, siendo este uno de los
argumentos principales para el diagnóstico
del diseño de un paisaje seguro.

Resultados evaluación interna, parque El Quijote

Tabla 2

PARQUE EL QUIJOTE																					
VARIABLE	CRITERIOS	CUADRÍCULAS																			
		B1'	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B6'	B7	B8	B9	B10	B11	B11'	B12	B13	B14	B15	B16	B16'
Visibilidad	barrera visual	4	1	2	3	3	2	2	2	2	1	2	2	2	2	1	2	3	4	4	4
	permeabilidad visual	4	3	3	3	3	3	4	4	4	3	3	2	3	4	3	4	4	3	4	4
Vitalidad	escala urbana	1	2	2	3	4	4	3	3	3	4	4	4	2	2	2	2	4	3	3	4
	accesibilidad	4	2	3	4	4	4	3	3	4	4	4	4	3	1	1	1	1	1	4	4
	usos (parques/ plazas)	1	3	2	2	2	3	3	3	3	2	2	3	3	2	1	1	1	1	2	3
Media/ Cuadrícula		2,5	2,5	3,2	3,3	3,3	3,0		3,2	2,8	3,0	3,0		2,4	1,6	2,0	2,6	2,4	3,3	3,2	2,6
PUNTO MEDIO		3																			

Fuente: Elaborado por el estudiante de PIBIC-Movilidad PUCPR Hiago Batista de Passos y estudiantes del Semillero Crisálida.

La tabla 2 permite el análisis hacia la fachada interior del parque el cual arroja un valor de seguridad medio, evidenciando los niveles más bajos en los ítems de barrera visual, accesibilidad y usos. Estos valores sugieren que los espacios públicos carecen de vitalidad y es necesario elementos que permitan la apropiación ciudadana y espacios nuevos de encuentro.

Según la metodología aplicada, el parque El Quijote posee un indicador de 2.0 en la evaluación contextual (fachadas del contexto) y un indicador de 3.0 en la evaluación interna.

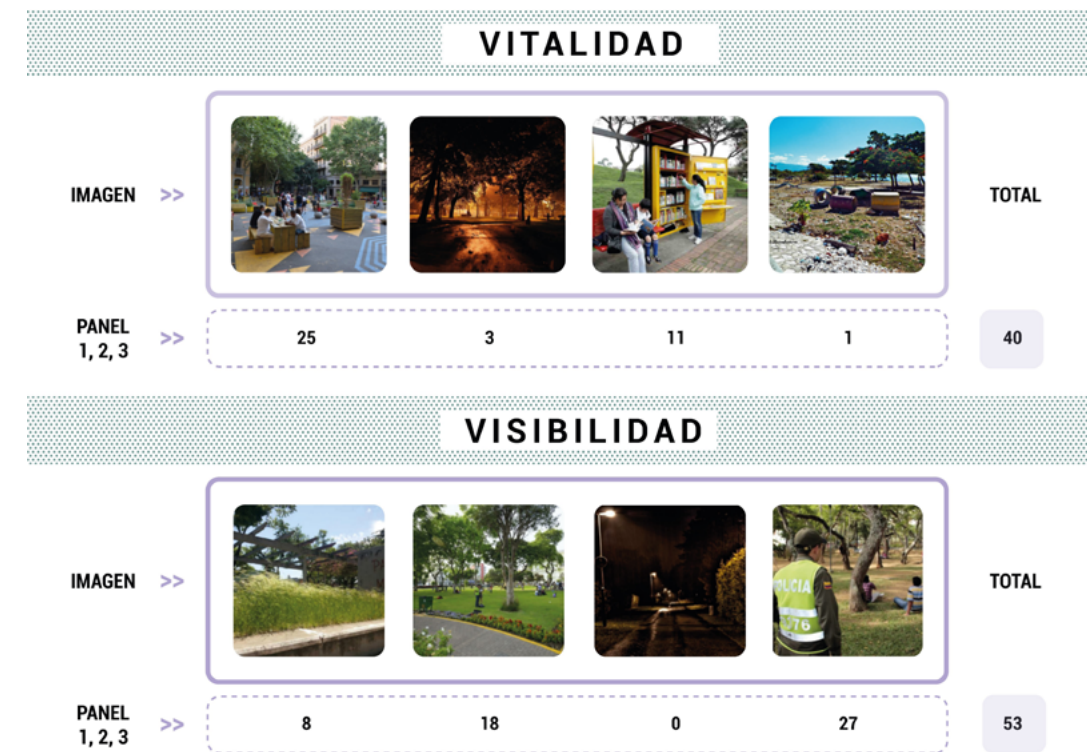
Para finalizar y con el objetivo de revitalizar las formas de apropiación del espacio por parte de los habitantes, se define una metodología para el diseño participativo de paisajes seguros basada en cartografía social.

El primer stand llamado ¿Qué tan seguro te sientes?, contó con dos etapas, por una parte, en donde las personas eligieron las imágenes que les proporcionaba mayor seguridad basados en las variables de visibilidad y vitalidad, destacándose especialmente las imágenes con mayor presencia de usos,

iluminación, espacios limpios y con alto flujo peatonal (véase tabla 3); una vez terminada esta actividad, el siguiente paso fue contextualizar a los participantes sobre el concepto de paisaje seguro con el fin de introducirlos al siguiente stand.

Resultados cartografía social, parque El Quijote

Tabla 3

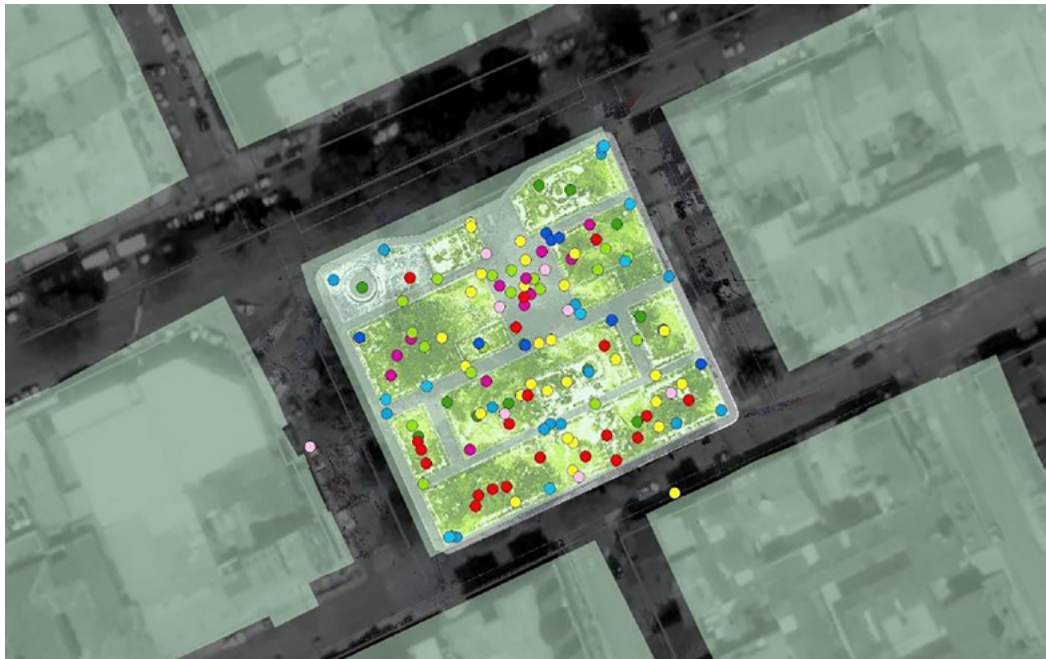


Fuente: Elaborado por el estudiante de PIBIC-Movilidad PUCPR Hiago Batista de Passos y estudiantes del Semillero Crisálida.

El segundo stand llamado Diseña tu parque seguro, los participantes identificaron entre cuatro y ocho posibles elementos que al ubicarlos en el parque los hagan sentir más seguros. De esta forma priorizan los más representativos para diseñar el parque que quieren para ellos y su comunidad.

Resultados cartografía social “Diseña tu parque”, parque El Quijote.

Figura 6



Fuente: Elaborado por el estudiante de PIBIC-Movilidad PUCPR Hiago Batista de Passos y estudiantes del Semillero Crisálida.

Resultados cartografía social “Diseña tu parque”, parque El Quijote

Tabla 4

DISEÑA TU PARQUE SEGURO		
CONVENCIÓN	ELEMENTOS	TOTAL PANEL A B C
● ● ● ● ● ● ●	Árbol	13
	Arbusto	8
	Comercio	8
	Cultura	12
	Cámara	24
	Iluminación	30
	Juego	21
	Mobiliario	19
TOTAL		135

Fuente: Elaborado por el estudiante de PIBIC-Movilidad PUCPR Hiago Batista de Passos y estudiantes del Semillero Crisálida.

En este último, se logra evidenciar que la población considera importante, en primer lugar, elementos como luminarias, seguido de cámaras, juegos y mobiliario fortaleciendo la hipótesis que considera importante la implementación de elementos y actividades que permitan la cohesión social mejorando de esta forma el nivel de seguridad que existe actualmente.

Discusión

Es posible que la forma de la ciudad pueda inducir o evitar el crimen. No desde el enfoque de la seguridad pública, definida como aquella promovida por la acción de instituciones estatales, como la policía y los tribunales de justicia (Hernando, 2008), sino a partir de la concepción de que los aspectos morfológicos del espacio público y privado pueden condicionar los actos criminales (Bondaruk, 2007).

Según esta concepción, se aplica un método de evaluación de dichos aspectos morfológicos, que toma como base las estrategias CPTED (Jeffery, 1977), para determinar el nivel de seguridad de los espacios urbanos del proyecto Vida al parque. Este método contiene dos categorías. La primera categoría analiza los aspectos morfológicos externos al sitio específico (evaluación contextual); la segunda categoría, analiza el sitio específico, o sea los aspectos internos (evaluación interna) de los parques objetivo.

Dicho método está compuesto de tres variables principales: la fuga, la visibilidad y la vitalidad. Las tres variables generan indicadores de seguridad según el criterio que se esté analizando. Durante la aplicación del método se decidió que las tres variables

pueden usarse en la evaluación contextual. Sin embargo, en la evaluación interna de los parques, la variable de fuga no funciona. La fuga como variable evalúa las distancias que hay de un punto determinado hasta la ruta o calle que el criminal puede usar para escapar después del acto criminal. Por esta razón, al interior de los parques la fuga no funciona como variable, ya que todo el parque en su totalidad puede ser usado como ruta de escape. Cabe resaltar que este planteamiento solo se adapta a las características de los parques objetivos de esta investigación, las variables pueden diferir según el contexto y el sitio que se desea evaluar.

El primer espacio urbano evaluado fue el parque El Quijote. Según la metodología aplicada, este parque posee un indicador de 2.0 en la evaluación contextual (fachadas del contexto) y un indicador de 3.0 en la evaluación interna. El método usa un rango entre 1.0 hasta 4.0 para valorar la seguridad, siendo 1.0 inseguro y 4.0 seguro. Según estos resultados, el parque El Quijote, posee un promedio de seguridad de 2.5. Los ciudadanos que

habitan el sector definen este parque como uno con muchas problemáticas criminales, tanto a nivel de hurto como a nivel de microtráfico. Esta percepción de los ciudadanos, respalda y comprueba la certeza de los sistemas CPTED, como mecanismos que pueden ayudar a comprender la incidencia del crimen en los espacios urbanos y establecer criterios de diseño de nuestras ciudades para prevenir el acto criminal. A continuación, se presenta una cartografía social que muestra la incidencia del crimen en el sector.

Los barrios deben posibilitar la diversidad de usos como una característica que promueve la apropiación, la actividad y la vigilancia entre los ciudadanos (Jacobs, 1961). Sin embargo, aunque el parque El Quijote es un sector con usos comerciales, residenciales, recreacionales e institucionales, fue catalogado según los habitantes y la evaluación metodológica de seguridad, como un lugar de alta incidencia criminal. Según esta investigación, podemos definir y sustentar esta criminalidad debido a los patrones paisajísticos del parque El Quijote. Esta incidencia criminal

podría estar sustentada en los resultados de la variable de visibilidad, la cual posee indicadores inclinados hacia la inseguridad. Por ejemplo, en la variable visibilidad se evalúa el criterio barrera visual, el cual mide el tamaño de los elementos del parque que permitirían ocultar el crimen. Barrera visual dio como resultado un promedio de 2.3, indicando la presencia de elementos que permiten el hurto y el micro tráfico dentro del parque, que en su mayoría son elementos arbóreos de gran tamaño. Relacionado a esto, la luminosidad será un criterio a evaluarse en el sector. Aquí radica una de las falencias en el método aplicado, debido a que la evaluación del parque se realizaría durante la jornada diurna no se optó por tener en cuenta la luminosidad como un criterio dentro de la variable de visibilidad. A partir de esto, la luminosidad está siendo establecida como un criterio de evaluación en esta investigación, ya que se realizará una evaluación nocturna en el sector. La evaluación nocturna será relacionada con la evaluación diurna, generando un indicador más exacto de la seguridad en el parque El Quijote.

Tras explorar las metodologías de evaluación del paisaje y conocer sus resultados, se propone una metodología de diseño participativo del paisaje. Esta metodología de diseño se relaciona con la metodología de evaluación, ya que adoptan las variables y criterios de seguridad como ejes principales del diseño de espacios urbanos. La inclusión del ciudadano es determinante para generar un diagnóstico certero del espacio, son ellos los que conocen el lugar, los riesgos, las ventajas, las necesidades y, además, mediante su participación pueden generarse lazos afectivos hacia su territorio (Hernando, 2008). Cabe mencionar, que la participación del ciudadano o posible víctima es importante, pero que tal si también se tiene en cuenta la participación del criminal, esto nos podría generar una mayor perspectiva de cuáles son las características que posibilitan el crimen, cuales son las causas que lo inducen al crimen y como poder prevenirlo mediante el diseño; esta hipótesis se plantea como una posibilidad pero hasta el momento no ha sido desarrollada durante esta investigación, simplemente se considera válido mencionarlo.

Se propone una metodología participativa compuesta de dos cartografías sociales del parque El Quijote, la primera se titula “¿Qué tan seguro te sientes?” Y la segunda “Diseña tu parque seguro”. La primera cartografía permite comprobar cómo la visibilidad y la vitalidad son conceptos relacionados con la sensación de seguridad. La mayoría de participantes eligieron las imágenes con mayor flujo de ciudadanos, mayor luminosidad y presencia policiaca, como respuesta a los espacios que son seguros desde su percepción. Esto indica la relación que poseen los usos diversos, el mobiliario y las luminarias como elementos claves para que los espacios urbanos sean habitables, dinámicos y seguros.

La segunda cartografía: “Diseña tu parque seguro”, respalda lo anteriormente mencionado. En esta ocasión, los participantes debían elegir 3 tipos de mobiliarios y ubicarlos en la cartografía del parque El Quijote. Las elecciones predominantes fueron luminarias, cámaras, y juegos. Esto indica que los ciudadanos se sienten seguros principalmente cuando su espacio está totalmente iluminado, cuando

sienten que hay vigilancia por parte de entidades estatales y cuando los espacios poseen servicios que permitan la diversión de los habitantes, tanto de niños como adultos.

Para finalizar podemos entender como las características morfológicas de un lugar pueden generar la sensación de seguridad del ciudadano o la sensación de inseguridad de cometer un delito por parte del criminal. Las estrategias CPTED son herramientas válidas para el análisis y diseño de los espacios urbanos, en cuanto al criterio de seguridad urbana. Relacionado a esto la participación ciudadana nos brinda mecanismos adecuados para llegar al diseño consensuado de los espacios que pueden ser seguros o que pueden disminuir la incidencia del crimen. Ya se mencionaba antes, cuando Jacobs defendía que la ciudad segura se construye a partir de los vínculos y la confianza que puede generarse entre los ciudadanos (Jacobs, 1961), sin estos vínculos de respeto y cooperatividad no podríamos crear la ciudad adecuada, donde la paz es parte de nuestro futuro.

Conclusiones

En estos tiempos violentos, la definición de criterios de evaluación y diseño de espacios seguros resulta muy útil para la proyección de ciudades amables y empoderadas por el ciudadano. Mediante estas estrategias de evaluación se puede determinar en la ciudad, cuáles son los lugares que pueden propiciar el acto criminal y cuáles son los factores morfológicos del espacio que permiten al ciudadano cometer un crimen, permitiendo trabajar en conjunto con la comunidad y las entidades gubernamentales en pro del desarrollo urbano socialmente sostenible.

El avance de este proyecto en curso ha permitido llegar al diagnóstico de uno de los parques, llamado parque El Quijote. Este parque, según la percepción de los ciudadanos y las cartografías sociales, evidencia déficits de seguridad, demostrando problemáticas de micro tráfico, riñas y hurtos. La estrategia propuesta como mecanismo de evaluación corrobora esta percepción del espacio. Los indicadores resultados de la evaluación definen el parque como un lugar inseguro, con un puntaje de 2.5. Al relacionar la información obtenida se comprueba que la metodología aplicada guía hacia un diagnóstico objetivo de la seguridad de los paisajes urbanos.

Además, el entendimiento y exploración de estos sistemas de evaluación permite compartir con los ciudadanos los resultados, posibilitando una retroalimentación sobre lo que en realidad el ciudadano le causa temor o inseguridad y, por ende, llegar a la

proposición de metodologías participativas de diseño de espacios que permitan que la ciudad sea empoderada por el ciudadano, generando vínculos de confianza tanto con el espacio como con las otras personas que lo habitan.

Agradecimientos

Agradecemos al Programa de Posgrados en Gestión Urbana (PPGTU) de la Pontificia Universidad Católica de Paraná (PUCPR); a su director, el Prof. Dr. Rodrigo Firmino; a los docentes Prof. Dra. Letícia Peret Antunes Hardt y Prof. Dr. Carlos Hardt; a la Arq. Ana María Osorio Guzmán y a la Arq. Amanda Cerioni Belniaki; al Programa Institucional de Becas de Iniciación Científica (PIBIC-PUCPR) que hizo posible la integración del estudiante Hiago Batista de Passos por PIBIC Movilidad; agradecemos al Centro de Estudios Urbanos de la Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca (Unimayor); a su director Prof. Arq. Germán Chamorro, a sus colaboradores Com. Andrés Córdoba; Arq. Laura Catalina Muñoz; Arq. María Isabel Mazorra; Arq. Andrea Guevara; y a los estudiantes del Semillero de Investigación Crisálida, José Leonardo Bravo, Oscar Daniel Muñoz Ferreira, Alexis Velasco, Andrea Zemanate, Juan David Carrillo,

Referencias

Juan Camilo Rengifo y Iván Darío Penagos, Jhoan Andrés Tálaga, quienes participan en el proyecto “Metodología de diseño participativo de paisajes seguros-Estudio de Caso Popayán”.

Abade, Bosquilia, V. A. (2018). *Da paisagem planejada ao espaço seguro: estudo em metrópoles brasileiras. Relatório final de pesquisa* (Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, Curitiba, PR, 2018.

Alberich, T., Arnanz, L., Basagoiti, M., *Et al.* (2009). *Metodologías participativas, manual*. CIMAS. Observatorio internacional de ciudadanía y medio ambiente sostenible. Madrid. Recuperado en http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/09/manual_2010.pdf

Annan, K. (2019). *Nueva arquitectura para seguridad*. Bogotá. Recuperado de <https://www.dsn.gob.es/es/documento/agenda-2030-ods-nueva-arquitectura-para-seguridad>

Bondaruk, R. L. (2007). *A prevenção do crime através do desenho urbano*. 21.ed. Curitiba, PR: Capital.

Cardona Ortiz, C. A. (2014). CPTED: *La prevención del crimen a través del diseño ambiental*. Universidad militar Nueva Granada, Facultad de

relaciones internacionales, estrategia y seguridad. Especialización en administración de la seguridad. Santa Fe de Bogotá. Recuperado de <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle>

Castiblanco-Prieto, J., Aguilera-Martínez, F., y Sarmiento-Valdés, F. (2019). Principios, criterios y propósitos de desarrollo sostenible para la redensificación en contextos urbanos informales. *Revista De Arquitectura (Bogotá)*, 21(1), 21-33. doi: <http://dx.doi.org/10.14718/RevArq.2019.21.1.1209>

Crowe, T. (2013). D. CPTED – *Crime Prevention Through Environmental Design: applications of architectural design and space management concepts*. 3.ed.(rev.) Waltham, MA, US; Oxford, UK: Elsevier, [1991: Boston, MA, US: Butterworth-Heinemann].

Cullen, G. (2015) *Paisagem urbana*. 2.ed. Tradução de Isabel Correia e de Carlos de Macedo. Reimp. Lisboa, PT: Edições 70.

Delgado, M. (1999). *El animal público*. Barcelona: Anagrama.

Gehl, J. (2010). *Cities for People*. Washington-Covelo-London: island press.

Hardt, Antunes, Letícia Peret. (2000). *Subsídios à gestão da qualidade da paisagem urbana: aplicação a Curitiba* – PR. 2000. 323f. Tese (Doutorado em Engenharia Florestal) – Universidade Federal do Paraná - UFPR, Curitiba, PR.

Hardt, Antunes. y Letícia. P. (2004). Ecologia da paisagem: fundamentos à gestão do espaço urbano. *Olam Ciência e Tecnologia*, Rio Claro, SP: Universidade Estadual Paulista – UNESP, v.4, n.1, 597-612.

Hardt, Antunes Letícia Peret. (2016). Paisagem Segura: prevenção de percursos da violência em trajetos urbanos de grupos sociais vulneráveis. 46f. Projeto de pesquisa (Edital de Chamada Pública Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Paraná – FA – Programa Institucional de Pesquisa Básica e Aplicada N° 09/2016; Edital de Chamada Interna para Seleção de Subprojetos da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR – N° 03/2016) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, Curitiba, PR, 2016.

- Hardt, Antunes, Letícia Peret. (2018)., *Do Espaço Planejado à Paisagem Segura: casos de cidades brasileiras*. 66f. Projeto de pesquisa (Edital Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq – Nº 09/2018 / Produtividade em Pesquisa) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, Curitiba, PR, 2016.
- Hernando, F. (2008). La seguridad en las ciudades: el nuevo enfoque de la geopreención. *Scripta nova, revista electrónica de geografía y ciencias sociales* (Barcelona). <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-14.htm>
- Jacobs, Jane. (1961) *The death and life of great American cities*. 3. ed. Tradução de Carlos Silveira Mendes Rosa. São Paulo, SP: WMF. Martins Fontes.
- Lamas, José Manuel Ressano Garcia. (2016) *Morfologia urbana e desenho da cidade*. 8.ed. Lisboa, PT: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Morales, A. (2002). La metáfora colectiva. Metodología participada en la arquitectura y el urbanismo. Urban # 7. *Revista del Departamento de Urbanística y Ordenamiento del Territorio*. Editorial STAFF. Universidad Politécnica de Madrid. Recuperado de <http://polired.upm.es/index.php/urban>
- Múnera, L., M. C. (2008). De la participación destructora a la participación sinérgica. Escuela del Hábitat Cenap, Universidad Nacional de Colombia. Medellín.
- Organização das Nações Unidas - ONU. (1948, 2009). *Declaração Universal dos Direitos Humanos* – DUDH. Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Zaitter, B. y Oliveira, V. (2018). A urbanidade na via pública pelo método fòllia urbana. *I+A Investigación + Acción*, Mar del Plata, AR: Universidad Nacional de Mar del Plata – UNMP, v.21, n.21, 96–110.
- Ley 675 de 2001. Por la cual se expide el régimen de propiedad horizontal. 3 de agosto de 2001. Diario Oficial. No. 44509 Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/Ley_0675_2001.html

Tensiones legislativas y discursos de los actores en el marco de la restitución de tierras en Colombia: una pugna entre el Estado y las víctimas

Legislative tensions and discourses of the actors in the framework of land restitution in Colombia: a struggle between the state and the victims

Karen Nathaly Carmona-Romero¹
Andrea Carolina Orozco-Villabona²

Universidad Distrital Francisco José de Caldas Bogotá (Colombia)
Instituto de Paz IPAZUD

Resumen

Este estudio analiza los diferentes precedentes jurisprudenciales y actos legislativos en el marco de la formalización de la propiedad rural en Colombia; así como la evolución jurisprudencial en torno al desplazamiento forzado y la restitución de tierras. La Corte Constitucional, mediante la Sentencia T-025 de 2004 declaró que la reiterada vulneración de los derechos fundamentales de la población desplazada llegó a constituir un ‘estado de cosas inconstitucional’ y a partir de esto, “estableció una serie de órdenes en materia de políticas públicas a las instituciones del Estado, con el fin de garantizar y proteger derechos fundamentales” (Alzate, 2014, p. 50). Por esta razón; esta investigación busca establecer un compendio constitucional de precedentes jurisprudenciales que demuestran las categorías y derechos que se han logrado adquirir con el paso de los años para las víctimas del conflicto, señalando quiénes han intervenido en esta

¹ Estudiante de La Universidad Nacional de Colombia, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y la Universidad Externado de Colombia, pasante del Instituto de Paz de La Universidad Distrital Francisco José de Caldas IPAZUD.

kacarmonar@unal.edu.co

² Licenciada E.B.C Ciencias Sociales de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, pasante del Instituto de Paz de La Universidad Distrital Francisco José de Caldas IPAZUD.

andrearolinaorozco@gmail.com

Cómo citar

Carmona-Romero K. y Orozco-Villabona A. (2019). Tensiones legislativas y discursos de los actores en el marco de la restitución de tierras en Colombia: Una pugna entre el estado y las víctimas. *Papeles de Coyuntura* 46, 154-188. Recuperado de: <http://repository.unipiloto.edu.co/handle/20.500.12277/9013>

evolución, sus partidos, intereses y centros de pensamiento en los que se han formado.

La Corte Constitucional confirió plazos y compromisos a las autoridades; evaluó la política pública y su idoneidad para garantizar los derechos de la población desplazada; reflexionó sobre los compromisos de las entidades territoriales; y promovió la participación de la sociedad civil y las universidades para realizar el respectivo seguimiento.

Se evaluaron las diferentes reformas agrarias de los últimos 80 años expuestas en Leyes y planes de gobierno, cuyos objetivos han sido construir un campo más productivo y equitativo, pero que, debido al conflicto armado, la corrupción y el conflicto de intereses han sido imposibles de cumplir. Utilizando un enfoque de investigación mixto que permite organizar las categorías fundamentales de cada sentencia A (Actos), C (Acción pública de inconstitucionalidad) o T (Tutela) declarada por la Corte, se logró determinar que las reformas agrarias han sido en favor de latifundistas y megaproyectos industriales. A pesar de esto, la Ley de restitución de tierras 1448 de 2011 quiso devolver a millones de familias desplazadas por la guerra al campo colombiano, pero desde

su implementación se ha demostrado como no se cumplirán las metas iniciales debido a ciertos actos del aparato burocrático y legislativo. A dos años de finalizar la implementación de la Ley aún existen barreras institucionales, judiciales y de violencia que imposibilitan cumplir dichos objetivos.

Palabras clave:

Elites, Jurisprudencia constitucional, Ley de víctimas, política de tierras, reforma agraria.

Abstract

This study analyses different jurisprudential precedents and legislative acts in Colombia's framework of rural property formalization, as well as the jurisprudential evolution towards forced displacement and land restitution. The Constitutional Court, by means of Judgment T-025 of 2004 declared that the reiterative violation of displaced population's fundamental rights came to establish an "unconstitutional state of affairs" and based on that has "established a series of commands in matter of public policies for the State's institutions with the purpose of guaranteeing and protecting fundamental rights" (Alzate, 2014, p. 50). For this reason, this research is looking up to consolidate a constitutional compendium of jurisprudential precedents

that demonstrate which categories and rights have been achieved to acquire over the years for the conflict's victims, pointing who has intervened in this evolution and in which parties, interests and centers of thinking have formed themselves.

The Constitutional Court established deadlines and commitments to the authorities, assessed the public policie and its suitability to guarantee the displaced population's rights, reflected on the commitments of territorial entities and promoted the participation of the civil society and universities to follow its respective tracking.

It have been assessed agrarian reforms from the last 80 years presented as government's laws and plans whose objectives have been to ensure a more productive and equitable countryside but due to the armed conflict, corruption and conflict of interests, this has turned impossible to accomplish. By using a mixed research focus that allows to organize fundamental categories of each judgment declared by the Court in A (Acts), C (Public action of unconstitutionality) or T (Guardianship), it was determined that agrarian reforms have turned in favor of large landowners and industrial macro projects. In spite

of this, the land restitution law 1448 of 2011 aimed to return millions of displaced families to the Colombian countryside, but since its implementation it has been demonstrated how the initial objectives would not be achieved due to certain acts of the bureaucratic and legislative apparatus. Passed two years of completing the implementation of the law still remains institutional, judicial and violence barriers that make impossible to accomplish such objectives.

Keywords:

Elites, Constitutional jurisprudence, Victims Law, land policy, land reform.

Introducción

La historia de Colombia ha sido una pugna continua entre actores embarcados en una búsqueda de herramientas para la formalización de la propiedad rural; desde mecanismos bélicos hasta procesos legislativos de reforma agraria, utilizando discursos que a través de los años han generado una alta concentración de la tierra. OXFAM (2017) refiere que “el 1% de propiedades de mayor tamaño tienen en su poder el 80 % de la tierra colombiana, mientras que el 99% de explotaciones restante se reparten el 20% de la tierra” (p. 13). Además, del 38,6% de la tierra de uso agropecuario el 80%

está dedicado a la ganadería, destacando que el 42,7 % de los propietarios de los predios más grandes dicen no saber el origen legal de sus terrenos (OXFAM, 2017). Lo que demuestra que, a pesar de los múltiples intentos de reforma agraria y los mecanismos jurisprudenciales, que se encuentran en los precedentes de la corte constitucional relacionados con la restitución de tierras, el regreso al campo, la desconcentración de la propiedad rural y la adjudicación de terrenos baldíos, no han logrado la modernización del campo, ni la reparación integral de las víctimas del conflicto armado. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) establece que el orden social rural se mantiene por "(a) una estructura de la tenencia de la tierra convertida en un inamovible para la política pública, (b) una jerarquización social que coarta la movilidad de las personas en la estructura de la sociedad, y (c) una hegemonía política tradicional que restringe las elecciones libres, limpias y competitivas y que no hace un reconocimiento político del campesinado" (PNUD, 2011, p. 16).

Esta investigación busca hacer un acercamiento de los actores y discursos que se han visto inmersos en las tensiones legislativas en torno a la formalización de la propiedad rural en Colombia, tomando como referencia el 'estado de cosas inconstitucional' declarado en 2004, hasta la Ley 1776 de 2016 que creó las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico (ZIDRES), su relación con la Reforma Rural Integral planteada en los Acuerdos de La Habana y su posterior desarrollo. Por esta razón, se busca establecer un compendio constitucional de precedentes jurisprudenciales que demuestran las categorías y derechos que se han logrado adquirir con el paso de los años para las víctimas del conflicto, señalando a través del uso de mapa de actores: quiénes han intervenido en esta evolución, sus partidos, intereses y centros de pensamiento en los que se han formado. Indicando la influencia de las elites en la construcción de ruralidad.

La Corte Constitucional, mediante la Sentencia T-025 de 2004 declaró que la reiterada vulneración de los derechos fundamentales

de la población desplazada llegó a constituir un 'estado de cosas inconstitucional'. A partir de esto, "estableció una serie de órdenes en materia de políticas públicas a las instituciones del Estado, con el fin de garantizar y proteger derechos fundamentales" (Alzate, 2014, p. 50). La tutela fue interpuesta por 1150 núcleos familiares que se encontraban en una vulneración continua de derechos fundamentales como víctimas del conflicto armado. Las instituciones gubernamentales de entonces no respondieron a las necesidades de las familias afectadas de manera constante, oportuna y eficaz; por esta razón "el estado de cosas inconstitucional" se entiende como "la vulneración masiva y generalizada de múltiples derechos fundamentales, además de la omisión de las autoridades administrativas" (Sent. T 025-2004).

De acuerdo con el anterior planteamiento se analizarán las sentencias: T 025 de 2004, T 647 de 2008, C 253A de 2012, C 255 de 2012, C 715 de 2012, C 839 de 2013, C 099 de 2013, C 795 de 2014, C 694 de 2015, C 623 de 2015, T 558 de 2015, C 517 de 2016, C 330 de 2016, T 315 de 2016, C 077 de 2017 y C 013 de 2018 y sus actores, así como las Leyes que enmarcan la formalización de la propiedad rural, para establecer un marco comparativo espacio-temporal entre lo que se ha decretado hasta ahora y el catastro multipropósito presente en los acuerdos de la Habana y expuesto como estrategia en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3859.

Metodología

Este trabajo se basó en el análisis bibliográfico de los principales rasgos legales e institucionales de las Reformas Agrarias en Colombia, a partir de 1936; así como en el análisis de sentencias jurisprudenciales de la Corte Constitucional posteriores a la T 025 de 2004 en el marco de restitución de tierras. Con el fin de responder la siguiente pregunta ¿cuáles son los actores y discursos que se han visto inmersos en las tensiones legislativas en torno a la formalización de la propiedad rural en Colombia (2004-2019)? Se estableció un compendio constitucional de precedentes jurisprudenciales que demuestren las categorías y derechos que se han logrado adquirir con el paso de los años para las víctimas del conflicto, además de señalar a través de un Mapeo de Actores Claves (MAC) o *sociogramas*; quiénes han intervenido en esta evolución, partidos, intereses e instituciones educativas.

Esta metodología de investigación supone el uso de esquemas para representar la realidad social en la que se está inmerso, comprenderla en su extensión más compleja posible y establecer estrategias de cambio para la realidad así comprendida. El MAC no solo consiste en sacar un listado de posibles actores de un territorio, sino conocer sus acciones y

los objetivos del por qué están en el territorio y su perspectiva en un futuro inmediato (Tapella, 2007, p. 2).

En este caso, permite conocer las razones que motivaron su participación en la promulgación de la Ley, sus partidos, sus antecedentes en otros proyectos legislativos y sus almas mater. Así como también permite en el caso de las sentencias de la corte, encontrar las motivaciones y preferencias legislativas de los actores que han intervenido en audiencias públicas de inconstitucionalidad y tutelas, que brindan un concepto y una apreciación que puede permear la decisión del juez constitucional.

“El MAC es una metodología ampliamente extendida y vinculada con la teoría de redes sociales. Esta herramienta descansa sobre el supuesto de que la realidad social se puede ver como si estuviera conformada por relaciones sociales donde participan actores sociales e instituciones sociales de diverso tipo... El MAC debe mirar más allá del panorama superficial de roles de los diferentes actores: ¿quién presiona y por qué? ¿Quién

no es escuchado? ¿Quiénes son los afines y quiénes los opuestos?, ¿qué capacidad de influenciar las acciones de otros tienen determinados actores?, ¿cuáles son más vulnerables?, etc.” (Tapella, 2007, pp. 2-3).

Por esta razón es necesario también dejar claro ¿qué se entiende como actor social?:

Un actor social es alguien que tiene algo que ganar o algo que perder a partir de los resultados de una determinada intervención o la acción de otros actores. Usualmente son considerados actores aquellos individuos, grupos o instituciones que son afectados o afectan el desarrollo de determinadas actividades, aquellos que poseen información, recursos, experiencia y alguna forma de poder para influenciar la acción de otros (Tapella, 2007, p. 2).

El alcance principal de MAC permite conocer las alianzas, los conflictos, los portavoces autorizados, y, por ende, “permite seleccionar mejor los actores a los que se deba dirigir en tal o cual momento” (Tapella, 2007, p. 4).

Es necesario aclarar que se eligieron las sentencias de la Corte Constitucional, porque a partir de la promulgación de la constitución de 1991 se creó el estado social de derecho y se buscó una protección constitucional a los derechos fundamentales consagrados en esta carta, este alto tribunal es un organismo judicial encargado de revisar la constitucionalidad de las normas emitidas por el legislativo, y además es la última instancia en los procesos de tutela, siendo una corporación comprometida con la protección de los Derechos Constitucionales y que ha emitido fallos trascendentes para las normas legislativas de nuestro país. Las sentencias elegidas para este estudio evalúan la función social de la propiedad rural como concepto jurídico, y se enfocan en las reformas agrarias que han existido en nuestro país, ofreciendo un acercamiento a las decisiones tomadas por el Estado Nacional a la hora de realizar una legislación agraria. Priorizando la audiencia pública que fortalece la participación de la sociedad civil en decisiones relacionadas con la adquisición de tierra, ostentando la intervención no solo

de uno sino de varios actores y sectores de la sociedad, y la administración pública, emitiendo decisiones con apoyo de profesionales técnicos jurídicos.

Son decisiones jurisprudenciales aquellas que brindan un panorama comparativo que aproxima a visualizar la evolución jurídica y la utilización de precedentes jurisprudenciales en torno a las Reformas Agrarias y Desarrollo Rural Campesino, develando la participación de las elites en proveer decisiones con un fondo y una forma que benefician a ciertos sectores de la población. Por último, dejan en evidencia la pugna jurídica y discursiva que existe entre las pretensiones de la sociedad civil y las del gobierno en el marco de la restitución de tierras.

Resultados

Los resultados obtenidos en esta investigación permiten identificar los actores que participaron en la creación de la legislación agraria en Colombia, así como sus partidos políticos e instituciones de educación superior. De acuerdo con lo anterior, fueron sistematizadas las normativas legislativas a partir de 1936 hasta el año 2019, así como las sentencias de la Corte Constitucional a partir del 2004.

Se puede observar en la línea del tiempo (1,0) que las víctimas directas del conflicto armado han adquirido una serie de derechos que les han brindado un reconocimiento como sujetos trascendentales en la construcción de ruralidad. Sin embargo, se encuentran varias normativas legislativas que van en contravía de los derechos previamente adquiridos. Como por ejemplo la Ley 1152 del 2007, con la cual se crea el Fondo para el financiamiento del sector Agropecuario (FINAGRO) incrementando la deuda de los pequeños campesinos; y la 387 de 1997 que reconoce los derechos de la población desplazada, normas que dan apertura a un debate inconstitucional en varias sentencias de la Corte Constitucional.

En este sentido, la Corte aparece para reconocer los derechos que estaban siendo olvidados por el legislativo, la Sentencia C 278 de 2007 resuelve priorizar la ayuda humanitaria de las poblaciones desplazadas por el conflicto, atención limitada por la Ley 387 de 1997. No obstante, tal y como dice la sentencia, el poder ejecutivo no acepta su incompetencia en dichos actos, deslegitima lo demandado y defiende la constitucionalidad de la norma, expresando que la exigencia presenta “ineptitud” y que “las acusaciones formuladas carecen de certidumbre y pertinencia, limitándose a consignar apreciaciones de carácter subjetivo sobre la operatividad del referido Sistema.

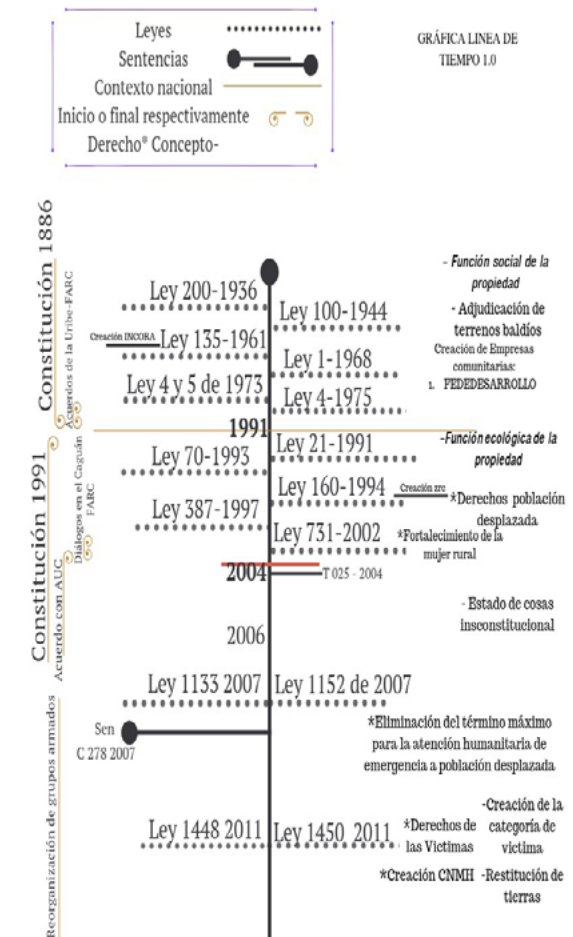
La línea del tiempo (1.0) permite evidenciar los derechos de la mujer rural, el papel de los actores armados y estatales en la restitución de tierras y la transformación en la figura que se entendía como “desplazado”, que corresponde a las personas despojadas de su territorio de manera ilegal y que han sufrido múltiples violaciones de derechos humanos,

a la categoría de “víctima”, que representa todo un reconocimiento y protección en el derecho internacional humanitario.

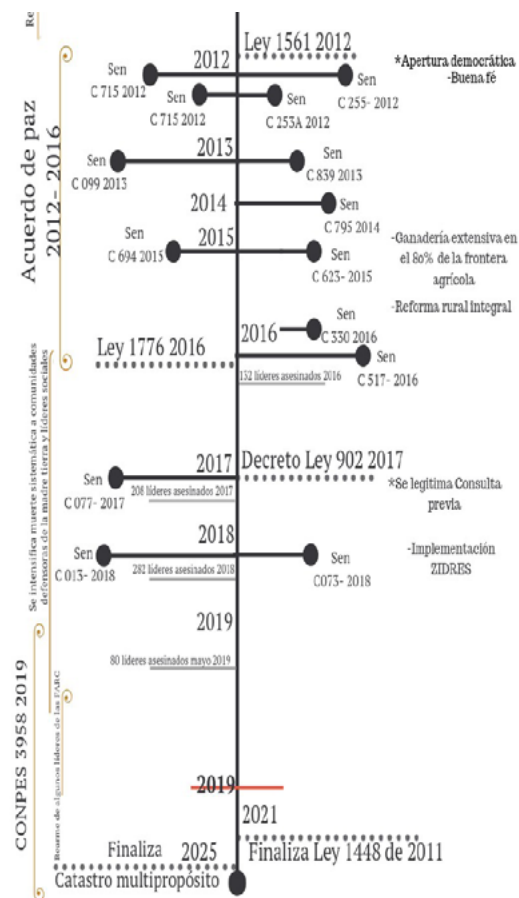
Por otro lado la sentencia C 715 de 2012, tiene relación con la defensa de la integridad en el proceso de restitución de tierras según la Ley 1448 de 2011. En este caso, se identifica la participación de los observatorios jurídicos, ya no en intervenciones sino como demandantes, en este caso a nombre de Gustavo Gallón Giraldo, fundador de la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), entidad con fuertes relaciones internacionales, ONGs y de la cual se deriva Dejusticia.

Figura 1

Línea del tiempo general 1.0
Elaboración propia de las autoras en 2019



Continuación Figura 1 en la siguiente página



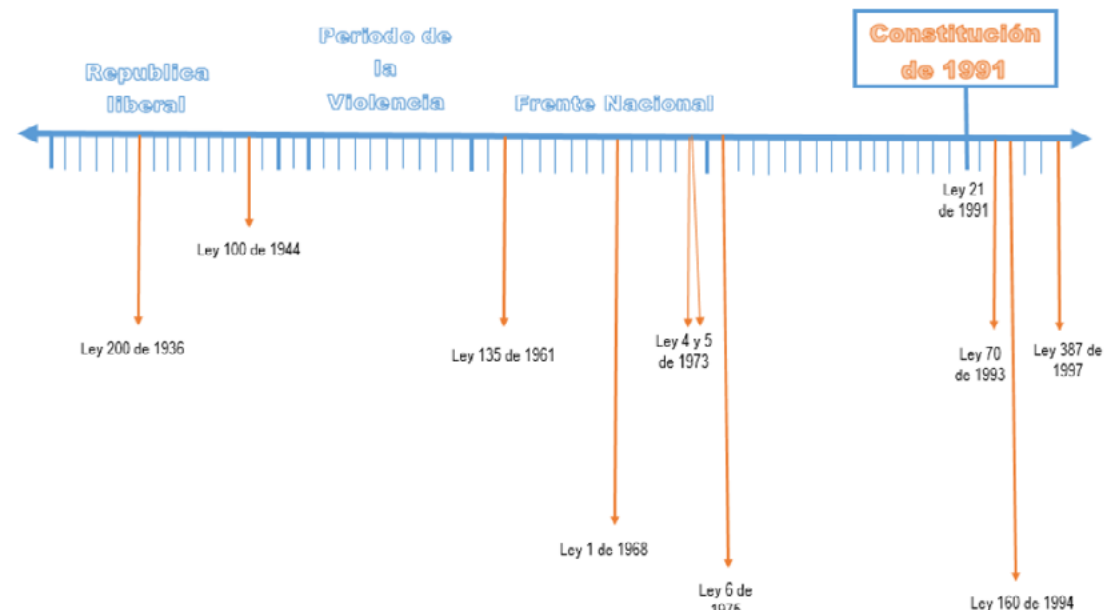
Con relación al acuerdo de paz, según el estudio previamente mencionado, se ha generado una alta participación de la población frente a la Corte Constitucional, puesto que durante el gobierno de Juan Manuel Santos se convirtió el sector agrario en un eje fundamental para los diálogos con las FARC.

La línea del tiempo 1.1 revela que la normativa agraria del siglo XX se encuentra mayoritariamente en el periodo conocido como Frente Nacional, y que por el contrario el periodo de Violencia partidista no posee legislación agraria. Una de las razones de este fenómeno es el interés del frente nacional de acabar con las disputas armadas en el campo colombiano y así poder retomar su modernización.

*Las leyes y sentencias elegidas para este estudio evalúan la función social de la propiedad rural en relación con: restitución de tierras, regreso al campo.

Línea del tiempo 1.1 - Comparativo histórico de los hechos del siglo XX.
Elaboración propia de las autoras en 2019

Figura 2

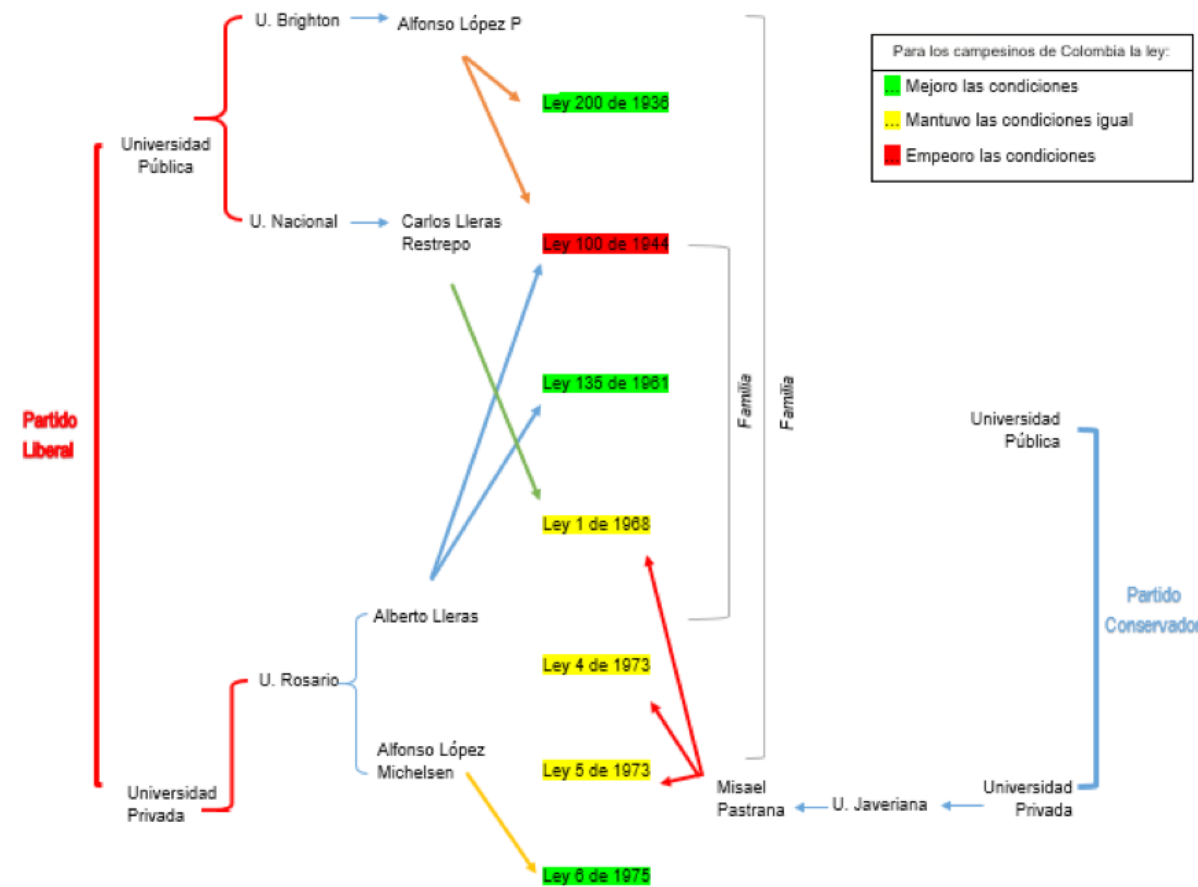


A través de una gráfica bipartita (Tabla 2.1), se compararon en el siglo XX los dos partidos tradicionales en Colombia; liberal y conservador, con el fin de visibilizar su interés en los temas agrarios. La gráfica demostró que el partido liberal fue el principal interesado en estos temas, enfocándose en la eliminación de las tierras improductivas que se

encuentran en todo el territorio nacional, fortaleciendo así: la función social de la propiedad. La mayoría de estas Leyes buscaban fortalecer la Ley 200 de 1936, por esta razón crearon instituciones estatales y reglamentaron los procedimientos para impedir que grandes latifundistas evadieran la Ley.

Figura 3
Tabla 2.1

Grafica bipartita sobre la participación de los partidos políticos
Elaboración propia de autoras en 2019



La gráfica también indica que aunque existan dos Leyes promulgadas bajo un mismo gabinete, pueden estas contrariarse, por ejemplo, la Ley 200 de 1936 cambió por completo la definición de propiedad privada para Colombia, agregándole a esta una función social; facilitando así que grandes extensiones de tierra a manos de terratenientes pudieran ser expropiadas por parte del Estado, para que este, entregara bajo la figura de “adjudicación de terrenos baldíos” territorios a los campesinos que se comprometieron a trabajarlos. Por el contrario, “la Ley 100 de 1944 favorecía la actividad terrateniente y alejaba a los campesinos de la posibilidad de obtener la propiedad sobre los fundos, ya que mantuvo vigente una figura jurídica que fortaleció a los predios con mayor extensión y promovió la posición de los grandes capitales” (Ochoa, Mora, Gómez, 2015, p. 36).

Por último, se observa una hegemonía familiar en los planes de gobierno y cómo varios presidentes participaron en el gabinete de un antecesor, para luego continuar con su plan de gobierno.

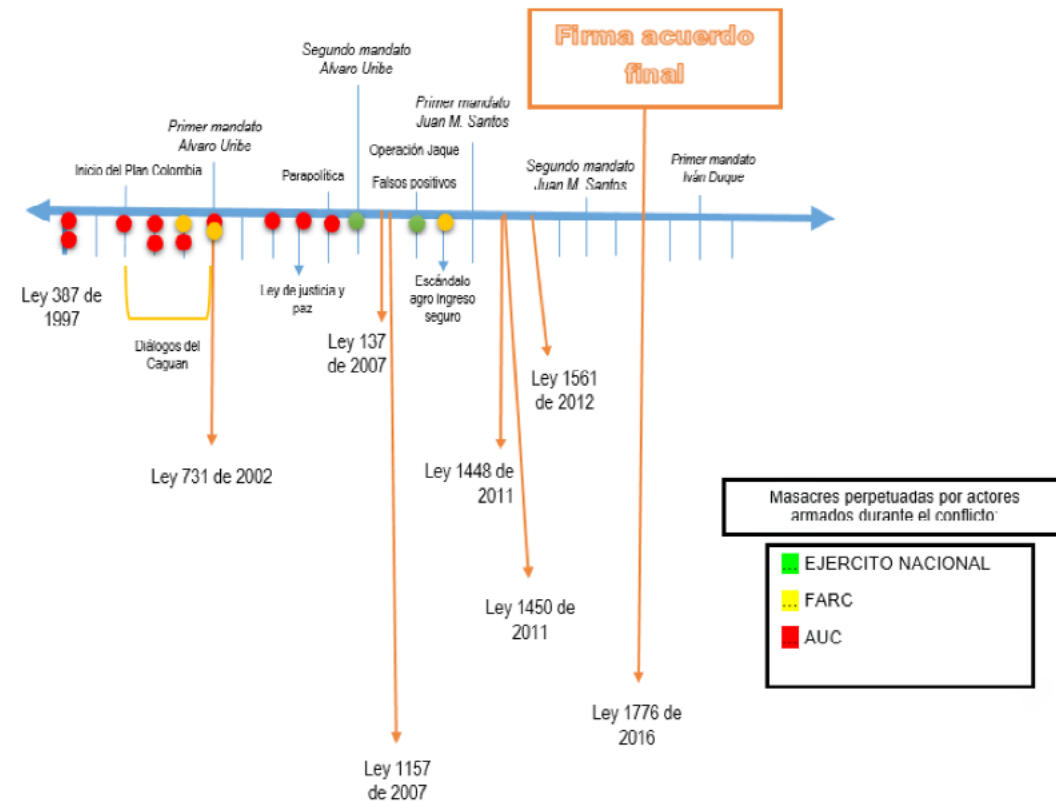
La línea del tiempo 1.1 demuestra que a partir de la constitución de 1991 el tema agrario se reanuda en la Ley, esto se debe a que el constituyente retomó el concepto de función social de la propiedad, y agregó otro que es fundamental, la ‘función ecológica’ de la misma.

Para el año en que se promulgó la constitución, Colombia se encontraba en vuelta en varias disputas armadas entre distintos actores; como las autodefensas, las guerrillas comunistas, los narcotraficantes y el ejército nacional.

La línea del tiempo 1.2 muestra los hechos más relevantes para el campo colombiano, así como las masacres perpetradas por los actores armados durante el conflicto.

Comparativo histórico de los hechos del siglo XXI con las Leyes agrarias.
Elaboración propia de autoras en 2019

Figura 4 Línea del tiempo 1.2



La línea del tiempo 1.2 deja en evidencia que durante el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) no existieron legislaciones que fortalecieran el agro, por el contrario, la batuta agraria del gobierno fue utilizada para favorecer a grandes latifundistas, así como para generar beneficios económicos a aquellos que apoyaron su reelección. Del mismo modo, la Ley 1157 de 2007 que reformó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C 175 de 2009, debido a que, “la disposición no fue consultada con las comunidades indígenas y afrodescendientes, antes de la radicación del proyecto de Ley correspondiente, ni durante el trámite del mismo en el Congreso” (Mg P. Vargas, Sent. C 175 de 2009).

Con la llegada de Juan Manuel Santos (2010), la línea del tiempo 1.2 deja ver varias legislaciones que fortalecieron el papel de las víctimas del conflicto armado, dando paso a los acuerdos de paz con las FARC, además de esto es importante establecer que con la Ley 1776 de 2016 se crean las

zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES), con el fin de bajar los altos índices de pobreza, el aislamiento de centros urbanos, las carencias de infraestructura mínima para el transporte, y reducir los costos de producción. Sin embargo, a partir de los acuerdos únicamente se han generado decretos que reglamentan los procesos previamente mencionados.

Los datos analizados en la gráfica bipartita (Tabla 2.2), pertenecen a los presidentes del senado, ministerios relevantes para la normativa agraria y presidentes de la república que sancionaron las Leyes agrarias a partir del año 2002. No se tuvieron en cuenta egresados de universidades extranjeras, así como tampoco otros representantes del congreso. La gráfica permite evidenciar mayor participación de partidos políticos en la legislación agraria en el siglo XXI. Además, demuestra la participación de las universidades en la formación de profesionales que hacen parte de los altos cargos del Estado; se ve una participación igualitaria entre universidades públicas y privadas, así como

una hegemonía de carreras como Derecho o Economía. Igualmente, se observa como existen universidades que son elegidas mayoritariamente por carreras en particular, por ejemplo: la Universidad de los Andes se destaca por tener mayor número de Egresados de Economía, así como la Universidad del Rosario se reconoce por tener egresados de jurisprudencia.

Por otro lado, en la tabla 2.2 se visualiza que la Universidad pública tiene mayoritariamente egresados con tendencias liberales,

por el contrario, la Universidad privada posee egresados con una postura más conservadora, es necesario aclarar que un análisis detallado necesitaría el estudio de todo el gabinete de los distintos gobiernos, así como todos los congresistas en cada periodo legislativo, para establecer que dicha afirmación es completamente verídica, pues esta solo se cumple en los datos analizados en este estudio.

Graficabipartita sobre la participación de las Universidades públicas en la promulgación de las Leyes agrarias del S XXI. Elaboración propia de autoras en 2019)

Figura 5
Tabla 2.2

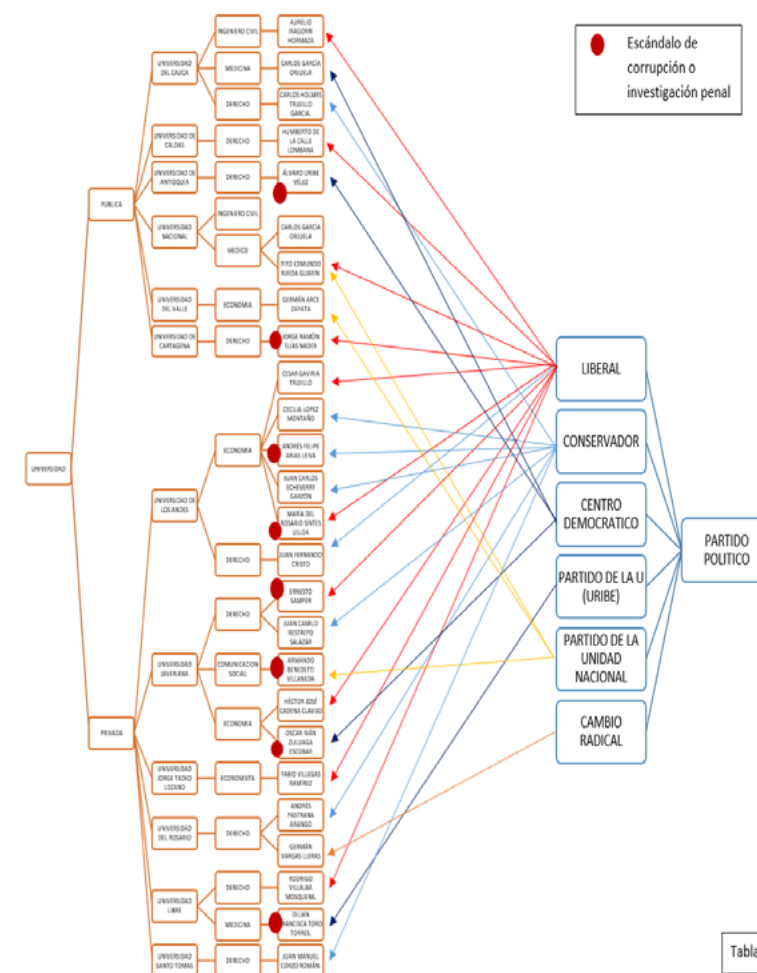


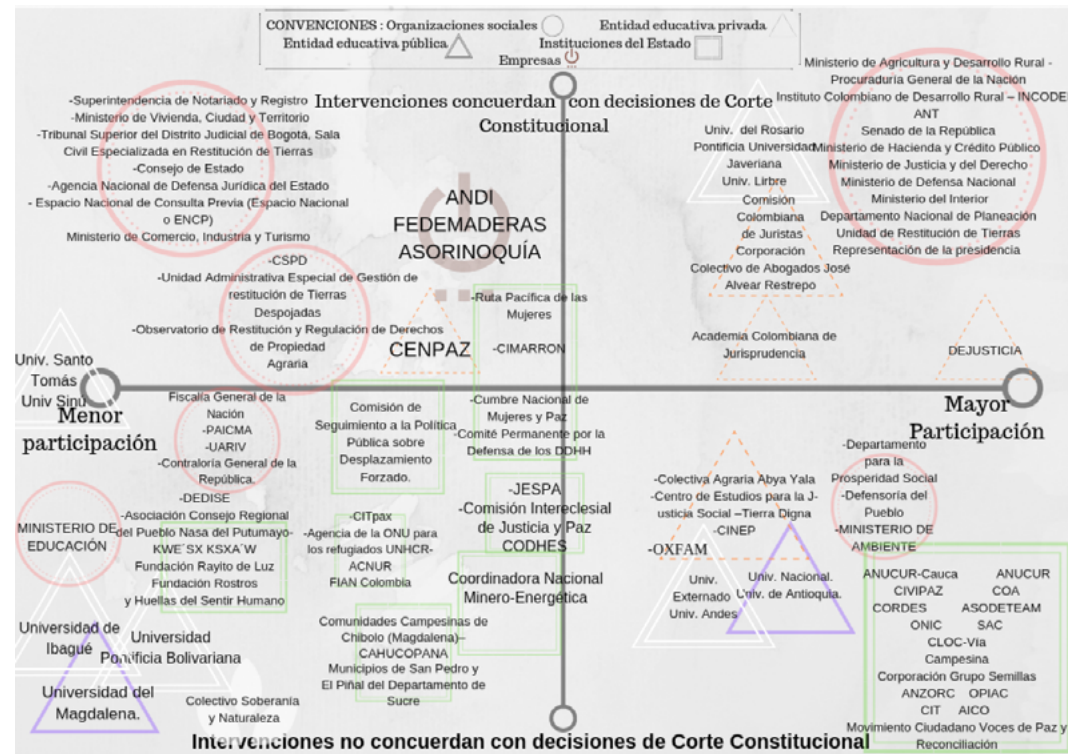
Tabla 2.2

Gracias a la apertura democrática evidenciada desde 2012, alcanzada a través de las audiencias públicas, se realizó un cuadro de coordenada que contiene a las élites (3.0),

buscando mostrar qué organizaciones intervienen en el desarrollo de la jurisprudencia, y qué relación tienen sus posturas con las decisiones de la Corte.

Grafica de coordenadas.
Elaboración propia de autoras e 2019

Figura 6



Se observa que organizaciones civiles, afro, indígenas y campesinas, se distancian de las intervenciones expresadas por las entidades del Estado. Al mismo tiempo las organizaciones públicas tienen apreciaciones que concuerdan con entidades empresariales que intervienen a través de gremios y federaciones, relacionadas principalmente con la industria ganadera y maderera. Además, las instituciones estatales cuyas intervenciones tienen mayor relación con las organizaciones, son aquellas relacionadas con políticas de medio ambiente, prosperidad social y defensoría del pueblo, cuyo punto de vista se aleja de lo sentenciado.

Las organizaciones internacionales participan muy poco en estas audiencias, a pesar de que varias poseen estudios detallados del agro en Colombia. Además, sus intervenciones poco concuerdan con las decisiones finales preferidas por la Corte.

Por último, la participación de los centros de educación superior muestra una hegemonía de las Universidades privadas, pues estas participan mayoritariamente en las intervenciones, de las cuales tres tienen mayor relación con las decisiones proferidas por el juez constitucional. Aunque es necesario aclarar, que existen universidades privadas como Los Andes y el Externado, que se asemejan a las intervenciones de las universidades públicas como la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad de Antioquia. Si comparamos el cuadro de coordenadas que contiene a las élites (3.0), con la tabla 2.2, encontramos que las Universidades elegidas por los altos cargos del Estado, son las que contienen los observatorios de derecho que intervienen en las audiencias públicas de inconstitucionalidad.

Discusión

En primera medida, se observa una apertura democrática a partir de 1991, con la Constitución y la creación de la Corte Constitucional. Establecer mecanismos como la Tutela o la Acción pública de inconstitucionalidad, ha permitido un avance social no solo para el agro en Colombia, sino para la evolución y reinterpretación social de los derechos humanos. Sin embargo, a pesar de ser garantías constitucionales que se realizan en una audiencia pública, permitiendo la intervención de diferentes actores, aún existe un desconocimiento por parte de los colombianos sobre la realización de estas audiencias. No parecen ser suficientes los medios de difusión por los cuales se convoca a la participación ciudadana, lo que genera una participación de los mismos actores y discursos en estos actos constitucionales. Además es curioso visualizar cómo a pesar de las intervenciones de las organizaciones sociales, su opinión y análisis no influye de manera relevante en la decisión proferida por el juez, quien parece tomar más en cuenta las intervenciones de las instituciones Estatales.

La legislación promulgada durante el siglo XX intentó que el campo colombiano ingresara a la teoría de Duguit, y con esto “cambiar la mentalidad de la

época clásica sobre los derechos individuales” (Ochoa, Mora, Gómez, 2015, p. 34). Es decir, buscó un cambio en lo que “Duncan Kennedy (2006) llama, en la primera globalización, el “pensamiento jurídico clásico”, por la concepción de la segunda globalización, que el mismo autor denomina “lo social”” (Ochoa, Mora, Gómez, 2015, p. 34), cuyo espíritu transformador se vio plasmado en la Constitución de 1991. Con este nuevo pensamiento se fortaleció entonces la función social de la propiedad, y se creó la función ecológica de la misma. Sin embargo, durante el siglo XXI varios gobiernos han traído consigo diferentes obstáculos para la consigna del interés social, envolviendo al país en escándalos legales en el agro, como la Ley de ‘Agroingreso seguro’ que permitió el enriquecimiento de familias latifundistas, esto acompañado además por el aumento de la ganadería extensiva y los cultivos de coca. A pesar de esto, a través de los cinco puntos de los Acuerdos de La Habana y los proyectos que pueden estar envolviendo la Ley ZIDRES, se podría crear un proyecto que apueste “lo social” y sostenible del campo colombiano.

Empero, los mayores críticos de la Ley ZIDRES, como La OXFAM y la Corporación Grupo Semillas, manifiesta que esta, “favorece la acumulación de tierras, pretende evadir las restricciones legales a la concentración baldíos y representa una amenaza para el campesinado y el desarrollo rural.” (OXFAM, 2017). Por ejemplo, la OXFAM dice que la Ley posee dos falacias: la primera se basa en que legitima la adquisición de bienes baldíos. Pese a que el gobierno defienda lo contrario, esta organización establece que existen Leyes que contemplan la concesión o arrendamiento de tierras baldías, la posibilidad de adquirir tierras con antecedentes de baldíos y de legalizar la acumulación irregular de baldíos al proponer “sanear las situaciones imperfectas”, intensificando los conflictos sobre la tenencia de la tierra (OXFAM, 2017).

La segunda; es que el gobierno dice que las ZIDRES son un mecanismo para promover el desarrollo de proyectos empresariales, implicando una explotación sostenible del campo. La verdad es que desde el punto de

vista social resulta insostenible para los hogares campesinos adoptar un “régimen de transición” para ajustarse a los lineamientos de la UPRA y en caso contrario exponerse a ser objeto de expropiación (OXFAM, 2017).

Pareciera que, dentro del discurso de sostenibilidad del campo, se pretendiera alejar al pequeño agricultor del régimen de transición, sin ofrecer condiciones dignas que reemplacen su labor y así poder sostenerse económicamente.

En esta misma línea se detectan las tensiones entre las ZRC y las ZIDRES, proyectos que piensan la producción del campo desde distintas ideas de ruralidad, el primero de ellos desde la fomentación de la agricultura y el cuidado del medio ambiente, y el segundo desde proyectos mineros y ganaderos. Esto es clave debido a que dependiendo el camino que tome el país se pueden estar cumpliendo o no las funciones que tiene la propiedad privada en el ámbito social y sostenible. Además, cada una de estas dos vías puede desarrollar ya sea una equidad

rural y un campo competitivo, o por el contrario generar la inequidad más alta de la historia de Colombia.

En ese sentido la C 517 de 2016, permite la discusión frente a la distribución de la tierra, como se explicó en un inicio, existe un alto grado de concentración del territorio en Colombia, y la Corte se ha visto en la necesidad de reiterar el deber del Estado frente a la democratización de la propiedad rural y su accesibilidad. No obstante, se resalta en la sentencia que pese a este deber, es más importante el cumplimiento de “las necesidades de la población campesina y la promoción del desarrollo económico y social del país”, pero es necesario preguntarse, a qué tipo de población campesina se busca beneficiar; ya que si bien se exige una estabilidad y cumplimiento de las necesidades del campesino, el desarrollo económico es priorizado, y se aleja de un proyecto rural vinculado a la soberanía alimentaria. Por ende, es evidente la tensión entre el pequeño agricultor que dedica su propiedad a la producción agrícola, con un destino

orientado al autoconsumo o intercambio de bienes y servicios, frente a las fincas de latifundistas que destinan el suelo a la ganadería, minería o monocultivos (OXFAM, 2017).

Del mismo modo, la C 077 de 2017 fue resultado de la acción pública de inconstitucionalidad, interpuesta por actores de la hoy llamada “oposición”. A simple vista se observan semejanzas en la formación educativa superior de los actores identificados en la gráfica 2.2. Es curioso observar como los perfiles profesionales de estos sujetos son similares, mostrando así una hegemonía profesional en las ramas del poder público.

Igualmente, es interesante cómo en dicha sentencia se defiende el derecho al territorio de los grupos étnicos, vulnerado por los proyectos de las ZIDRES y sus actividades de monocultivos, observándose entonces incongruencias en la implementación. Para el año 2015 la Corte ordenó la consulta previa en la implementación de las ZIDRES, a pesar de ello, el entonces director de la Consulta Previa designado por el Ministro del Inte-

rior, Álvaro Echeverry Londoño se retractó a los pocos días del anuncio e indicó que no era necesaria la consulta previa en estas circunstancias. Desde otro ángulo, en las intervenciones que se generaron en la audiencia pública se evidencia un distanciamiento entre las entidades estatales que conciben la demanda como “inepta”, e instituciones educativas, organizaciones sociales y la defensoría del pueblo, quienes expresan que el proyecto es inconstitucional.

Para el 2015 la procuraduría, según los precedentes de la sentencia C 077 de 2017, declara que “la constitución de las Zidres en los departamentos de Meta y Vichada afecta a los grupos étnicos allí asentados en dos aspectos: 1) por la violencia que han tenido que soportar, al punto de ser considerados por la Corte Constitucional como parte de los pueblos de exterminio cultural; 2) no ha existido diligencia por parte del Estado en la constitución de los resguardos indígenas, existiendo 54 procesos pendientes, sin ningún trámite, y en cambio la titulación se ha realizado a quienes no tiene derechos.”

pese a esto, en el 2018, tras la consulta previa, se inicia la primera ZIDRES en Puerto Lopez, Vichada.

En otro orden de ideas, en varias sentencias se aprecia cómo las entidades administrativas del Estado se resisten a reconocer o aceptar su incompetencia frente a la negación de los derechos de las víctimas. Por el contrario, cuando es aceptada la insuficiencia Estatal, se usa como estrategia que legitima la imagen política de las élites frente a los sectores populares. Como ejemplo se tiene la sentencia T 025 de 2004, en la cual se ataca con mayor fuerza a la Red de Solidaridad Social (después transformada), dirigida en ese entonces por Luis Alfonso Hoyos Aristizábal, persona que al igual que los actores de la Figura 2.2 se ha mantenido en altos cargos estatales.

Para terminar, el año en el que fue emitida la decisión de la sentencia T 025 de 2004, en los intentos por hacer cumplir los derechos de las víctimas o como se les llamaba antes de 2011 “desplazados”, fueron impulsadas las campañas de los que serían Presidentes o Congresistas de Colombia. A pesar del reconocimiento legal que se les daba a los desplazados, esta figura carecía de legitimidad con la acción de los administrativos, ya que en principio no fueron cumplidas las propuestas de campaña, ni tomaron en serio las situaciones de las víctimas. Hasta el día de hoy pareciera no existir un reconocimiento real por parte del Estado de las necesidades de lo que hoy refiere a las víctimas del conflicto.

Conclusiones

La Corte Constitucional es una institución clave para la democratización del país. Esta corporación busca el cumplimiento de los derechos constitucionales, encargándose de realizar seguimientos y aclaraciones que son responsabilidad de otros organismos estatales. A pesar de esto, no han sido suficientes en término de ‘restitución’ en el marco fáctico de entrega de títulos y territorios, ya que los actores que se apropiaron de estos terrenos a través del uso de la fuerza se rehúsan a la restitución, manteniendo un poderío ya sea político, económico o armado.

En el año 2004, con la creación del ‘estado de cosas inconstitucional’ se logró una apertura y recuperación de los derechos en el campo. Pese a sus polémicos fallos la Corte Constitucional ha conseguido que el gobierno se responsabilice de sus actuaciones, y que el legislativo genere medidas en favor de quienes viven el Conflicto armado y la inequidad agraria.

Sin embargo, en la mayoría de las sentencias constitucionales que se relacionan con el agro, existen élites de las esferas administrativas, académicas

y agremiaciones, con discursos e intereses específicos en la legislación. Además de pertenecer en su mayoría a una hegemonía de abogados y economistas que desde sus postulados intentan formular su concepto de ruralidad en la Ley, son actores que saltan entre gabinetes conservando una influencia administrativa, política e histórica en el país, tal y como se muestra en los MACs.

Pese a los esfuerzos y argumentos desarrollados por algunos actores en las Audiencias de la Corte, estos no terminan compartiendo conclusiones con la resolución final, debido a que en varias sentencias se declara constitucional aquello que para varios interventores no era posible tal exequibilidad. De este modo, pareciera que distintos precedentes han legitimado proyectos que se encuentra en contravía de las comunidades más vulneradas.

A pesar de la participación de diferentes actores en las asambleas públicas de las acciones de inconstitucionalidad, existe un grupo de organizaciones estatales y privadas (como se puede observar en la gráfica

de coordenadas 3.0) que tienen mayor influencia en las decisiones emitidas por el juez, es el gobierno nacional, como actor, quien más ha participado en estos procesos judiciales de la Corte, así como también su postura se ha asemejado mayoritariamente con la decisión final de las sentencias.

Con hechos como los que se dieron en el año 2015 en la sentencia C 077 de 2017 se logró identificar la influencia que tienen las entidades educativas en las audiencias, pero únicamente desde pregrados con temas jurídicos como derecho y ciencia política, de algún modo alejándose de las necesidades y exigencias de la población civil organizada, como: campesinos, mujeres, víctimas, indígenas y defensores del medio ambiente. Que podrían estar necesitando profesionales más afines al agro y reconocimientos de los territorios.

Por otro lado, las Leyes agrarias en el país han respondido a la situación política y al Conflicto Armado, permitiendo ‘huecos’ legislativos en periodos como la violencia, o el que se generó inmediatamente después de terminado el

Frente Nacional, demostrando que las Leyes sobre el agro solo responden a intereses personales y electorales en el Siglo XX. A pesar que para el año de 1991 se promulga la Constitución y se da la apertura de la ‘función ecológica’ de la propiedad, en el Siglo XXI con las Leyes agrarias promulgadas hasta ahora, no se ha acompañado esta función. Si bien, legislaciones como la Ley de víctimas (Ley 1448 de 2011) fortaleció el papel de las víctimas del conflicto, y la Ley Zidres (Ley 1776 de 2016) buscó dinamizar y modernizar el campo colombiano, el pensamiento sostenible aún no es significativo para la construcción de la propiedad privada. No obstante, sí es un discurso utilizado por grandes empresarios que buscan argumentar y vender su accionar desde lo “sostenible”. Elementos como la ganadería extensiva y el monocultivo no priorizan la sostenibilidad, ni manifiestan un equilibrio agrario, pero si es una de sus maniobras de mercadeo.

De acuerdo con lo anterior, en el caso de los llamados ‘internacionales’ y sus objetivos de desarrollo sostenible (ODS), se

infiere que mientras el país no establezca bases y posiciones claras y coherentes en la Ley, en temas relacionados con la tierra (distribución de tierras, proyectos y tecnificación agraria, cuidado del medio ambiente, respeto a cosmovisiones marginadas, protección de víctimas), la sociedad civil no tendrá herramientas para exigir los derechos, y por ende la violencia seguirá siendo el instrumento para la disputa agraria.

Por último, es confuso el camino legislativo que debe emplearse al finalizar la Ley 1448 de 2011, tampoco se sabe cuál será el papel de los actores que han estado en todo este proceso, o si se tendrán en cuenta las legislaciones anteriores para poner en marcha el catastro-multipropósito y continuar con la Ley ZIDRES. Con lo anterior pareciera que se repiten errores del pasado, en donde las antiguas legislaciones agrarias tomaban una vía muy distinta a las de sus antecesoras, sin visualizar los beneficios o avances que estas habían tenido.

Referencias:

Ley 1448 de 2011 Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congreso de Colombia.

Ley 1776 de 2016 por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, ZIDRES. Bogotá: Congreso de Colombia.

Ley 387 de 1997 Reglamentada Parcialmente por los Decretos Nacionales 951, 2562 y 2569 de 2001 por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

Corte Constitucional. *Sentencia T-025/04* por la cual se declara el estado de cosas inconstitucional de la población desplazada. Magistrado Ponente: MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Corte Constitucional. *Sentencia C 278 de 2007 contra los artículos 15* (parágrafo) y 18 (parágrafo) de la Ley 387 de 1997, “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los despla-

dos internos por la violencia de la República de Colombia”. Magistrado Ponente: Dr. NILSON PINILLA PINILLA.

Corte Constitucional. *Sentencias C 175 de 2009* Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1152 de 2007, “por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, y se dictan otras disposiciones”. Magistrado Ponente: Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

Corte Constitucional. *Sentencia C-715/12* por la cual se declara INEXEQUIBLE el inciso 3 del artículo 120, el artículo 207 y otros apartados de la Ley 1448 de 2011. Magistrado Ponente: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

Corte Constitucional. *Sentencia C-517/16* por la cual se declara exequible el inciso primero del artículo 72 de la Sentencia C-077/17 por la cual se declaran inexequibles algunos apartados de la Ley 1776 de 2016. Magistrado Ponente: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

Ochoa. L, Mora. A, Gomez. M. (2015). *Primera Edición: Derecho Agrario. Medellín, Colombia*: U. Colombia Corporación Universitaria. Librería Señal Editora.

OXFAM. (2017). Colombia: *las falacias detrás de ZIDRES, una Ley de “subdesarrollo rural”*, Recuperado de: <https://www.oxfam.org/es/colombia-las-falacias-detras-de-zidres-una-ley-de-subdesarrollo-rural>

OXFAM. (2017). *Radiografía de la desigualdad lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia*. Recuperado de https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). *Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia rural. Razones para la esperanza*. Recuperado de https://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-ic_indh2011-parte1-2011.pdf

Tapella, E. (2007). *El mapeo de Actores Claves*, documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario, Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI).

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *Esbozo de una memoria institucional. La política de reforma agraria y tierras en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013.

Franco, A., De los Ríos, I. (2011). *Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual*. Cuad. Desarro. Rural. 8 (67): 93-119.

INDEPAZ. (2019). *Todos los nombres, todos los rostros*: Informe de derechos humanos sobre la situación de líderes/as y defensores de derechos humanos en los territorios. Recuperado de <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/05/SEPA->

[RATA-DE-ACTUALIZACIO%CC%81N-mayo-Informe-Todas-las-voces-todos-los-ros-tros.-23-mayo-de-2019-ok.pdf](#)

Unidad de Restitución de Tierras. (2004). *La restitución de las tierras en Colombia: del sueño a la realidad*. Bogotá D.C. Impresión Alternativa Gráfica Ltda. 2014.

Propuesta de un modelo para la aplicación de las plusvalías en el municipio de Popayán

Proposal of a Model for Application of Plusvalies in Popayan

Andrea C. Guevara-Muñoz¹

Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca. Popayán (Colombia)
DyA. Centro de Estudios Urbanos.

Resumen

El presente proyecto plantea un modelo para la aplicación del cobro de las plusvalías en el municipio de Popayán, como herramienta eficaz y eficiente para obtener recursos económicos fundamentales para el ordenamiento del territorio. Esta investigación comprendió la formulación de un modelo que se adaptó a las dinámicas que tiene el municipio mediante una metodología mixta, cuantitativa y cualitativa; se realizó un análisis del estado del territorio y ejercicios de simulacro los cuáles serán las variables que influyan en la propuesta que se desarrollara, entre ellas se encuentra el crecimiento urbano, estado socioeconómico del territorio, Plan de Ordenamiento Territorial, comparaciones de avalúos catastral y comercial, entre los cuales se evidencia una gran diferencia en los dos valores que se presentan, generando conflicto en el equilibrio y equidad en el momento que llegue a implementarse este tributo.

En la discusión se llegó a generar cuatro propuestas de las cuales se desarrolló una, la cual

¹ Arquitecta, especialista en gobierno y política pública, con enfoque en la investigación en urbanismo y economía urbana, vinculada al grupo de investigación al Centro de Estudios Urbanos, Diseño y Arte, que pertenece a la Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca, desde el 2016 y laboralmente a la Alcaldía del Municipio de Popayán.
aguevara@unimayor.edu.co

Cómo citar

Guevara-Muñoz A. (2019). Propuesta de un Modelo para la Aplicación de las Plusvalías en el municipio de Popayán. *Papeles de Coyuntura* 46, 190-227. Recuperado de: <http://repository.unipiloto.edu.co/handle/20.500.12277/9012>

se adaptaba a más a las dinámicas que presenta la ciudad, se comparó con la que se estipula en la Ley 388 de 1997 y la Resolución 620 de 2008, se presenta un ejemplo de aplicación en cada uno de los casos como guía para su ejecución.

Palavras-chave:

Economía urbana, política, plusvalía, sociedad, urbanismo

Abstract

This Project proposes a charge application of capital gain's model in the municipality of Popayán, as an effective and efficient tool to obtain fundamental economic resources for the planning of the territory.

The research included the formulation of a model that adapts to the municipality's dynamics through a mixed, qualitative and quantitative methodology: an analysis of the territory's conditions and simulations were made that will be the variables that influence the proposal that will be developed, among which can be found urban growth, socio-economic status of the territory, Plan de Ordenamiento Territorial

Under the discussion, four proposals were generated in which one was developed: the one that adapted the mostly to the city's dynamics. It was compared with the proposal stipulated in the in Law 388 of 1997 and the Resolution 620 of 2008, and presented and application example for each of the cases as a guide for its execution.

Keywords:

Economy, politics, society, surplus value, urban planning.

Introducción

En el proceso de llegar un modelo de cobro de plusvalías, para el caso de estudio en el área urbana del municipio de Popayán, siendo una ciudad intermedia, que en la actualidad presenta un gran auge de crecimiento y desarrollo urbanístico, como respuesta a las dinámicas territoriales, sociales, económicas, etc. Que hasta el momento han sido previstas por normas urbanas con enfoque a la planificación y que hasta la fecha cuenta con pocas herramientas de captación de recursos o instrumentos de financiación.

En consecuencia no está cumpliendo con su propósito de generar y ejecutar nuevos proyecto (infraestructura), áreas de expansión, estrategias de desarrollo, planes parciales y planes de renovación. En la actualidad a nivel nacional, según cifras de 2015 del MVCT, 56 POT de municipios mayores a 100 000 habitantes en el país tendrían que revisarse; eso mismo se tendría que hacer en el caso de 158 PBOT5 y 884 EOT6. Cuatro municipios no han formulado su POT; 467 municipios tienen cumplida la vigencia de largo plazo, 449 la de mediano plazo y 182 la de corto plazo. (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2017)

La operatividad es ineficiente o insuficiente como en la recaudación de las plusvalías que pueden aportar recursos para el progreso de la ciudad, como lo menciona el DNP 2016 en la presentación de POT Modernos donde señalan que en Colombia el 3,72% de los municipios cuentan con la participación en plusvalías, generando déficit financiero en los municipios; por tal motivo se hace necesario revisar y modificar el POT. Para este proceso se hace necesaria la

participación de diferentes estamentos que aporten a la investigación para complementar y lograr soluciones más acertadas en las políticas públicas.

Teniendo en cuenta lo anterior y la importancia de estos instrumentos o herramientas que brinda el gobierno nacional para que cada municipio los aplique y le dé el máximo aprovechamiento a este tipo de normatividad, que tiene como propósito de obtener beneficios para la generación de nuevos recursos. En este sentido, está el recaudo de valorización y la participación en plusvalías, que tienen como fin la ejecución de proyectos de desarrollo urbano, al no lograr cumplir con la implementación de estos tributos los municipios cuentan con limitados recursos para el desarrollo urbano y puede provocar un estancamiento en el territorio.

Con la investigación sobre la aplicación parcial de los instrumentos de financiación (plusvalías) se logró desarrollar un modelo para la aplicación, definiéndolo como una herramienta para la captación de recursos, que se obtienen a través de los hechos generadores o reformas que se estipulan en

la Ley 388 de 1997. Se realizó a través del análisis de información sobre el territorio y ejercicios de simulación, que son variables que influyeron en la formulación del modelo al cual se va a estudiar.

Con el fin de identificar cuáles directrices son viables para la ciudad de Popayán, se propone una búsqueda de experiencias similares en otras ciudades, un análisis del estado del territorio en diferentes aspectos y la realización de ejercicios aplicados de plusvalías. Esto ayudará a contextualizar la situación objeto de estudio a través de

métodos mixtos que permiten analizar, en una relación causa-efecto, la información obtenida durante el proceso.

Desde el punto de vista académico, el estudio se centrará en aportar un modelo que se pueda adoptar para la aplicación de los instrumentos de financiación urbana plusvalías, a través de los tres hechos generadores. De esta manera, se logrará convertir en una herramienta transversal e híbrida para obtener resultados que impacten en la economía y el urbanismo de la ciudad y mitigar las necesidades que presenta el territorio.

Metodología

Al ser la arquitectura como disciplina social, transversal e interdisciplinaria, relaciona eventos sociales propios de la dinámica de crecimiento urbano puede intervenir en la formulación para la adopción de políticas públicas como las plusvalías. Así se expone como una herramienta de control, de ordenamiento y de uso adecuado y explotación comercial del suelo.

Al plantear la aplicación de las plusvalías en el municipio de Popayán, es necesario usar una metodología mixta, según el libro de metodología de la investigación (Hernández Sanpieri, 2006) el enfoque que se debe seguir tiene que ver con un

análisis de causa-efecto de la desactualización de este acuerdo; durante el desarrollo de la investigación se presentaron limitaciones al obtener información de las instituciones encargadas; para finalizar el trabajo se distribuyó en tres etapas, subdivididas en fases, las cuales son:

1. Etapa 1: conceptualización e indagación, subdividida en dos fases.
2. Etapa 2: contextualización y análisis, contiene dos fases la primera es contextualización de la ciudad y estudio del territorio; la segunda fase con ejercicios de simulación.

3. Etapa 3: formulación dividida en dos fases; en la primera se presentan cuatro propuestas y en la segunda se desarrolla el modelo adecuado para la ciudad.

Con estos resultados se espera satisfacer las necesidades parcialmente o al menos tratar de mitigar su impacto en la sociedad, en el medio ambiente, en la infraestructura, en los equipamientos, en la malla vial, espacio público, morfología, que son provocados por la aplicación de los instrumentos de financiación urbana en la ciudad de Popayán.

Contextualización de Popayán

En el proceso de llegar a un modelo de cobro de plusvalías, se presenta el análisis de la ciudad de Popayán, capital del departamento del Cauca, localizada al suroccidente de Colombia. Cuenta con 270 mil habitantes aprox. en la cabecera urbana, una sociedad multicultural, conservadora y culta, a la cual se le atribuye muchas tradiciones.

En la ciudad de Popayán en la actualidad se presenta un gran auge de crecimiento y desarrollo urbanístico, como respuesta a las necesidades y dinámicas que se presentan en esta sociedad, que tiene que ser planificado para obtener el control sobre el territorio.

Es una ciudad con hondas falencias en su infraestructura y prestación de servicios debido a la llegada de desplazados e inmigrantes de otras ciudades, los constantes cambios de usos de suelo; los recursos que obtiene la administración municipal los recursos que obtiene la administración municipal no alcanzan para responder con las dinámicas que se presentan en la ciudad, como se expresa en la Tabla 1, en la cual, de los proyectos mencionados, 7 se ejecutaron en un periodo de largo plazo, los demás aunque están como proyectos, no han sido ejecutados hasta la fecha.

Diagnóstico del POT

En el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad se encuentran mencionados los diferentes instrumentos como los de financiación, que apoyan monetariamente los proyectos que desarrolla la administración; estos son la valorización, predial y efecto de plusvalía. Actualmente se encuentra implementado solo el cobro predial.

Desarrollo Urbanístico POT Popayán **Tabla 1.**

DESARROLLO URBANÍSTICO.					
PROYECTOS.	FUENTE.	DEPENDENCIA.	PLAZO Y COSTO (\$).		
			CORTO.	MDIANO.	LARGO.
Implementación Plan de Ordenamiento Territorial.	Administración Municipal.	Administración Municipal, Oficina Asesora de Planeación.	189.000.000	150.000.000	150.000.000
Programa de centralidades.		Administración Municipal.	20.000.000		
Adecuación de actual central de sacrificio.		Administración Municipal.	X		
Construcción Central de Sacrificio.		Servicios Generales.		X	X
Plaza de Mercado la Esmeralda.		Administración Municipal.		X	
Plan Especial del Centro Tradicional e Histórico y sus Sectores.		Oficina Asesora de Planeación		X	
Actuaciones urbanísticas en la zona de la Central de Sacrificio y Plaza de Ferias.		Oficina Asesora de Planeación	X	X	
Plan Parcial del Sector Barrio Bolívar.		Administración Municipal.	250.000.000	X	
Plan Parcial parque lineal Quebrada Pubús.			700.000.000	X	X
Actualización de la clasificación de construcciones de predios en el Centro histórico.			150.000.000	X	
Estudio de prefactibilidad por generación de plusvalía.			100.000.000		
Estudio de factibilidad por generación de plusvalía.			160.000.000		
Avalúo y adquisición de predios.			1.500.000.000	X	X
Centro de Convenciones y Exposiciones de Popayán.		Administración Municipal, empresa privada e inversión internacional.	150.000.000		
Centro de informática interactivo Los módulos.			1.000.000.000		
Vivienda de Interés social Básica.	Recursos propios.		8.662.825.441		
Diseño del mapa estratégico de distribución de bienes y servicios a nivel local, regional, nacional y potencial extranjero (exportaciones e importaciones) convenios cámara de comercio del Cauca como de otras entidades con objetivos similares.					
Planes, programas y proyectos para la creación de granjas integrales					

Fuente. Plan de Ordenamiento Territorial, 2002

Se estimó un presupuesto para realizar los estudios para implementar la participación en plusvalías, en el corto plazo (entre los años 2001-2003), que hasta el momento no se han ejecutado, que se estableció para los nueve años siguientes en los cuales se realizaría el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad.

El ente administrativo está en el momento actualizando y reestructurando el POT de la ciudad. Ya se han realizado los estudios pertinentes para formular el diagnóstico. Como resultado se ha obtenido sobre valorización y plusvalía en el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Popayán que en “el

municipio de Popayán no se han adoptado, por lo cual las Administraciones municipales carecen de recursos propios para la gestión” (*Equipo técnico del municipio de Popayán, 2015*) afectando la posibilidad de sostenibilidad económica propia y la generación de recursos para la inversión en proyectos para el desarrollo y crecimiento del territorio.

El municipio no cuenta con un **banco de tierras**, “que son los encargados de adquirir los inmuebles necesarios para cumplir con los fines del ordenamiento territorial” (*PNUD y DPS, 2013*) en el cual el diagnóstico del Plan de Ordenamiento Territorial, menciona que, al ser un instrumento de gestión del suelo, la administración ha tenido dificultad para su aplicación.

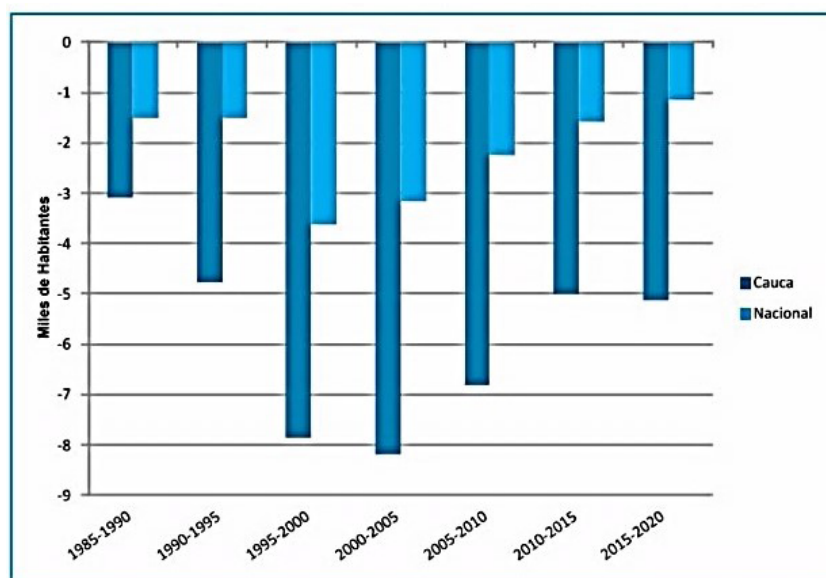
El municipio queda huérfano en el manejo en los instrumentos de gestión y en la adquisición de propiedades para resolver problemáticas y promover nuevos proyectos para la ciudad.

Estado socioeconómico (desplazados y desempleo)

Es una de las regiones más afectadas por el conflicto armado y el desplazamiento, el cual se presenta en el país por más de 50 años, según el informe de diagnóstico realizado por el DPS y PNUD sobre el mercado de trabajo en Popayán “**el departamento del Cauca** reportó el mayor número de desplazados durante el 2012, la principal causa es el conflicto armado y los enfrentamientos entre la Fuerza Pública y los grupos armados ilegales. Se estima que, en total, más de 700 mil personas se convirtieron en desplazados en el departamento, durante el 2012” (*PNUD y DPS, 2013*). Estas personas buscan refugio y una nueva vida en las ciudades, al ser una de las obligaciones de las administraciones locales responder por las necesidades básicas según la Ley de víctimas 1448 de 2011.

Tasa de migración neta, comparativo, Cauca-Colombia 1985-2020

Gráfico 1



Fuente. Elaboración propia, a partir del DANE series de población 1985-2020

“Cabe resaltar que Popayán es el municipio caucano que mayor cantidad de desplazados alberga, solo entre los años 2005-2010, atrajo más de 32 mil personas (CODHES, 2010)”, por este motivo el municipio tiene falencias en la infraestructura urbana, servicios públicos, lo que genera un déficit en los

recursos que obtienen, porque no alcanzan para responder con todos los deberes y metas planteadas por las administraciones.

El municipio está siendo afectado económicamente, ya que según cifras del DANE “para 2012, el 36,1% de la población de la ciudad

de Popayán vivía en pobreza y el 9,2% en pobreza extrema”(2013); entre otras cosas el desempleo es uno de los más altos a nivel nacional según la tasa de desempleo en Popayán pasó de 12,5%, en el primer trimestre de 2015, a 14,2% en el mismo periodo del año en curso (Lewis, 2017). La demanda de empleo no logra responder, porque con la cantidad de personas que llegan a buscar un trabajo no logran encontrarlo y la opción que toman para obtener recursos es a través de la labor informal, “un hecho que pre-

ocupa en la ciudad es que, aunque aumenta el número de ocupados, **más del 50% está en la informalidad**” (DANE, 2013) lo cual produce una economía inestable.

Reflejándose en la estratificación, en la base de Datos Abiertos Colombia se encuentra censado cada barrio de la cabecera municipal, con esta información que se obtuvo se realiza una gráfica, en la cual se observa que predomina los estratos bajos hasta medios.

Estratificación en Popayán

Gráfico 2



Fuente. Elaboración propia, información de Datos abiertos Colombia, 2016

Al proyectarse la iniciativa de implementación de un nuevo tributo es necesario realizar un análisis más detallado del estado socio económico de la ciudad, ya que a partir de esto se puede establecer el porcentaje de cobro y no afectar a los ciudadanos y lograr obtener más recursos para el desarrollo urbano, para alcanzar un beneficio mutuo.

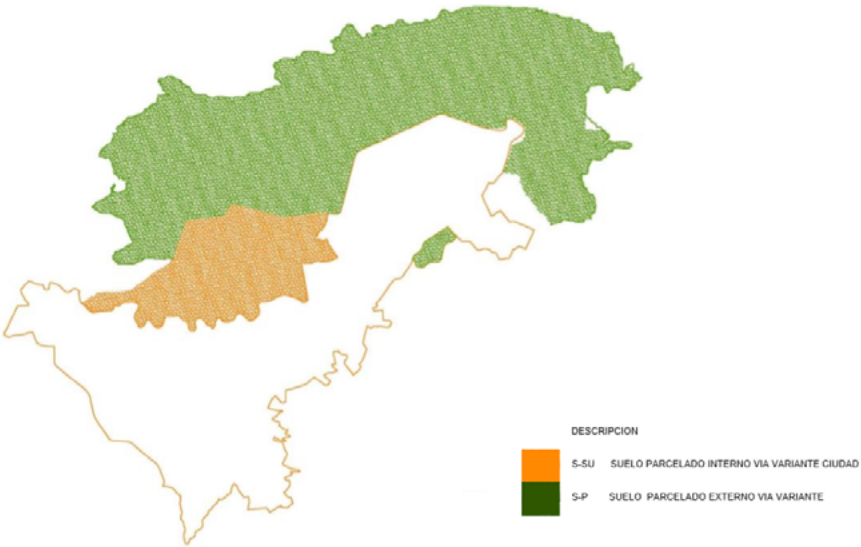
Crecimiento urbano

El municipio de Popayán es una ciudad intermedia. En la actualidad se presenta un alto crecimiento y desarrollo que se está dando de forma lineal. Como consecuencia, quedan grandes vacíos urbanos, que provocan una limitante que está estancando al territorio, pues evita su crecimiento hacia los sectores más adecuados para la construcción.

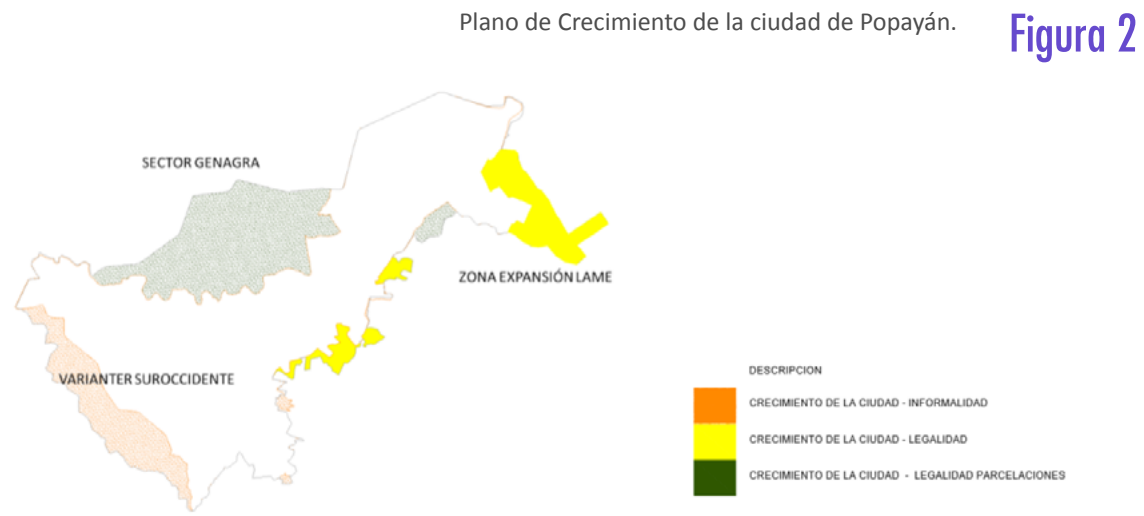
Otro fenómeno que se presenta en la ciudad son las constantes urbanizaciones subnormales, la invasión de las zonas de riesgo y las limitantes naturales que dejan a la administración municipal sin un control sobre su territorio. Un estudio realizado por la Fundación Universitaria de Popayán al diagnóstico del Plan de Ordenamiento Territorial, ha generado gráficas en las cuales se presenta los sitios hacia donde se está expandiendo, como se demuestran en las ilustraciones 1 y 2 que se presentan a continuación:

Plano zonas de crecimiento suelo parcelación.

Figura 1



Fuente. Diagnóstico integral del POT 2002 municipio de Popayán. 11077 convenios municipio de Popayán y fundación universitaria de Popayán 2015.



Fuente. Diagnóstico integral del POT 2002 municipio de Popayán. 11077 convenios municipio de Popayán y Fundación Universitaria de Popayán 2015.

Se demuestra que la ciudad está creciendo hacia el sector del norte en la comuna 2 y 3, una de las más pobladas de la ciudad. Muchas de las zonas de expansión se encuentran en el mismo lugar, las urbanizaciones realizadas por constructoras dirigidas para estratos 2, 3, 4 y 5, con el desarrollo que se está presentando en lugar ya arrojan falencias en infraestructura y servicios como en la malla vial, acueducto y alcantarillado.

La alta densidad que se está presentando en la ciudad la está afectando porque se concentra en varios puntos de la ciudad como la comuna 2, 3, 4, y 7, generando fallas en su infraestructura y servicios, según el estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación el cual describe a Popayán como “una de las ciudades híper-densas del mundo, con más de 8.000 habitantes por kilómetro cuadrado, superior a Tokio y

Yokohama, en el Japón, que no superan los 4.600 hs/Km2” (DNP, 2017). En la tabla 15 y graficas se presenta la densidad que se tiene la ciudad en los años 2008-2011:

Comunas de Popayán

Tabla 2

DENSIDAD DE POPAYÁN VIV/HAB			
COMUNA	MANZANA	VIVIENDAS	HABITANTES
1	180	2497	10794
2	604	7380	36452
3	319	5558	26159
4	359	6530	31149
5	161	3163	16090
6	279	3989	20263
7	442	5731	29307
8	201	4625	23125
9	225	3356	16923
Total	2770	42829	210262

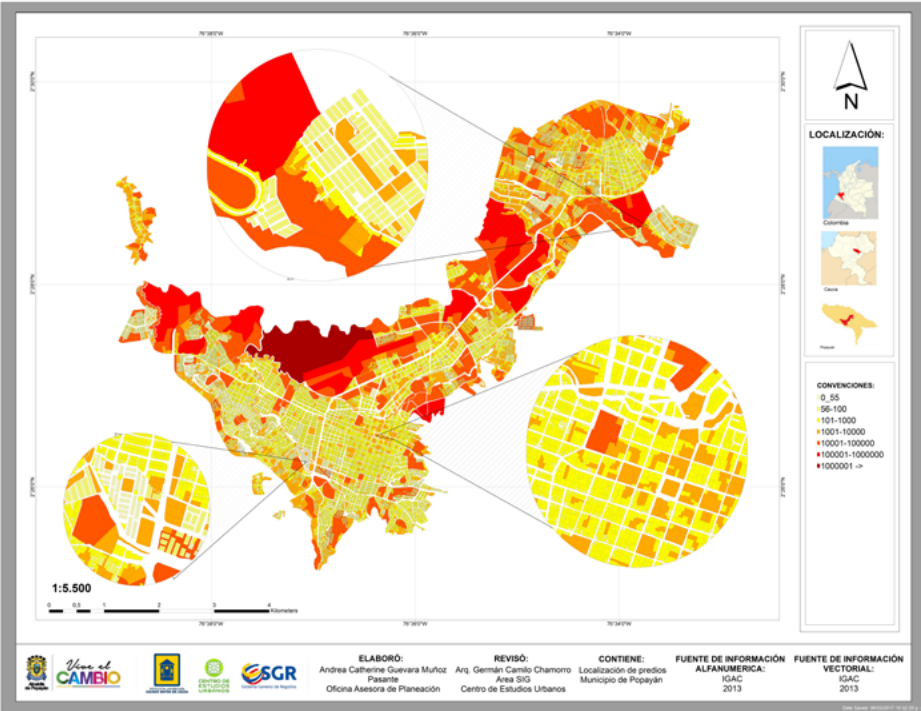
Fuente. Plan Integral Único PIU 2011-2014 Secretaría de Gobierno y Oficina de Planeación, 2011.

Con lo anterior se puede determinar que la mayor concentración en manzanas, vivienda y habitantes se encuentra en las comunas 2 y 7, las cuales se encuentran afectadas por invasiones, falencias en infraestructura, servicios, así como un alto desarrollo urbano, pero al contrario de las otras comunas como la 1, 5 y 9 son de baja densidad, con grandes áreas para el crecimiento de la capital caucana, donde por años se han mantenido como vacíos urbanos, volviéndose limitantes e interfiriendo en la expansión de la ciudad.

Estado urbano (comparación IGAC y avalúo comercial)

El estudio constante del comportamiento del suelo, es una de las actividades que se presentan al momento de implementar el cobro de la plusvalía, tener escalafones sobre las áreas y que usos son los que se presentan en el territorio, los análisis del constante crecimiento y hacia que se dirige. En la figura 3 se encuentra el estado de la ciudad referente a las áreas:

Áreas ciudad de Popayán. **Figura 3.**



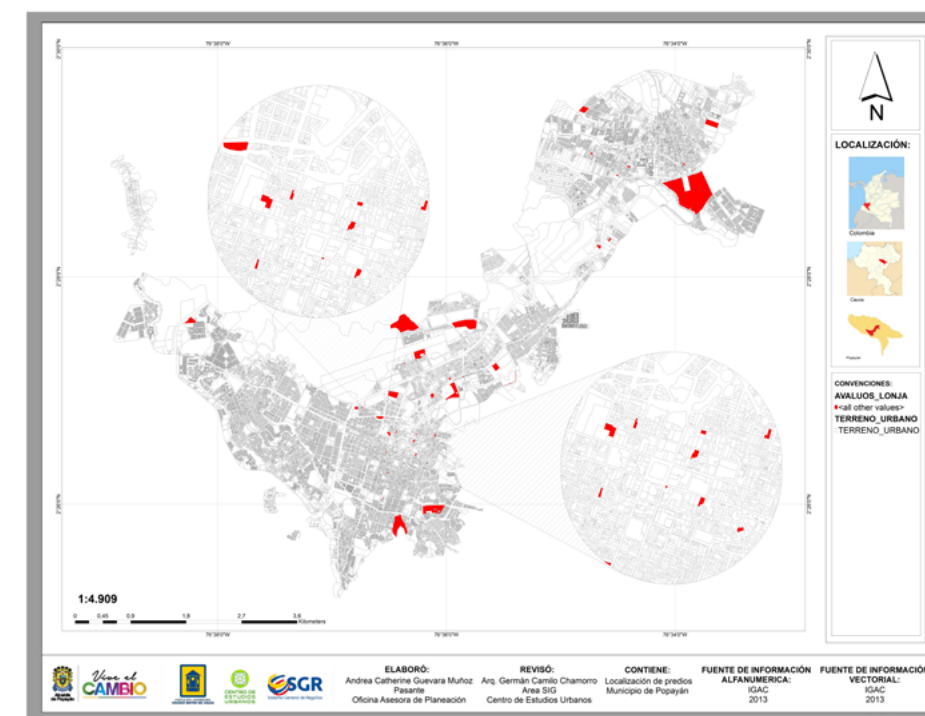
Fuente. Elaboración propia, 2016

Se presentan grandes diferencias de áreas en la ciudad, al predominar las categorías 56m^2 - 100m^2 y 101m^2 - 1000m^2 , ya que a medida que aumenta la medida. Disminuyen las propiedades con tal magnitud, que solo una propiedad en el último escalafón que es el batallón. Así se obtiene el mayor porcentaje de predios de menor área, esto contribuye a que las aplicaciones de las plusvalías son más rentables al momento de su implementación.

Los estudios sobre avalúos comerciales son muy escasos y solo son aceptados por entidades certificadas como los que se realizan a través de la Lonja, a través de la solicitud del propietario, pagando por sus servicios. Hasta el momento se encuentran registrados 104 desde el año 2008 hasta el 2013 a través del programa ARCGIS; el análisis se realizará con 52 predios los cuales se encuentran localizados en la figura 4:

Localización de predios Municipio de Popayán

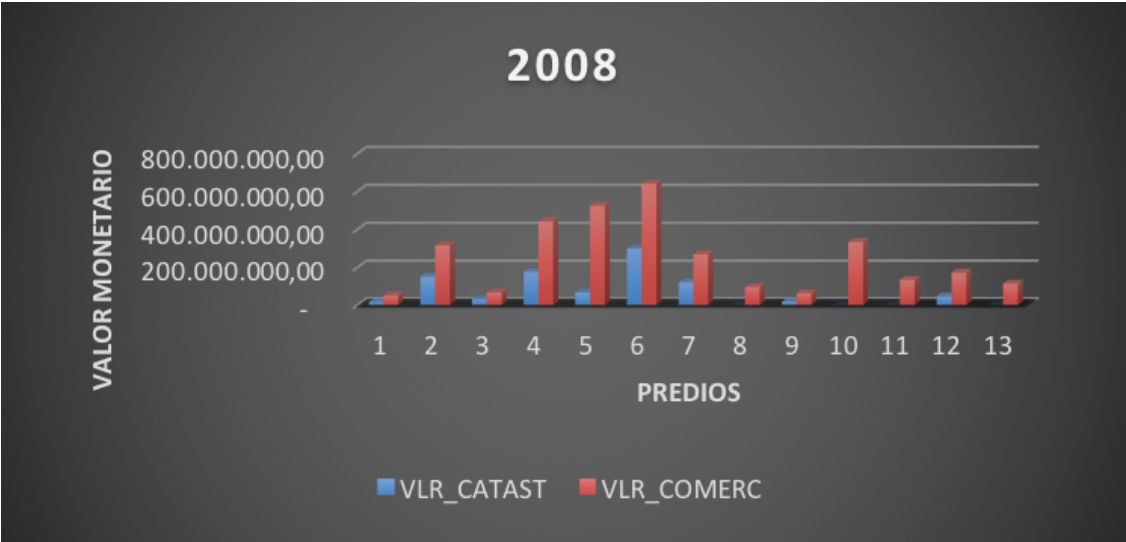
Figura 4



Fuente. Elaboración propia, 2016

El valor catastral de cada predio no supera el valor comercial, sin importar el año de avalúo, el sector, estrato o área, sobrepasando el valor en un 297% en promedio general variando según la propiedad, las comparaciones realizadas a través de gráficas con los

Comparación avalúo comercial y catastral 2008 **Gráfico 3.**



Fuente. Elaboración propia - Datos LONJA y Oficina de Hacienda, 2016

En los siguientes gráficos se presenta la proyección y que se realizó entre los años 2008 – 2013:

Comparación valor catastral desde 2008-2013 **Gráfico 4.**



Fuente. Elaboración propia - Datos Oficina de Hacienda, 2016

Se puede demostrar que cada valor no sobrepasa el avalúo comercial, la inflación de cada año es del 0.05%, afectando a la administración municipal, con un déficit en las finanzas, ya que la captación de los recursos, es mínima y no está respondiendo a las dinámicas inmobiliarias de la ciudad, por esta razón es necesario trabajar sobre los precios comerciales

En el valor propuesto por cada una de las entidades se presenta una diferencia que es muy notoria, ha imposibilitado su aplicación a través del valor comercial porque no existiría un equilibrio por el estado socioeconómico actual de la ciudad, además de que los precios que se proyectan tienen una inflación y una burbuja inmobiliaria presentes en el municipio. Si se llegase a implementar el tributo a través del valor comercial, aumentaría el costo del terreno, obstaculizando su compra y venta de las personas de estratos bajos.

Ventajas y desventajas

Para analizar las ventajas y desventajas en el proceso de aplicación e implementación de una política pública, se usa una matriz DOFA, pues a partir de allí es posible apreciar todas las variables y posibles inconvenientes al momento de su ejecución. En la tabla 18 se puede apreciar el análisis:

Dofa plusvalías
Tabla 3

VENTAJAS	DEBILIDADES
• Política pública sofisticada • Captación de recursos por rentabilidad • Es un instrumento transversal • Instrumento de repartición de cargas y beneficios • El pago de la plusvalía puede hacer de diferentes maneras según el artículo 84 de la Ley 388 de 1997	• Política pública de alta complejidad • El cobro de las plusvalía están determinadas en porcentajes según el artículo 79 de la Ley 388 de 1997 para no se tiene en cuenta el estado socioeconómico de la ciudad
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
• Mecanismo regulador del suelo • Viable para el desarrollo urbano a gran escala • La destinación de los recursos serán según el artículo 85 de la Ley 388 de 1997	• Los recursos son captados por medio de reformas • Estado socioeconómico de la ciudad donde se va a implementar

Fuente. Elaboración propia, 2016

Al ser un mecanismo regulador del suelo, requerirá un control constante del crecimiento y desarrollo del territorio porque de esto determinara que nuevas infraestructura, servicios y proyectos; entre otras cosas con-

tribuye a disminuir la especulación sobre el valor del suelo al ser un tributo que afecta directamente su precio de venta, tendrá que disminuir su inflación para que sea más exequible para quien lo compre.

Este instrumento es un método por el cual se pueden obtener muchos beneficios para los habitantes y la administración municipal realizar varias, una política pública que tiene semejanza con las plusvalías es la contribución por valorización. En la tabla 4 se puede apreciar las semejanzas y contrastes:

Comparación plusvalías y valorización

Tabla 4

PLUSVALÍAS	VALORIZACIÓN
Política pública de alta complejidad	Política pública de baja complejidad
Captación de recursos por rentabilidad que se genera a través de las reformas	Captación de recursos por rentabilidad que se genera a través intervenciones urbanas
Mecanismo regulador del suelo	
Instrumento de repartición de cargas y beneficios	Para realizar el cobro de valorización se reparte entre las propiedades afectadas
Es un instrumento transversal	Es un instrumento de financiación

PLUSVALÍAS	VALORIZACIÓN
Viable para el desarrollo urbano a gran escala • La destinación de los recursos serán según el artículo 85 de la Ley 388 de 1997 • Compra de predios • Infraestructura servicios • Ejecución de proyectos (espacios públicos) • Infraestructura vial y transporte publico • Actuaciones urbanísticas macro-proyectos • Pagos de precios o indemnizaciones (renovación urbana) • Mantenimiento del patrimonio cultural	Los recursos serán destinados solo en infraestructura según el artículo numeral 1 del Decreto 1604 de 1966
• El pago de la plusvalía puede hacer de diferentes maneras según el artículo 84 de la Ley 388 de 1997 • Transferencias en efectivo • Transferencias de una porción de tierra • Valores accionarios • Ejecución de obras de infraestructura • Derechos adicionales	El pago de la valorización se realiza de manera monetaria

Fuente. Elaboración propia, 2016

Entre los dos impuestos es más apropiado implementar la participación en plusvalías porque es una política pública transversal, ya que afecta varios componentes en la ciudad y tiene variedad en la inversión de los recursos, en comparación con la valorización que solo dirige sus objetivos en recaudar recursos es para inversión netamente en infraestructura, inmovilizando el capital a una sola actividad.

Impacto económico y social

La plusvalía es un instrumento que permite recaudar recursos económicos para la financiación de obra para el beneficio general. La destinación para equipamiento urbano (parques, vías, infraestructura, servicios) y equipamientos comunitarios (educativos, administrativos, salud), son proyectos de inversión que se caracterizan por tasas internas de retorno (TIR), igual a cero "0". Es decir, estos recursos de inversión captados por plusvalía, valorización no requieren utilidad alguna en términos económicos, ni financieros, solo se cuantifican o miden en el impacto social

que se generan, por ejemplo disminución en tiempo en recorrido de un lugar a otro, mayor cobertura y calidad del servicio como agua potable.

El impacto social del cobro y participación de una plusvalía debe visualizarse desde dos visiones diferentes:

1. El cobro tiene un impacto económico en el bien inmueble porque el propietario debe hacer pagos monetarios para este gravamen.
2. El propietario recibe a cambio por el pago del gravamen, el beneficio de incrementar los índices de ocupación y construcción mínimos a índices mayores que le aseguran un beneficio económico, es decir le genera utilidad en el desarrollo del ejercicio. Igual se puede determinar con el cambio de uso de suelo, además de las obras, proyectos de interés común.

Incorporación de suelo rural (suelo de expansión y suburbano) a urbano (planes parciales)

A través de los planes parciales se incorpora suelo rural y de expansión como suelo urbano, el análisis de los proyectos Hacienda Chune, Morinda, Quintanar de la pradera y Avitar, los cuales realizan esta acción y se han aprobado además algunos se han ejecutado en la ciudad.

En el análisis realizado para estos proyectos arrojo los siguientes resultados:

- Plan parcial Hacienda Chune – No hay claridad en costos central de abastos y opiniones opuestas en cesiones
- Plan parcial Morinda – No hay claridad en el proyecto y reparto de cargas y beneficios
- Plan Parcial Quintanar de la Pradera – acuerdo con la administración tramo vía 53 norte, cesión terrena para viviendas VIP

- Plan Parcial Avitar – acuerdo con la administración, vía 53 norte y alcantarillado

En los planes parciales presentados anteriormente no presentan claridad en algunos de los aspectos de los proyectos generando grandes pérdidas económicas para el municipio, aunque también presentan acuerdos para disminuir el pago de sus impuestos a través de obras urbanas.

El municipio necesita reglamentar los instrumentos de gestión para poder cobrar los recursos que se obtienen del urbanismo generado por los entes privados, para que las ganancias no se queden consentradas en un grupo de personas, sino que sean repartidas para lograr un beneficio general y no particular como se plantea en los pilares fundamentales de la Ley del Ordenamiento Territorial.

Cambio de uso de suelo

El constante crecimiento de la ciudad de Popayán en la última década hasta la actualidad es un reflejo de cómo los urbanizadores y los propietarios de los inmuebles quieren

obtener más retabilidad de sus predios, realizando cambios de uso de suelo a comercial, mixto, industrial, etc., al ser afectados por plusvalías como se menciona en la Ley 388 de 1997 en el artículo 76 “EFECTO PLUSVALIA RESULTADO DEL CAMBIO DE USO. Cuando se autorice el cambio de uso a uno más rentable”(Congreso de la República, 197); al obtenerse un beneficio, los propietarios tendrán que retribuirlo en un porcentaje que será determinado por el municipio, además será cobrado al momento de solicitar el cambio, la licencia de construcción o cuando se realice la venta del predio

Discusión

Modelo para el cobro y participación en plusvalías para el municipio de Popayán (propuesta a desarrollar)

Aumento del índice de construcción y ocupación

En la ciudad de Popayán en las últimas décadas se está presentado el fenómeno de consolidación, que consiste en llenar los vacíos urbanos o construir los predios que se encuentran sin función, generando así diferentes usos como el residencial, que es el predominante; entre ellos está el multifamiliar, en la cual se llega al límite de ocupación y construcción en el lote.

En la presentación de las propuestas para la participación en plusvalías para el caso de la ciudad de Popayán, se deben que tomar en cuenta las problemáticas anteriormente mencionadas, para que estén acordes a las dinámicas que se hay en la ciudad; se plantean cuatro posibilidades para la captación de los recursos, que se presentan a continuación:

- Por salario mínimo mensual legal vigente y AR.
- Por salario mínimo mensual legal vigente y área.
- Por avalúo catastral.

- Por avalúo comercial Aprox.

Estas opciones se analizan tomando las problemáticas que se presentan en la ciudad entre ellas el estado socioeconómico de la ciudad, la carencia de base de datos por avalúos comerciales, la falta de actualización de la información del avalúo catastral, como variables importantes para llegar a obtener estos resultados.

El desarrollo de la propuesta de avalúo comercial Aprox. para la implementación de las plusvalías se basa en el uso del valor catastral, el cual se tiene una base de datos de la ciudad y se puede realizar una aproximación a los valores comerciales mediante el factor multiplicador que usan la Lonja y el IGAC, también se presenta el desarrollo de la propuesta con las diferentes reformas que determina la Ley 388 de 1997 en el Artículo 77 “Efecto plusvalía resultado del mayor aprovechamiento del suelo”(Congreso de la República, 197) se dividen en 3 procedimientos los cuales son:

- Aumento de índice de construcción y ocupación.

- Cambio de uso de suelo.

- Cambio de rural a urbano.

Además de que se realiza la propuesta cuando el uso de suelo es mixto, porque es una de las tendencias que se presenta en la ciudad, sobretodo sobre los ejes comerciales en los cuales se observa comercial con residencial en un mismo predio. Para el ejercicio de las nuevas urbanizaciones y multifamiliares se hace a partir de los AR que indica el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad.

En el ejercicio para cuando la reforma se presenta en el aumento del **índice de construcción y ocupación** se toman los siguientes datos.

1. Se usa el valor catastral para realizar el ejercicio, el cual se multiplicará por el factor multiplicador base para dar una aproximación al valor comercial, después se multiplica por el factor multiplicador.
2. Se realiza un rango sobre las áreas del predio para ser equitativos al momento del cálculo de las plusvalías.

3. El factor multiplicador base para dar una aproximación al valor comercial, utilizado por la LONJA y el IGAC, que además es un porcentaje que es constante.
4. El Factor multiplicador se toma el menor valor: base para el valor catastral 1x100% es el porcentaje por el cual se cobraría la plusvalía y se escalona a medida que el predio obtiene mayor área

Aumento de índice de construcción y ocupación

Tabla 5

Valor catastral del predio

Factor multiplicador base (conversión aproximada para obtener valor comercial)

RANGOS RESIDENCIAL AVALUO COMERCIAL										
68.655.000,00		FACTOR MULTIPLICADOR BASE	FACTOR MULTIPLICADOR	SUBTOTAL	IO	IC MENOR A	PROMEDIO	IC MAYOR A	ATIPICO MAYORES A	TOTAL
AREAS										
menor a	100,00	0,6	0,0050	572.125,00	0,7	1,400	1,400	1,400	2,00	800.975,00
100,01	150,00	0,6	0,0100	1.144.250,00	0,7	1,400	1,400	1,400	2,00	1.601.950,00
150,01	200,00	0,6	0,0150	1.716.375,00	0,8	1,400	1,400	1,400	2,00	2.402.925,00
200,01	250,00	0,6	0,0200	2.288.500,00	0,8	1,400	1,400	1,400	2,00	3.203.900,00
250,01	300,00	0,6	0,0250	2.860.625,00	0,8	1,400	1,400	1,400	2,00	4.004.875,00
300,01	350,00	0,6	0,0300	3.432.750,00	0,8	1,400	1,400	1,400	2,00	4.805.850,00
mayor a	351,00	0,6	0,0350	4.004.875,00	0,8	1,400	1,400	1,400	2,00	5.606.825,00

Rangos de áreas

Factor multiplicador base para el valor catastral 1x100%

Índice de construcción y de ocupación

Fuente. Elaboración propia, 2016

El valor a cobrar por un predio de área 150M2 será de \$1´144.250,00 pesos. En el siguiente ejercicio se realiza para **cambio de uso de suelo**, el cual se presenta con mucha frecuencia en los ejes comerciales y viales de la ciudad. Con las ganancias obtenidas a través de este cambio se puede cobrar la plusvalía a los predios que realizan esta reforma. En la tabla 37 se hace la demostración:

1. Se usa el valor catastral para realizar el ejercicio, el cual se multiplicará por el factor multiplicador base para dar una aproximación al valor comercial, después se multiplica por el factor multiplicador.
2. Se realiza un rango sobre las áreas del predio para ser equitativos al momento del cálculo de las plusvalías.

3. El factor multiplicador base para dar una aproximación al valor comercial, utilizado por la LONJA y el IGAC, que además es una variable que es constante.
4. El factor multiplicador dos bases para dar una aproximación al valor de uso comercial, ya que por uso el valor se duplica o triplica, que además es una variable constante para el ejercicio.
5. El Factor multiplicador base para el valor catastral 1x100% es el porcentaje por el cual se cobraría la plusvalía y se escalona a medida que el predio obtiene mayor área.

Cambio de uso de suelo

Tabla 6

Valor catastral del predio

Factor multiplicador base (conversión aproximada para obtener valor comercial)

RANGOS RESIDENCIAL AVALUO COMERCIAL X USO										
	FACTOR MULTIPLICADOR BASE	FACTOR MULTIPLICADOR	FACTOR MULTIPLICADOR	SUBTOTAL	IO	IC MENOR A	PROMEDIO	IC MAYOR A	ATIPICO MAYORES A	TOTAL
68.655.000,00	0,6	2,5								
AREAS										
menor a 100,00	0,6	2,5	0,0050	1.430.312,50	0,7	1,400	1,400	1,400	2,00	2.002.437,50
100,01 150,00	0,6	2,5	0,0100	2.860.625,00	0,7	1,400	1,400	1,400	2,00	4.004.875,00
150,01 200,00	0,6	2,5	0,0150	4.290.937,50	0,8	1,400	1,400	1,400	2,00	6.007.312,50
200,01 250,00	0,6	2,5	0,0200	5.721.250,00	0,8	1,400	1,400	1,400	2,00	8.009.750,00
250,01 300,00	0,6	2,5	0,0250	7.151.562,50	0,8	1,400	1,400	1,400	2,00	10.012.187,50
300,01 350,00	0,6	2,5	0,0300	8.581.875,00	0,8	1,400	1,400	1,400	2,00	12.014.625,00
mayor a 351,00	0,6	2,5	0,035	10.012.187,50	0,8	1,400	1,400	1,400	2,00	14.017.062,50

Rangos de áreas

Factor multiplicador base (conversión aproximada para obtener valor uso comercial)

Factor multiplicador base para el valor catastral 1x100%

Índice de construcción y de ocupación

Fuente. Elaboración propia, 2016

El valor a cobrar por un predio de área 150M2 será de \$2'860.625,00 pesos. Este instrumento busca el equilibrio entre el reparto de las cargas y los beneficios como se mencionaba anteriormente, a través de “la recuperación del valor de la tierra, para obtener fondos que puedan satisfacer las ne-

cesidades locales” (Smolka, 2013), a través de una política pública, al ser transversal e híbrida, afectando diferentes componentes urbanos y económicos en la ciudad, convirtiéndose en una herramienta estratégica para su implementación.

Al ser necesario tener control y actualización sobre las dinámicas del territorio, hace que las plusvalías sean una herramienta de alto impacto además de que hace que su implementación sea correcta, como una política pública “que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública con fines de satisfacer las necesidades de una sociedad” (Graglia, 2012), como anteriormente se mencionaba.

Además de “la recuperación de las plusvalías urbanas como una política pública necesaria para el desarrollo de las ciudades desde un criterio de equidad y eficiencia.” (Smolka y Furtado, 2014) El cual capta las ganancias obtenidas por medio de cambios en la configuración urbana del suelo, de esta manera, hace un reparto de los beneficios obtenidos de las intervenciones que realiza la administración municipal y que le permite cumplir con las metas propuestas en el plan de ordenamiento territorial y en la Ley 388 de 1997 y así mismo, “la recuperación de plusvalías puede ser utilizada en beneficio de la comunidad; (Smolka, 2013)” configurando proyectos de interés social.

Por otra parte, aunque los instrumentos de financiación buscan captar recursos y generar equilibrio en el reparto de estos, la Nación plantea modelos de aplicación generales para el uso de los Entes Territoriales. A partir de esto, modelo propuesto permitió realizar la simulación de la aplicación y comparación, la cual permitió demostrar que las normas pueden llegar a ser las guías, para luego adaptarse a las necesidades y dinámicas que presente el municipio y así, alcanzar el equilibrio y equidad entre sus habitantes, el territorio y las administraciones, en este sentido, se recomienda no implementar normas como imposición y un modelo genérico, que puede llegar hasta violar los derechos de sus habitantes.

Las múltiples intervenciones de las plusvalías contribuirían al desarrollo de un territorio, que tenga autonomía y sostenibilidad, de busca el beneficio para su comunidad en base a la equidad y equilibrio, porque según Smolka, 2013: “La recuperación de plusvalías: debe hacerse, puede hacerse, ya se ha hecho... y se puede hacer mejor.”

Conclusiones

La conceptualización y referentes obtenidos a través de la investigación aclara que las plusvalías se invertirán para el beneficio sus habitantes. Smolka (2013) menciona que “el aumento del valor de un predio por causas externas a él” ha tenido muy buena acogida por muchos países con resultados positivos en diferentes ámbitos para el territorio.

Lo anterior está a contracorriente de lo que ha sucedido en la ciudad de Popayán, la cual actualmente no ha logrado reglamentar e implementar este tipo de instrumentos, se ha visto reflejado en muchas de las falencias que presenta el territorio como en la falta de control sobre su crecimiento, la alta especulación sobre los valores comerciales con respecto a los avalúos catastrales que están muy por debajo de este valor; el poco conocimiento sobre los instrumentos de financiación entre los servidores públicos, está generando que el municipio no esté cumpliendo con lo que se determina en la Constitución Política de Colombia y la Ley 388 de 1997.

Una de las influencias es el estado socioeconómico, ya que presenta una de las tasas más altas en desempleo, informalidad, y la llegada de desplaza-

dos, como uno de los factores que determinara el modelo para el municipio, porque en los ejercicios de simulación realizados arrojó que los valores que determina la Ley 388 de 1997 son muy altos para llegar a ser implementados como un tributo para la ciudad; y

apoyándose en la teoría y los referentes analizados se concluye que la implementación del cobro de las plusvalías con resultados favorecedores y tiene una buena aceptación por los entes administrativos y la ciudadanía.

Referencias

Colombia. congreso de la república. Ley 388 (18, julio, 1997). Art. 77. *Efecto plusvalía resultado del mayor aprovechamiento del suelo*. Diario Oficial No. 43.091. 1997

Colombia. el congreso de la república. Ley 388. (18 de julio de 1997). Art. 76, *Efecto plusvalía resultado del cambio de uso. Planes de Ordenamiento Territorial*. Diario Oficial No. 43.091,1997.

Departamento administrativo nacional de estadística (DANE). (2012, 2013), *Resultados Pobreza Monetaria y Desigualdad, por Departamentos*.

Departamento Nacional de Planeación (2017), *Planes de Ordenamiento Territorial Modernos*

el programa para las naciones unidas para el desarrollo (pnud) y el departamento para la prosperidad social (DPS), (2013), *Informe de diagnóstico. Mercado de trabajo en Popayán*,

Equipo técnico del municipio de popayán. (2015, p. 356.). *Informe final en el marco del diagnóstico*

integral del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Popayán,

Graglia, J. Emilio. (2012). *En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas*. Buenos Aires. Asociación Civil Estudios Populares (ACEP) / Fundación Konrad Adenauer (KAS) Argentina. Recuperado de https://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADticas_p%C3%ABlicas#cite_note-1

Hernández Sanpieri, 2006, Metodología de la investigación

Lewis Torres, Vanessab. (2017)., *Aumento de desempleo en Popayán en el primer trimestre de 2016*.

Maldonado Copello, María Mercedes. (2006); Pinilla Pineda, Juan Felipe, Rodríguez Vita., Juan Francisco y Valencia Dávila., Natalia. Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano. Marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación. *Lincoln Institute of Land Policy*. Recuperado de [\[deestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1_Docencia/Profesores/Maldonado_Maria_Mercedes/Publicados/Planes_Parciales-Maria_Mercedes_Maldonado.pdf\]\(http://deestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1_Docencia/Profesores/Maldonado_Maria_Mercedes/Publicados/Planes_Parciales-Maria_Mercedes_Maldonado.pdf\)](http://www.instituto-</p>
</div>
<div data-bbox=)

Maldonado Rivera, Argenis (mayo de 2009). *Análisis del avance del ordenamiento territorial departamental en Colombia*, [Trabajo de grado] Especialista en Gerencia Ambiental. Bogotá, D.C. Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. Facultad de Postgrado Especialización en Gerencia Ambiental. Recuperado de [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/avances%20del%20ordenamiento%20territorial%20departamental\[1\].pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/avances%20del%20ordenamiento%20territorial%20departamental[1].pdf)

Mazorra, María Isabel. *Análisis de los planes parciales aprobados hasta 2014 en la ciudad de Popayán*, 2016, p.164.

Smolka, Martín O. (2013)., *Implementación de la recuperación de plusvalía en América Latina. Política e instrumentos para el desarrollo urbano*. Recuperado de [\[44008_VC_Spanish_web.pdf\]\(http://44008_VC_Spanish_web.pdf\)](http://laopiniondelaciudad.mx/wp-content/uploads/2016/02/2349_1860_LILP1-</p>
</div>
<div data-bbox=)

Smolka, Martin y FURTADO, Fernanda. (2014, p. 32). *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*.

Solano H, Juan Carlos, (2007). *Ordenamiento Territorial en Popayán recopilación*

Das insurgências urbanas: Ouvidor63, São Paulo, Brasil

On the urban insurgencies: Ocupa63, São Paulo, Brazil

Isabella Nascimento¹
Clovis Ultramari²

Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, Brasil

Resumo

As intervenções urbanas tradicionais que se constituíram em grandes obras estruturais, no século XX, parecem não mais viáveis de execução, diante do crescimento exacerbado das cidades, das desigualdades sociais, dos problemas de governança e do descrédito no planejamento urbano. Em diversas cidades de todo o mundo, em 2011, levantes e lutas populares, fenômenos de dimensões políticas, sociais e tecnológicas, ocuparam as ruas. No Brasil, as respostas ao descaso com as condições precárias da vida da população foram as mobilizações que ocorreram em 2013. Milhares de pessoas ocuparam as ruas para protestar contra variadas insatisfações e descontentamentos da vida cotidiana. Essas mobilizações acentuaram as tensões entre os movimentos sociais e o Estado, e agravaram a crise de legitimidade da atual democracia representativa. Nesse contexto, este artigo visa entender esses movimentos sociais e as insurgências urbanas, ou seja, as ações criadas por grupos

¹ Arquiteta e urbanista. Mestra em Gestão do Território e doutoranda em Gestão Urbana junto à Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, Brasil.

isabellas65@hotmail.com

² Arquiteto e urbanista. Professor permanente do programa de pós-graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, Brasil.

ultramari@yahoo.com

Cómo citar

Nascimento I. y Ultramari C. (2019). Das Insurgências urbanas: Ouvidor63, São Paulo, Brasil. *Papeles de Coyuntura* 46, 228-261. Recuperado de: <http://repository.unipiloto.edu.co/handle/20.500.12277/9011>

Abstract

ativistas, voltados à arte e à cultura, exemplificados pelo Ouvidor63, localizado no centro de São Paulo, Brasil, desde 2014. Adotaram-se como metodologia revisão bibliográfica sobre o assunto, levantamentos de vídeos disponíveis na internet sobre o Ouvidor63, visita ao local e entrevista. Avalia-se que as práticas insurgentes poderão ser uma alternativa para a construção de um sentido coletivo de apropriação de espaços públicos urbanos por meio de práticas artísticas e culturais.

Palavras-chave:

Insurgências urbanas, movimentos sociais, produção do espaço, arte e cultura, São Paulo.

Traditional urban interventions that supplied major structural works in the twentieth century seem no longer viable to implement, given the exacerbated growth of cities, social inequalities, governance problems, and urban planning's discredit. In Brazil, the responses to the population's abandonment and precarious living conditions encouraged the mobilizations that took place in 2013. Thousands went to the streets to protest on unconformities and discontents

of everyday life. These mobilizations accentuated tensions between social movements and the State, and aggravated the current legitimacy crisis on representative democracy. In 2011, all over the world uprisings and popular resistances, political, social and technological dimensions phenomena, occupied the streets of multiple Brazilian cities. This article's objective is to comprehend this social mobilizations and urban insurgencies, activist group's actions focused on art and culture, exemplified by Ouvidor63 at Sao Paulo in 2014. Methodologically speaking was necessary a subject's bibliographical review and of the media available in the internet on Ouvidor63. The conclusion suggests that insurgent practices might be an alternative for the construction of a collective sense of appropriation of urban public spaces trough artistic and cultural actions.

Keywords:

Sao Paulo, social movements, space production, art and culture, urban insurgencies.

Resumen

Las intervenciones urbanas tradicionales que proporcionaron grandes obras estructurales en el siglo XX ya no parecen viables de implementar, dado el crecimiento exacerbado de las ciudades, las desigualdades sociales, los problemas de gobernanza y el descrédito en la planificación urbana. En Brasil, las respuestas al abandono de las malas condiciones de vida de la población fueron las movilizaciones que ocurrieron en el 2013. Las personas salieron para protestar por diversas insatisfacciones y descontentos de la vida cotidiana. Estas movilizaciones acentuaron las tensiones entre los movimientos sociales y el Estado, y agravaron la crisis de legitimidad de la democracia representativa actual. En el mundo, en el 2011, levantamientos y luchas populares, fenómenos de dimensiones políticas, sociales y tecnológicas, ocuparon las calles de varias ciudades. Este artículo tiene el propósito de comprender estos movimientos sociales y las insurgencias urbanas, las acciones creadas por grupos activistas, enfocadas en el arte y la cultura, ejemplificadas por Ouvidor63, ubicada en São Paulo, Brasil, en el 2014. Metodológicamente, se realizó revisión de la literatura del tema, búsqueda de vídeos disponibles

Introdução

en internet sobre Ouvidor63, visita de campo y encuestas. La conclusión sugiere que las prácticas insurgentes pueden ser una alternativa para la construcción de un sentido colectivo de apropiación de los espacios públicos urbanos a través de prácticas artísticas y culturales.

Palabras clave:

Insurgencias urbanas, movimientos sociales, producción espacial, arte y cultura, São Paulo.

Atualmente, nas metrópoles brasileiras, é possível identificar um conjunto significativo de ações contrárias à lógica neoliberal, a qual parece ser constituída em estruturas basilares que explicam as limitações de um planejamento estatal, ainda progressista. De fato, os espaços urbanos estão permeados de contradições e desigualdades, de projetos urbanos especulativos, lugares mercantilizados e de políticas que favorecem o mercado imobiliário. Nesse sentido, Gottdiener considera:

[...]as mudanças [socioespaciais] um resultado dialético de fatores políticos, culturais e econômicos que se manifestam através da linha de frente dos padrões de desenvolvimento imobiliário que

congregam a intervenção do Estado, formas de acumulação de capital e a manipulação dos mercados de terra. (1997, p. 236)

Entretanto, esses mesmos espaços são também produtores de práticas insurgentes que se justapõem às existentes, ora se mostrando frágeis e pouco duradoras, ora parecendo fortes o suficiente para possíveis enfrentamentos. Tais práticas insurgentes ou, conforme já anunciado por Foucault (2013), “heterotopias”³, constituem lugares com arranjos socioespaciais reais, criados por grupos sociais distintos, inversos à lógica capitalista. Essas práticas surgem de segmentos populares da sociedade, principalmente nas comunidades do “sul global” (Boaventura, 2004); são muitas vezes ignoradas política e cientificamente, e não reconhecidas como instrumentos de transformação social, devido à lógica dominante da globalização.

Nesse contexto, este artigo objetiva pesquisar sobre as potencialidades existentes nas práticas insurgentes que se destacam no cenário brasileiro a partir de manifestações artísticas e culturais. Num primeiro momento, discutem-se conceitos sobre as insurgências urbanas de acordo com as definições apontadas em publicações recentes, a partir de 2013; com isso, garante-se um refinamento conceitual contemporâneo para o termo “insurgências” e seu vínculo com movimentos sociais mais recentes. Autores como Gohn (2013), Seldin (2015), Mirafra (2016), Lima (2017), Sandler (2018), Maziviero e Rosa (2019) caracterizam as insurgências urbanas pela não centralidade, não hierarquia, como ativismos e alternativas e táticas de resistência aos processos socioespaciais vigentes.

³ É um conceito da geografia humana, elaborado pelo filósofo Michel Foucault, que descreve lugares e espaços que funcionam em condições não hegemônicas. Foucault usa o termo “heterotopia” para descrever espaços que têm múltiplas camadas de significação ou de relações a outros lugares e cuja complexidade não pode ser vista imediatamente. São os espaços das alteridades, que não estão nem aqui nem lá, que são simultaneamente físicos e mentais.

Num segundo momento, o artigo elaborará uma breve contextualização sobre as manifestações globais e brasileiras; sobre estas, destaca as do Ocupa Sampa, em 2011, que antecederam àquilo que acredita ser seu apogeu em 2013. A partir desse contexto, ainda incompreensível, tem-se exemplos pontuais de ativismo que sugerem dele resultar. É o caso das ações de um grupo de ativistas culturais que ocupam um edifício público, desde 2014, na cidade de São Paulo. A partir de então, o referido grupo, Ouvidor63, realiza iniciativas comunitárias, de experimentos voltados à arte e à cultura, e de resistência pela permanência no edifício como local de moradia possível em área central da cidade, com ampla oferta de infraestrutura e serviços urbanos. Essas ações ressignificam a noção de “espaço público” enquanto esfera estatal ao resistir às tentativas de desocupação, da inoperância governamental em lidar com desafios urgentes, por meio do planejamento urbano tradicional.

A partir dessas inconformidades urbanas ao modelo tradicional, grupos como o Ouvidor63 resistem e lutam pelo direito à cidade, sugerindo, inclusive, uma nova forma de planejar, de gerir ou de ver a cidade. Randolph (2008), por exemplo, vê aí o que chama de “planejamento subversivo”, apontando para um planejamento que amplie métodos e técnicas capazes de incrementar uma cidadania insurgente e de resultados pretensamente imediatos. O autor entende que um modo alternativo de planejar reconheceria as contradições entre cidade formal e informal, e trabalharia em nome da expansão de direitos de cidadania. Assim, o artigo pretende ampliar o entendimento desse fenômeno e aferir se as práticas artístico-culturais, coletivo-conviviais, desenvolvidas pelo Ouvidor63, ao longo desses cinco anos, poderão revelar ferramentas alternativas de autogestão, planejamento e cidadania.

Metodologia

Com o intuito de analisar o fenômeno das insurgências urbanas, adotou-se como metodologia a revisão de bibliografia pertinente para a compreensão dessas ocorrências no mundo, em 2011, e no Brasil, em 2013. Para a pesquisa sobre o Ouvidor63, foi importante conhecer o local, contatar ocupantes e entrevistar Alexa Gomes, articuladora, para buscar informações e fontes complementares. Exemplos desse material são os vídeos disponibilizados na internet sobre a ocupação, que relatam as práticas artísticas aí realizadas desde 2014. Destaque deve ser feito ao material postado em mídias sociais produzido por outros coletivos, o que demonstra a constituição de referência do objeto aqui discutido e tomado como exemplo em outros contextos⁴. Por último, tem-se os trabalhos de Ximenes (2015), Sant’Ana (2016) e Daidone (2019), a partir dos registros etnográficos realizados no Ouvidor63.

⁴ Coletivo Cidades afetivas, formado por professores em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Revista brasileira Fórum, cujo foco, há 12 anos, é a divulgação de conteúdos recentes dos movimentos sociais no país; vídeos dos laboratórios de jornalismo das universidades Mackenzie e Universidade de São Paulo-Escola de Comunicação; análise do debate realizado pela Escola das Cidades São Paulo, com a temática Ocupar SP com Cultura; Documentário desenvolvido pela agência espanhola de notícia, com mais de 75 anos de atuação mundial — EFE Brasil; Documentário apresentado pela TV dos Trabalhadores.

Resultados

Os resultados da pesquisa qualitativa alcançaram o entendimento dos conceitos sobre as insurgências urbanas apresentados pelos pesquisadores. A sistematização desses significados integra-se às reflexões sobre os movimentos sociais que se sucederam no mundo e seus reflexos em São Paulo, como OcupaSampa, em 2011, e a retomada dos movimentos nas cidades brasileiras em junho de 2013. Para concretizar a pesquisa, o caso particular apresentado sobre as experiências artísticas e culturais desenvolvidas pelo Ouvidor63 complementou o entendimento sobre práticas insurgentes. O quadro a seguir sintetiza os conceitos, para melhor compreensão em: formatos e ferramentas utilizadas, locais de atuação das práticas, agentes e principais reivindicações.

Conceitos de insurgências urbanas

Quadro 1

Formatos	Ferramentas	Reivindicações	Local	Agentes
Temporário	Agrupamentos de pessoas	Política social Crítica ao status quo	Espaço público	Ativistas cidadãos
Inovador	Internet e redes sociais	Luta pela ética, moral e pelo social	Espaço público	Jovens
Alternativo	Ações criativas e improvisadas e originais Ações culturais	Luta pelo direito à cidade	Periferia	Jovens
Emergencial, horizontal, não hierarquizado	Ações culturais e festivais	Luta contra a cidade tradicional	Espaço público	Coletivos
Autônomo, colaborativo, urbanismo de base	Intervenções imediatas, discussões e ações táticas	Luta anticapitalista	Áreas centrais e periféricas	Cidadão
Táticas colaborativas	Microintervenções urbanas	Luta contra o sistema neoliberal	Cidade	Cidadão comum

Fonte: elaboração própria, 2019.

A primeira coluna apresenta os formatos das insurgências: colaborativos, autônomos, não hierarquizados (sem lideranças) e emergenciais, o que caracteriza a forma alternativa e inovadora dessas práticas. Na segunda coluna, as ferramentas utilizadas são: agrupamentos de pessoas, interação e conectividade geradas pelas ferramentas digitais para a realização de festivais e microintervenções voltadas à arte e à cultura. Na terceira coluna, é possível entender que essas insurgências emergem da resistência de cidadãos

comuns, por direito à cidade, de luta contra o sistema capitalista e a lógica dominante. Os agentes, quinta coluna, são, em sua maioria, grupos de jovens, cidadãos marginalizados, que ocupam os espaços públicos centrais e periféricos da cidade (quarta coluna).

O entendimento dos movimentos sociais globais de 2011, que no Brasil emergiram por meio do OcupaSampa, fortaleceu a compreensão das práticas insurgentes organizadas por jovens e as relações com a cidade. Desde a ocupação do Vale do Anhangabaú, no centro de São Paulo, os coletivos já faziam uso de ferramentas digitais para provocar discussões e transformações culturais, sociais e políticas. O cotidiano vivido nas ruas correspondeu à constituição de uma cidade digital e ativa, e concretizou a construção de espaços colaborativos.

Com a retomada dos movimentos sociais para as ruas das cidades brasileiras em 2013, potencializou-se a força das resistências populares, embora as motivações e disputas apresentassem contextos particulares, fortalecendo as lutas calçadas no urbano e nos debates sobre a produção da cidade contemporânea (Maziviero e Rosa, 2019).

O caso específico do Ouvidor63 concretiza o fenômeno das insurgências, em que os ocupantes, grupos marginalizados, desenvolvem atividades artísticas e culturais, com os objetivos de: transformar o espaço público ocupado, fomentar possibilidades de políticas de ocupação com a intenção de permanência, ativar um novo formato de democratização das relações cidadãs, de viver o cotidiano com criatividade e reafirmação do direito à cidade.

Discussão 1. Sobre os significados de insurgências urbanas

Na busca de definições e entendimentos conceituais sobre insurgências nas áreas urbanas, adotaram-se autores que possuem pesquisas recentes sobre o tema, como: Gohn (2013), Seldin (2015), Miraftab (2016), Lima (2017), Maziviero e Almeida (2017), Sandler (2018) e Maziviero e Rosa (2019).

Miraftab (2016) entende as práticas insurgentes como um tipo diferente de planejamento, que deve ser direcionado ao urbanismo humano, o qual se define pelas práticas e ações coletivas, e o reconhecimento destas poderão romper e criar novos processos de contração das cidades. Assim, a autora define as práticas insurgentes aquelas que não se restringem aos espaços de participação cidadã sancionados pelas autoridades. Os atores inventam novos espaços ou se (re) apropriam de antigos onde podem invocar os seus direitos de cidadania para promover seus interesses contra hegemônicos, denominados de “espaços inventados de ação cidadã”. A fluidez caracteriza as práticas de

cidadania insurgente por meio do entrelaçamento entre inclusão e resistência.

Seldin (2015) define que as insurgências são compreendidas como formas alternativas de apropriação do espaço em busca da afirmação de um ideal, podem ser observadas quando passam a agir contra as lógicas de dominação e produção. Seldin concorda com Sánchez:

Os movimentos que sustentam as insurgências urbanas exprimem aquilo que Sánchez (2010, p. 87) chama de uma “fuga da passividade” ou de “maneiras de viver e [de] reapropriações da cidade afastadas das previsões da ordem urbana promovida pela imagem oficial” (Sánchez, 2010, p. 116). Em outras palavras, trata-se de práticas que exprimem a real criatividade urbana, que nunca poderá ser instrumentalizada, pois implica imprevisto, espontaneidade e originalidade da luta por igualdades e direitos, em especial, o direito à cidade. (2015, p. 84)

Seldin (2008) demonstra, nas pesquisas realizadas junto à favela da Maré, no Rio de

Janeiro, região marginalizada da zona norte da cidade, que núcleos culturais alternativos, formados por jovens, são criados como resistências a processos contemporâneos de exclusão social, étnica, cultural e espacial. As ações culturais combinam a multiplicidade, a experimentação, a autoafirmação e a resistência, formando um conjunto complexo. Tais ações são capazes de promover diversos efeitos: econômicos — geração de renda e valorização da produção local; sociais — contribuição para o crescimento da autoestima individual, para o fortalecimento da identidade e para a reestruturação do tecido social; locais — legitimação da ocupação espacial, definindo territórios e/ou redes culturais, transformando o espaço da comunidade em exercícios de participação cidadã. Esses grupos enxergam, nas ações, a oportunidade de sair de um estado de invisibilidade e afirmar seu lugar e seus direitos à cidade.

Gohn (2011), pesquisadora dos movimentos sociais desde 1970, relata que os anos 2000 são marcados pela busca da justiça social, da valorização da moral e da ética, e pelas

reivindicações diretamente ligadas à vida cotidiana das pessoas. A comunicação passa a ter status de ferramenta principal para a articulação das ações coletivas. Os repertórios utilizados são “antigas” estratégias, como marchas e ocupações, porém acrescidos de novas ferramentas de atuação, como as redes sociais, com o predomínio das encenações, dos dramas e das representações visuais na busca pela atenção da grande mídia. Os fatos sociais passam a ser divulgados de forma instantânea, e os jovens continuam como principais atores, embora não sendo os únicos. A pesquisadora destaca alguns pontos comuns entre esses movimentos, como, por exemplo, o uso do espaço público, tais como praças, parques e ruas, o uso da internet como meio de organização, de convocatória e de difusão dos fatos, a predominância de militantes jovens, a forte presença dos ideais anárquicos, a menor presença dos partidos políticos nos momentos iniciais e a forte repressão policial aos movimentos. Os organizadores são, em geral, pessoas pouco conhecidas e quase sempre de caráter pacífico. Para a autora, “a

capacidade de inovar e criar sobre o fato, do momento, é outra característica dos participantes, fortalecida pelo domínio dos meios de comunicação” (2013, p. 43). Outra característica apontada por Gohn (2013) é o papel de artistas e intelectuais como apoiadores dos movimentos sociais atuais.

A cidade insurgente ou cidade do dissenso é denominada, por Lima (2017), como crítica, antítese à “cidade consensual”, aquela vinculada predominantemente aos governos, às empresas e às instituições, que se refere à lógica de projeto e planejamento restritiva, centralizadora e associada, sobretudo, ao capital financeiro e imobiliário. Lima (2017) utiliza o termo “dissenso”, cunhado por Rancière (1996), para acentuar a diferença e para operar com antagonismos sociais e variações culturais. Em síntese, Lima (2017) define as insurgências como ativismos urbanos, lutas que emergem das contradições na cidade, conduzidas por coletividades específicas, cujos militantes elegem os espaços públicos como o lugar da

disputa, colocando em prática ações de caráter cultural e, eventualmente, festivo.

Para Maziviero e Rosa, as práticas urbanas insurgentes ou ações colaborativas se estabelecem de forma transversal às práticas de planejamento urbano tradicional.

[...] entende-se as intervenções no espaço urbano que tomam o cidadão como elemento central na construção autônoma do urbano a partir do interesse coletivo e das práticas cotidianas, nas muitas formas em que são praticadas. (2019, p. 1)

São microintervenções urbanas propositivas promovidas por coletivos, capazes de representar as demandas e as urgências para os problemas cotidianos, tendo como centralidade o cidadão (Rosa, 2011). Essas ações insurgentes (Maziviero e Almeida, 2017) reagem ao lento processo de construção da cidade convencional, pois trabalham a partir da urgência do real com abordagens ágeis e baratas, mas que podem resultar em transformações em longo prazo ou políticas públicas de maior abrangência.

Sandler (2018) fortalece os conceitos anteriores e denomina essas insurgências de “novos urbanismos de base”, que operam a partir de intervenções imediatas, ações que se integram às preexistentes, propondo ações locais com limites determinados, em áreas centrais e periféricas das cidades. A autora analisa essas ações como formas participativas e solidárias, plenas de saberes interdisciplinares.

A partir da compreensão desses conceitos apresentados pelos autores acima relacionados, é importante ressaltar a criação de vidas autônomas, de um formato de viver que difere do padrão tradicional, a capacidade inovadora que emerge desses grupos e que poderá ser capaz de implementar uma nova ordem social, por meio de práticas cotidianas originais em um processo contínuo de insurgências. Sabe-se que, diante do processo político atual, o direito à cidade fica à mercê “de uma pequena elite política e econômica com condições de moldar a cidade cada vez mais segundo suas necessidades particulares e seus mais profundos

desejos” (Harvey, 2014, p. 63). Essas ações insurgentes, portanto, desafiam o ordenamento do mundo ao pensá-lo pelo lado do avesso, através de táticas de inversão que poderão reconstruir o cotidiano de comunidades vulneráveis.

Discussão 2 — Manifestações globais (2011) e brasileiras (2013)

As manifestações sociais como a Primavera Árabe, o Occupy Wall Street, os Indignados da Espanha, entre outras que tomaram as ruas e praças do mundo árabe e do mundo atlântico, em 2011, são fruto da ousadia dos cidadãos que decidiram dizer “não” à especulação imobiliária, à injustiça social, ao desrespeito aos direitos fundamentais e, sobretudo, a um sistema que privilegia o capital em detrimento do humano. Num ato de resistência contra as injustiças sociais, vozes urbanas ecoaram em diferentes cidades para explicar que a população não aceita a opressão. Diferentemente de manifestações anteriores com demandas similares, tais explicitações chamaram a atenção por se replicarem em nível global,

pela escala, pela convergência temporal e temática, mas, sobretudo, pela dependência de mídias sociais, pela aparente não centralidade, não articulação com grupos políticos consolidados.

Segundo Tonucci (2017), o novo ciclo de lutas e levantes envolveu igualmente revoltas violentas contra regimes políticos vistos como despóticos, e se contextualizou em cenários políticos mais democráticos; nesse caso, as vozes eram dirigidas contra o desemprego, contra a privatização de serviços e espaços públicos e contra o poder financeiro. Com o aprofundamento da crise global, desde 2008, essas rebeliões tiveram como horizonte comum a busca por uma democracia real.

Hardt e Negri consideram que essas lutas foram singulares, enraizadas em condições locais específicas, mas dialogaram entre si e compartilharam estratégias da ocupação de um determinado espaço público, se organizaram sob formas multitudinárias, em rede, sem lideranças e valeram-se de mecanismos de democracia direta.

[...] lutas pelo comum, no sentido de que contestam as injustiças do neoliberalismo e, em última análise, a regra da propriedade privada. Isso, porém, não as torna socialistas. Na realidade, vemos muito pouco dos tradicionais movimentos socialistas nesse ciclo de lutas. Além disso, assim como as lutas pelo comum contestam a regra da propriedade, igualmente se opõem à regra da propriedade pública e ao controle do Estado. (2014, p. 15)

Do mesmo modo, Žižek (2013) reafirma que o que unifica tantos protestos em sua multiplicidade é todas as reações contra as facetas da globalização capitalista. Nesse contexto de crítica a princípios ao neoliberalismo, de observação de recursos pessoais diminuídos, derivados do mercado de trabalho, a determinação neoliberal de transferir toda a responsabilidade do bem-estar de volta ao indivíduo tem efeitos duplamente prejudiciais. Harvey confirma esse pensamento:

O processo de neoliberalização, no entanto, envolveu muita “destruição criativa”, não somente dos antigos poderes e estruturas

institucionais [...], mas também das divisões do trabalho, das relações sociais, da promoção do bem-estar social, das combinações de tecnologias, dos modos de vida e de pensamento, das atividades reprodutivas, das formas de ligação a terra e dos hábitos do coração. (2005, p. 2)

Holston (2013) esclarece que esses movimentos sociais urbanos, que estão em processo na última década, têm o potencial de contestar os aspectos disjuntivos da democracia, criando condições para a consolidação de um modelo capaz de diminuir as desigualdades e injustiças históricas. Novos atores políticos surgem em prol dos direitos humanos, expandindo a luta pela cidadania democrática calcada em princípios igualitários.

[...] A interseção entre (1) “fazer a cidade acontecer” (*city making*), (2) “ocupar a cidade”

(*city-occupying*) e (3) “reivindicar direitos” (*rights claiming*) gerou movimentos por novas formulações de cidadania que eu chamo de insurgentes, as quais, simultaneamente, demonstram e fazem valer novas formas de democracia direta. (Holston, 2013 p. 192)

De forma complementar, Miraftab (2016) observa que as práticas dos movimentos sociais almejam alcançar mais do que as necessidades individuais: a meta é a inclusão liberal. Esses movimentos frequentemente se movem entre aqueles espaços deixados pelo sistema, o que gera uma infrapolítica. Tal resultado seria, então, uma política contra a política tradicional, uma política de não política (Robins, 1994).

Para ilustrar esse movimento social no Brasil, em 2011⁵, o Ocupa Sampa marcou a inauguração de novas formas de ação, de relação com a cidade, de sociabilidade

5. A situação econômica, política e social, nesse ano, apontava no sentido contrário; o país passava por uma de suas melhores fases econômicas e política, mas várias manifestações sociais revelavam que, por baixo da política oficial, a insatisfação popular já apontava a precariedade dos serviços públicos, o desamparo social e o esgotamento das formas de representatividade política (Oliveira, 2014).

e de articulação entre diversos movimentos sociais, políticos e culturais que agregam os protagonismos juvenis, segundo Oliveira (2014). Destacou-se a utilização da cultura digital e das redes sociais on-line para a visibilização e construção do movimento. Em outubro, em meio da onda de manifestações globais, os jovens brasileiros receberam, via Facebook e Twitter, mensagens que vieram dos Estados Unidos e da Espanha que convocavam a todos para a mobilização mundial dos que se sentiam desconfortáveis com a situação econômica, política e social de seus países. Segundo Oliveira (2014), os jovens ocupantes estavam equipados de ferramentas tecnológicas e promoveram, no espaço público, inúmeros eventos educativos e festivos, assembleias abertas, oficinas de arte, sendo a maioria exibidas on-line e ao vivo. O Movimento Passe Livre (MPL) estava na base de emergência do Ocupa Sampa; um movimento juvenil nacional, descentralizado e encabeçado por um grupo de estudantes universitários moradores das periferias paulistanas. Para eles, a luta de reapropriação do espaço urbano passa pela

questão do transporte público, que não atinge apenas os estudantes e trabalhadores, mas toda a cidade (Oliveira, 2014).

Esses mesmos jovens que protagonizaram o OcupaSampa tomaram conta das manifestações em 2013, no Brasil. Gohn (2014) descreve que, nesse período, milhares de pessoas foram às ruas não só de São Paulo, mas também de 12 capitais brasileiras e de diversas outras cidades de médio porte, em um protesto iniciado contra o aumento das passagens de ônibus municipais, mas que, depois, se transmutou em outras reivindicações. Junho emergiu como um dispositivo que quebrou o relato político e social prévio sem destruí-lo completamente. No bojo dessas revoltas, surgiram não somente novas formas de luta, novas táticas de insurgência, mas também novas tecnologias de repressão. “Mobilizar passou a ser sinônimo de arregimentar e organizar a população para participar de programas e projetos sociais” (Gohn, 2013, p. 63). Os movimentos apresentaram valores, princípios e formas de organização distintas de outros movimentos

sociais, a exemplo dos sindicais, dos populares (urbanos e rurais), assim como diferiram dos movimentos identitários (mulheres, quilombolas, indígenas etc.). Em síntese, a maioria das lutas contemporâneas se deu no âmbito dos direitos à cidade (Gohn, 2014). Foi um momento de reencontro da política com as ruas, que imediatamente se conectou com outros territórios vulneráveis, com as ocupações de diferentes territorializações. Para a política de cima, foi uma não história, mas, para a infrapolítica, os invisíveis se tornaram visíveis. No Brasil, esses movimentos constituíram um reflexo de algo maior com aquilo que ocorrera no mundo em 2011, pois evidenciaram também questões urbanas específicas de cada região⁶.

Essas manifestações públicas fortaleceram o surgimento de coletivos, formas associativas que se apropriam da cultura *maker*, “faça você mesmo”, que objetivam uma produção colaborativa e criativa, com atitude crítica e autônoma, com o intuito de transformar a realidade existente (Gershenfeld, 2012). Esses grupos atuam dentro da perspectiva *hacker*, ao agirem sobre os mecanismos de gerenciamento protocolares e reforçarem a necessidade da construção de novos saberes (Silveira, 2010). As observações desses dois autores confirmariam, por dedução, o claro vínculo entre o Ouvidor63 com as manifestações de dimensão urbana e mesmo nacional que ocorreram no mundo em 2011 e, no Brasil, em 2013, e especificamente na cidade de São Paulo.

⁶ Movimento Ocupa Estelita, em Recife, Pernambuco (grupos lutam para manter um marco histórico no cais da cidade); Resiste Isidoro, em Belo Horizonte, Minas Gerais (grupo de ativistas e artistas que organizam eventos com shows, poesias, oficinas de arte para apoiar moradores das ocupações na região do Isidoro); Ocupa Cais Mauá de Porto Alegre, Rio Grande do Sul (grupos de gaúchos questionam a proposta de revitalização da área e lutam pela manutenção do patrimônio histórico da cidade).

Lima (2017) descreve que São Paulo é a cidade mais ativista do país. As manifestações aconteceram em vários locais e superaram qualquer possibilidade de controle, o que transformou a grande metrópole em um espaço de experiências sociais autônomas. Outras tipologias de movimentos e coletivos que ocuparam os espaços públicos da cidade e se destacaram pelas propostas de soluções e métodos voltados à produção cultural e artística foram: o Movimento Baixo Centro, Assalto Cultura, A Batata Precisa de Você, Casa Latina, Casa Amarela e o próprio Ouvidor63, objeto deste artigo.

Os grupos de artistas que disputam espaço na cena política da cidade muitas vezes o fazem a partir do coletivismo e utilizam a arte como estratégia de experimentação estética e simbólica. Cidade e arte tornam-se uma política da vida. A arte engajada se torna política a despeito de seus atributos estéticos e escolhas técnicas. Junto com arte e ativismo, o uso de tecnologia e das

novas mídias se faz importante na definição das articulações, como instrumento de organização, mas também como aprendizado. Segundo Mazetti (2008), os coletivos de arte e ativismo atuantes no país dedicam-se a uma verdadeira infinidade de práticas culturais: alguns desenvolvem trabalhos de intervenção urbana, na tentativa de levar a arte para o dia a dia e problematizar a privatização do espaço público; outros se voltam para expressões midiáticas e semióticas, com performances teatrais e circenses ou promovem instalações, festivais e festas, oficinas e encontros, semelhantes aos *squatters* europeus e ao caso do Ouvidor63.

A seguir, o artigo apresentará o estudo de caso do Ouvidor63, com o objetivo de ampliar a compreensão desse fenômeno.

Discussão 3. Ocupação artístico-cultural — Ouvidor63

Os movimentos de ocupações de espaços públicos ou privados, como praças, ruas e

edifícios abandonados, em forma de festivais hibridamente⁷ artísticos ganharam força e visibilidade dentro do panorama cultural da cidade de São Paulo. Tal visibilidade tem garantido, por exemplo, a atenção da população em geral para temas de grupos minoritários, de problemas sobre uso, apropriação e carências, a partir de novos instrumentos de explicitação e independentemente de aderências políticas ou partidárias. Desde 2009, no panorama paulistano, surgiu um coletivo artístico denominado “VoodooHop”, o qual muito contribuiu para a tomada das ruas a partir de uma estética artística muito presente nos movimentos de ocupação cultural, segundo Ximenes (2015). Faz parte de suas expressões a arte performática, videoarte,

instalações, festivais, música voltadas a um público hipster⁸. Essa mesma estética caracteriza o Ouvidor63, edifício localizado na Rua do Ouvidor, n.º 63, centro histórico de São Paulo.

A história da ocupação do edifício inicia-se a partir da sua construção na década de 1940 e da sua desapropriação em 1950, pelo governo do Estado, sendo então ocupado por diversos órgãos estaduais até 1990, ficando sem uso por sete anos. A primeira ocupação aconteceu no final de 1997, quando 650 pessoas pertencentes ao Movimento de Moradia do Centro ocuparam o imóvel, com o objetivo de pressionar o governo junto em prol de implementação de uma política habitacional no centro

⁷ Há muitas artes que são híbridas pela própria natureza: teatro, ópera, performance são as mais evidentes. Híbridas, nesse contexto, significa linguagens e meios que se misturam, que compõem um todo mesclado e interconectado de sistemas de signos que se juntam para formar uma sintaxe integrada (Santaella, 2003).

⁸ “Hipster” é uma palavra inglesa usada para descrever um grupo de pessoas com estilo próprio e que determinam tendências alternativas. Gostam de contrariar as convenções sociais, procuram resgatar as culturas populares locais. São contra aquilo que é descrito em inglês como *mainstream*, palavra que descreve costumes, tendências e modas mais populares.

da cidade (Teixeira, Comaru, Cymbalista e Sutti, 2005). Os moradores permaneceram no prédio durante oito anos, de dezembro de 1997 até 2005, mesmo conhecendo a liminar de reintegração de posse, solicitada pela Procuradoria-Geral do Estado. Passado um ano, esses mesmos moradores participaram de um projeto integrado e participativo de requalificação do espaço, desenvolvido por técnicos da Universidade de São Paulo (USP), com o objetivo de permanecerem no local. Infelizmente, as negociações de implantação do projeto não foram bem-sucedidas, e o único ganho institucional foi a demarcação do prédio como Zona de Interesse Social, no Plano Diretor Estratégico do Município de 2001 (Teixeira *et al.*, 2005). Em 2005, todas as ocupações dos movimentos de moradia organizados do centro de São Paulo ficaram novamente ameaçadas, por liminares de reintegração de posse. Teixeira *et al.* (2005) destacam sobre a pouca incidência

do governo federal nos conflitos do centro histórico e a falta de um modelo de desenvolvimento que incorporasse o direito à cidade, não apenas no plano das intenções, mas com ações e recursos públicos. A omissão do Estado reforçou o projeto de expulsão das classes populares do centro e de “limpeza social” operado pela gestão municipal da época. O edifício, então vago, novamente foi concedido à Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, em 2007, apresentando uma situação de absoluto abandono durante nove anos.

O prédio foi ocupado novamente, em 2014, por um grupo de “multiartistas”, o coletivo “AndróidAndrógenos”, provenientes da cidade de Porto Alegre, do estado do Rio Grande do Sul, que procuravam espaço para produzir arte e cultura. Para alcançar os objetivos pretendidos, o coletivo publicou o projeto de ocupação em redes sociais,

iniciando a divulgação e a mobilização dos artistas independentes no Estúdio Lâmina⁹. No dia 1º de maio, cerca de 80 artistas ocuparam o edifício; dez dias depois, realizaram o Festival de Revitalização Holística do Centro. No evento de abertura, várias exposições, saraus poéticos e bandas musicais ocuparam o espaço público. A partir das falas encontradas no vídeo desenvolvido pela revista *Fórum* (2014), o coletivo tinha o desejo de realizar uma revitalização criativa e artística no edifício; o espaço deveria possuir áreas públicas, com oficinas e *workshops*, sendo uma contrapartida para a cidade. Hoje, o Ouvidor63 funciona como espaço de produção e intercâmbio de conhecimento aberto à comunidade. Vários coletivos desenvolvem atividades desde programas de residência artística até ações efêmeras. Na primeira fase da ocupação, em 2014, o coletivo era formado de artistas em

busca de um local onde pudessem produzir arte (Daidone, 2017); depois, começaram a chegar pessoas de outras realidades sociais, atraídos pela possibilidade de moradia. A mistura de experiências heterogêneas transformou o Ouvidor63 em um espaço de fomento à arte e de vivência social. A partir de relatos dos próprios ocupantes, Sant’Ana (2016) descreve que o perfil do jovem artista que era predominante no início foi alterando durante os anos. O ingresso de diversas pessoas sem nenhum tipo de articulação com algum coletivo passou a ser maior, cada um com sua própria história de vida. Diante do caráter individualista dos moradores, outra característica da ocupação é viver individualmente no coletivo.

Dentro do Ouvidor63, estão organizados outros coletivos que se formam a partir de interesses comuns. A comunidade atual

⁹ O Estúdio Lâmina é um espaço de arte polimorfa e invenção em arte contemporânea abrigado no quarto andar de um prédio construído na década de 1940, na avenida São João, no centro histórico de São Paulo. Inaugurado em 2011 como casa-galeria, estúdio de criação e residência artística, o Lâmina nasce com a proposta de ser um espaço de cultura independente para estimular a pesquisa em artes e divulgar o trabalho de novos artistas da cena contemporânea, criando um ambiente permanente de troca entre artes visuais, música, performance, dança, circo, cinema e poesia.

(aproximadamente 100 pessoas) é formada por atores diversos, sendo necessária a organização de assembleias semanais, que fortalecem a interlocução entre os artistas, definindo regras de convivências, criando seus próprios protocolos, calibrando as ações e compartilhando projetos e ideias. Assim, a convivência coletiva na prática apresenta complexidades de difícil encaminhamento e que geram constantes fragilidades de relação social e do próprio movimento, como vivenciou Daidone (2017). Sant’Ana (2016) acompanhou algumas assembleias que trataram de pautas trazidas tanto por moradores como por agentes externos¹⁰; nessas reuniões, são discutidas questões gerais da organização e funcionamento do edifício. Esse é um espaço deliberativo no qual as pessoas vêm para tratar de problemas e de viabilizar maneiras de solucioná-los, como: 1) manutenção das instalações físicas e estruturais do edifício, 2) conflitos internos, como casos de violência, uso de drogas, álcool,

assédio e gênero, 3) novos moradores, 4) realização e promoção de eventos, 5) questões de reintegração de posse, entre outros. A busca pela autogestão é um caminho para a sobrevivência da ocupação, entretanto a construção de base para a proposição de um modelo como esse é um processo educacional complexo e político.

Os ocupantes procuram refúgio às normas, às expectativas da sociedade padronizada, eles buscam praticar relações sociais com outros significados. Segundo a fala de um residente, “ser uma ocupação é político em si mesmo, se declarar um espaço autônomo não é suficiente para estar livre de uma série de padrões sociais”. A luta e a reivindicação dos artistas/moradores por novas formas de organização da vida social apresentam-se como um meio para que a política seja possível enquanto prática coletiva. Outro ocupante relata que “o Centro Cultural Ouvidor63 é a contrapartida e retorno à

¹⁰ Agentes de saúde, artistas que querem realizar parcerias, novos moradores, estudantes que buscam fazer trabalhos sobre a ocupação, jornalistas etc.

sociedade, por meio de uma alternativa gratuita de vivência artística”. O engajamento da arte torna-se instrumento de aprendizado entre os ocupantes.

A comunidade organizou os 13 andares do edifício, de acordo com o fazer comum dos coletivos, mas reforçam, em assembleias, que os usos dos espaços são flexíveis e sempre

poderão ocorrer rearranjos para melhorar a vivência. A efemeridade e autonomia desses espaços são o que os faz emergir como lugares fora do controle do Estado e das instituições privadas. A partir das necessidades comuns, os andares foram constituídos de forma aleatória, como apresentado no quadro 2.

Atividades desenvolvidas nos andares do Ouvidor63.

Quadro 2

13° ANDAR: Terraço — horta coletiva
12° ANDAR: Projeto Recicle e o Projeto de Estudos Libertários (temas relacionados ao direito à cidade e à descolonização)
11° ANDAR: Moradias
10° ANDAR: Moradias
9° ANDAR: Coletivo de mulheres Luta pela Igualdade de Gênero e projeto para as crianças
8° ANDAR: Saraus e exposições
7° ANDAR: Ateliê de xilogravura e tatuagem, laboratório Ouvidor: produção de material para comunicação e campanhas de doação
6° ANDAR: Arte circense, onde vivem os artistas de rua e de países da América Latina
5° ANDAR: Exibição de filmes

4° ANDAR: Moda e serigrafia
3° ANDAR: Estúdios de música
2° ANDAR: Biblioteca e uma cozinha coletiva
1° ANDAR: Oficinas para o corpo: dança, yoga, alongamento
NÍVEL DA RUA: Café e venda de produtos artísticos
1° SUBSOLO: Teatro e brechó: espaço aberto à rua
2° SUBSOLO: Porão das artes e pista de skate

Fonte: elaboração própria, 2019.

O acesso para os andares se faz por meio de uma escada caracol que se encontra com as áreas comuns: públicas e semipúblicas (cor rosa e cinza claro) de cada pavimento. Para Rosa (2011), a auto-organização dos moradores caracteriza-se como prática urbana criativa, em que se transformam os espaços abandonados em coexistência, em espaços abertos à ação coletiva.

A alternância de moradores promove modificações espaciais constantes, segundo a residente do Ouvidor63 Alexa Gomes (2019)¹¹. A dinâmica e rotatividade dos residentes na ocupação — artistas, andarilhos, viajantes, mochileiros — dificultam a realização de atividades que apresentem uma constância ou regularidade definida, pois cada um se relaciona de uma forma distinta com o Ouvidor63. Essa

¹¹ Para se tornar novo morador, é preciso passar, pelo menos, 30 dias como hóspede de um artista que já é morador; depois, submeter o projeto artístico para a assembleia-geral (Gomes, 2019).

variedade de relações que os indivíduos têm com o próprio espaço, como moradia, como acomodação temporária, como troca de experiências, como arte e lazer, acarreta diferentes sentidos de pertencimento e responsabilidades, o que dificulta a compreensão da necessidade de cuidado e respeito pelo espaço coletivo.

Segundo Sant’Ana (2016), a superlotação de alguns andares, a insalubridade de outros, as instalações elétricas e hidráulicas precárias, a ineficiente acessibilidade e a insegurança dificultam as inter-relações. A participação dos residentes nos espaços deliberativos é uma maneira de compreender as necessidades de cuidar da manutenção do edifício, de cuidar das necessidades individuais e de construção da identidade do centro cultural. Daidone (2017), durante sua pesquisa, observou que, para alguns residentes, o Ouvidor63 é uma escola, onde é possível desvincular do sistema capitalista e aprender a sustentar com autonomia. Um espaço de aprendizado, sobre como viver de forma alternativa. Estar no Ouvidor63

é experimentar uma vida mais libertária; é viver em outro movimento, diferente da cidade formal.

Com relação à autonomia, os coletivos criaram o projeto Recicle, que consiste em aproveitar alimentos das feiras, sendo liberados gratuitamente pelos feirantes. Os alimentos, que seriam descartados, também são solicitados aos restaurantes do bairro. Nesse sentido, o dinheiro não se apresenta como elemento fundamental à sobrevivência. O projeto Recicle também é uma forma de interação com o entorno, pois representa um momento em que os artistas relatam o que é o Ouvidor63, para sensibilizar os proprietários dos restaurantes e os feirantes. Durante esse momento, a residente Alexa Gomes (2019) explica que tem pessoas que compreendem o projeto e outros têm rejeição a ele, por entenderem que as pessoas da ocupação não trabalham e são vagabundos. A ocupação também utiliza de doações como uma estratégia para conseguir materiais necessários para a reforma e manutenção dos espaços do edifício e criam diferentes campanhas para a arrecadação de dinheiro, por meio

de ações artísticas na rua (circo e teatro) e vendas de roupas. O dinheiro arrecadado é revertido em melhorias para a ocupação. Os residentes permitem três formas de buscar recursos, de acordo com as pesquisas levantadas por Sant'Ana (2016): 1) arrecadação interna entre os moradores; 2) arrecadação a partir de eventos para o público externo; 3) doações.

Os ocupantes realizam eventos artísticos nas áreas internas e externas do edifício, como outra forma de arrecadar recursos, além de gerar visibilidade e aderência com a sociedade e com os gestores públicos. Em 2016 e 2018, realizaram a 1ª e 2ª Bienal de Arte, que ocorreram na mesma semana da Bienal Internacional de Arte de São Paulo. A

ideia foi mostrar novas formas de arte que abordassem a contracultura a partir de diversos gêneros, priorizando a construção de subjetividades mediante um processo cooperativo entre atores internos e externos à ocupação e a áreas de conhecimento. Em 2019, quando o Ouvidor63 completou cinco anos, os artistas realizaram o Festival Ouvidor63Resiste, no mês de março, com o objetivo de angariar fundo para executar as obras de segurança e acessibilidade no edifício, tentar manter a ocupação e lutar pela reintegração da posse. Várias práticas artísticas como oficinas, saraus, músicas, performances foram realizadas no edifício durante três dias; mais de 5.000 pessoas participaram do festival.

Conclusões

Essas ações culturais, em número reduzido se comparadas à outras práticas urbanas informais, são consideradas insurgentes na Grande São Paulo, carregam o sentido de sociabilidade, relações sociais emancipatórias, de modo mais forte que outras possíveis lutas urbanas. Tal distinção teria, na sua base, a promoção

e vivência de encontros entre as pessoas, para compartilhar ideias e produções artísticas. Contudo, com aproximadamente 100 ocupantes e sem representantes em qualquer nível de *establishment* urbano, social, político ou econômico, o Ouvidor63 registra um relativo sucesso de permanência no local e uma forte inserção na mídia e em núcleos sociais simpatizantes, como universidades, classes artísticas e movimentos de minorias. O Ouvidor63 é uma resistência à cidade desi-

gual, uma força que luta pelo direito à cidade, por uma política feita através de mudanças do cotidiano, de uma forma diferente de pensar e estar no mundo. É importante compreender esse fenômeno a partir da ótica do comum urbano, pois as práticas e relações informais de cooperação e solidariedade realizadas no dia a dia seriam uma prova de que a política pode ser transformada por meio da verdadeira participação popular, na busca de soluções inovadoras para as cidades.

Referências

- Boaventura, S. S. (2004). Nuestra América: reinventando un paradigma. *Casa de las Américas*, 237, 7-25.
- Daidone, L. O. (2017). *A experiência da ocupação artística Ouvidor 63: Desafios e possibilidades para um projeto de cidade aberta e comum*, São Paulo [monografia, Escola de Administração de Empresa, Fundação Getúlio Vargas de São Paulo].
- Daidone, L. O. (2019). *A cidade e comum: experiência da ocupação artística Ouvidor 63*. Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura — Encult, Salvador, Brasil. Maior evento internacional de cultura realizado no Brasil. De 2005 a 2015 foram apresentados mais de 2,7 mil trabalhos

- em diferentes eixos temáticos por pesquisadores interessando em cultura e 120 livros foram lançados.
- Foucault, M. (2013). De espaços outros. Estudos avançados, 27(79), 113-122. Recuperado de <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/68705>
- Gershenfeld, N. (2012). How to Make Almost Anything: The Digital Fabrication Revolution. *Foreign Affairs* (91), 43-57.
- Gohn, M. G. (2011). Os movimentos sociais na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Educação*, 16(47), 336-361.
- Gohn, M. G. (2013). *Sociologia dos movimentos sociais*. Ed. Cortez.
- Gohn, M. G. (2014). A sociedade brasileira em movimento: vozes das ruas e ecos políticos e sociais. *Caderno CRH*, 7(71), 431-441.
- Gomes, A. (2019). [EUYO Investigo] (2019, 28 de abril). *São Paulo: da periferia ao centro*. O Ouvidor 63 [vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=nqvRM5gWvJU>
- Gottdiener, M. (1997). *A produção social do espaço urbano* (2ª ed.). Edusp.
- Hardt, M. e Negri, A. (2014). *Declaração — isto não é um manifesto*. n-1 Edições.
- Harvey, D. (2005). *O Neoliberalismo, história e implicações*. Editora Loyola.
- Harvey, D. (2014). *Cidades Rebeldes. Do direito à cidade à revolução urbana*. Martins Fontes.
- Holston, J. (2013). *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. Companhia das Letras.
- Holston, J. (2016). Rebeliões Metropolitanas e Planejamento Insurgente no Século XXI. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos*, 18(2), 191-204. http://moradiacentral.org.br/biblioteca/conflitos_mor_centro.pdf
- Lima, C. H. M. (2017). *Cidade consensual, cidade insurgente: notas sobre o ativismo urbano no centro de São Paulo*. Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional — Enanpur, São Paulo, Brasil.
- Mazetti, H. M. (2008). *Ativismo de mídia: arte, política e tecnologias digitais* [dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro]. SiBI - UFRJ

- Maziviero, M. C. e Almeida, E. (2017). *Urbanismo Insurgente: ações recentes de coletivos urbanos resignificando o espaço público na cidade de São Paulo*. Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional — Enanpur, São Paulo, Brasil.
- Maziviero, M. C. e Rosa, M. L. (2019). *Prática Insurgente: Ferramenta para ampliação do processo tradicional de planejamento urbano*. Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional — Enanpur, Natal, Brasil.
- Miraftab, F. (2016). Insurgência, Planejamento e a Perspectiva de um Urbanismo Humano. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 18(3), 363-377.
- Oliveira, R. C. A. (2014). *Cibercultura, apropriação do espaço público e os usos da cultura digital: o caso do Ocupa Sampa, os Indignados de São Paulo*. 38º Encontro Anual da Anpocs — Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Caxambu, Brasil.
- Rancière, J. (1996). *O desentendimento: política e filosofia*. Editora 34.
- Randolph, R. (2008). *A nova perspectiva do planejamento subversivo e suas (possíveis) implicações para formação do planejador urbano e regional — o caso brasileiro*. Colóquio Internacional de Geocrítica, Barcelona, Espanha.
- Revista Fórum. (2014). Artistas ocupam prédio abandonado em São Paulo. <https://revistaforum.com.br/noticias/artistas-ocupam-predio-abandonado-em-sao-paulo/?nonamp=1>
- Robins, K. (1994). *Race Rebels: Culture, Politics, and the Black Working Class*. Free Press.
- Rosa, M. L. (2011). *Microplanejamento — Práticas Urbanas Criativas*. Cultura.
- Sánchez, F. (2010). *A Reinvenção das Cidades para um Mercado Mundial* (2ª ed.). Argos.
- Sandler, D. (2018). A cultura como urbanismo, ou a dimensão territorial da cultura. *Revista Arquitetura e Urbanismo*, 23, 95-116. <https://www.usjt.br/arq.urb/numero-23/6-daniela-sandler.pdf>

Sant'ana, M. A. (2016). *Ouvidor63 do microcosmo ao macrocosmos: Um reflexo* [trabalho final de graduação, Faculdade Mackenzie, São Paulo]. Biblioteca George Alexander.

Santaella, L. (2003). Das culturas das mídias à cibercultura: o advento do pós-humano. *Revista FAMECOS*, 22, 23-32.

Seldin, C. (2008). As ações culturais e o espaço urbano: o caso do Complexo da Maré no Rio de Janeiro [dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro].

Seldin, C. (2015). Práticas culturais como insurgências urbanas: o caso do SquatKunsthautacheles em Berlim. *Revista Estudos Urbanos e Regionais*, 17(3), 68-65.

Silveira, S. A. (2010). Ciberativismo, cultura hacker e o individualismo colaborativo. *Revista USP*, 86, 28-39.

Teixeira, A. C. C., Comaru, F. A., Cymbalista, R. e Sutti, W. (2005). *Estudo de Caso: Conflitos em torno do direito à moradia na região central de São Paulo* [relatório do Projeto, Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade].

Tonucci, J. B. M. (2017). *Comum Urbano: A cidade além do público e do privado* [tese de doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte]. RI - UFMG

Ximenes, C. T. (2015). *Desvios Urbanos: Um Olhar sobre as ocupações artísticas da cidade de São Paulo* [trabalho de conclusão de curso de especialização, Universidade de São Paulo, Centro de Estudos Latino-Americanos sobre Cultura e Comunicação, São Paulo].

Žižek, S. (2013). Problemas no Paraíso. Em E. Maricato et al. *Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil* (pp. 101-108). Boitempo; Carta Maior.

Bibliografia

Barros, M. (2019, 26 de março). Artistas fazem festival em ocupação para tentar evitar reintegração de posse no Centro de SP. G1 – São Paulo. Recuperado em agosto de 2019, de <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/03/26/artistas-fazem-festival-em-ocupacao-para-tentar-evitar-reintegracao-de-posse-no-centro-de-sp.ghtml>

Cidades Afetivas. (2019, 18 de março). Desobedecer e ocupar para conviver: Centro Cultural Ouvidor 63 [Arquivo de vídeo]. Recuperado em agosto de 2019, de <https://www.youtube.com/watch?v=vN-0tHY6x5k8>

Coletivo Rua 7. (2015, 11 de novembro). Projeto Ouvidor63 na XII Semana Viver Metrópole [Arquivo de vídeo]. Recuperado em agosto de 2019, de <https://www.youtube.com/watch?v=5lUEaotZEZo>

EFE Brasil. (2016, 19 de dezembro). Ouvidor 63, ocupação e arte no coração de São Paulo [Arquivo de vídeo]. Recuperado em agosto de 2019, de <https://www.youtube.com/watch?v=ch7KTt8LdI8>

Escola da cidade. (2018, 13 de setembro). OCUPA SP – Ocupar com Cultura [Arquivo de vídeo]. Recuperado em agosto de 2019, de <https://www.youtube.com/watch?v=UuL-FAD1RMh8>

IptvUSP. (2011, 16 de fevereiro). Rua do Ouvidor, 63, Projeto Profissionais da Cidade/UNESCO [Arquivo de vídeo]. Recuperado em agosto de 2019, de <http://iptv.usp.br/portal/transmiss%C3%A3o/video.action?idItem=9192>

Jabur, L., y Gasperin, M. [Fala Universidades] (2017, 6 de julho). Conheça a Ocupação Ouvidor 63 [Arquivo de vídeo]. Recuperado em agosto de 2019, de <https://www.facebook.com/watch/?v=1470051709724184>

Lcreme.com. (2014, 1 de maio). Ouvidor 63 [Arquivo de vídeo]. Recuperado em agosto de 2019, de <https://vimeo.com/93560021>

Mello, T., Mazieiro, A., yCaje, S. [nncasting1] (2014, 2 de maio). Ocupa São Paulo [Arquivo de vídeo]. Recuperado em agosto de 2019, de https://www.youtube.com/watch?time_continue=6yv=tN4ylMO577Q

Rede TVT. (2017, 9 de novembro). Olhar TVT: Em situação de arte – Ocupação Ouvidor63 [Arquivo de vídeo]. Recuperado em agosto de 2019, de <https://www.youtube.com/watch?v=4pBJxfAm14>



ARTÍCULOS

POBLACIÓN Y BIENESTAR

Caracterización de la población ciclista de la ciudad de Popayán

Characterization of the cycling population of the Popayan

Claudia Liceth Fajardo-Hoyos¹

Universidad del Valle. ORMET. Universidad del Cauca. Popayán (Colombia)

Laura Catalina Muñoz-Pabón²

Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca. Centro de Estudios Urbanos. Popayán (Colombia)

Daniel Antonio León-Blanco³

Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca. Centro de Estudios Urbanos. Popayán (Colombia)

Andrea Zemanate-Chavez⁴

Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca. Centro de Estudios Urbanos. Popayán (Colombia)

Resumen

Se caracteriza la población ciclista de la ciudad de Popayán, con el fin de que sirva como insumo para la academia, entidades estatales y privados y de esta manera aporten a la generación de procesos de planificación urbana sostenible óptimos para la capital del departamento del Cauca. La propuesta se enmarca en la línea de planificación urbana del grupo de investigación en Diseño y Arte (DyA), y tiene como fin efectuar el primer

¹ Economista, Universidad del Valle, Cali, Colombia. Magíster en Economía Aplicada Universidad del Valle, Cali, Colombia, Cursa estudios de Doctorado en Economía de los negocios en la Universidad ICESI de Cali. Docente del Departamento de Economía, Universidad del Cauca, Popayán, Colombia. Miembro del Grupo de Investigación Entropía, Universidad del Cauca, Popayán, Colombia. Actualmente ejerce la coordinación académica del Observatorio Regional del Mercado del Trabajo ORMET Cauca. Ha participado en la ejecución de distintos proyectos en las siguientes líneas de investigación en temas de pobreza, mercado laboral y economía regional.

<https://scholar.google.es/citations?user=wUphGI0AAAAJ&hl=es&oi=ao>
cfajardo@unicauca.edu.co

² Arquitecta de la Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca (Unimayor), Colombia. Especialista tecnológica en Adecuación y decoración de espacios comerciales del SENA. Coordinadora académica del programa de arquitectura e investigadora vinculada al grupo de investigación DyA del Centro de Estudios Urbanos. Docente del programa de Arquitectura de la Unimayor
arqlaura@unimayor.edu.co

³ Daniel Antonio León Blanco. Ingeniero Físico y Diseñador Gráfico de la Universidad del Cauca. Estudios de Maestría en Diseño y Creación Interactiva de la Universidad de Caldas. Docente en el programa de Diseño Visual de la Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca. Áreas de trabajo: Diseño y Visualización de Información, enseñanza del diseño y apropiación social del conocimiento.
leonblanco@unimayor.edu.co

⁴ Estudiante del programa de Arquitectura, estudiante investigadora del semillero de investigación Crisálida vinculado al grupo de investigación DyA - Centro de Estudios Urbanos - Unimayor
andrezemanate@unimayor.edu.co

Cómo citar

Fajardo-Hoyos C., Muñoz-Pabón L., León-Blanco D., Zemanate-Chavez A., (2019). Caracterización de la población ciclista de la ciudad de Popayán. *Papeles de Coyuntura* 46, 264-303. Recuperado de: <http://repository.unipiloto.edu.co/handle/20.500.12277/9010>

perfil ciclista de la ciudad, ya que hasta el momento no se ha realizado ninguna caracterización de esta población que se ha empezado a incrementar desde hace más de 5 años; basados en las motivaciones, hábitos y características sociodemográficas, entre otras variables.

El proceso metodológico incluye 3 fases: la primera se refiere a toda la búsqueda, sistematización y análisis de la información documental existente (oficial, académica y privada) alrededor del uso de la bicicleta a escala mundial, nacional y local, refiriéndonos a la ciudad de Popayán. La segunda tiene que ver con el trabajo de campo para el levantamiento de información primaria, basada en la realización de encuestas a usuarios de la bicicleta en distintos puntos de la ciudad de Popayán. En la tercera fase se procederá a realizar el perfil del usuario de la bicicleta basado en la información primaria recolectada lo que permitirá la construcción de un producto de nuevo conocimiento con el que la comunidad pueda conocer y apropiarse los resultados de investigación.

El informe final será socializado a la comunidad en general para que los resultados de esta propuesta de investigación sirvan de punto de partida para

Abstract

la elaboración de políticas públicas, planes o estrategias encaminadas a mejorar la movilidad y las condiciones de los usuarios de bicicleta. Así mismo, potenciar el uso de este modo de transporte en la ciudad de Popayán, motivando a la población para el uso de medios alternativos de transporte como la bicicleta que aporten a la disminución de la huella humana y de carbono para contribuir al desarrollo sostenible del territorio.

Palabras clave: Movilidad urbana, planificación urbana, sostenibilidad, bici usuario.

This research looks up to characterize the cycling population of the city of Popayán, with the purpose of serving as input for the academy, State's and private entities, and so to contribute on the generation of optimal and sustainable urban planning processes for the capital of the Cauca department. The proposal is framed under the study line on Urban Planning of the Design and Art's group (DyA), aiming to elaborate the city's first cycling profile due to the lack of characterization of this type of population to date, which has been increasing for the last five years, based on their motivations, habits, social and demographic characteristics, among other variables.

The methodological process includes three phases: the first one refers to the whole search, systematization and analysis of the existent documental information (official, academic and private) surrounding the use of the bicycle at a global, national and local scale, in the case of Popayan. The second one has to do with the work field done on primary data collecting, based in surveys carried out on bicycle users in several spots of the city. On the third phase will be proceeded to elaborate the bicycle user's profile founded on the results of the research on the collected primary data which will allow the construction of a product of new knowledge for the community to use and appropriate.

The final report will be shared with the general community so the proposal results can be used as a starting point on the elaboration of public policies, plans or strategies towards improving mobility and bicycle user's conditions. Moreover, to potentiate the use of this mode of transportation in the city of Popayan while motivating the population on alternative means of mobility to contribute on decreasing the human footprint and carbon emission and so, the territory's sustainable development.

Keywords: Urban mobility, sustainability, cyclist, urban planning.

Introducción

En Colombia, la adopción de la Ley 1083 de 2006 “Por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones” crea el soporte legal para las implementaciones prácticas de movilidad sostenible basadas en los criterios de la democratización y la redistribución del uso del espacio vial urbano en favor de los modos de transporte más sostenibles.

Esto hace posible enfocarnos en las principales acciones, medidas e instrumentos de gestión concretos para materializar en la ciudad lo que a nivel internacional ha sido denominado con la inversión de la pirámide de la movilidad urbana. Este concepto plantea que la prioridad del uso del espacio viario se le asigna, en su orden, al peatón y la bicicleta, al transporte público optimizado, al transporte para la distribución urbana de mercancías y por último al automóvil y la motocicleta.

Reasignación de espacio viario

En este sentido, los instrumentos de gestión de la movilidad de mayor interés para esta investigación por su acción directa sobre el uso generalizado del vehículo privado, es la re-asignación del espacio viario.

La reasignación de espacio viario (*Road Space Re-allocation*) es una estrategia de gestión de la movilidad, orientada a hacer un uso más eficiente del mismo entendido como un bien público escaso por parte de los diversos modos de transporte. Ello implica dar prioridad en el uso de dicho recurso a los modos de transporte de mayor eficiencia como el transporte público y los modos no motorizados (caminar y bicicleta).

Esta medida puede ser especialmente apropiada cuando se aplica sobre corredores congestionados. Los requerimientos de espacio viario urbano por parte de los vehículos se incrementan en función del tamaño y la velocidad de dichos vehículos, así el vehículo privado requiere mucho más espacio viario por pasajero transportado que otros modos de transporte (Litman, 2001), con lo cual los usuarios del vehículo privado aportan al sistema una mayor congestión que otros modos de transporte. Así, desde el punto de vista de la eficiencia y de la equidad, la re-asignación de espacio viario hacia los modos de transporte alternativos (transporte público, bicicleta, peatón) es un objetivo a conseguir.

Otros estudios a nivel internacional que abordan el tema de la movilidad desde la bicicleta, es el realizado por Olta Brace en su “Estudio de los Efectos de la Morfología Urbana en la Actividad Física”, en donde reflexiona sobre la correlación existente entre la morfología urbana, la actividad física y el uso de modos de transporte con la actividad física (caminar y bicicleta). Los resultados que arroja la investigación son de suma importancia para pensar en los procesos de gestión territorial y urbanística, para evitar el aumento de áreas urbanas dispersas que generen trayectos extensos e innecesarios. Para la autora, estas medidas pueden ayudar a reducir la dependencia del vehículo privado y fomentar los desplazamientos no motorizados, permitiendo mantener los tres pilares del desarrollo sostenible (ambiental, económico y social).

Las políticas de la movilidad y diseño urbano en los países y regiones europeas se han relacionado con la reducción del tráfico y de automóviles en la ciudad, políticas extensivas de educación, existencia de espacios propicios para peatones y ciclistas, y el

fomento del transporte no motorizado. La incorporación de estas medidas de diseño y políticas urbanas contribuye a fomentar el uso de la bicicleta, particularmente en la mayoría de países industrializados donde los niveles de uso de la bicicleta son bajos (Goldsmith, 1992, Land Transport Safety Authority, 2000) (p. 28).

Así es como el planteamiento se rige con estudios dirigidos por cuatro ejes fundamentales como:

- El cambio de vehículo motorizado a la bicicleta
- La transición al uso combinado de transporte público y la bicicleta
- La seguridad en el uso de la bicicleta
- Las facilidades de estacionamiento y la prevención del robo

En el ámbito nacional una de las ciudades que ha realizado estudios sobre el uso de la bicicleta es Manizales. Uno de los trabajos realizados es el “Análisis de la red de ciclo-rutas

de Manizales (Colombia) a partir de criterios de accesibilidad territorial urbana y cobertura de estratos socioeconómicos” (Cardona; Zuluaga; Escobar; 2017: 1). La investigación buscó establecer la cobertura geoespacial del sistema de bicicletas públicas, en relación con la ubicación de la población de la ciudad de Manizales. Algunas conclusiones que se lograron determinar es que los sectores de clase alta (Estratos 5 y 6) reportan una mejor accesibilidad frente a la red de bicicletas públicas en comparación a la clase media y baja (Estratos 1 y 2). Al relacionar condiciones socioeconómicas, se demuestra la ausencia de una equidad espacial en las características operativas de movilidad de la red de bicicletas públicas relacionada directamente con el estrato socioeconómico.

Ya en el ámbito local las investigaciones académicas que aborden la bicicleta como modo de transporte son escasas. Hasta el momento se han encontrado dos trabajos. Uno de corte no académico realizado por la entidad Movilidad Futura S.A.S, que desarrolló el Plan Maestro de Movilidad, el cual es un instrumento

de planificación necesaria para mejorar la movilidad en el municipio de Popayán. Y otro, es el realizado por (Fajardo y Gómez, 2014), denominado “Análisis de la elección modal de transporte público y privado en la ciudad de Popayán”, en el cual los investigadores estudiaron la elección que hacen los payaneses entre siete modalidades diferentes de transporte, tanto público como privado.

Es por eso que se debe tener en cuenta los anteriores referentes, sirven de apoyo para generar una caracterización sólida de usuarios de la bicicleta, por ejemplo, analizando de qué manera impacta la morfología urbana de Popayán en los distintos modos de transporte y cómo a través de los procesos adecuados de urbanismo se puede mejorar. O cómo los niveles socioeconómicos de las personas y su ubicación geoespacial, tienen incidencia en los actuales y futuros niveles de accesibilidad en Popayán, tanto con las bicicletas públicas, privada como con las ciclo rutas.

Entendiendo la importancia de la caracterización de la población ciclista en Popayán para la construcción de criterios de planifica-

ción urbana sostenible, vale la pena explorar formas y estrategias para la puesta en común de los resultados del proyecto, desde un interés marco por la Apropiación Social del Conocimiento (ASC). En la perspectiva de ASC se valoran, entre otros aspectos, la participación, la comunicación y la gestión del conocimiento, intereses que van de la mano con el propósito del Centro de Estudios Urbanos de la Unimayor y que responden a una necesidad de democratización del conocimiento, como una vía para la construcción de sociedades más inteligentes y preparadas para la toma de decisiones en las que el conocimiento, más que un medio para saber es un instrumento para convivir (Innerarity, 2011).

Desde el enfoque tradicional de la planificación de la movilidad desde el lado de la oferta.

A nivel general, es importante anotar que en las décadas recientes, la progresiva sustitución de los viajes en transporte público para ser realizados en automóvil privado, ha ido haciendo cada vez más crítico uno de los fenómenos de carácter estructural en el

sistema de transporte de viajeros en ámbitos urbanos, como lo es el fenómeno de la congestión vehicular (fenómeno que descrito de manera muy sintetizada se entiende como la condición de la circulación que se caracteriza por aumentos en los tiempos de desplazamiento –de viaje– como producto directo del aumento del volumen vehicular).

Dicho progresivo cambio en la elección modal del transporte público al transporte privado, contribuye a la congestión dado que, aunque el número total de viajes se mantenga constante, se genera un aumento del número de vehículos que circulan por la red viaria urbana. Es claro que no solo los ocupantes de unos veinticinco automóviles pueden ser movilizados con mayor eficiencia y gran comodidad en un solo autobús, sino que la ocupación de espacio viario es significativamente menor.

La situación anterior, plantea una importante complejidad dado que las libres decisiones individuales en cuanto a la compra y el uso del automóvil, entran en conflicto con el

bienestar colectivo, ya que las externalidades negativas que genera el automóvil superan ampliamente las del transporte público, y en términos más concretos, el transporte privado requiere de más espacio en la red viaria y genera más contaminación por pasajero transportado que el transporte público. Esto plantea desde el punto de vista social, una necesidad sentida de desarrollar instrumentos de gestión del espacio viario urbano, para dar prioridad al transporte público.

Se ha comprobado que medidas que buscan un incremento de la oferta de infraestructura viaria (mediante construcción de nuevas o ampliación de las existentes) con el fin de satisfacer la demanda creciente de tráfico motorizado, orientadas a la mejora del desplazamiento en vehículo privado, no solo son insuficiente para solucionar el problema de la movilidad urbana, sino que, más bien, favorecen el crecimiento de los viajes en vehículo privado y con ello generan una mayor congestión. De igual manera, aquellas medidas orientadas a la mejora del transporte público pero que no se acompañan de medidas

restrictivas al vehículo privado, resultan poco eficientes en el propósito de la mejora de la movilidad urbana.

Por una parte, el incremento de la oferta de infraestructura viaria no aporta una real solución al problema, puesto que a la vez que satisface la actual demanda, induce nuevos viajes y nuevos usuarios del vehículo privado, llegándose con el tiempo a la misma situación de congestión. Por otro lado, si el transporte público es favorecido y no se penaliza de algún modo el uso del vehículo privado, la demanda que capte el primero del segundo, será remplazada por una demanda potencial del vehículo privado.

Durante mediados de los años 1990s se presentó un cambio radical en la política gubernamental del Reino Unido con respecto a la construcción de vías. Esta apuntaba en el sentido de que la construcción de vías no era siempre una solución a la congestión, en tanto que la creación de una mayor capacidad viaria podía generar un mayor tráfico. Este cambio se debió en parte a la supervisión

técnica del Standing Advisory Committee on Trunk Road Assessment SACTRA[1] y en parte, al reconocimiento popular de que, por ejemplo, la construcción de la Autopista M25 en los alrededores de Londres (Reino Unido) no había producido una consistente condición de flujo libre (es decir, flujo sin presencia de congestión), aun cuando esta había sido construida con una excesiva capacidad adicional respecto a las condiciones de tráfico anteriores a su construcción.

Así la idea de que al ampliar autopistas urbanas es posible reducir la congestión y mejorar así el tráfico ya que se dispone de más espacio viario para los automóviles, empezaba a ser cuestionada con evidencia empírica. En la actualidad un número creciente de ciudadanos comienza a entender que la mejora de la movilidad no radica tanto en la acción sobre la oferta de infraestructura como en la necesidad de reformular el enfoque con el cual se están abordando los problemas. Más aún, en la actualidad diversos movimientos ciudadanos anti-autopistas en ciudades norteamericanas reclaman la reconversión de

dichas obsoletas infraestructuras en bulevares urbanos para dinamizar zonas urbanas que durante décadas se han visto impactadas negativamente por la presencia de tales infraestructuras.

Un par de ejemplos suelen resultar lo suficientemente ilustrativos. El caso de la ciudad de Los Ángeles (EEUU), ampliamente citado a nivel internacional como uno de los grandes errores aprendidos, resulta de sumo interés por las evidentes consecuencias nocivas de la implementación del modelo norteamericano de movilidad de los años 70. En este caso, como en otros, abundante evidencia empírica permitió establecer que la creación de nuevas autopistas y el aumento del número de carriles en las existentes trae consigo un incremento de la demanda tanto inducida como latente (usuarios de otras vías y potenciales nuevos usuarios del automóvil), con lo cual las nuevas vías terminan de nuevo congestionadas y por tanto la inversión desvirtuada. Por otra parte, vale la pena mencionar el caso de México D.F. (México), el cual en su afán por hacer un uso intensivo de dicho modelo de movilidad de

los años 70s, recientemente optó por construir un segundo nivel para el tramo oeste de una de las autopistas perimetrales de la ciudad “El Periférico Poniente”. Si bien el objetivo inicial ha sido reducir la congestión y aumentar así la velocidad media de los automóviles; un par de años y millones de dólares después, la congestión en el primer y segundo nivel en periodos punta tiende a ser igual, pero no así la contaminación y la deuda pública de la ciudad.

Así pues, casi dos décadas han pasado desde los primeros cuestionamientos al modelo estadounidense de transporte de los años 70. No obstante, las administraciones locales en el contexto latinoamericano siguen insistiendo en dicho enfoque desde la oferta para tratar de mitigar la caótica situación de movilidad en nuestras ciudades.

Más recientemente, ante la creciente conciencia de los ciudadanos por hacer un uso más racional de los fondos públicos, las administraciones locales se han dado a la tarea de promocionar la construcción de autopistas bajo el modelo concesión al sector privado

basado en la implementación de un peaje por el uso de la infraestructura. La gran novedad de este esquema, según lo promocionan las administraciones locales, es que tal infraestructura dará los mismos beneficios de mejora de la movilidad que infraestructuras anteriores, pero además, dicho objetivo será alcanzado sin hacer uso de recursos públicos.

Así, ahora el argumento desde el sector público es que se podrá contar con ‘todas las ventajas de las autopistas modernas, sin asumir ningún costo de construcción’. Ante lo que parece una propuesta ideal, cabe recordar dos aspectos de vital interés.

Primero, en lo que respeta a la reducción de la congestión, se trata de una propuesta carente de fundamento técnico, pues dicha formulación lógica en la cual a mayor espacio para vehículos menor congestión, ha sido ya rebatida por múltiples investigaciones durante los últimos 15 años. Estas han demostrado que el efecto es justamente el opuesto: a más vías disponibles, más usuarios están dispuestos a usar el automóvil, con lo cual la congestión reaparece poco tiempo después de inaugurada la vía.

Segundo, de manera más general, un doble objetivo como lo es reducir la congestión en ciertos corredores de movilidad (producto de que menos conductores estarían dispuestos a usar la autopista si hay que pagar por ello) y al mismo tiempo financiar la construcción de dicha infraestructura viaria (por medio de un sistema de concesión que implica el cobro de peaje), resulta no sólo confuso sino contradictorio cuando se trata de entornos urbanos. Si la idea es reducir la congestión lo que se espera por parte de la administración local es que se produzca una reducción del tráfico hasta un punto óptimo en términos operativos. En cambio, si el objetivo es financiar la construcción de la infraestructura mediante una concesión al sector privado, lo que la empresa privada espera es que circulen muchos vehículos para que el negocio sea rentable, aunque ello implique mayor contaminación en la ciudad, entre otras múltiples externalidades negativas.

Por tanto, ni el incremento de la oferta de infraestructura viaria genera una reducción significativa de la congestión a mediano, y menos en el largo plazo, ni resulta coherente

promocionar la construcción de más autopistas urbanas bajo el argumento de la búsqueda de dos objetivos tan distintos como contradictorios: reducción de la congestión y recaudo para financiación de la misma infraestructura viaria.

Cabe anotar que no se trata aquí de satanizar la dotación de toda infraestructura viaria, dado que es fundamental que esta se lleve a cabo cuando se trata de ciudades que no cuentan con una red viaria completa que permita la accesibilidad a sus diferentes zonas o en el caso de los necesarios anillos perimetrales. De lo que se trata es de evitar que se instale en la mente del ciudadano la idea errónea de que la construcción de más vías es la única y la mejor respuesta a los problemas de movilidad urbana.

La gestión de la demanda como un enfoque alternativo en la planificación de la movilidad.

La Gestión de la Movilidad, también denominada como Gestión de la Demanda de Transporte (en Inglés, “Mobility Management” o

“Transportation Demand Management”), a la cual en adelante nos referiremos como TDM, se refiere a varias estrategias orientadas a cambiar el comportamiento de viajes (cómo, cuándo y dónde viaja la gente) con el fin de incrementar la eficiencia de los sistemas de transporte y lograr objetivos específicos como la reducción de la congestión de tráfico, ahorro de costos viarios y de aparcamiento, incremento de la seguridad viaria, mejora de la movilidad de personas no-conductoras, conservación de la energía y reducción de las emisiones contaminantes.

Así, existen diversas estrategias TDM con una variedad de impactos. Algunas mejoran las opciones de transporte disponibles para el consumidor, mientras otras proveen un incentivo para el cambio modal, la hora o el destino. Algunas reducen la necesidad del viaje físico a través de substitutos de movilidad o esquemas de uso del suelo más eficientes.

La Gestión de la Movilidad, se define como “el arte de influenciar el comportamiento de los viajeros, con el propósito de reducir o redistribuir la demanda de viajes” (VTPI, 2007).

El principal propósito de las estrategias TDM es reducir el número de vehículos usando las vías disponibles, a la vez que se promueve una amplia variedad de opciones de movilidad para quienes desean viajar.

En múltiples ciudades del mundo, los problemas del transporte han sido usualmente evaluados en términos de la oferta, lo que implica medidas de acción enfocadas a la construcción de más vías o el aumentado de la capacidad de estas (incremento del número de carriles), evidenciando serias dificultades para dar respuesta a los problemas de movilidad de la ciudad, y en muchos casos incrementando la intensidad de sus externalidades negativas: contaminación, ruido, accidentalidad, etc.

No obstante, la inercia de múltiples administraciones locales, en algunas otras gradualmente se ha venido utilizando de manera creciente soluciones de gestión a partir de estrategias TDM, lo cual ha representado un avance en la búsqueda de nuevos enfoques para afrontar los problemas de movilidad urbana.

A nivel general, el mayor énfasis de la TDM tanto en sus estrategias como en sus acciones, está en la reducción de vehículos circulando por la red viaria y en un incremento de su eficiencia operativa mediante el aumento de la ocupación de dichos vehículos, fijando su mayor atención en aquellos viajes denominados como pendulares que se relacionan con los lugares de residencia y/o trabajo, dado su mayor carácter predecible como parte de un patrón de movilidad, que puede ser influenciado tanto directamente en el conductor, como indirectamente por determinaciones al respecto en su lugar de trabajo.

El objetivo general de las estrategias TDM es por tanto alcanzar un tipo de movilidad más sostenible. Esto implica el estar seguros de que las necesidades existentes en relación a la movilidad de las personas y de las organizaciones, incluyendo las necesidades del transporte de mercancías, quedan cubiertas, al mismo tiempo que se cumplen los objetivos en cuanto a la integridad medioambiental, la igualdad social y la eficiencia económica. (E.C. 2003)

Todo esto se puede ampliar mediante la exposición de varios objetivos concretos:

Fomentar un cambio de actitud y de comportamiento con el objetivo de hacer un mejor uso de los medios de transporte sostenibles, como, por ejemplo, el transporte público, el transporte colectivo, los desplazamientos a pie, el uso de la bicicleta y las combinaciones intermodales.

Mejorar el acceso (sostenible) para cualquier persona y para las instituciones, fortaleciendo las condiciones necesarias para la utilización de los medios de transporte sostenible.

Satisfacer las necesidades de movilidad por medio de un uso más eficiente e integrado del transporte y de la infraestructura terrestre ya existente.

Reducir el tráfico limitando para ello el número, la distancia y la necesidad de los desplazamientos en vehículos motorizados.

Mejorar la cooperación entre los distintos medios de transporte y facilitar la interconexión y la colaboración entre las redes de transporte ya existentes.

Incrementar la eficiencia económica de todo el sistema de transportes

Un aspecto clave de las estrategias TDM, es que el desarrollo efectivo de un programa de actuación debe ser enfocado a partir de cómo los líderes de la comunidad involucrada, el gobierno local y los empleadores pueden trabajar de manera conjunta para alcanzar los objetivos de proveer una movilidad más sostenible.

El siguiente cuadro presenta una revisión general de las diversas estrategias existentes, las cuales se han seleccionado en función de su pertinencia para el ámbito aquí tratado que corresponde a la movilidad urbana. Las estrategias se han organizado en tres grandes grupos, de acuerdo a la manera en que estas impactan la demanda de viajes.

Algunas estrategias de gestión de la demanda de transporte

Tabla 1

Mejora de las opciones de transporte	
Horarios laborales alternativos	Flexibilidad en el horario laboral para reducir el número de empleados entrando y saliendo al mismo tiempo
Mejoras al modo bicicleta y peatones	Estrategias para mejorar la movilidad en bicicleta y las condiciones de movilidad de los peatones
Integración bicicleta / transporte público	Diversas opciones para integrar la movilidad en bicicleta con la movilidad en transporte público
Alternativas vehículo privado (Carsharing/Carpooling)	Modalidades en uso del automóvil que disminuyan la necesidad de propiedad de vehículo privado en los usuarios
Planificación de la movilidad no motorizada	Planeación enfocada a promover la movilidad a pie y en bicicleta.
Park y Ride / Ridesharing	Programas para proveer aparcamientos en puntos de intercambio modal estaciones de transporte masivo / Estrategias para animar la implantación y usos de diversos esquemas de coche compartido
Pacificación del tráfico	Diseño de vías que reduce la capacidad y la velocidad del tráfico

Mejoras al transporte público, y nuevos sistemas. Bus Rapid Transit y Light-Rail Transit	Estrategias que promueven la mejora de los servicios de transporte público. Implementación de nuevos sistemas en corredores de gran movilidad con el mejor coste-eficiencia.
Incentivos para el uso de modos alternativos y la reducción de la conducción	
Fomento al peatón y bicicleta	Estrategias para estimular el uso de modos de transporte no motorizado
Tasa por congestión	Tarifación viaria para reducir el tráfico en periodo punta.
Tasas a los combustibles	Incremento de tasas del combustible para lograr diversos objetivos.
Carril de alta ocupación (HOV)	Estrategias que dan prioridad sobre el resto del tráfico, al transporte público y a vehículos compartidos.
Tarifación del aparcamiento	Cobro monetario por el uso del aparcamiento.
Tarifación viaria	Incluye varios sistemas como tarifa por congestión, peajes de carreteras, y líneas de alta ocupación con pago.
Reasignación del espacio viario	Diseño de vías y prácticas de gestión que favorecen a los modos de mayor eficiencia.
Reducción de la velocidad	Estrategias para reducir la velocidad del tráfico en ciertas zonas urbanas

Fomento del transporte público	Estrategias para estimular entre los ciudadanos un mayor uso del transporte público.
Restricciones al automóvil	Estrategias para limitar el tráfico en ciertas horas y/o zonas.
Gestión del aparcamiento y del uso del suelo	
Aparcamiento para bicicletas	Aparcamiento y equipamientos para promover el uso de la bicicleta.
Distritos libre de coches y calles peatonales	Diseño de zonas especiales para un uso mínimo del automóvil.
Dinamización comercial del centro de la ciudad	Dinamizar centros históricos, distritos de negocios, y barrios específicos para una mezcla de usos y actividades.
Agrupación de densidades de uso del suelo	Localización de destinos comunes para incrementar la accesibilidad del uso del suelo y la diversidad del transporte.
Localización eficiente de desarrollos urbanos	Localización eficiente de desarrollos urbanísticos de manera que se maximice la accesibilidad multimodal.
Nuevo urbanismo	Diseño de comunidades bajo criterios de accesibilidad y habitabilidad.
Gestión del aparcamiento	Estrategias para un uso más eficiente de la dotación de aparcamientos

Tarifación del aparcamiento	Cobro monetario por el uso del aparcamiento
Smart Growth (crecimiento urbano inteligente)	Prácticas de uso del suelo orientadas a crear comunidades más eficientes y habitables.
Reformas en materia de crecimiento urbano inteligente	Reformas (regulatorias y fiscales) en política y planeación que estimulan el crecimiento inteligente de las ciudades.
Desarrollo urbano orientado al transporte público	Uso de las estaciones de transporte masivo como atractores para la creación de comunidades más accesibles y habitables.

Fuente: Elaboración Carlos Gonzales a partir de diversas fuentes [2]

Uno de los aspectos más relevantes en lo que respecta a la Gestión de la Movilidad como línea alternativa de trabajo, es que rompe el esquema del 'proyecto panacea' para introducir la idea del 'paquete de medidas'. En la práctica esto implica un cambio de mentalidad entre los técnicos de la administración local y los ciudadanos en general respecto a la expectativa de los que los problemas de movilidad se pueden y deben resolver a través de un proyecto estrella, como comúnmente son publicitadas las autopistas urbanas o las ampliaciones de arterias urbanas.

El nuevo concepto a introducir es el del diseño de un paquete de medidas de movilidad para la ciudad, en el cual sus elementos de manera

integrada ofrecen soluciones de movilidad en diversos frentes, pero con el mismo fin.

Así, para la mejora de la movilidad hacia y desde el centro de la ciudad, puede resultar más efectivo la implementación de un paquete de medidas que por ejemplo incluya, una racionalización del uso del vehículo privado en corredores de alta movilidad entre el centro y otra zona de la ciudad en ciertas horas del día, una mejora del transporte público masivo entre el par origen-destino relacionado, una propuesta de escalonamiento de entradas y salidas en entidades públicas localizadas en el centro, una gestión del aparcamiento y una mejora de los itinerarios peatonales en el centro de la ciudad.[3]

Metodología

La investigación que se plantea pretende realizar métodos de investigación cualitativa y cuantitativa, en la medida que la información central se basa a partir de información obtenida a través de encuestas en diferentes puntos de la ciudad realizadas en agosto del año 2017. Asimismo, a partir de ella y basado en otras preguntas estimadas en el cuestionario se realizará el proceso de caracterización, no solo de usuarios, sino de vías y necesidades para mejorar las condiciones de los ciclistas.

Asimismo, se hará un levantamiento de información académica y oficial, para establecer cuáles han sido los niveles de estudio que se han realizado alrededor de la bicicleta desde las universidades públicas o privadas a nivel local o regional. Así como para determinar qué tipo de iniciativas o propuestas se han proyectado desde la administración municipal para potenciar el uso de la bicicleta.

El trabajo se desarrollará en tres fases: Búsqueda de información secundaria; análisis de la información y realización de visualizaciones para la ASC.

Fase I: levantamiento de información secundaria

En esta fase se realizará toda la búsqueda, sistematización y análisis de la información existente alrededor de la bicicleta en la ciudad de Popayán. Para determinar el nivel de los estudios y las propuestas surgidas desde la alcaldía de Popayán para mejorar y promover el uso de la bicicleta como modo alternativo de transporte.

A la par del levantamiento de información en torno al uso de la bicicleta en Popayán, se propone estimar el público de interés de las estrategias de visualización de información. La caracterización del público o públicos de interés se hará mediante un mapeo de actores.

Fase II: análisis de la información

En esta fase se hará el respectivo procesamiento y análisis de la información obtenidas a partir de las encuestas realizadas en el año 2017, para determinar el perfil ciclista de la ciudad de Popayán. Asimismo, se cruzará con los datos compilados en la Fase I, para plantear un panorama más amplio alrededor del tema de la bicicleta.

Una vez procesada la información y estimado los actores interesados en la información recolectada, se propone la realización de un grupo de entrevistas semiestructuradas para conocer hábitos de consumo de productos comunicativos, grado de alfabetización visual y necesidades de información entre otros insumos de interés para establecer criterios de diseño de las estrategias de visualización de la información.

Fase III: visualizaciones para la ASC

Finalmente, se procederá a realizar un producto de nuevo conocimiento con el fin de difundir los resultados de investigación. Para ello se usará la información levantada en la primera fase y la interpretación de los resultados de la segunda. También se dará a conocer cuál es el perfil ciclista de la ciudad de Popayán, así como todos los procesos metodológicos y de investigación realizada, que sirvan como base para la realización de nuevas investigaciones en torno a la bicicleta, su uso o temas afines a la movilidad.

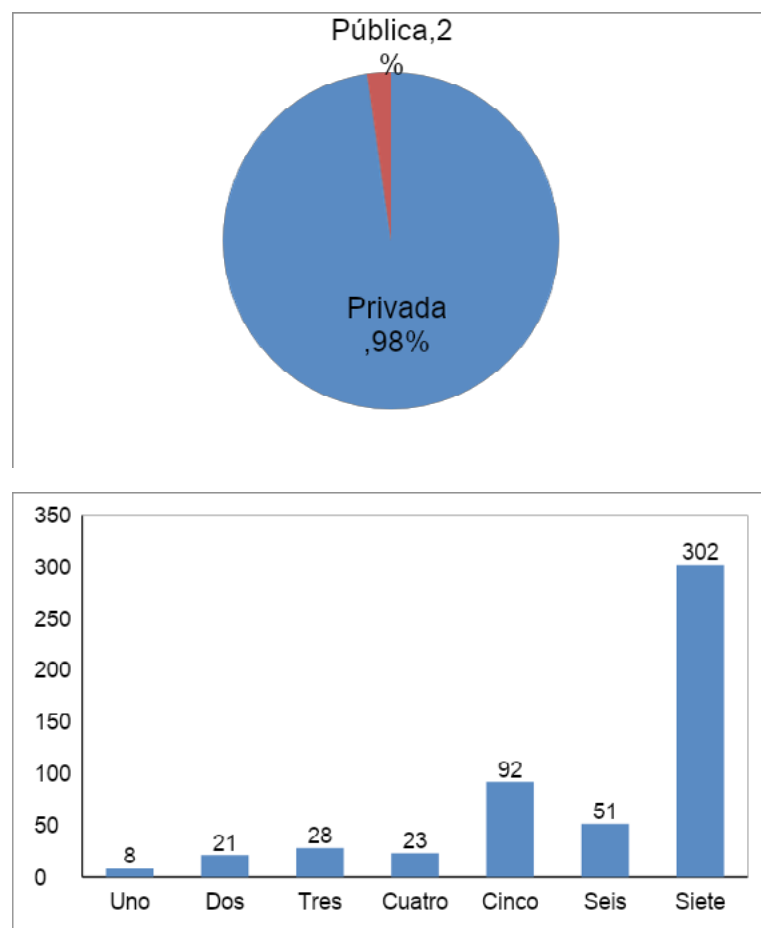
Discusión y Resultados

El resultado de las encuestas es un insumo para trazar una aproximación a los perfiles tipo que hacen parte de la comunidad de ciclistas urbanos de la ciudad de Popayán. Las encuestas indagan por aspectos socio demográficos, nivel educativo y las motivaciones sobre el uso de la bicicleta. Esa primera información se constata con la entrevista semiestructurada a personas dentro de los perfiles tipo, así como a colectivos urbanos (organizaciones civiles) que expresan un discurso político sobre los medios de transporte alternativos como la bicicleta.

En términos generales los resultados de las encuestas muestran que hay una tradición fuerte del uso de la bicicleta en la ciudad de Popayán, especialmente en la población masculina de entre 15 a 59 años. Las encuestas muestran que casi la totalidad de las personas cuentan con bicicletas propias y hacen uso de ellas de 5 a 7 días por semana, de manera que cabe pensar en un perfil de usuario que se desplazan a sus lugares de trabajo y/o educación en bicicleta y que además hace uso de ella en días no laborales.

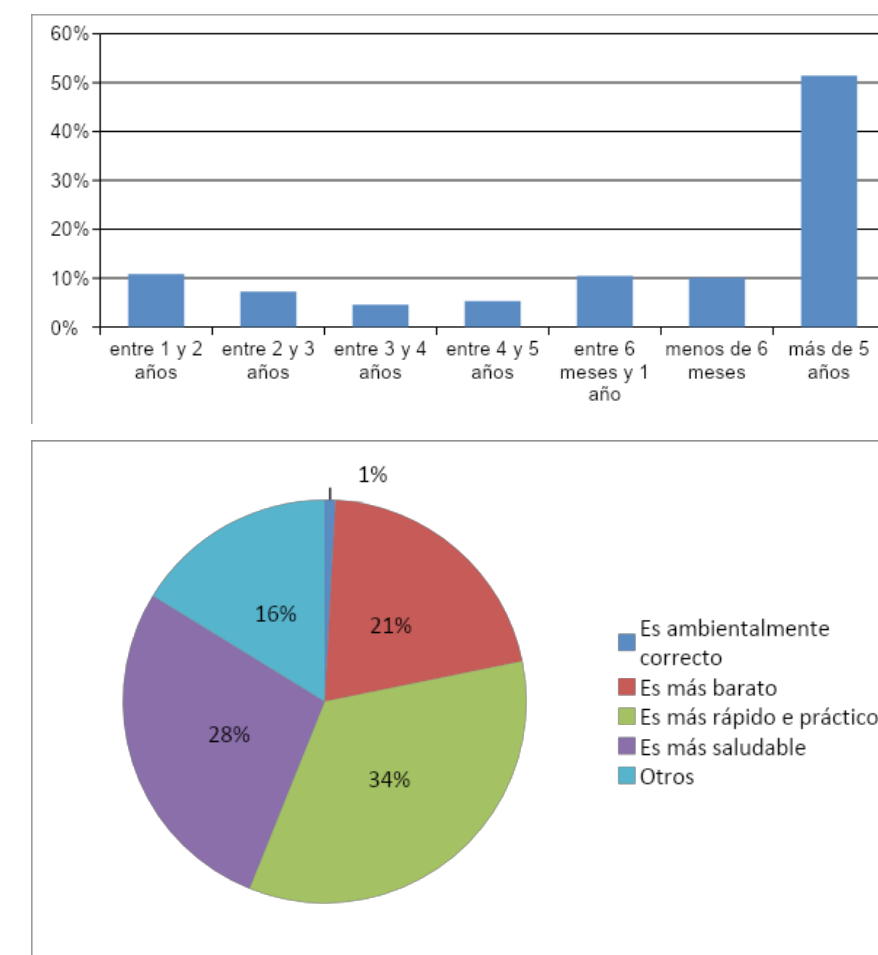
Tipo de bicicleta usada en la ciudad de Popayán. 2b. Número de días de la semana en que el entrevistado usa la bicicleta.

Figura 2. 2a.



Tiempo de uso de la bicicleta como medio de transporte. 3b. Razón por la cual empezó a utilizar la bicicleta como medio de transporte.

Figura 3. 3a.



La pregunta sobre el tiempo de uso de la bicicleta como medio de transporte, muestra que casi el 50% de las personas usan la bicicleta 5 años atrás a la fecha de la encuesta. De forma que cobra valor la hipótesis sobre una tradición en el uso de la bicicleta como medio transporte, entre otros factores por el tamaño de la ciudad y su topografía poco accidentada. Además de las características de la ciudad la mayoría de las personas manifiestan utilizar la bicicleta sobre todo porque es un medio eficiente, pues consideran que transportarse en bicicleta es más rápido y práctico (34%).

Además de la rapidez y la practicidad las personas manifiestan diversas motivaciones para el uso de la bicicleta (figura 3b). Según los encuestados transportarse en bicicleta es más saludable (28%) y más barato (21%) que otros medios en la ciudad. Llama la atención que el 16% elige otras opciones para la elección del medio de transporte, 16% es un porcentaje significativo sobre el total por lo que vale la desagregar la cifra a través de las entrevistas semi estructuradas y el grupo de

discusión. Por otra parte, llama la atención al grupo de investigadores el bajo peso porcentual que otorgaron al criterio ambiental, de allí surge una ideas sobre un interés más personal que colectivo en el uso de la bicicleta, esa hipótesis también será insumo para la entrevistas en profundidad.

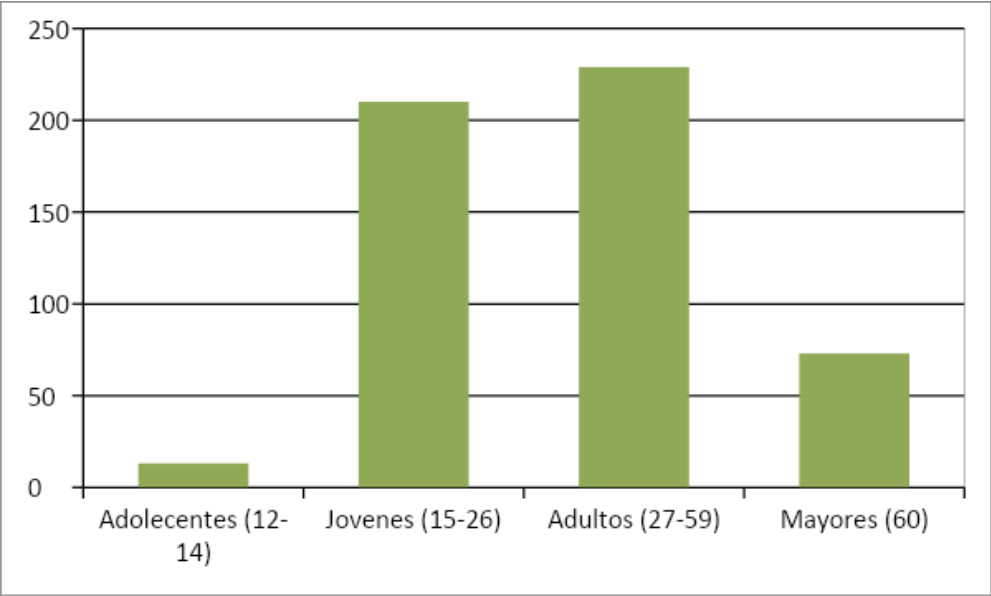
Las preguntas sobre el género, la edad y el nivel de formación de las personas da luces sobre las características personales de los posibles perfiles tipo. Los adultos entre 27 y 59 son los usuarios más habituales. Dado que en la pregunta sobre el tiempo de uso de la bicicleta la mayoría manifestó usarla hace más de 5 años atrás, es posibles asumir que muchos adultos sean usuarios de la bicicleta desde su niñez. El siguiente rango de edad es el de los jóvenes entre 15 y 26, dicho rango y parte de la población del primer rango hacen parte de la población estudiantil de Popayán, sobre todo a nivel universitario, Popayán se conoce como Ciudad Universitaria, cuenta con 5 instituciones de Educación Superior que agrupan una población estudiantil de aproximadamente

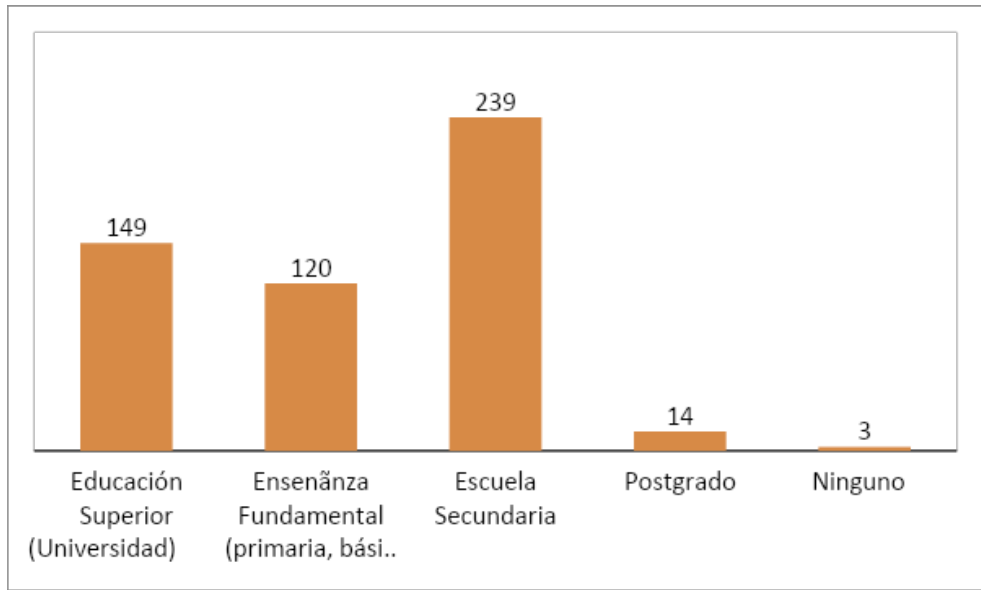
31.725 estudiantes (Ministerio de Educación, 2014). Esa información da pista sobre un perfil de usuario universitario.

La pregunta por el nivel de formación muestra que el 43,45% de las personas encuestadas cuenta con estudios secundarios finaliza-

dos, seguidos por estudios universitarios y de enseñanza fundamental terminados. Al cruzar los datos con los rangos de edades de las personas surgen particularidades de los usuarios, entre otros que entre los usuarios destacan los universitarios y los trabajadores sin estudios profesionales concluidos.

Edad de los encuestados. 2b. Escolaridad de los ciclistas encuestados. **Figura 4. 4a.**

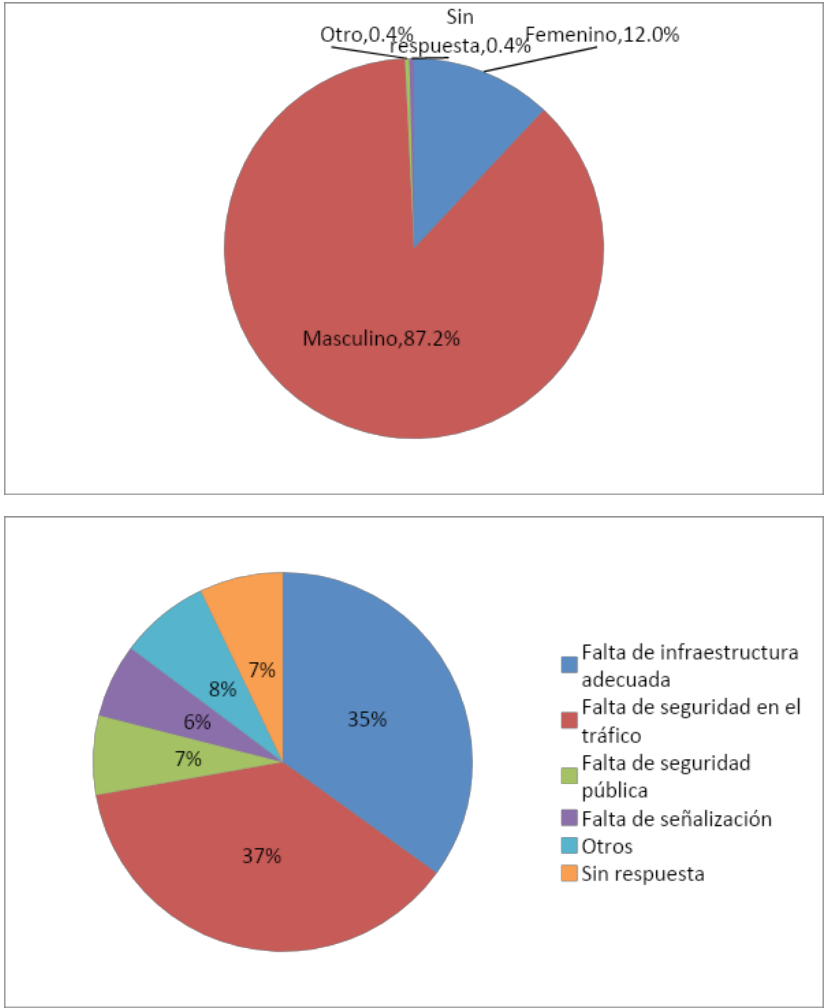




Uno de factores significativos es la disparidad en el uso de la bicicleta entre hombres y mujeres, 87,2 % sobre 12%. La diferencia abre paso a preguntar, a través de las entrevistas y el grupo de discusión, sobre las situaciones que desestiman a las mujeres a utilizar la bicicleta como medio de transporte. Las encuestas reflejan una aparente baja participación de la mujer en la comunidad de ciclistas urbanos en la ciudad, sin embargo,

Género de los encuestados. 5b. Problemas a los que se enfrentan los ciclistas.

Figura 5. 5a.



Los perfiles atípicos son de gran valor para el proyecto pues amplían la comprensión sobre la población de ciclistas urbanos de la ciudad y además problematizan algunos de los hallazgos de la encuesta. Por ejemplo, los problemas a los que se enfrentan los ciclistas, según las encuestas se atribuye a la falta de seguridad en el tráfico y la deficiente infraestructura, que si bien son situaciones de peso no permiten comprender el fenómeno de la baja circulación de mujeres ciclistas en la ciudad de Popayán.

Aproximación a los perfiles tipo

La revisión de los resultados de la encuesta arroja una primera aproximación a los perfiles de los ciclistas urbanos de Popayán.

Esa primera caracterización se busca problematizar a partir de entrevistas semi estructuradas y un grupo focal. Las elecciones de las personas para entrevista surgen del primer perfil que se alimenta de la descripción una general (tabla 2) y se sintetiza a partir de las herramientas *Personas*, un recurso analítico ampliamente utilizado en el ámbito del diseño centrado en el usuario y el diseño. *Personas* es un perfil ficticio dentro de un nicho demográfico, que permite sintetizar diferentes tipos de usuarios con comportamientos, necesidades y metas similares, de manera que favorece una comprensión holística de un segmento de la población (Pontis, 2018).

Primera aproximación a una descripción general de perfiles típicos y atípicos de la población ciclista de la ciudad de Popayán.

Tabla 2.

Perfil tipo	Descripción
Al colegio en bici	Adolescente de 15 a 17 años, género masculino y femenino. Estudiantes de secundaria. Utiliza la bicicleta a diario como transporte personal, sobre todo para ir al colegio. A veces utiliza la bicicleta para hacer mandados o para salir con los amigos. Sus mayores motivaciones para usar la bicicleta son practicidad y el bajo costo. Por lo general el uso de diurno.
A la U en bici	Universitario. Masculino y Femenino. Edades entre 18 y 26. Utilizan la bicicleta para ir a la universidad. Dejan la bicicleta en la Universidad. Su uso es diurno y ocasionalmente nocturno. A veces la utiliza con fines recreativos. Sus motivaciones son variadas.
Al trabajo en bici	Masculino y Femenino. Utiliza la bicicleta para ir al trabajo. Dejan la bicicleta en un parqueadero cercano al trabajo (algunos gratuitos y otros de pago – ya no es tan barato, su motivación puede ser la salud o la rapidez), algunos sitios de trabajos cuentan con espacio de parqueo. Su uso diurno y ocasionalmente nocturno. A veces la utilizan con fines recreativos.
A todo lado en bici	Miembros de colectivos. Un rol más de tipo activista político
perfiles atípicos	Niñas de primaria y secundaria Mujer adulta mayor Mujeres trabajadoras

Conclusiones

El propósito de la investigación, la caracterización de la población ciclista, es un proceso iterativo. Las encuestas arrojan una primera aproximación que es susceptible a mejoras. Es así que se propone la elaboración de un perfil Persona para identificar usuarios típicos y atípicos a los que se le aplicará una entrevista semiestructurada y un grupo focal (para el caso del perfil colectivo). Con la intención de hacer el proceso de caracterización de forma participativa se apuesta por implementar ejercicios de exploración (*design probes*) y desde un rol activo de la comunidad comprender las experiencias, actividades, sentimientos y comportamientos de los miembros de la comunidad ciclista (Mattelmäki, 2006; Pontis, 2018).

Los planes de seguridad vial urbanos deben estructurarse a partir de las necesidades particulares del ciclista y de las condiciones de infraestructura que potencien todas sus ventajas.

Plantear metas específicas para distintos actores de la vía es ideal, ya que esto supone un mayor compromiso y trabajo dirigido sobre ciertos modos, el éxito del plan depende del cumplimiento de las metas propuestas.

La motivación principal es conocer a las y los ciclistas y sus motivaciones para usar la bicicleta, tratando de incentivar y potenciar un pensamiento guiado a la transformación de la movilidad sostenible a través del uso de las bicicletas, esto es debido al resultado final que aportan las encuestas realizadas en la ciudad de Popayán, donde un bajo porcentaje de los usuarios indica que el uso de la bicicleta es empleada por diferentes factores, muy pocos usuarios son guiados por un pensamiento de cuidado hacia el medio ambiente.

Garantizar la movilidad en la ciudad es un derecho, pero que el modelo sea sostenible es una necesidad. Los retos para las ciudades en movilidad sostenible son diversos y la bicicleta se posiciona como una muy buena solución a los problemas presentados en la actualidad.

Es necesario poner en marcha soluciones inteligentes que puedan satisfacer las necesidades actuales de movilidad, así como mejorar la calidad de vida de los habitantes sin poner en riesgo el medio ambiente.

La planeación urbana sostenible, dispone del soporte legal para las implementaciones prácticas de la movilidad, basadas en los criterios de uso del espacio vial urbano en favor de los modos de transporte; comprender la planificación de movilidad dentro de un conjunto de técnicas que se basan en estructurar un modelo de movilidad deseado para un ámbito espacial y temporal, es necesario para la consolidación de respuestas, en este concepto se plantea la prioridad del uso del espacio viario y su caracterización para concretar algunos aspectos claves en los planes de movilidad urbana sostenible

En alianza con los colectivos de bicicletas se pretende motivar un cambio de comportamiento respecto a la implementación de los medios de transporte y su aporte a los diferentes ámbitos en general.

Como planteamiento de estrategias para una eficaz y mejorada gestión de movilidad, esta aplicación es asumida como una posibilidad que permita vivir, sentir, y compartir la ciudad desde otra perspectiva sintiendo la convicción que, en el espacio público urbano, la

bicicleta es asumida como elemento decisivo en los procesos de transformación y de identidad del espacio público.

El modelo de la ciudad debe cambiar para disminuir los impactos y crear un ambiente más saludable, la propuesta abarca diferentes campos de información y diagnósticos con el fin de identificar el perfil ciclista de la ciudad de Popayán.

Agradecimientos

Agradecemos al programa de pregrado arquitectura de la Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca; a su decano, el Prof. Arq. Esp. Juan Carlos Solano Henao. Al grupo de investigación Entropía de la Universidad del Cauca. A su Observatorio Regional del Mercado del Trabajo (ORMET) Cauca; a su coordinadora la Magister Economista Claudia Liceth Fajardo Hoyos.

Agradecemos al Centro de Estudios Urbanos de la Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca (Unimayor); a su director Prof. Arq. Germán Chamorro, a sus colaboradores Com. Andrés Córdoba; Arq. Laura Catalina Muñoz; Arq. Sory Alexander Morales; D.I. Daniel León; Arq. Andrea Guevara; y a la estudiante del Semillero de Investigación

Crisálida, Andrea Zemanate Chavez, quien participa en el proyecto “Caracterización de la población ciclista de la ciudad de Popayán” (mayo 2019 - febrero 2020).

Referencias

Congreso de Colombia. (2013). Ley Estatutaria 1618 de 2013 'Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad'. Obtenido de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/Ley%201618%20DEL%2027%20DE%20FEBRERO%20DE%202013.pdf>

Congreso de Colombia. (2015). Ley 1753 de 2015 'Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por Un Nuevo País. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/Ley_1753_2015.html

E.C. European Commission. (1992). Libro Verde - El impacto del transporte en el medio ambiente - Una estrategia comunitaria para la movilidad sostenible. Bruselas, Bélgica: European Commission (EC). Obtenido de http://aei.pitt.edu/1235/1/transport_environment_gp_cOM_92_46.pdf

E.C. European Commission. (1995). Libro Verde - Hacia una tarificación equitativa y eficaz del transporte en la Unión Europea. Bruselas, Bélgica: European Commission. Obtenido de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CE->

[LEX:51995DC0691&qid=1433318086120&yuri=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1433420196688&yuri=CELEX:52001DC0370)

E.C. European Commission. (2001). Libro Blanco - La política Europea de transportes de cara al 2010: La hora de la verdad. Bruselas, Bélgica: European Commission. Obtenido de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1433420196688&yuri=CELEX:52001DC0370>

E.C. European Commission. (2003). Gestión de la movilidad y concienciación sobre el viaje - PORTAL Material Didáctico de Transporte. Bruselas, Bélgica: European Commission (E.C.). Obtenido de http://www.stuttgart.de/europa/moviman/downloads/dokumente/PORTAL_MM_ES.pdf

E.C. European Commission. (2007). Libro Verde - Una nueva cultura para la movilidad urbana. Bruselas, Bélgica: European Commission. Obtenido de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1433318086120&yuri=CELEX:52007SC1209>

Balaker, T., Staley, S., 2006. The Road More Travelled. Rowman y Littlefield, New York.

Banister, D., 2005. Unsustainable Transport: City Transport in the New Century. Routledge, London.

Banister, D., 2008. "The sustainable mobility paradigm". Transport Policy 15, 73-80.

Bonsiepe, G. (2000). Design as Tool for Cognitive Metabolism: From Knowledge Production to Knowledge Presentation. International Symposium on the Dimensions of Industrial Design Research Ricerca+Design, 1-14.

Button, K.J., (1991) Electronic road pricing: experience and prospects. In: Proceedings of the Economy and Environment in the 1990s, University of Neuchatel.

Cairo, A. (2013). The Funcitonal Art: an introduction to information graphics and visualization (p. 72). Berkeley, CA: New Riders.

Goodwin, Phil. (1997). Solving Congestion. Inaugural lecture for the Professorship of Transport Policy, University College London (www.ucl.ac.uk/transport-studies/tsu/pbginau.htm), 1997.

Friendly, M. (2006). A brief history of data visualization. Handbook of Data Visualization (pp. 15-56).

Innerarity, D. (2011). La democracia del conocimiento. Paidós Ibérica, Madrid, 256 páginas. Cuadernos de Gobierno Y Administración Pública.

Jones, P. and Hervik, A. (1992) Restraining car traffic in European cities: an emerging role for road pricing, Transportation Research Part A, 26A(2), pp. 133-145.

Levine, Jonathan and Garb, Yaakov (2000). Evaluating the Promise and Hazards of Congestion Pricing Proposals; An Access Centered Approach. Floersheimer Institute for Policy Studies (<http://www.fips.org.il/>).

Litman, T. (2001), Evaluating Transportation Land Use Impacts, Victoria Transport Policy Institute (www.vtpi.org).

Loo, B. and Chow, S. (2006). "Sustainable Urban Transportation: Concepts, Policies, and Methodologies" Journal of Urban Planning and Development, 10.1061 / (ASCE)0733-9488(2006)132:2(76), 76-79.

May, A.D. y Milne, D. S. (2000). Effects of alternative road pricing systems on network performance. Transportation Research, Part A. 34 (2000) 407-436.

May, A. D., and Roberts, M., (1995) The design of integrated transport strategies. Transport Policy 2 (2), 97-105.

May, A. D. (1994) The potential of next-generation technology. Curbing Gridlock: peak period fees to relieve traffic congestion 2. Transportation Research Board Special Report 242, National Research Council. National Academy Press, Washington, D.C.

Ministry of Transport (1964) Road pricing – the technical and economic possibilities. HMSO, London.

Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (2014). Educación superior 2014 - Síntesis estadística departamento de Cauca. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articulos-212352_cauca.pdf

Minguillón, J (2016) Introducción a la Visualización de datos. Universitat Oberta de Catalunya.

Pontis, Sheila. (2018). Making sense of field research. A practical guide for information design. Routledge Taylor and Francis Group. Londres y Nueva York.

- Richards, Martin G. (2006). Congestion Charging in London: The policy and the politics. Palgrave U.K. 2006.
- Royal Commission on Environmental Pollution (1994) Eighteenth report: transport and the environment. HMSO, London.
- Santos, Georgina y Newbery, David (2001). Urban congestion charging: theory, practice and environmental consequences. Working Paper, Department of Applied Economics, University of Cambridge. UK.
- Shefer, D. and Rietvald, P. (1997). Congestion and Safety on Highways: Towards an Analytical Model. Urban Studies. Vol. 34, No. 4, 1997, pp. 679-692.
- Vickrey, W., (1955) Some implications of marginal cost pricing for public utilities. American Economic Review (papers) 45, Nashville, Tennessee, pp. 605-620.
- VTPI. Victoria Transport Policy Institute (2010). Road Space Re-allocation, en TDM Encyclopedia. <http://www.vtpi.org/tdm/tdm56.htm>. Visitado en Febrero 1, 2010.
- VTPI. Victoria Transport Policy Institute (2007). Transportation Demand Management, en TDM Encyclopedia. <http://www.vtpi.org/tdm/>. Visitado en Noviembre 6, 2007.
- Mattelmäki, Tuuli. (2006). Design Probes. Publication series of the University of Arts and Design Helsinki. Recuperado de: <https://shop.aalto.fi/media/attachments/55d58/mattelmaki.pdf>
- Wickham, J., 2006. Gridlock: Dublin's Transport Crisis and the Future of the City. New Island Books, Dublin

Fragmentação socioespacial, mobilidade urbana e cotidiano na Bahia, Brasil

Socio-spatial fragmentation, urban mobility and everyday life in Bahia (BR)

Rizia M. Mares¹

Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, São Paulo, Brasil

Arthur M. Whitacker²

Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, São Paulo, Brasil

Resumen

Con el presente texto, reflexionamos sobre la producción de una ciudad fragmentada, basada en dimensiones que nos permitieron analizar cambios en las prácticas espaciales de la ciudad asociadas con la difusión de nuevas formas espaciales de consumo específicas de cada forma. Esta reorientación de las prácticas espaciales expresa una lógica creativa de acciones que limitan el acceso de los sujetos sociales a espacios para la realización de la vida colectiva y producen diferentes modos en su uso, al tiempo que expanden los espacios marcados por una separación espacial y social. Por lo tanto, consideramos que la movilidad urbana asociada con la accesibilidad urbana son claves analíticas para esta diferenciación en usos con una fuerte implicación en la sociabilidad urbana, ya

¹ Doutoramento no programa de pós-graduação em Geografia, na Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Campus de Presidente Prudente, São Paulo, atua junto aos grupos de pesquisa GAsPERR — Produção do Espaço e Redefinições Regionais e o grupo de pesquisa Urbanização e Produção de Cidades na Bahia.

<https://orcid.org/0000-0001-9332-8803>
r.mares@unesp.br

² Professor do departamento de Geografia e do programa de pós-graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Campus de Presidente Prudente, São Paulo. Coordenador e membro do grupo de pesquisa GAsPERR — Produção do Espaço e Redefinições Regionais e da Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias.

<https://orcid.org/0000-0002-7112-4137>
whitacker@uol.com.br

Cómo citar

Mares R. y Whitacker A. (2019). Fragmentação socioespacial, mobilidade urbana e cotidiano na Bahia, Brasil. *Papeles de Coyuntura* 46, 304-327. Recuperado de: <http://repository.unipiloto.edu.co/handle/20.500.12277/9009>

que las distancias espaciales establecen barreras físicas que aseguran el distanciamiento social y la evitación de los otros. Por lo tanto, analizar los procesos socioespaciales a la luz de la movilidad urbana y la accesibilidad puede mostrar matices de un cambio en la propia lógica de producción de la ciudad. Por lo tanto, nos permite pensar en una agenda de investigación que avanza en identificar la fragmentación socioespacial que se evidencia a través de las prácticas espaciales que denuncian la negación del encuentro y la centralidad misma como una condición urbana. La investigación se desarrolló a partir de encuestas realizadas en la ciudad de Bahia da Vitória da Conquista sobre los pares movilidad-accesibilidad. Los principales resultados apuntan a una ciudad rodeada de las prácticas de los habitantes de la ciudad, quienes la usan de forma apropiada, lo que señala una posible imagen de fragmentación socioespacial.

Palabras clave: Producción de espacio urbano; desigualdad socioespacial; prácticas espaciales; ciudades medianas; Vitória da Conquista.

Abstract

Within the present text, we reflect on the production of a fragmented city based on the dimensions that allowed us to analyse changes in the particular practices associated to the diffusion of new forms of spatial consumption and one of these in particular.

This reorientation of spatial practices expresses a creative logic of actions which limit access of social subjects to spaces for the realization of collective living, producing diverse ways of its use, while expanding spaces marked by social and spatial segregation.

For this reason, we consider that urban mobility associated to accessibility act as analytical keys for this differentiation of uses that rebound strongly on urban sociability because of the spatial distances established by physical barriers which assure social alienation and people's avoidance.

That is why to analyse this social and spatial processes in the light of urban mobility and accessibility may show shades of a change in the logic of producing the city. Therefore, it allow us to think on purpose of a research agenda on the identification of social and spatial fragmentation that

Introdução

would make itself evident through the spatial practices that denounce encounter's negation and the centrality as an urban condition. The research was developed from surveys carried on the mobility of peers in the city of Bahía da Vitória da Conquista. The main results point at a city full of practices of its inhabitants, which they use and use appropriately, building a possible image of socio-spatial fragmentation.

Keywords: Production of urban space; Socio-spatial inequality; Space practices; Medium-cities; Vitória da Conquista.

Diferentes motivações e dinâmicas têm contribuído para um relativo espraiamento urbano, caracterizando determinadas cidades médias por dois processos combinados: dispersão e policentralidade, como aponta Whitacker (2019). Em razão disso, o crescimento do tecido urbano dá-se de modo descontínuo, com crescente complexificação da estrutura espacial (Whitacker, 2018). Isso pode ser retratado em diversas cidades médias brasileiras (Whitacker, 2018) e é marcado pela desconcentração reconcentrada de infraestruturas, equipamentos

e serviços, causa e consequência de alterações de hábitos e da rotina dos cidadãos e que tem como principais características o espalhamento e a contraposição espacial de pobres e ricos, bem como a instauração de uma ordem espacial em que a relação centro-periferia vai dando lugar, paulatinamente, a uma relação de policentrismo, em que não apenas há mais de um centro, mas também de centros qualitativamente diferentes. A isso, combina-se a constituição de periferias, não mais de uma periferia. Periferias pobres, marcadas pela ocupação ou por políticas públicas de habitação social, e periferias ricas, onde se combinam espaços residenciais fechados, novos espaços de consumo, centros de eventos e outros usos (Sposito, 2004).

Esse quadro serviu de ponto de partida para avaliarmos os deslocamentos dos cidadãos de Vitória da Conquista, estado da Bahia, nordeste do Brasil, a partir de inquéritos realizados após a definição de uma amostra. Tomamos os deslocamentos como elemento-chave, porque o movimento dessas pessoas na cidade indicaria os percursos realizados

entre os espaços e, por conseguinte, entre as dimensões, do lazer, do trabalho e da moradia. A combinação desse movimento permite uma distinção importante na mobilidade, ao que chamaremos de “mobilidade ofertada” e “mobilidade efetiva”. A primeira estabelece-se pela avaliação dos meios de consumo coletivos postos à disposição do sujeito para que aconteça seu movimento pela estrutura da cidade. Associa-se diretamente à acessibilidade, a qual está atinente às áreas, não ao sujeito (Whitacker e Sousa, 2014). A segunda, a mobilidade efetiva, é aquela que mais poderia contribuir, de forma imediata, para a análise de processos extremos de diferenciação socioespacial, tal qual a fragmentação. Isso porque, neste último caso, avalia-se, efetivamente, como se desloca o cidadão: para quais áreas da cidade se dirige com distinção de um deslocamento imposto, aquele do trabalho, por exemplo, de um deslocamento possível, aquele do lazer, no caso em estudo. Estabelece escolhas, em certa medida, influenciadas pelas condições de mobilidade, de acessibilidade, além daquelas ditadas pelo acesso *stricto sensu* a uma

área: onde se pode entrar. Isso se traduzirá em onde se pode consumir, onde se pode ter lazer, decisões segmentadas pela renda e por motivações subjetivas de pertencimento ou acolhida.

Metodologia

Para interpretar a fragmentação socioespacial a partir da análise do grau de mobilidade e acessibilidade observável pelas práticas espaciais cotidianas, nosso caminho metodológico estrutura-se com base nas seguintes abordagens: destacamos a revisão bibliográfica sobre os processos socioespaciais como o de fragmentação, avaliado como em curso na cidade de estudo. Isso nos possibilitou estabelecer o pressuposto de que a cidade é produzida e apropriada por distintos grupos sociais, com interesses e ações nem sempre coincidentes. A partir dessa questão, analisamos como novas formas espaciais de consumo podem ser produto e condição para o acirramento das desigualdades e, no período contemporâneo, revelar um aprofundamento na diferenciação socioespacial; com o apoio em resultados de 270 inquéritos aplicados em cidadãos em Vitória da Conquista, que foram complementados com informações de bancos de dados on-line (público e privado), analisamos relações entre mobilidade e acessibilidade que fossem

indicativas de práticas espaciais voltadas aos espaços e ao consumo que denunciasses a diferenciação socioespacial; trata-se das considerações, alçadas a partir das duas dimensões anteriores, que nos possibilitaram identificar um processo de diferenciação socioespacial mais intenso que nos permitiu avaliar a ocorrência da fragmentação socioespacial em Vitória da Conquista e, ao mes-

mo tempo, refletir sobre uma nova agenda de pesquisa que tome a investigação da eventual ocorrência desse processo extremo de afastamento em cidades baianas como tema, que considere ou indique particularidades deste à luz de outras dimensões na urbanização brasileira.

Resultados

Nesse contexto, apresentamos dados sobre o deslocamento dos nossos inquiridos em relação aos espaços de moradia, trabalho e lazer (figura 1). Os bairros que mais se destacaram, sobretudo, em relação ao trabalho e ao lazer, são aqueles em que vêm sendo realizadas ações e investimentos em sua infraestrutura e valorização do solo urbano, tanto com recursos públicos como privados, como os bairros Candeias, Felícia e Brasil. No caso do lazer, as áreas de comércio e serviços voltadas a esse fim dispõem de infraestrutura que facilita a mobilidade dos cidadãos usuários de veículos automotivos ou dos que utilizam o transporte público coletivo, como o bairro Centro, onde está localizado o terminal urbano.

Vitória da Conquista, Bahia, Brasil. Localização das áreas de deslocamento dos cidadãos — moradia, trabalho e lazer..

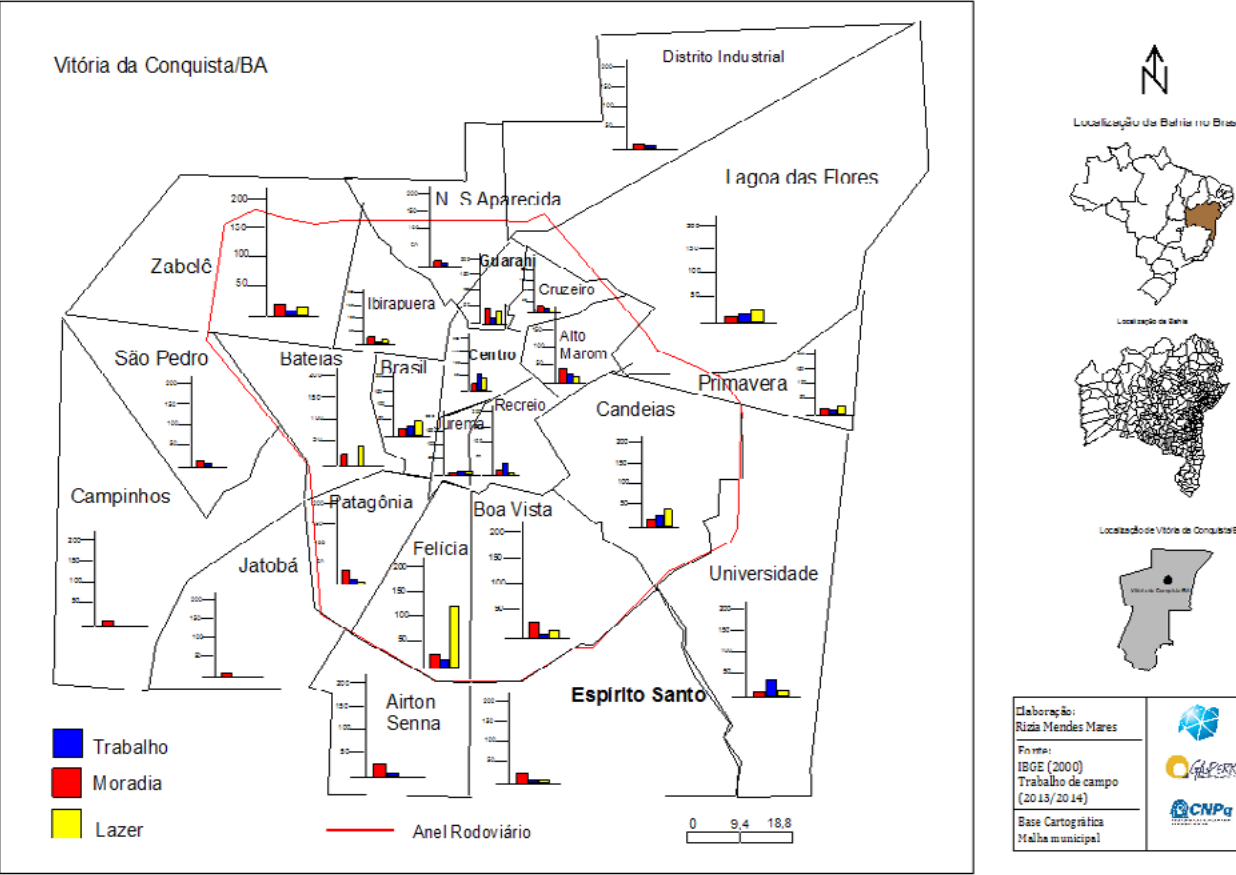


Figura 17: Deslocamento - casa, trabalho e lazer -. Vitória da Conquista/BA, 2015.
Fonte: pesquisa de campo, 2014.

Fonte: Mares (2014).

Figura 1

Com base nos inquéritos aplicados aos moradores da cidade de Vitória da Conquista, distribuídos por quatro setores da cidade (leste, oeste, norte e sul), e na diversidade sócio-ocupacional, avaliamos as representações que eles construíram quanto à

mobilidade (quadro 1) e à acessibilidade urbana (quadro 2), com qualificações a partir de uma provocação que lhes solicitava a associação de três termos aos conceitos de “mobilidade” e “acessibilidade”.

Representações dos inquiridos sobre a mobilidade urbana*. Vitória da Conquista, 2014

Quadro 1

Tempo	Velocidade	Conforto	Confiabilidade	Espaço	Segurança	Ambiente	Outros
Ônibus lento	Ônibus em longos itinerários	Ausência de iluminação	Atraso nos horários	Falta de educação e informação	Desrespeito com o pedestre	Sujeira	Vergonha
Perda de tempo na espera	Trânsito péssimo	Ausência de infraestrutura	Vias perigosas	Não há espaço para o pedestre	Insegurança	Muitos ruídos	Ausência de ações nessa área
Atrasos	Engarrafamento	Frota precária	Violência	Excesso de carros	Imprudência	Poluição	Opção por transporte alternativo (vans)

Tempo	Velocidade	Conforto	Confiabilidade	Espaço	Segurança	Ambiente	Outros
Quadro de horários inadequados	Ausência de vias de escoamento	Desorganização	Desrespeito dos funcionários	Insuficiência de ciclovias	Ausência de estacionamento		Falta de investimento
Cansativo	Faltam outras opções de transporte	Sinalização de trânsito adequada	Sinalização de trânsito adequada	Crescimento intenso da cidade	Irresponsabilidade		Satisfação
		Lotação	Sem planejamento	Ruas estreitas	Furtos		Sem resposta
		Frota insuficiente	Só táxi	Centro sem estrutura	Ausência de fiscalização		Falta de universidade
		Estrutura e divisão de itinerários diferenciados	Ausência de gestão do poder público	Ausência de gestão do poder público			Boa só com táxi
		Funcionários desqualificados	Opção por motocicleta				Melhora das condições de trabalho
		Descaso	Sem fluidez				Tem serviços, falta estrutura
		Terminal central inadequado					péssimo ir de ônibus, queria usar bicicleta
		Alto custo da tarifa					
		Combustível caro					
		Estresse					
		Dificuldade para sair com crianças					
		Ausência de outros terminais de ônibus					
		Pontos de ônibus precários					

Fonte: elaboração própria a partir da pesquisa de campo, 2014.

*Com referência em Vasconcelos (2000), sobre a iniquidade do transporte urbano.

Representações dos inquiridos sobre a acessibilidade urbana*. **Quadro 2**
Vitória da Conquista, 2014

Tempo	Velocidade	Conforto	Confiabilidade	Espaço	Segurança	Ambiente	Outros
Longos itinerários	Trânsito caótico	Sem infraestrutura nas praças e ruas	Má administração	Não tem mobilidade	Insegurança	Não há saneamento	Péssima
Quadro de horários insuficientes	Acessíveis pela proximidade	Não há lazer para quem não tem condição	Insegurança	Não há espaço para pedestre	Não há sinalização	Sujeira	Só há bares e restaurantesNão tem teatro
Longo tempo de espera pelo ônibus		Falta entretenimento, lazer	Não desperta o interesse	Não há espaços para atividade física	Ausência de acessibilidade para deficientes	Sem esgoto	Procura lugares que dá para ir
Não pode sair e chegar a qualquer hora		Ausência de transporte coletivo de qualidade	Bons lugares, sempre frequenta	Mais praças	insegurança		É possível consumir nesses locais
Atrasos		Sem pavimento	Não cumpre horários	Terminal central problemático	Muita dificuldade em ter encontrar lugares seguros		Deve existir amor
		Demanda maior que a oferta	Só o centro é acessível	Muitas motocicletas	Assalto		Sem resposta
		Insuficiência de renda	Áreas agradáveis		Não tem tranquilidade nem paz		Não frequenta área de lazer
		Jardins e praças sem estrutura	Bom se for perto de casa		Organizado		Deveria ser melhor. A prefeitura só faz lazer no fim de ano. Festival de Inverno só privado, impede de ir.
		Lotação	Não tem estrutura urbana		Falta segurança para retornar para casa, bem como nos lugares por onde há circulação de pessoas		Deveria cuidar dos jovens vulneráveis com oficinas, espaços para eles.

Tempo	Velocidade	Conforto	Confiabilidade	Espaço	Segurança	Ambiente	Outros
		Itinerários insuficientes	O centro é mais razoável		Violência		Não tem muito dinheiro e tempo para o lazer, aproveita os dias de promoção, e para essas áreas tem sempre ônibus. Mas a cidade deixa a desejar, deveria ter mais opções de espaço público para o lazer.
		Variedade na oferta de transporte	Deveria ter mais quadras poliesportivas		Mais atenção e respeito ao idoso no ônibus.		O lazer é caro
		Só frequenta lugar chique, não tem queixas	Sem estacionamento		Sem fiscalização		Satisfação
		Ambiente familiar			Há discriminação com certas áreas da cidade		Precisa de trabalho
		Barato			Não há estrutura para deficientes e idosos		Nas praças, é mais barato, no shopping é tudo caro, o público favorece mais que o privado
		Diversão, entretenimento			Serviço público ruim, só tem particular		Só há show, barzinho ou ficar em casa como formas de lazer na cidade
		Quem tem carro é mais fácil, complica para quem tem que pegar ônibus, a acessibilidade é relativa					Não existe lazer em Conquista
		O lazer é ruim, clubes ruins e shows para shows para o público que gosta de ir a eventos dessa natureza.					Nada impede de ter acesso às coisas

Tempo	Velocidade	Conforto	Confiabilidade	Espaço	Segurança	Ambiente	Outros
		Oneroso					
		Áreas não são servidas de ônibus					
		Falta de educação das pessoas e dos funcionários					
		Não tem dinheiro para mudar de transporte, como pagar táxi					

Fonte: elaboração própria a partir da pesquisa de campo, 2013-2014.
*Com referência em Vasconcelos (2000), sobre a iniquidade do transporte urbano.

Discussão

As condições de mobilidade e acessibilidade estão para além das questão puramente técnica são, pois, apoio para outras dimensões da experiência urbana reveladoras do movimento da e na cidade. Portanto, possuem uma significativa dimensão social e são imprescindíveis para assegurar aos cidadãos uma mobilidade ir-restrita e qualificada para uma melhor condição de vida na cidade (Orfeu, 2001).

Considerando o quadro geral e mais amplo de relações sociais, as quais definem as necessidades e condições de deslocamento, Villaça (2001) defende a tese de que o transporte seja uma força dominante na estruturação espacial urbana. Para esse autor, tais necessidades e condições de deslocamento são influenciadas pelas relações sociais de

produção, pelos estilos de vida, pela cultura, e atuam na definição e interação espacial. O desenvolvimento dos meios de transporte é, também, um incremento no processo de desconcentração ao se tornar um elemento lucrativo para os empresários que o gerenciam, de modo que é uma dinâmica espacial que lhes interessa produtivamente. A questão dos transportes pode ser considerada um fator importante na estruturação urbana pela dinâmica que promove, entretanto deve ser analisada com ponderação. Além disso, fatores como a insuficiência de renda, a estrutura deficitária dos transportes e das vias de circulação, o alto custo tarifário, condicionam a reprodução social ao espaço mais próximo, geralmente, o próprio bairro, não permitindo circulação pelas demais áreas da cidade com a frequência desejada. Logo, a análise das práticas espaciais deve considerar não apenas as condições de mobilidade que o sujeito dispõe, mas, também, o grau de acessibilidade das áreas de interesse, confirmando a condição de indissociabilidade entre esse par, mobilidade e acessibilidade, na compreensão da dinâmica da cidade.

As cidades contemporâneas, produzidas em adequação às novas funções econômicas, passam por um rearranjo na oferta de transporte para dinamizar a circulação e viabilizar as mudanças na estruturação do espaço urbano, sobretudo, por serem incorporadas às estratégias capitalistas de dominação. Sobre isso, Whitacker e Souza destacam que

A análise dos deslocamentos populares deve ser considerada tanto na dimensão analítica das lógicas que implicam na estruturação do espaço urbano quanto nas práticas espaciais que desta decorrem e, ao mesmo tempo, a reconfiguram. É, portanto, uma dimensão a se compreender na produção do espaço urbano, quanto se impõe como uma questão a ser enfrentada nas ações de gestão e do planejamento dos espaços urbanos. (2014, não paginado)

Ao se investir na acessibilidade às áreas comerciais, garante-se seu consumo, ou o consumo nelas, mesmo que de modo distinto, em virtude das condições de mobilidade diferenciadas dos usuários. Sobre isso, Sposito e Góes pontuam que

A acessibilidade é elemento que se combina com a proximidade quando se quer analisar as relações espaço temporais na cidade contemporânea, a partir da articulação por veículos automotivos. O que é próximo é, de fato, aquilo que está mais acessível a esse tipo de transporte, quando individual, pois ele potencializa os deslocamentos urbanos e o direito de escolha de trajetos a serem percorridos e de horários em que eles se realizarão. (2013, p. 127)

Whitacker e Souza (2014) analisam a acessibilidade e a mobilidade tomando como escalas a estrutura urbana e a dos sistemas de transporte. No que toca à estrutura urbana, entendem que a acessibilidade distinta e a mobilidade diferencial dos sujeitos podem sugerir uma separação entre os espaços em que se realizam as atividades da vida e os que se voltam às atividades capitalistas, denotando processos como diferenciação, segregação e fragmentação socioespacial. No caso dos sistemas de transporte, a mobilidade indica o deslocamento entre áreas de interesse dos cidadãos, expressa pela

relação de viagem por habitante num corte de tempo. Tal deslocamento normalmente dá-se em virtude da dinâmica de localização dos serviços, dos equipamentos urbanos desigualmente distribuídos, os quais resultam da formação desses processos de segregação socioespacial e não integração entre áreas de interesse, como as de cunho residencial, de lazer, do trabalho.

Sposito destaca que o espraiamento da cidade supõe maior mobilidade urbana e agrega tanto facilidades quanto dificuldades na realização desses deslocamentos. Considera como sendo um marco a ruptura no padrão, até então realizado no processo de urbanização, por haver uma prevalência na constituição de tecidos urbanos descontínuos, ao pontuar que:

Duas qualidades essências da cidade, a partir desse recorte, alteraram-se: a concentração e a unidade espacial, uma vez que a descontinuidade dos tecidos urbanos compõe novas formas espaciais que redefinem as relações entre extensão e intensidade, gerando níveis de densidade não apenas

menores, tomando-se a escala da cidade, mas diversos, tomando-se seus microespaços. Qualifica-se e quantifica-se, assim, a *descontinuidade da cidade*. (2010, p. 143, grifo da autora)

Para essa autora, a ampliação do tecido urbano põe em evidência deslocamentos cotidianos, rotineiros nas cidades, articulados com deslocamentos que são frequentes e de natureza urbana, sem que ocorram diariamente. Para Desse (1992) a implementação de grandes estruturas comerciais é grande difusora da expansão urbana ao selecionar as áreas em que serão implantados seus equipamentos comerciais, o que fomenta o deslocamento para esses novos espaços através do consumo. Um consumo que se realiza de modo diferenciado para cada grupo social, à medida que fatores como a localização residencial, do trabalho, influem nas condições de mobilidade e, por conseguinte, nas práticas espaciais.

Na figura 1, apontamos os locais de maior destino dos cidadãos para seus percursos. Quando desagregamos a informação

atinente ao lazer, aquela em que, de fato, a escolha se estabelece, ainda que consideremos o que descrevemos sobre as decisões segmentadas pela renda e por motivações subjetivas de pertencimento ou acolhida, notam-se dois elementos que devem ser cotejados aos quadros 1 e 2 e às informações sobre o local de moradia e sobre a renda dos respondentes. Primeiramente, o acesso aos locais de lazer e o acesso ao lazer, como categoria, apresenta-se cindido pelas distâncias absolutas e relativas a serem vencidas e pelas distâncias sociais e de renda que ditam aonde se pode e aonde não se pode ir. Esses deslocamentos são a representação da ideia de mobilidade efetiva, uma vez que, embora haja as condições materiais, ela não se realiza. Essa cisão, que primeiramente se estabelece no plano do social, volta, então, a ganhar nova materialidade na estrutura espacial, tornada policêntrica, porque aquelas áreas de lazer em multiplicação na cidade não são apropriadas por todos, considerando-se que as áreas de lazer são dotadas de centralidade (Whitacker, 2017a e 2017b).

As lógicas de consumo que, historicamente, promoveram alterações no espaço e na vida social urbana realizam-se num contexto mais complexo no período contemporâneo, o que aponta para uma relação entre a produção da cidade e os conflitos de classe reveladores de processos que fomentam uma segmentação social. Como uma vertente desse processo, tem-se a produção de formas espaciais de consumo distintivo, representação da canalização de interesses de agentes fundiários, imobiliários e do próprio Estado, os quais, no ato de produzir a cidade, promovem um “corte” pelo estrato de renda que indica o perfil de quem consome ou se apropria de determinadas áreas, materializando espacialmente uma separação social e econômica com influência direta nas relações de sociabilidade urbana, como podemos avaliar com relatos de depoentes sobre essa questão.

No bairro Brasil, a gente gosta muito de ir; Olívia Flores, muito difícil. Na Olívia, é outro público, sabe por quê? A gente percebeu que cá no bairro Brasil tinha o entretenimento

do mesmo nível da Olívia, não perde em nada e, ali, pertinho de minha casa. E os preços são menores, o povo é mais simples e interage mais com a gente! Lá [Olívia Flores], o povo não interage tanto. [...] no bairro Brasil! É muito, oh, muito mais à vontade! Ah, sim, no Alto Marom, no Costinha's é um lugar democrático, superdemocrático (o Mexicano, o Costinha's) E aquela arezinha ali é ótima, porque tanto o Mexicano quanto o Costinha's lá é um público assim, eclético. Eu faço sempre assim, quando a gente quer fazer uma coisa bem diferente, nós vamos lá [Olívia Flores], para o outro lado. Bem diferente! (Mares, 2016, p. 145)

Ao analisarmos os deslocamentos a partir de nossa pesquisa, identificamos elementos como a complexificação da estrutura espacial, com o surgimento de mais áreas centrais, ainda que com a presença forte do centro principal, e o acirramento das distâncias espaciais por motivação social, o que caracteriza distanciamento socioespacial. Ambos nos indicam a paulatina ocorrência da fragmentação socioespacial, já que verificamos uma diminuição da espacialidade

dos cidadãos, o que implica a diminuição do direito de ir e vir, como já colocou Prévôt-Schapira (2001), ao considerar as condições de deslocamento dos cidadãos entre os fragmentos da cidade e suas distintas necessidades cotidianas. Trazemos como hipótese que a complexificação da estrutura espacial e a consequente redefinição nos usos e apropriação do espaço urbano alteram o direito à cidade. As práticas espaciais relacionadas às novas formas espaciais de consumo (como os *shoppings centers*) ou do habitar (como os espaços residenciais fechados) e a um determinado imaginário urbano denotam condições sociais imbricadas nas formas espaciais contemporâneas de diferenciação e desigualdade. Essas formas denunciam nuances da fragmentação socioespacial, que pode ser lida por meio de uma acessibilidade distinta e uma mobilidade diferencial (Whitacker e Souza, 2014), esta composta pela mobilidade ofertada e pela mobilidade efetiva, o que indica uma separação entre os espaços-tempos de realização da vida urbana com forte impacto na sociabilidade urbana, como tratado por Ribeiro (2005).

Logo, ao se analisar a produção da cidade contemporânea deve-se prescindir da relação entre os processos de diferenciação e desigualdade socioespaciais nos espaços de reatualização da vida cotidiana e o grau de redefinição das práticas espaciais dos cidadãos. Ainda, pautar as condições de mobilidade e acessibilidade urbanas e, eventualmente, particularidades dos processos supracitados em cidades médias ao mostrarem-se de ocorrência mais intensa pela rapidez e abrangência com que ocorrem, também, por inserirem segmentos intermediários de renda nas formas mais profundas de cisão socioespacial, como demonstram, por exemplo, Oliveira (2016) e Milani (2016).

Os problemas em relação à acessibilidade e mobilidade urbanas ocorrentes nas cidades brasileiras não se dão apenas pela insuficiência e precariedade na oferta do transporte público. São, também, condicionados pelas desigualdades socioeconômicas em que se estrutura a sociedade. Trata-se de uma questão que precisa ser mais bem assistida na legislação urbana, para que se faça cumprir o

direito de ir e vir, à medida que há uma contradição entre a mobilidade que é ofertada e a mobilidade que de fato se efetiva, a ponto de requalificar a experiência urbana. Tal planejamento, enquanto construção social, liga-se à produção da cidade institucionalizada pela ação do Estado e à estrutura de-

sigual em que foi erigida a nossa sociedade. Nessas bases, as desigualdades não são apenas reflexo do desenvolvimento econômico concentrado e dissonante, mas, principalmente, condição para sua realização e para a constituição de um planejamento urbano igualmente dispare (Silva, 2013).

Conclusões

Com base no recorte territorial e temático privilegiados neste texto, concluímos que há um forte processo de diferenciação socioespacial que, se mantido, deve estabelecer um quadro mais intenso marcado pela fragmentação socioespacial.

Um dos elementos sobre os quais alicerçamos esta afirmação mostra-se na paulatina complexificação da estrutura espacial, evidenciada pela proliferação de espaços de consumo marcados pela segmentação e em posição central e periférica, ou pericentral. Esses espaços são apropriados e frequentados por segmentos distintos de renda e pela própria complexificação das periferias, marcadas por áreas residenciais pobres e por espaços residenciais fechados.

Outro elemento é a mobilidade efetiva combinada à mobilidade ofertada. A primeira impositiva de práticas espaciais segmentadas e a segunda, precária. Assim, como perspectiva de análises, esse par pode ser eficaz em

revelar um aprofundamento da diferenciação e expressão concreta de outro modelo de produção da cidade, agora, por uma lógica fragmentária.

Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (processos: 167190/2013-0 e 141702/2018-4) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - Brasil (FAPESP) – Código de Financiamento 2018/12685-1.

“This study was financed in part by the Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Finance Code: 167190/2013-0 and 141702/2018-4) and the Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - Brasil (FAPESP) – Finance Code 2018/12685-1 ”

Referências

DESSE René-Paul. La mobilité des consommateurs et les nouveaux espaces commerciaux. In: *Espace, populations, sociétés. Les mobilités spatiales*. 1999-2, p. 281-289.

Mares, R. M. (2014). Entre o público e o privado: práticas espaciais e os deslocamentos cotidianos. *Anais do VII Congresso Brasileiro de Geógrafos – CBG*, Universidade federal de Vitória, Vitória/ES-Brasil, 2014. Disponível em: http://www.cbg2014.agb.org.br/resources/anais/1/1404478031_ARQUIVO_ENTREOPUBLICOEOPRIVADOPTICASESPACIAISEOSDESLOCAMENTOSCOTIDIANOSRMMARES.pdf

Mares, R. M. (2016). *A produção do espaço urbano em Vitória da Conquista/BA: lógicas e práticas espaciais do lazer* [dissertação de mestrado, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho]. disponível em: < <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/140296?show=full>>

Milani, P. H. (2016). *A produção da diferenciação socioespacial em Catanduva e São José do Rio Preto-SP: uma análise a partir do cotidiano de moradores de espaços residenciais fechados* [tese de doutorado, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho].

- Oliveira, V. F. de. (2016). *O Programa Minha Casa Minha Vida em Presidente Prudente e São Carlos - SP: novas periferias e novos sentidos da habitação?* [tese de doutorado, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho].
- Orfeuill, J-P. (2001). La mobilité urbaine: un nouveau cadre conceptuel. Em *Séminaire international*. França.
- Prévôt-Schapira, M-F. (2001). Fragmentación espacial y social: conceptos e realidades. *Perfiles latinoamericanos*, 19, 33-56. Disponível em: < <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/315>
- Ribeiro, A. C. T. (2005). Sociabilidade hoje: leituras da experiência urbana. *Cadernos CRH*, 18(45), 411-422.
- Silva, H. A. da. (2013). *Transformações do planejamento urbano em cidades de porte médio e em cidades médias brasileiras* [dissertação de mestrado, Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia].
- Sposito, M. E. B. (2004). Novos conteúdos das periferias urbanas das cidades médias do Estado de São Paulo, Brasil. *Investigaciones geográficas*, 54, 114-139. Disponível em: < <http://www.scielo.org.mx/pdf/igeo/n54/n54a8.pdf>
- Sposito, M. E. B. (2010). Formas espaciais e papéis urbanos: as novas qualidades da cidade e do urbano. *Revista Cidades*, 7(11), 125-150.
- Sposito, M. E. B. e Góes, E. M. (2013). *Espaços fechados e cidades: insegurança urbana e fragmentação socioespacial*. Editora Unesp.
- Vasconcelos, E. (2000). A. *Transporte urbano nos países em desenvolvimento: reflexões e propostas* (3ª ed.). Annablume.
- Villaça, F. (2001). *Espaço intra-urbano no Brasil*. Studio Nobel: FAPESP: Lincon Institute.
- Whitacker, A. M. (2017a). Centro da cidade, consolidação e expansão. In: MAIA, Doralice Sátyro; RIBEIRO, William; WHITACKER, Arthur (Org.). *Centro e centralidade em cidades médias*. São Paulo: Cultura Acadêmica.

- Whitacker, A. M. (2017b). Centro da cidade: consolidação e expansão. Em D. S. Maya, W. R. Silva e A. M. Whitacker (eds.), *Centro e Centralidade em Cidades Médias* (pp. 179-198). Cultura Acadêmica.
- Whitacker, A. M. (2019). Expansão Territorial Urbana, Dispersão da Cidade e Cidades Médias []. *17º Encuentro de Geógrafos de América Latina — Egal*, Quito, Equador.
- Whitacker, A. M., e Sousa, M. T. R. de. (2014). Mobilidade e acessibilidade às áreas de concentração de atividades de comércio e serviços: apontamentos metodológicos a partir de Presidente Prudente-SP. *13º Seminário Internacional da Rede Ibero-americana de Investigadores sobre Globalização e Território, Salvador, Brasil*.

Ensino superior a distância e justiça espacial no estado da Bahia, Brasil

Higher Education at a distance and spatial justice in the State of Bahia / Brazil

Marialda da Silva Brito Nascimento¹

Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, Bahia, Brasil

Antonio Angelo Martins da Fonseca²

Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, Brasil

Resumo

O ensino superior vem experimentando cada vez mais um avanço importante nas suas modalidades de ensino, extensão e pesquisa apoiado em novas tendências que promovem seu desenvolvimento e oferta. Dessa feita, a modalidade de educação a distância, que tem avançado sob a influência das tecnologias da comunicação, sobretudo pelo uso da internet, tem dado grande impulso à educação superior na oferta de cursos em várias áreas do conhecimento nos estados brasileiros e, no caso deste estudo, em diversos municípios do território baiano. Assim, com base em pesquisa e tratamento cartográfico de dados do Ministério da Educação, além de estudos de bibliografia dedicada à temática, foi possível verificar que a educação a distância vem tendo um lugar cada

¹ Doutora em Planejamento Territorial e Gestão Ambiental pela Universidade de Barcelona, Espanha. Professora do departamento de Geografia da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Bahia, Brasil. Participante do grupo de pesquisa Dinâmica dos Territórios, da Universidade Federal da Bahia, com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

<https://orcid.org/0000-0001-7086-7222>

msbritto@uesb.edu.br

² Professor do departamento de Geografia e do programa de pós-graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia, Bahia, Brasil.

<https://orcid.org/0000-0002-6283-652X>

antonio.fonseca@ufba.br

Cómo citar

Brito Nascimento M., Martins da Fonseca A. (2019). Ensino superior a distância e justiça espacial no estado da Bahia, Brasil. *Papeles de Coyuntura* 46, 328-356. Recuperado de: <http://repository.unipiloto.edu.co/handle/20.500.12277/9008>

vez mais importante no contexto da oferta do ensino superior e, até mesmo assumindo, em alguns momentos, um papel de destaque em relação ao ensino presencial. Caracteriza-se como um meio que favorece substancialmente o avanço do ensino superior pelos mais variados pontos do território nacional. No caso da Bahia, várias instituições, principalmente as universidades e faculdades particulares, destacam-se na oferta de educação a distância, em especial na área de Ciências Sociais, Só Negócios, Direito e Educação; além disso, abrange, atualmente, quase a metade dos municípios do estado baiano, desde as localidades de característica rural até as tipicamente urbanas ou com mais concentração populacional, nesse caso, com destaque para as mesorregiões metropolitanas de Salvador e o centro-sul baiano, segundo a classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Por fim, é de se constatar que essa modalidade vem aos poucos se caracterizando como um eficaz meio de acesso e democratização do ensino superior no Brasil.

Palavras-chave: Educação a distância, ensino superior, modalidade, avanço, acesso.

Resumen

La educación superior ha experimentado cada vez más un avance importante en sus modalidades de enseñanza, extensión e investigación apoyado en nuevas tendencias que promueven su desarrollo y oferta. De esta forma, la modalidad de educación a distancia, que ha avanzado bajo la influencia de las tecnologías de comunicación, sobre todo por el uso del internet, ha dado gran impulso a la educación superior en la oferta de cursos en varias áreas del conocimiento en los estados brasileños y, en el caso del estudio, en diversos municipios de Bahia. Así, con base en investigación y tratamiento cartográfico de datos del Ministerio de Educación, además de estudios de bibliografía dedicada al tema, fue posible verificar que la educación a distancia ha asumido un lugar cada vez más importante en el contexto de la oferta de la educación superior e incluso ha jugado, en algunos momentos, un rol de destaque en comparación con la enseñanza presencial. Se caracteriza como un medio que favorece sustancialmente el avance de la enseñanza superior por los más diversos puntos del territorio nacional. En el caso de Bahia, varias instituciones, principalmente las universidades y facultades privadas, se destacan en la oferta de educación a distancia, en especial en el área de

Abstract

Ciencias Sociales, Negocios, Derecho y Educación; asimismo, abrange actualmente casi la mitad de los municipios de Bahia, desde aquellas de característica rural hasta las típicamente urbanas o con más concentración poblacional, en este caso, con destaque para las meso regiones metropolitanas de Salvador y el centro sur de Bahia, según la clasificación del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. Por último, se encontró que tal modalidad se ha caracterizado, de forma gradual, como un eficaz medio de acceso y democratización de la educación superior en Brasil.

Palabras clave: Educación a distancia, enseñanza superior, modalidade, avance, acceso.

Higher education is increasingly experiencing progress in teaching, extension and research modalities by following new tendencies that propel its development and supply. For instance, Distance Education modality has advanced under the influence of communication technologies, above all because of internet application, that has impulsed higher education's course offering in several knowledge fields in Brazilian states and, in this case, several municipalities on the territory of Bahia.

Thereby, based on the research and cartographic data use of the Ministry of Education, in addition to studies on dedicated bibliography, it was possible to verify that Distance Education has come to assume a place of major importance under the context of higher education supply and even a prominent role in relation to in-person education modality, but also a way that substantially favors the expansion of higher education in the most diverse spots of the national territory.

In the case of Bahía, several institutions, mainly universities and some private colleges, stand out on the Distance education modality supply showing a tendency on social sciences, business, law and education areas, reaching almost half of the municipalities of the state. By spreading higher education, through its many educational centers, in the most diverse localities, from those of rural character to the typically urban or densely populated, in the case of the metropolitan area of Salvador and the center of southern Bahía (according to IBGE's classification) Distance Education modality has come as an effective way to give access and to democratize higher education in Brazil and the state of Bahía.

Keywords: Distance education, higher education, modality, advance, access.

Introdução

O presente trabalho aborda a educação superior e sua trilogia de ação no ensino, na pesquisa e na extensão, com destaque para a Educação a Distância (EaD). Motivado pelo desenvolvimento científico e tecnológico, o EaD vem contribuindo para a inserção social e espacial no contexto da educação superior do Brasil. Assim, pode ser considerado como um importante instrumento para a justiça espacial.

De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os quais são apresentados aqui a forma de mapas, é possível observar que o EaD vem assumindo um papel relevante em relação ao ensino presencial no Brasil e, por extensão, no estado da Bahia. As instituições que oferecem a EaD na Bahia estão espalhadas em todo o território, em especial onde estão os maiores contingentes populacionais e áreas urbanas, com a oferta de cursos predominantemente nas áreas de Ciências Sociais, Negócios, Direito e Educação.

Metodologia

Os resultados apresentados foram baseados na leitura de bibliografia dedicada à importância do ensino superior e da EaD, assim como na coleta, tratamento e exibição, sob forma de mapas, de dados do IBGE. As leituras serviram para identificar conceitos e realidades acerca do caráter do ensino superior, de um modo geral, e para levantar algumas características importantes da EaD, bem como sobre seu avanço no contexto social.

Em seguida, para a elaboração dos mapas, dados sobre o quantitativo de instituições de nível superior no país e na Bahia que oferecem cursos a distância foram coletados, juntamente com a situação populacional e os cursos oferecidos no caso baiano. Essas informações são analisadas no contexto da discussão sobre a justiça espacial.

Resultados e discussões

O ensino superior chegou ao Brasil no período colonial e, desde então, vem avançando nos tipos de cursos, nos formatos e na extensão. Atualmente, em virtude da globalização e do meio técnico-científico e informacional (Santos e Silveira, 2000), as novas demandas que vêm sendo impostas aos cidadãos e aos territórios têm

gerado a expansão dos cursos a distância. Um espaço de fluxo educacional passa a se constituir no Brasil e a atender a população que está localizada nos lugares mais longínquos do território. Ou seja, do ponto de vista espacial, a EaD tem permitido a inserção de pessoas e lugares no circuito da educação superior, o que, até então, não era possível. Por isso, é um importante instrumento de justiça espacial. Conforme Fonseca e Barbosa:

A produção/a distribuição desigual dos objetos no espaço é multifatorial e multifacetada e pode gerar injustiças espaciais, pois o espaço tanto é reflexo como condição para a (in)justiça: as distâncias e as dificuldades de acesso aos bens e serviços em decorrência da inexistência de vias de acesso e de meios de transporte que permitam melhor acessibilidade e mobilidade; a condição físico-ambiental desfavorável, como as grandes estiagens, e os problemas sociais, políticos, econômicos e culturais dele decorrentes; a segregação urbana imposta e a ausência de infraestrutura básica (falta de rede de esgotos, de redes de água encanada, de energia

elétrica, coleta de lixo) para parte considerável da população; e a precariedade no oferecimento de serviços como educação, saúde, segurança em espaços mais periféricos, são expressões de (in)justiça. (2017, p. 76)

Nesse sentido, a justiça espacial representa equidade, ou seja, “significa uma configuração geográfica que garantiria a todos as mesmas condições de acesso aos serviços públicos, ao emprego e representa às diversas vantagens da vida em sociedade representa uma configuração territorial” (BRET, 2016, p. 1). Nesse contexto, a EaD, ao possibilitar o acesso mais fácil à educação naqueles espaços mais distantes e periféricos, aponta para a busca pela justiça espacial.

É notável dizer que o ensino universitário, mediante as suas principais linhas de ações focadas na aquisição do conhecimento, na pesquisa e na extensão, tem um papel fundamental no desenvolvimento da sociedade, não só porque prepara ou especializa o indivíduo em uma área do conhecimento, mas também contribui para sua formação cidadã, redefinindo o seu papel profissional e social.

Não se trata apenas de aumentar os números das instituições de ensino superior ou mesmo dos índices que demonstram o seu crescimento, mas também de cultivar a preocupação com um ensino superior de qualidade e que, geograficamente, seja de acesso às várias regiões do país, como forma de superação das desigualdades, o que promoveria a inclusão nesse nível educacional.

O ensino superior exerce seu papel singular de inserção social a partir das suas ações extensionistas, principalmente; esta é a sua face objetiva, que atua com empresas juniores, das incubadoras — voltadas à assessoria à formação de empresas, as chamadas “universidades abertas” —, direcionadas ao EaD e às agências de inovação.

Nesse sentido, tem-se observado que o acesso ao ensino superior tem se expandido independentemente da classe social à qual pertence o indivíduo, da intervenção ou influência político-administrativa local, da estrutura e do propósito que assume mediante a demanda social, e dos profissionais envolvidos.

Possuir uma qualificação de nível superior tornou-se uma meta a ser alcançada e uma forma de ascensão social para a maioria das pessoas. Isso poderia justificar a gama de instituições superiores que se espalham física e ideologicamente, à medida que passam a fazer parte dos anseios e vontade da população, de um modo geral, de obter um título e, por conseguinte, um reconhecimento.

O desenvolvimento do ensino superior representado pelas suas mais variadas instâncias (universidades, faculdades, institutos federais, centros universitários), público ou particular, presencial ou a distância, exerce uma influência sobre as pessoas e sobre a região, transformando-se, assim, em uma nova modalidade de concepção e modelo de paisagem na qual a sociedade está inserida. Ele passa a ser uma nova característica do lugar e da sua gente, que vê, no seu entorno, uma dinâmica social se desenvolvendo a partir dele e com ele, numa relação intrínseca de dependências mútuas e quase, muitas vezes, imperceptíveis.

Nessa via, o ensino universitário, mediante as suas principais linhas de ações focadas no ensino, na pesquisa e na extensão, tem um papel fundamental na justiça espacial, não só quando especializa indivíduos em uma determinada área do conhecimento, mas também na realização de atividades científicas e extensionistas que permitem contribuir para o desenvolvimento da sociedade.

Notadamente, o ensino superior, atrelado às suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, constitui-se em uma base de sustento ou de desenvolvimento da sociedade; por meio das suas tarefas, pode alcançar objetivos diversos junto à sua região de origem ou localização, podendo ocupar um lugar importante no contexto social, econômico e político desta, a partir do compromisso e da responsabilidade gerados entre eles.

O ensino superior, a partir das disciplinas distribuídas por áreas, confere ao estudante um conjunto de informações diversificadas e amplas; no entanto, é apenas a porta de entrada para que o indivíduo se enverede por assuntos e temas de seu interesse acadêmico

e, assim, possa gerar novos conhecimentos a partir dos já existentes. O acesso a tais conhecimentos e, por consequência, a profissionalização do indivíduo, o qual se constitui em mão de obra especializada, podem ser benéficos à sociedade e contribuir para a sobrevivência desta.

Embrionariamente, o ensino superior nasce em prol de uma elite dominante e voltado a servir as suas necessidades de conhecimento. No entanto, aos poucos, passa a se tornar “mais popular”, com a inclusão de pessoas de várias origens, credos, culturas e formação acadêmica. Embora esse alcance não seja totalmente amplo, pois se assiste, ainda, há muitas pessoas fora da sua influência ou mesmo com remotas chances de pertencerem ao seu rol de contemplados, o seu acesso vem se tornando cada vez mais viável, por meio dos investimentos administrativos locais, estaduais ou federais, inclusive de bolsas de estudo da modalidade de EaD.

De um modo geral, no século XXI, é possível traçar algumas características da educação mundial com base nos seguintes pontos:

- perspectiva de uma educação mais voltada ao social ou ao cotidiano das pessoas — educação para a cidadania;
- por conta da globalização, a educação toma um rumo mais universalizado, tendo como base a busca de parâmetros curriculares comuns;
- a sociedade tecnológica se configura na sociedade do conhecimento, tendo, na internet, a sua mola-mestre, em que o indivíduo se torna cada vez mais transmissor e receptor de conhecimentos;
- devido ao avanço das novas tecnologias, surge a educação a distância como nova metodologia que se insere na educação moderna.

Desse modo, a educação abre espaço para o uso de tecnologias que favorecerão, aos poucos, o seu desenvolvimento. A partir disso, o EaD assume espaço importante na expansão da educação e no seu acesso, com reflexos positivos no ensino superior, foco desta abordagem.

Considerações gerais sobre a EaD

De um modo geral, é possível falar que a educação a distância assume um papel cada vez mais importante na sociedade. De acordo com Martins e From:

No contexto das sociedades atuais, a Educação a Distância surge como uma modalidade de educação que pode possibilitar formas diferentes de ver o mundo, de ensinar e aprender. Ela traz aspectos positivos ao contexto educacional, como democratização de oportunidades educacionais e possibilidade de se constituir em instrumento de emancipação do indivíduo no contexto social. Propicia a produção de conhecimento individual e coletivo, favorecido pelos ambientes digitais e interativos de aprendizagem. (sem/data, p. 2)

A educação a distância surge no século XX com vários acontecimentos durante os anos que marcaram a sua expansão, como a criação de órgãos como, por exemplo, o Instituto Universal Brasileiro, na década de 1940, que oferecia cursos profissionalizantes a distância, por correspondência. A rádio e a televi-

são apareceram como os primeiros marcos tecnológicos de impulso a essa modalidade de educação, inclusive com incentivos governamentais. Já em 2005, é fundada a Universidade Aberta do Brasil e, em 2007, a Escola Técnica Aberta do Brasil, as quais impulsionaram a expansão do EaD. A história é longa e marcada pela geração de tecnologias durante sua evolução. Do ponto de vista legal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9 394 de 20 de dezembro de 1996), no artigo 80 das Disposições Gerais, estabelece:

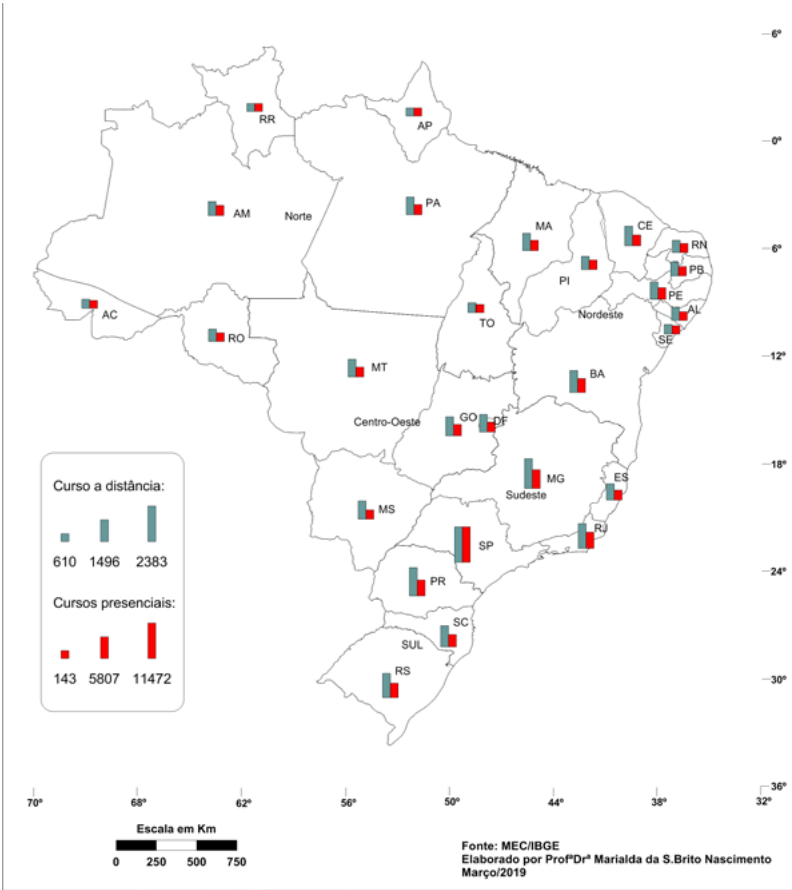
- Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.
- 1o A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

- 2o A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância.
- 3o As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas. (2005, p. 31)

Atualmente, no Brasil, é importante observar que a EaD ocupa um lugar de relevância e vai paulatinamente crescendo e ocupando uma importância salutar em relação ao ensino presencial. No caso dos cursos de gradu-

Cursos de graduação nas modalidades de educação a distância e presencial no Brasil, 2018.

Figura 1.



Fonte: elaborada por Marialda Nascimento (2019).

ação ou nível superior, isso pode ser visto no mapa da figura 1.

Em todas as regiões brasileiras, os cursos de graduação do EaD vão avançando em números importantes e, na grande maioria dos estados, esse número é maior do que o presencial; em outras, chegam a ser numericamente iguais e, por fim, em poucos estados, os cursos superiores a distância estão numericamente abaixo dos oferecidos de forma presencial.

Tal fato condiz com um dos pressupostos do desenvolvimento da EaD no país que é justamente o de aumentar a oferta de cursos superiores e favorecer o seu acesso às remotas áreas de cada estado. Isso é possível devido aos avanços tecnológicos e ao incentivo dado ao uso de novas tecnologias.

Também a EaD vem assumindo uma importância cada vez mais substancial e se consolidando por meio das suas formas de aplicação: videoaula, *web*, *chat*, entre outras. Nesse contexto, a capacitação de profissionais para atuar nessa modalidade

por meio das tecnologias da informação e comunicação é imprescindível, já que estas têm contribuído para a criação de um ambiente propício de atuação e expansão do EaD. Segundo Alves,

A Educação a Distância depende para o seu êxito — além de sistemas e programas bem definidos — de recursos humanos capacitados, material didático adequado e, fundamentalmente, de meios apropriados de se levar o ensinamento desde os centros de produção até o aluno, devendo existir instrumentos de apoio para orientação aos estudantes através de polos regionais. (s/d, p. 9)

O compromisso do EaD é, através dos seus aparatos tecnológicos, levar o conhecimento ao indivíduo da melhor maneira possível, em um contexto não presencial do professor.

A EaD será entendida, portanto, como uma modalidade de realizar o processo de construção do conhecimento de forma crítica, criativa e contextualizada, no momento em que o encontro presencial do educador e do educando não ocorrer, promovendo-se,

então, a comunicação educativa através de múltiplas tecnologias. (Hack, 2011, p. 15)

Entretanto, como qualquer modalidade na área de Educação, o EaD tem ainda que enfrentar suas barreiras e limites, que vão desde o treinamento de professores até a aquisição e manutenção dos seus equipamentos. Dessa maneira, têm surgido os consórcios na área, a fim de minimizar essas dificuldades e propiciar o seu avanço.

As dificuldades para a criação de cursos e o oferecimento regular de disciplinas a distância orientaram as instituições para a agregação em aglomerados, ou consórcios, para enfrentarem juntas os vários problemas e fazer face ao desafio desta nova modalidade de ensino. Estes desafios decorrem principalmente dos altos preços de equipamentos, *software* e telecomunicações. A Universidade Virtual Pública do Brasil (www.unirede.br) é um exemplo de consórcio deste tipo, formado por 63 instituições públicas de ensino, entre universidades federais, estaduais e Cefets. No setor privado de ensino várias são as iniciativas como, por exemplo, a Universi-

dade Virtual Brasileira (<http://www.uvb.br/>), formada por 9 instituições de ensino superior. (Kenski, 2002, pp. 5 e 6)

Com relação ao ensino superior, a EaD se consolida cada vez mais, propiciando um novo caminho de expansão do acesso ao conhecimento por meio da sua proposta de ensino baseada no uso de recursos didáticos, pedagógicos e tecnológicos em conjunto.

O Ensino Superior tem um papel fundamental na sociedade, estimulando a criação de bens culturais e desenvolvendo o pensamento reflexivo e científico. A educação a distância permite sua expansão por meio da mediação didático-pedagógica e tecnológica. (Machado, Lupepo e Meier, 2017, p. 1230)

Fisicamente, a expansão da EaD se dá por meio dos polos instalados pelo território nacional e, embora haja dificuldades, o processo tem tido um significado importante no avanço da propagação da educação universitária, ao possibilitar que várias camadas da população tenham acesso a ela. Concomitantemente, não se pode deixar de lado a

discussão acerca do espaço que essa modalidade de ensino vem assumindo em relação à sua funcionalidade e eficácia.

A dinâmica da expansão, a forma pela qual se organiza a maior parte das instituições superiores, entre outros fatores, e expressa contexto em que a EaD, como parte disso, talvez por sua maior visibilidade em razão dos inúmeros polos presenciais espalhados pelo país é tomada, emblematicamente como o elemento problemático na expansão do ensino superior. Isso não significa desconhecer os problemas oriundos da instalação de cursos e polos pelo país afora. O único senão, nesse caso, é o de considerar o contexto, a dinâmica e a lógica implícita na aceleração da oferta dessa modalidade no ensino superior. Desatar a expansão da EaD da propagação no ensino superior brasileiro parece temeroso. Aprofundar a discussão sobre essa temática seria condição necessária, talvez não suficiente, para a elaboração de políticas públicas para o ensino superior brasileiro, principalmente se tratarmos da formação de professores. (Alonso, 2010, p. 1320)

Uma consideração importante sobre o assunto é observar que o EaD acaba assumindo uma característica funcional bastante importante no ambiente do ensino superior, já que aqui também a relação professor-aluno-conteúdo se torna independente do tempo e do espaço, ou seja, para se fazer um curso superior, não é mais preciso estar em uma instituição do tipo física ou na presença do professor, e este passa a ser o diferencial que faz a expansão do acesso ao ensino superior ser cada vez mais presente em várias localidades.

Porém, com a adoção de novas modalidades de ensino, em especial aquelas ligadas às novas tecnologias, esta relação espaço-tempo se diferencia e, para frequentar um curso de graduação e/ou pós-graduação, já não é mais necessário que se esteja no mesmo espaço que o professor, tampouco, no mesmo horário. Modificam-se, assim, as relações entre ambos e o papel do tutor, seja presencial, seja a distância passa a ser fundamental, pois ele é o elo entre aluno-professor-conteúdo. Assim, além dos saberes

técnicos advindos do curso de formação, o tutor deve possuir uma base de formação sólida que vai além dos saberes cognitivos, buscando, ainda, conhecimentos em outras áreas do saber. (Henriques, Aimi e Feldkercher, 2019, p. 2950)

Desse modo, pode-se dizer que a EaD só tem a contribuir na esfera do crescimento da oferta de cursos superiores, uma vez que, por meio das suas tecnologias, propicia meios diferenciados de acesso ao saber e atinge indivíduos espacialmente distantes dos grandes centros universitários, por exemplo.

A Educação a Distância pode ser considerada mais democrática das modalidades de educação, pois se utilizando de tecnologias de formação e comunicação transpõe obstáculos à

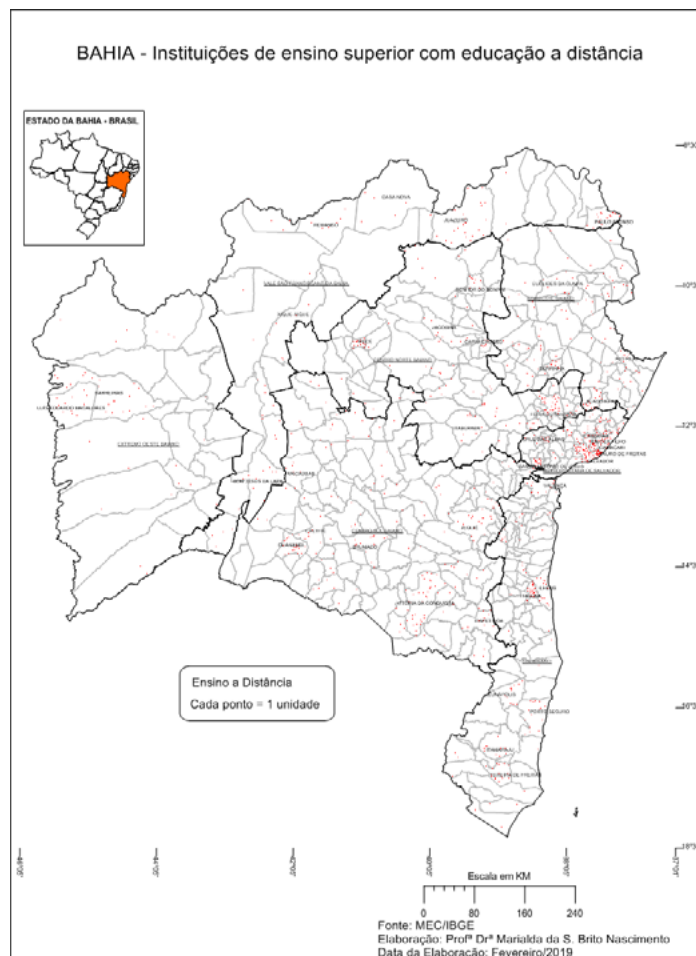
conquista do conhecimento. Esta modalidade de educação vem ampliando sua colaboração na ampliação da democratização do ensino e na aquisição dos mais variados conhecimentos, principalmente por esta se constituir em um instrumento capaz de atender um grande número de pessoas simultaneamente, chegar a indivíduos que estão distantes dos locais onde são ministrados os ensinamentos e/ou que não podem estudar em horários preestabelecidos. (Alves, 2011, p. 5)

Dados da EaD no estado da Bahia

Na conjuntura nacional, em função do amplo desenvolvimento da EaD no nível superior, o estado da Bahia, com seus 417 municípios, apresenta hoje 206 municípios com instituições que oferecem algum

Instituições que oferecem EaD na Bahia.

Figura 2.



Fonte: elaborada por Marialda da Silva Brito (2019).

curso nessa modalidade, bem distribuídos pela região, conforme se pode observar no mapa da figura 2.

As concentrações se dão de modo diferente em cada localidade. Considerando a regionalização do IBGE em mesorregiões, tem-se destaque, primeiramente, para a região metropolitana de Salvador, onde a capital do estado é a que concentra maior número de EAD's; logo, outras localidades como Lauro de Freitas, Camaçari, Simões Filho, Candeias e Santo Antônio de Jesus. No centro-sul baiano, tem-se, em primeiro lugar, o município de Vitória da Conquista, seguido de Jequié, Itapetinga, Brumado, Guanambi e Caetité. No sul baiano, destacam-se Itabuna, Eunápolis, Porto Seguro, Itamaraju e Teixeira de Freitas. No centro-norte baiano, estão Feira de Santana, Jacobina, Senhor do Bonfim e Irecê. No nordeste baiano, Serrinha e Alagoinhas.

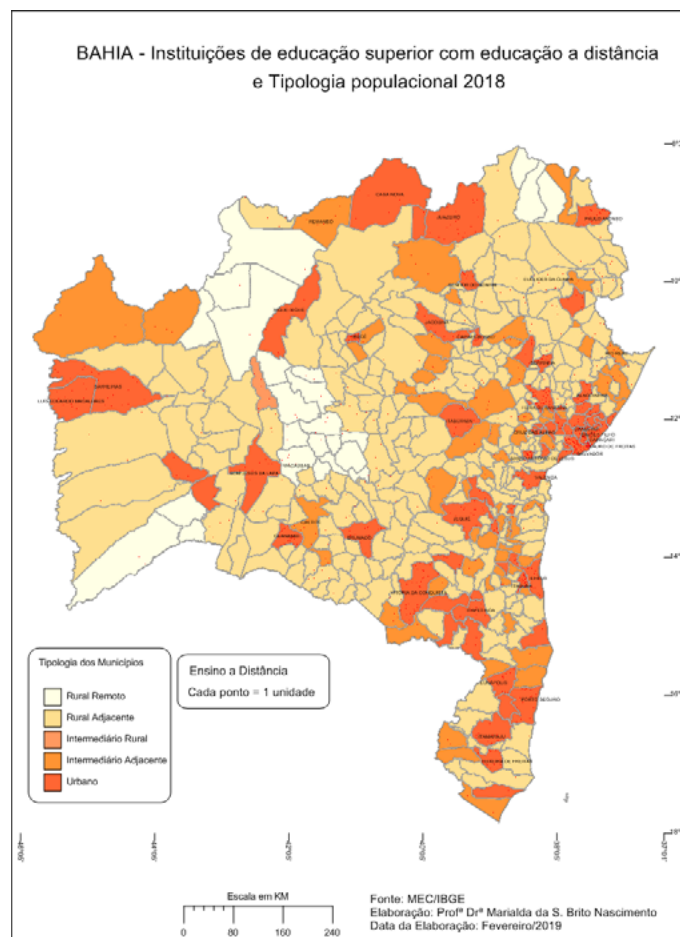
Na extensão do vale do São Francisco, Bom Jesus da Lapa, Juazeiro e Paulo Afonso, e, finalmente, no extremo oeste baiano, Barreiras e Luiz Eduardo Magalhães.

Dessas instituições, as universidades aparecem em primeiro lugar como as que mais oferecem a modalidade de EaD na Bahia; em seguida, estão os centros universitários e os institutos federais.

Sob outro ângulo, é possível verificar que essa distribuição de Educação à Distância na Bahia pode estar relacionada a uma característica fundamental que é a popu-

Tipologia populacional e EaD na Bahia.

Figura 3.



Fonte: elaborada por Marialda Nascimento (2019).

lação ou a distribuição desta pelo estado. Desse modo, utilizando a tipologia apreendida pelo IBGE, tem-se o seguinte resultado de acordo o mapa da figura 3.

Para a população denominada rural, o termo “remota”, segundo o próprio IBGE, diz respeito aos municípios que têm uma distância relativa acima da média nacional quanto às chamadas “regiões de influência das cidades”, e os municípios que estão com uma distância igual ou inferior a esses centros são tidos como “adjacentes”.

Também com relação ao quantitativo populacional e à ocorrência de instituições EaD, a tipologia acrescenta que:

- no rural remoto, tem-se localidades que abrangem menos de 3.000 habitantes, entre 3.000 e 10.000 habitantes, e de 10.000 a 25.000 habitantes em mancha de ocupação densa. E a frequência de instituições que oferecem EaD nesses municípios que abrangem essa tipologia é baixa;
- no rural adjacente, é uma faixa maior de municípios que também abrangem menos de 3.000 habitantes, entre 3.000 e 10.000

habitantes, e de 10.000 a 25.000 habitantes em mancha de ocupação densa, com baixa ocorrência de instituições de EaD, mas, por serem em número mais representativo, acaba por apresentar mais instituições do que a faixa dos municípios que pertencem à tipologia rural remoto;

- no intermediário rural, tem-se localidades entre 10.000 e 25.000 habitantes em mancha de ocupação densa, porém tem apenas um município representante no mapa e com poucas unidades de EaD;

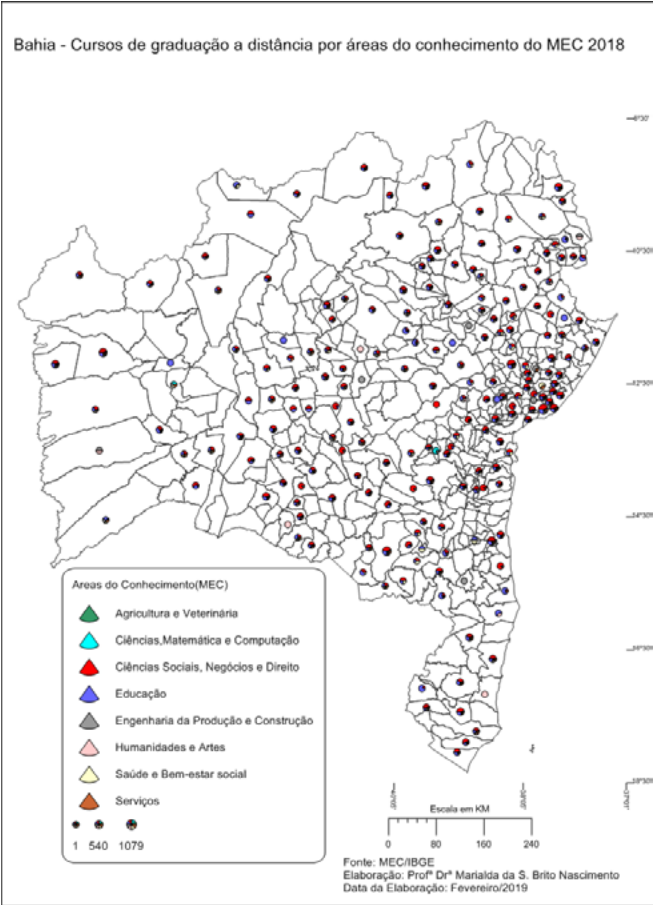
- no intermediário adjacente, já em número maior que a faixa anterior, abrange municípios que têm de 3.000 a 10.000, de 10.000 a 25.000, e de 25.000 a 50.000 habitantes, e estão na vizinhança dos municípios com mancha de ocupação predominantemente urbana, com presença significativa de instituições que oferecem EaD;

- no urbano, tem-se localidades de 10.000 a 25.000 habitantes, de 25.000 a 50.000 habitantes, e acima de 50.000 habitantes, e são os municípios em mancha de ocupação urbana ou predominantemente urbanos, e

onde se encontra o maior número de instituições que oferecem cursos a distância. e, por consequência, com as áreas de influência dos grandes centros urbanos.

Dessa forma, é possível dizer que o quantitativo de instituições de EaD está diretamente relacionado com a presença da população

Áreas de concentração dos cursos oferecidos de EaD na Bahia. **Figura 4.**



Fonte: elaborada por Marialda Nascimento (2019).

instituições de EaD. No mapa da figura 4, segue-se o agrupamento deles pelas áreas do conhecimento utilizadas pelo Ministério da Educação do Brasil (MEC).

Nesse contexto, é possível observar que:

- em quase todas as localidades, as instituições de EaD oferecem cursos na área de Ciências Sociais, Negócios e Direito;
- logo em seguida, vem a concentração de cursos na área de Educação;
- tanto a área de Ciências Sociais, Negócios e Direito quanto a de Educação são bem predominantes em relação a todas as outras áreas;
- Engenharia, Produção e Construção aparecem como uma terceira área de maior oferta de cursos de EaD;
- Saúde e Bem-Estar Social se destacam em algumas situações;
- no geral, Agricultura e Veterinária, Ciências, Matemática e Computação, Humanidades e Artes, e, finalmente, Serviços ocupam espaços menos relevantes; no conjunto, são quantitativamente mais próximos;
- também existem alguns municípios que oferecem cursos em apenas uma área;
- existem aqueles municípios que oferecem cursos em todas as áreas.

Pelo estudo apresentado até aqui e comparando esse mapa com o da figura 2, sobre a distribuição de instituições que oferecem cursos a distância na Bahia, pode verificar-se que a diversidade de cursos também está diretamente atrelada à presença de mais quantidade de instituições de EaD nos municípios.

Portanto, há uma distribuição bastante diversificada de cursos a distância em todo o território baiano com concentração em várias áreas do conhecimento, segundo o MEC, o que demonstra que, além do avanço importante das instituições dedicadas a essa modalidade, o indivíduo pode contar com acesso a um conhecimento que pode se atender ou se aproximar da sua escolha profissional. Essa oferta também pode estar associada a uma demanda ou tendência de mercado na formação da mão de obra local ou regional, o que pode ser considerado como um importante indicador de justiça espacial.

Conclusões

Portanto, de acordo com o esboço retratado, a educação superior na modalidade de EaD, mediante as suas linhas de ações focadas no ensino, extensão e pesquisa, tem um papel fundamental no desenvolvimento da sociedade e na busca pela justiça espacial; além disso, contribui para a oferta do conhecimento, em atividades sociais e na prática da ciência, e apresenta-se, cada vez mais, como uma meta a ser alcançada na profissionalização do indivíduo. Nesse sentido, a sua oferta tem se expandido através de várias instituições, tais como universidades, faculdades, institutos federais e outras.

Paulatinamente, a EaD vem se consagrando paulatino nos avanços tecnológicos, em especial no uso da internet, a qual é considerada seu baluarte estrutural.

Nesse conjunto de avanços e requisitos, a EaD tem contribuído de sobremaneira para o desenvolvimento da educação superior, tanto no número de instituições que se habilitam cada vez mais em oferecer-lo quanto nos cursos de graduação ofertados. Além disso, ocupa um papel relevante em relação ao ensino presencial no Brasil e se estabelece como oportunidade de acesso ao nível superior.

No caso do território baiano, são diversos polos instalados por quase a metade dos seus municípios, sendo geograficamente bem espalhados, embora existam aqueles pontos de maior concentração. Essa mesma configuração se dá pelas áreas do conhecimento dos cursos, concentrados principalmente em Ciências Sociais, Negócios, Direito e Educação, que seguem justamente uma oferta diversificada em relação à quantidade de instituições ou polos de EaD.

Também, a oferta de EaD está diretamente ligada ao contingente populacional, com sua concentração maior em localidades com mais presença de pessoas ou que estejam sob a influência de uma cidade, no caso de áreas rurais.

Finalmente, as instituições de nível superior, ao assumirem a modalidade de EaD, expandem-se em oferta de cursos em várias áreas do conhecimento em diversos municípios da Bahia. No contexto brasileiro, a situação em todos os estados é de crescimento, o que se configura como uma importante forma de acesso à educação superior.

Como as análises efetuadas neste trabalho valorizaram a dimensão quantitativa da expansão da EaD no Brasil e, particularmente, no estado da Bahia, é necessário que outros estudos sejam realizados com o objetivo de investigar a qualidade e o custo financeiro desses cursos.

Referências

Alonso, K. T. (2010). A Expansão do Ensino Superior no Brasil e a Ead: Dinâmicas e Lugares. *Educ. Soc.*, 113, 1319-1335. Acesso em 12 fev. 2019. <http://www.cedes.unicamp.br>

ALVES, João Roberto Moreira. *Educação a Distância e as Novas Tecnologias de Informação e Aprendizagem*. Biblioteca Digital Clam. 2019. Disponível

- em: http://www.clam.org.br/biblioteca-digital/uploads/publicacoes/186_1700_alvesjoaoroberto.pdf. Acesso em: 12 fev.2019
- ALVES, Lucinéia. *Educação a distância: conceitos e história no Brasil e no mundo*. Disponível em: http://www.abed.org.br/revistacientifica/Revista_PDF_Doc/2011/Artigo_07.pdf. Acesso em: 12 Fev. 2019.
- BRASIL. Ministério da Educação. *O plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2019.
- BRET, B. *Equidade territorial*. Disponível em: <<http://www.hypergeo.eu/spip.php?article560>>. Acesso em 20 jan. 2016.
- FONSECA, A. A. M; BARBOSA; S. R. C; Justiça espacial e comarcas no estado da Bahia. *GeoTextos*, vol. 13, n. 1, julho 2017.
- HACK, Josias Ricardo. *Introdução a Educação a Distância*. LLV/CCE/UFSC, Florianópolis, 2011. Disponível em: <https://uab.ufsc.br/portugues/files/2012/04/livro-introdu%C3%A7%C3%A3o-a-EAD.pdf>. Acesso em: 15 fev.2019
- HENRIQUES, Cecília Machado, AIMI, Daniela da Silva, y FELDKERCHER, Nadiane. *Educação a Distância: novos desafios a formação profissional docente*. GTForma Trajetórias de Formação. UFSM. 2019. Disponível em: <http://w3.ufsm.br/gtforma/estagio1/6a02fdc37acd85194060a6b9db-f61ee4.pdf>. Acesso em: 15 fev.2019
- IBGE. Estudos e Pesquisas. Vol.11. *Informação Tipologia e Caracterização dos Espaços Rurais e Urbanos do Brasil – Um Primeira aproximação*. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100643.pdf>. Acesso em 10 mar.2019
- II Congresso Nacional de Educação,1997. *Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira*. Disponível em: <https://www.adusp.org.br/files/PNE/pnebra.pdf> Acesso em: Fev. 2019.
- KENSKI, Vani Moreira. *O Desafio da Educação a Distância no Brasil*. Revista Educação em Foco. UFJF, mar/ago. 2002. Disponível em: <https://www.ufjf.br/revistaedufoco/files/2010/02/011.pdf> Acesso em: 20 fev. 2019

- Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional*. Brasília. 2005.
- MACHADO, Nathália Savione. LUPESPO, Marina. y MEIER, Marineli Joaquim. *A Educação a Distância no Ensino Superior: avaliando o processo*. XIII Congresso Nacional de Educação; Formação de Professores: contextos, sentidos e práticas. 2017. Disponível em: http://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/25260_13031.pdf Acesso em: 5 fev. 2019.
- MARTINS, Kariney FROM, Danieli Aparecida. *A Importância da Educação a Distância na Sociedade Atual*. Disponível em: <https://www.assessoritec.com.br/wp-content/uploads/sites/641/2016/12/Artigo-Karine.pdf> Acesso em: 10 fev.2019.
- SANTOS, M; SILVEIRA, M. L. *O ensino superior público e particular e o território brasileiro*. Brasília: ABMS, 2000.
- SIQUEIRA, Moema Miranda de. *O Ensino Superior e a Universidade*. RAE-eletrônica, Vol.4, Nº1, São Paulo, Jan./Jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/raeel/v4n1/v4n1a15.pdf> Acesso em: 10 fev. 2019.

DESDE
EL AULA

La Avenida Caracas en Bogotá, sus problemas urbanos y sociales. Esquema de recuperación formal-funcional

The Caracas Avenue in Bogotá, their Urban and Social Problems. Outline of Formal-Func- tional Recovery

Juan-Felipe Aldana-García¹

Ana María Yela-Pérez²

Universidad Piloto de Colombia. Bogotá (Colombia).

Resumen

La capital colombiana, Bogotá, ha sido receptiva de poblaciones en migración, tanto nacionales como internacionales. Esto ha generado nuevas formaciones de poblaciones informales dentro de la ciudad, como el sector comprendido entre la Av. Calle 26 y la calle 19, lugar reconocido por ser la única zona de tolerancia establecida en la ciudad y también como lugar de acogimiento para las personas en mayor vulnerabilidad. La zona recrea un contraste con el desarrollo del resto de la capital, cada vez es más frecuente encontrar un edificio de más de cinco pisos en total desolación, la inseguridad acrecienta con el tiempo, y predomina una actividad en especial, la prostitución. Es necesario vivenciar la experiencia de estar en el lugar para ser testigo de las condiciones en que se desarrolla este barrio, conocer los índices e historias de sus pobladores, para reconocer la problemática el

¹ Estudiante de la Universidad Piloto de Colombia en la carrera de Arquitectura, se ha vinculado a diferentes trabajos como independiente en diseño arquitectónico, enfoca su formación hacia el urbanismo y la planeación

juan-aldana@upc.edu.co

² Estudiante de la Universidad Piloto de Colombia, fotógrafa de la institución Zona Cinco (2014) y diplomada en BIM de la Corporación Universitaria de Cataluña (2019), con experiencia en asistencia de datos para programaciones y presupuesto de obra en la empresa Rizoma Proyectos (2018). Se inclina hacia la rama del urbanismo como eje planificador de la ciudad social.

ana-yela@upc.edu.co

Cómo citar

Aldana-García J. y Yela-Pérez A. (2019). La avenida Caracas en Bogotá, sus problemas Urbanos y Sociales. Esquema de recuperación Formal-Funcional. *Papeles de Coyuntura* 46, 360-383. Recuperado de: <http://repository.unipiloto.edu.co/handle/20.500.12277/9007>

lugar y la precaria calidad de vida actual. Con la propuesta a continuación se plantea la integración ciudadana en el plan de renovación, reconociendo los usos y primeros pobladores del lugar como parte de la esencia del mismo y que debe de ser recuperado y resaltado.

Palabras clave:

Desarrollo inclusivo- Movilidad- Recuperación- Sostenibilidad

Abstract

The Colombian capital, Bogotá, has been receptive of migrating population both national and international. This has generated new formations of informal population within the city such as the sector between the “Av. Calle 26” and the “Calle 19”, known for being the only established tolerance zone in the city and furthermore as a place of refuge for the people of major vulnerability. The site recreates a contrast with the rest of the city’s development: is now more frequent to find a building over five stories completely desolated, insecurity is increasing with time, and predominates prostitution as a prevalent activity. It is necessary to live through the experience of being in the place to acknowledge the conditions under this neighbourhood functions, get to know the testimony of

its inhabitants, in order to address today’s issues and its precarious quality of living. The following proposal sets the integration of the citizenship in the Renovation Plan, acknowledging the original settlers and ground uses as an essential part that must be recovered and highlighted.

Keywords:

Articulate- Inclusive Development- Mobility- Recuperation- Sustainability

Introducción

La ciudad de Bogotá, escenario donde se desarrolla la propuesta a continuación, posee unas fluctuaciones que impiden el desarrollo adecuado de urbanismo. Esto se remonta desde que se da la concepción de ciudad. Quesada, levantó los primeros asentamientos urbanos, donde podríamos afirmar que se inicia la ciudad, que conllevaba una organización en la vivencia de los pobladores y un régimen gubernamental, además, el desarrollo de la infraestructura de la ciudad, su trazado urbano se planteó en forma de cuadrícula; las calles tuvieron 7 metros de ancho y las carreras 10 metros a disposición de los primeros ciudadanos. (*Archivo de Bogotá, Secretaria general*)

Con el desarrollo de ciudad, que conlleva la producción y *el alza* de la economía, se produjo un crecimiento de la población en 1850, la razón principal de este fenómeno fue la ampliación de fuentes laborales que dio paso a un crecimiento en las migraciones a Bogotá de otros municipios. Para poder dar abasto y vivienda a la nueva población existente la ciudad tuvo que expandirse en sus bordes, sin una previa organización ni planeación, disponiendo las principales fuentes de trabajo en el centro y las viviendas a los bordes.

Desde entonces empieza la necesidad de comunicación entre los pueblos, para el intercambio entre ellos, desde población, materia prima, etc. El ferrocarril, como primer medio de transporte y de comunicación, dio inicio a finales del siglo XIX y el trayecto Bogotá-Chapinero-Puente del Común se inauguró en 1894. En 1938, debido al mismo desarrollo de la ciudad se implementaron los rieles por la Troncal Caracas. (*Archivo de Bogotá, Secretaría general*)

En 1933 se expidió el acuerdo 53 por el cual se ordenó que la carrera 14, tomara el nombre de la Avenida Caracas en honor al ejército que luchó en la Batalla de Carabobo y posteriormente el arquitecto austriaco Karl Brunner, diseñó la Avenida Caracas; planeó un Gran Bulevar con un camino tapizado de césped, árboles y mansiones. Pero en la década de los 50 este proyecto tipo “Ciudad Jardín” se fue deteriorando y hacia 1967 se realizó la ampliación que daría paso a cuatro carriles vehiculares, perdiendo en su totalidad sus zonas arborizadas. La Avenida Caracas ha tenido varios cambios en su estructura y sus servicios han ido cambiando y desmejorando a lo largo del tiempo; como por ejemplo en 1989 cuando en la alcaldía de Andrés Pastrana se crean los carriles exclusivos para buses con paraderos, denigrando cada vez más la escala peatonal y el aspecto ecológico y priorizando el ámbito vehicular, la contaminación y el aumento de velocidad. De esta manera, en el 2000 el alcalde Enrique Peñalosa implementó la primera línea de Transmilenio, generando

problemas a su alrededor, desde usos del suelo hasta de tipo demográficos. (*Archivo de Bogotá, Secretaría general*)

En consecuencia, de los diferentes cambios negativos que se ha dado en el desarrollo de la troncal Caracas, se plantea una recuperación de la zona específicamente desde la calle 19 hasta la Avenida el Dorado (calle 26), mediante la planeación urbanística por medio de diseños arquitectónicos, reorganización espacial manteniendo la trama de la localidad, destinación de espacios públicos para la población, mejoramiento de la infraestructura con prelación hacia el peatón y una recuperación del patrimonio existente en la zona.

Se toma como principio fundamental para obtener un cambio considerable en el polígono a tratar el espacio público, ya que se evidencia que en la zona existe una carencia de este mismo; sobre-estructurando el sector, convirtiéndolo en un lugar inactivo en cuanto a su permeabilidad y permanencia para la población flotante. Según Saldarriaga quien expresa que en un medio donde

se va a generar una urbanización se debe dar una cesión equitativa de zonas verdes, que es fundamental para el buen vivir. Se entiende que las disposiciones de espacios verdes permiten una mayor integración, mayor actividad por parte de los ciudadanos y apropiación por su ciudad, dando un confort para todo tipo de población, además de brindar calidad de vida a sus actuales y futuros pobladores.

Además se pretende dar un desarrollo inclusivo con la población actual, en el que los nuevos usuarios, atraídos por los nuevos usos y posibilidades de crecimiento económico como también por la ubicación y recuperación de los antiguos edificios, generen servicios y condiciones que privilegien y ayuden a progresar a la población actual, como también lograr atraer un peatón circundante, que haga que las vías pierdan la inseguridad por su desuso, el uso del espacio público, que la acera vuelva a ser un espacio transitable y una plaza el espacio de encuentro en la comunidad.

Según la UPZ #102 La Sabana se debe dar el buen desarrollo del loteo y dar un manejo adecuado para la apropiación y el buen desarrollo de la funcionalidad. (*Secretaría de planeación, localidad de santa fe, 2016*)

Respecto al Plan Maestro de Movilidad “La planeación territorial se traduce en determinadas necesidades de desplazamiento que se da según la exigencia poblacional, donde se debe abastecer de una buena manera a su cumplimiento y abastecimiento” (*Alcaldía de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación 2018*) Esto quiere decir que mediante el proyecto fomentamos al desplazamiento adecuado de las personas, abasteciendo las diferentes vías correspondientes para su propio recorrido, tomando como punto principal el peatón y la revitalización del lugar de estudio.

Se fundamenta el diseño respecto a varios principios como los de Aldo Rossi, quien determina que la conformación de una ciudad debe estar basada en tres caracteres fundamentales. La Trama como se da en el sector a trabajar, que presenta una reticular ortogonal, dando a entender un orden y una mejor percepción para los usuarios; un Tejido donde muestra una consolidación de una misma tipología en gran porcentaje de su conformación; y el Monumento que son elementos de un carácter jerárquico para el desarrollo urbano social del lugar.

Metodología

Por medio de la metodología cuantitativa se desarrollan matrices a nivel ciudad; de los cuales se recopilan datos sobre flujos poblacionales, volumen de transporte público (tanto Transmilenio como informal), calidad de vida y relación con el espacio público, para así concluir cuál de las troncales bogotanas es la más afectada por el desarrollo acelerado y poco planeado de la ciudad. En un principio se realizó un análisis perceptual en el cual se tomó como punto de referencia los portales de Transmilenio del norte y de Usme; donde se identificaron algunos factores.

Calle 26

Foto 1.



Fotografía: Ana María Yela Perez, 17 de Abril de 2019

Por medio de un trabajo de campo, se establecen unas tablas comparativas fundamentales por cada estación de Transmilenio, las cuales tenían como propósito evaluar el entorno y funcionamiento de cada una con respecto a alturas, actividades sociales, espacio público, usuario circundante, infraestructura y equipamientos. Con el resultado de estas matrices se puede identificar las características de cada zona, con sus características aprovechables o, por el contrario, con sus principales afectaciones; se obtuvieron 8 polígonos, donde se analizaron detalladamente cada aspecto de relevancia, por medio de fichas explicativas e identificaron la zona a tratar, lo que nos permite reconocer que zona ha sido la más afectada de la ciudad.

Por un lado, se estudia la escala macro, es decir, Bogotá, para así reconocer su funcionamiento en general, desde el aspecto medio ambiental, como los m² de espacio público funcional por habitante, hasta el funcionamiento de las mismas troncales que articulan y comunican la ciudad. De esta manera se tienen en cuenta las arterias

más importantes, como la Autopista Norte, la Avenida Calle 80, Las Américas, la Avenida Boyacá, la Avenida Caracas, se comparan mediante un método cuantitativo y cualitativo, no solo de la ciudad sino de su funcionamiento alrededor de la misma, y como permite o se vuelve un obstáculo para el desarrollo de la vida y convivencia.

Pasamos a una escala meso, en la que es importante reconocer por qué elegimos nuestro polígono de intervención, de esta manera y siguiendo la misma directriz de encontrar el punto crítico medio ambiental y de movilidad de la ciudad, se procede a componer distintas áreas de estudio, desde la calle 72 hasta la calle 30 sur, de las cuales obtuvimos 8 zonas, reconocidas y especificadas según el cambio de perfil; Los Mártires (Avenida El Dorado – Calle 22), Chapinero Central (Calle 63 – Calle 57), Marly Universidad Piloto (Calle 53 – Calle 34), Tercer Milenio (Calle 22 – Calle 6), San Bernardo (Calle 6 – Calle 30 Sur), Marly 53 (Calle 57 – Calle 53), Quinta Camacho (Calle 76 – Calle 63) y Parque Bavaria (Calle 34 – Calle 26) orga-

nizados según la cantidad de factores que permiten un servicio de mejor a peor calidad. Se procede a analizar cada polígono por medio de una tabla comparativa desde los aspectos medioambientales, de movilidad, usos, infraestructura vial, espacio público, componente social y estructural. Para que de esta manera se reconozca el impacto de sector, tanto si es negativo o positivo y cuanto influye en el vivir de su usuario promedio y que oportunidades puede brindar.

De esta manera, con la recolección de los datos cuantitativos y perceptivos de la zona, se procede a investigar y diseñar estrategias de diseño urbano que permitan una nueva articulación del lugar con la ciudad, esto de la mano con el reconocimiento de los derechos de los usuarios del lugar, proporcionando instalaciones que sirvan como medio para un desarrollo digno de sus actividades.

Resultados

Para un estudio más a fondo, teniendo en cuenta lo anterior, se subdivide la troncal Caracas por zonas de relevancia, donde se evidencia que es una vía que tiene diferentes tipos de población, usos, medidas, estados de la vía, arborización, alturas y tipos de edificación. No es un tramo homogéneo en todo su recorrido, lo cual nos enfrenta a diferentes problemáticas.

Carrera 17

Foto 2.



Fotografía: Ana María Yela Perez, 17 de Abril

En ese sentido se han identificado las zonas con mayor problemática y vulnerabilidad para así dar un estudio profundo de cada zona, para enfatizar los conflictos más relevantes y con más influencia en el lugar.

Al recorrer la zona de estudio, observamos que como en gran parte de la Av. Caracas, hay una carencia de arborización que miti-

que los impactos de polución producidos de los vehículos motorizados (en Bogotá solo existen 1,2 millones de árboles de los cuales un gran porcentaje está enfermo por la ubicación donde se encuentran), dado que el 65 % de hollín (carbón negro) es producido por el sistema de transporte público Transmilenio, otro porcentaje por vehículos

particulares y un porcentaje de menor índice, pero de un carácter importante, es por el mal manejo de desechos. Se identifica que sobre la troncal existe puntos de tensión de espacio público que son de relevancia para el recorrido como lo es Tercer Milenio, porque el Virrey, Bavaria y plazoletas de puntos de aglomeración; sin embargo ocupan el 17.3 % de espacio sobre toda la troncal, donde la población no tiene una permanencia constante, además de presentar un 13.2 % de vegetación desde el portal de Usme hasta el portal del Norte, que no significa nada con respecto a la polución ocasionada en perímetro existente en la troncal.

Al tomar la ruta de Transmilenio que se da desde el portal de Usme se percibe una calzada que no está dispuesta para el recorrido de este servicio, sino que recorren vehículos de todo tipo en doble sentido, presentando atascamientos en la vía por la gran cantidad de personas que transitan por ahí; además en sus costados se encuentra lo que es una cantera y la cárcel la Picota, que no permiten la expansión de esta vía.

Siguiendo con el recorrido se identifica muchas viviendas de uso mixto, donde principalmente son tiendas de cerámicas, o mecánicos sobre la vía, lo positivo en este punto es que ya existe una separación de las vías del transporte público, diferentes a la de los vehículos particulares, además de no tener una altura mayor a 4 pisos, con pocas excepciones sobre la montaña. Durante el recorrido existen varios centros de salud de varias EPS beneficiando en gran medida a la población para que no tenga que realizar recorridos extensos para su atención; se identifican una altura no mayor a 4 pisos y viviendas de uso mixto principalmente.

Se evidencia que, al continuar con el recorrido, se observa una concentración por sectores de economías de aglomeración, es decir en zonas específicas comprendidas por manzanas completas, se da un solo uso, que por consecuente se atrae a un solo tipo de población y no existe un flujo continuo y de gran diversidad. Según la Secretaria de Planeación de Bogotá: “debe evidenciarse una plusvalía en cuanto al loteo de vías

principales, manteniendo un comercio mixto, ofreciendo a todo tipo de usuario, un cumplimiento de necesidades”. (Alcaldía de Bogotá, Secretaria de Planeación, 2013)

Se puede observar un alto índice de construcciones abandonadas, además de patrimonio que se encuentra en mal estado o que se ha dado un uso no adecuado para sus instalaciones, actualmente en estos lugares abandonados es donde residen los habitantes de la calle o donde se da la venta de drogas ilegales, existe en su mayoría una población joven que permanece en estos lugares.

Por otro lado, también se encuentran talleres automotrices o lavados de carros que de cierta manera propician a un congestionamiento vehicular y quitan espacio necesario para el recorrido de las personas, que además no generan un usuario circundante ni variedad del perfil de los mismos.

Gran parte de la población que ubicamos en la zona, son habitantes de la calle, que según los resultados del VII censo de habitantes de la calle 2017 de Bogotá, la localidad

de Los Mártires encabeza el listado con el mayor porcentaje de su población, con un 23,5% de la población total, es decir aproximadamente 1800 personas, de los cuales 39,45% se dedican a la acción de reciclaje para lograr un ingreso económico, de lo contrario recurren a la limosna, a los carros o al hurto. Una de las principales razones por las que continúan viviendo en la calle son las sustancias psicoactivas, como principales sustancias consumidas encontramos el cigarrillo (82,4%) el bazuco (72,2%) y la marihuana (62%), y un 33,70% de la población afirma que consume más de 10 veces al día. Esto nos lleva al reconocimiento de la invasión de los edificios abandonados sobre la troncal para el consumo de drogas ilícitas

En la actualidad, dado a la situación política de nuestro país vecino, existe un gran porcentaje de población extranjera en la ciudad, ya que Bogotá es una de las ciudades que recibe más de 22 personas por cada mil habitantes en los últimos 12 meses, esta nueva población ocupan ciertas vías con puestos móviles de venta informal, provocando

un inconformismo por parte de las autoridades, además de estar violando el reglamento de la policía, dándole mal uso a los espacios públicos y propiciando una baja en la economía del sector.

Edificios abandonados

Foto 3.



Fotografía: Ana María Yela Perez, 17 de Abril

Teniendo en cuenta lo anterior y el nuevo PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT), la ciudad tiene planes a futuro favorables a nivel de movilidad, como lo son la nueva y primera Línea Metro de Bogotá y la implementación del tren de cercanías Regiotram desde el centro de Bogotá hasta Facatativá, los dos intervienen en la zona de estudio. Estas, se traducen como oportunidades que pueden estar ligadas íntimamente con el proyecto ya que el lugar debe de responder a estas nuevas propuestas para generar nuevas condiciones para sus pobladores y su desarrollo, respondiendo de manera formal a cada una de sus problemáticas.

Respecto al análisis realizado en el polígono de intervención se plantea cambios específicos en varias temáticas de gran relevancia, es decir en un principio se enfoca el proyecto en la implantación de zonas verdes y la de la conexión de medios de transporte con el fin de mejorar la movilidad.

Acompañado de esto, se da una configuración respecto a sus usos, planteando un

incremento de zonas residenciales en el lugar y una mixtura de usos esparcida por el polígono para obtener un flujo constante en todo sentido.

Teniendo en cuenta como pilar principal del proyecto el peatón, se plantean varias pasajes y calles de uso prioritario para los ciudadanos, acompañadas de rutas de ciclo ruta, ejes de vegetación y zonas de comercio de gran impacto para obtener mejor percepción de los peatones y mayor flujo. Todo esto va a acompañado en puntos específicos de cultura y educación que incluyen a todo tipo de usuario para su constante recorrido.

Uno de los enfoques de gran importancia en la zona, son sus puntos específicos de tolerancia, donde no se segrega esta actividad, sino que por el contrario se vincula a otros usos, por medio de módulos únicos que permiten su percepción, pero no su actividad física con todos los peatones.

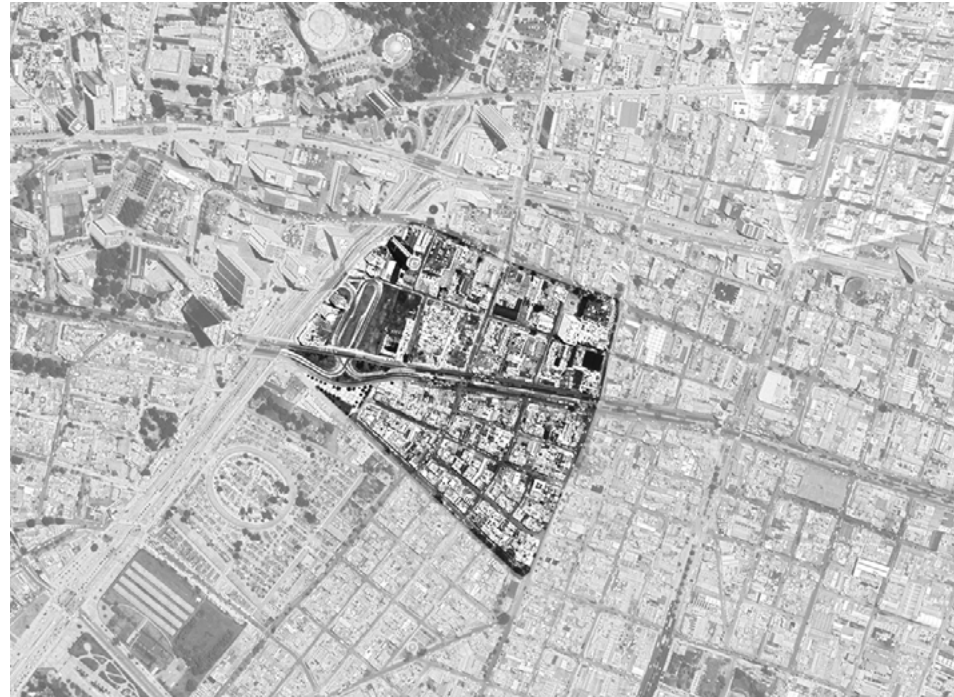
Por otro lado, se plantea una zona cultural de reciclaje, en la que no solamente se reorganizara esta actividad, sino que también

se integrara a la población por medio de actividades educativas y culturales, para que personas de todas las edades y poblaciones

reconozcan la importancia de esta actividad en nuestras vidas.

Implantación, lugar actual

Foto 4.



Fuente: Elaborado por Felipe Aldana

El peatón es un factor principal en el desarrollo de este proyecto, por consiguiente se estipula unas vías exclusivas para su recorrido, conectados a zonas de comercio y puntos de atracción, además de tener una red de vegetación y mobiliario que enriquece la zona y permite el libre desplazamiento o estaría de los ciudadanos, lo que se busca principalmente es que en este sector circule todo tipo de población al realizar una mixtura de usos, atrae al usuario y se generan los espacios propicios para su libre permeabilidad.

Los sistemas de transporte son fundamentales para la propuesta, ya que son los propulsores a que exista un flujo poblacional, es decir se implantan estaciones de Transmilenio, del metro, del SITP y tranvía por todo el polígono, conectando este sector con la ciudad de manera útil y fácil.

Se da un mejoramiento en la infraestructura de las calles y andenes, proporcionando ejes de calidad, para todo tipo de usuario acompañado de ejes de vegetación que mitigan los impactos del medio ambiente en la

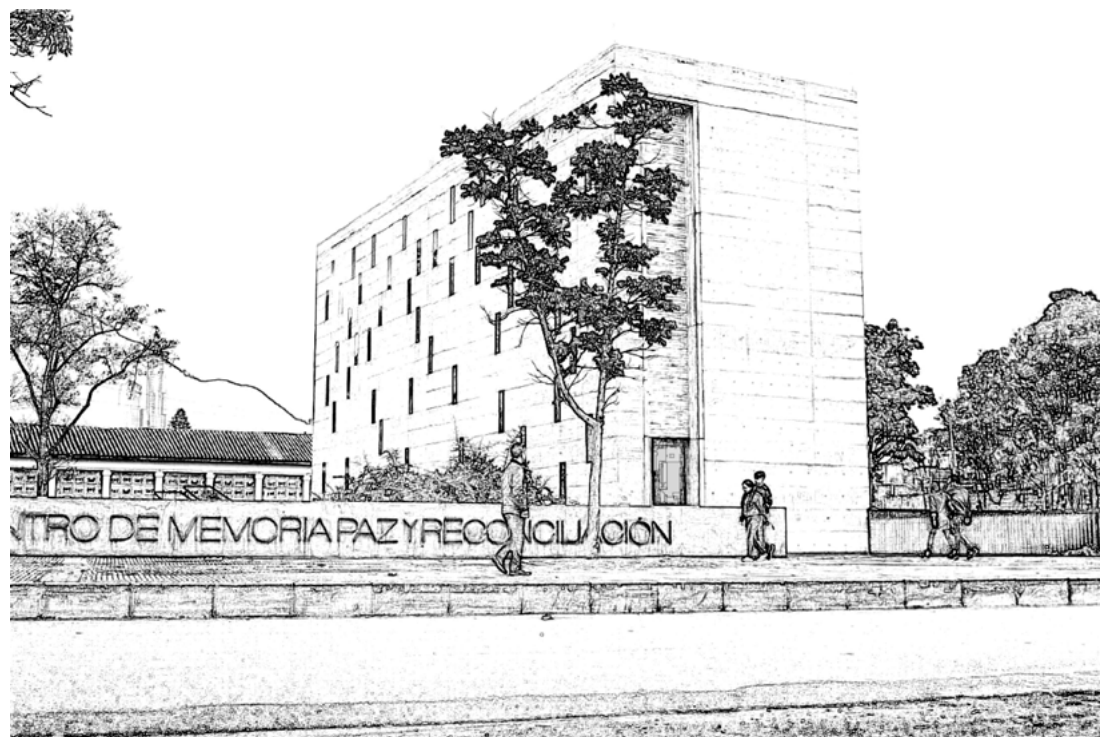
zona. No obstante, se dimensiona las calzadas para proporcionar grandes vías para el flujo peatonal dentro del polígono, y trasladando los recorridos de vehículos motorizados por la periferia del mismo.

Todo esto se da, con el fin de obtener mayor flujo de peatones en el polígono, mayor actividad perceptual y física de los usuarios e incentivando al acogimiento de los ciudadanos por el sector.

Como fundamento se dispone el sector para obtener una mayor integración por todo tipo de población, recuperando el lugar y aprovechando sus ventajas presentes y a futuro respecto a su localización y vertientes de movilidad, desarrollando un espacio de urbanismo en el marco de la sostenibilidad que podría ser ideal para el desarrollo de la ciudad en general.

Centro memoria

Foto 5.



Fuente: Elaborado por Felipe Aldana

Discusión

Desde que se fundó la Avenida Caracas ha sido una de las arterias más importantes a nivel Bogotá, debido a esto en un principio estaba dispuesta para el recorrido peatonal principalmente y ejes de vegetación, pero con el paso del tiempo se han presentado varios cambios negativos, por su gran manejo de flujos poblacionales, tanto así que el arquitecto Diego Buitrago lo expresa de la siguiente manera: “Víctima de la barbarie y la especulación arquitectónica, también ha sido objeto de indiscriminada experimentación urbana en función del constante cambio de los sistemas de transporte masivo en la ciudad. En contraste, uno de los orígenes de la Avenida en los años treinta del siglo XX proponía para la calle un carácter de paseo urbano hecho para el goce visual y experiencial de los transeúntes, por lo que existió una intención por configurar un espacio coherente entre sus elementos urbanísticos, arquitectónicos y paisajísticos.” (“La Caracas”, ARQ. Diego Buitrago 12 de septiembre, 2017, Universidad de Los Andes). Por esto se debe tener en cuenta las características esenciales para obtener una adecuada arteria vial, que mitigue los principales problemas existentes.

Lo que entendemos en este momento como “Avenida Caracas” es un símbolo de inseguridad, eje de movilidad, sin vida ni oportunidades. Lo que alguna vez fue una gran alameda con los pobladores más adinerados hoy es un punto de quiebre de la ciudad, no solo físico, sino también funcional, en donde se alza una barrera frente a los derechos humanos y se infringen todos los derechos de la mujer como por ejemplo el derecho a tener un trabajo digno o tener los suficientes métodos de salubridad y características del entorno para ejercer sus actividades.

Desde la óptica del arquitecto Camilo Sitte, la ciudad debería poder integrar la naturaleza a su diseño y además permitir formas de intervención no ortogonales que den pie a plazas dentro de la ciudad para cambiar esta esterilidad y calidad urbana “la significación de las plazas abiertas en medio de la ciudad, hoy se las emplea muy poco para las grandes fiestas públicas, y cada vez menos en el uso diario, siendo con frecuencia su fin único, procurar más aire y luz...” Sitte, 1926, p. 5. Así mismo, los espacios abiertos, permitirán la recu-

peración de las relaciones interpersonales que se han denigrado hasta el punto de desaparecer, también aumentarán la cantidad de m² de espacio público por habitante de la zona, que en el momento oscila en el 1,5 m² cuando en la ciudad se buscan los 15 m² de espacio público por habitante.

Por último, con respecto al Plan Maestro de Movilidad: “La planeación territorial se traduce en determinadas necesidades de desplazamiento y en un patrón de accesibilidades concreto. La segregación o integración de actividades en el espacio, la ocupación del mismo por las infraestructuras de transporte, la distribución y tamaño de los equipamientos, son factores claves en el modo y frecuencia de los desplazamientos, es decir, en las exigencias de movilidad.” (Secretaría de planeación de Bogotá, 2014). Entendiendo la movilidad como los ejes articuladores de la ciudad, se debe tener en cuenta su mantenimiento constante y pensar en los diferentes tipos de usuario; no obstante, jerarquizando el peatón, que es aquel que tiene mayor actividad en la estructura de la ciudad

Conclusiones

La ciudad debe de ser compacta en todos sus lugares, desde los más precarios hasta los lugares más sólidos de la capital. De esta manera es importante reconocer que se debe tener un planteamiento general de la ciudad de Bogotá, no solo desde el ámbito físico y funcional, desde las construcciones e infraestructuras físicas sino también de cómo estos recursos van a proveer un entorno en donde las personas puedan desarrollar su vida con experiencias y trabajos dignos, con un desarrollo inclusivo.

La Avenida Caracas y sus alrededores es un fiel ejemplo de como la construcción masiva es un detonante para la ciudad, en donde empiezan a formalizarse agujeros negros dentro de la misma, que pueden ser solucionados mediante una apropiada renovación urbana, que no solo recupera y revitaliza el lugar, sino que también recupera tipologías arquitectónicas de décadas pasadas que cuentan la historia de la capital colombiana.

Agradecimientos

Agradecemos a todas las personas que estuvieron presentes en nuestras vidas y nuestro proyecto, desde nuestra familia a nuestros directores de tesis, gracias a ellos por todos sus sacrificios y sabiduría, que nos fortaleció y enseñó el camino para llegar hasta acá. Sitte, C. (1926). *Construcción de ciudades según principios artísticos*. Barcelona, Canosa.

Referencias

- Marcos M. (2016) Jane Jacobs y la humanización de la ciudad. Recuperado de: <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2016/05/04/jane-jacobs-y-la-humanizacion-de-la-ciudad/>
- Cremades M. (2017). La ciudad a través de Jane Jacobs. Recuperado de: <http://smartcities.i-ambiente.es/?q=blogs/la-ciudad-traves-de-jane-jacobs>
- Equipo de plataforma urbana. (2014). 10 razones por las que una ciudad necesita planificación urbana. Recuperado de: <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2014/01/24/10-razones-por-las-que-una-ciudad-necesita-planificacion-urbana/>

- Mawromatis C. (2013). Tensiones y convergencia: El diseño urbano contemporáneo como alternativa a la ciudad dispersa y difusa. Recuperado de: <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/765/1110>
- Gehl people. "Refarming the Chinese Street as Public Space" Recuperado de: <https://gehlpeople.com/cases/shanghai-china/>
- Jacobs J. (1961). Muerte y vida de las grandes ciudades. España. Entrelíneas
- Gehl J. (1971). La humanización del espacio urbano. Barcelona. Reverté
- Gehl J. (2010). Cities for People. Island Press
- Textos Radicados Sobre Proyectos de Ley 2013 –(2014). Recuperado de: <http://Leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/proyectos-de-Ley-2013-2014/87-proyecto-de-Ley-079-de-2013>
- Presentación de la revisión general del POT de Bogotá D.C.- CTPD. Recuperado de: <http://www.sdp.gov.co/micrositios/pot/documentos>



Maestría en Gestión Urbana



Revista de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia
Universidad Piloto de Colombia / Sede Bogotá. Carrera 9 No. 45A - 44 sede R segundo piso. Teléfono directo: 3322966
Conmutador: 3322900 Ext.: 318-266 Correo electrónico: gurbana@unipiloto.edu.co
www.papelesdecoyuntura.com