



2017
Vol. 4, núm. 3

Revista Ciudades, Estados y Política

ISSN web: 2389-8437 | ISSN papel: 2462-9103 | DOI: 10.15446/cep
www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep



Instituto de Estudios Urbanos (IEU)
Sede Bogotá



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA



Revista Ciudades, Estados y Política

ISSN web: 2389-8437 | ISSN papel: 2462-9103 | DOI: 10.15446/cep
www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Volumen 4, número 3, septiembre-diciembre 2017
Volumen 4, number 3, september-december 2017
Volumen 4, numero 3, setembro-dezembro 2017

Instituto de Estudios Urbanos (IEU)
Sede Bogotá



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

2017



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA



ISSN web: 2389-8437 | ISSN papel: 2462-9103 | DOI: 10.15446/cep
www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

La *Revista Ciudades, Estados y Política*, de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), es una publicación en formato impreso y digital, con acceso abierto desde la web. Comunica resultados de investigación, mediante la publicación de manuscritos originales, inéditos y revisados por pares académicos (*peer review*), que contribuyen al conocimiento técnico, académico o científico, al debate de los fenómenos y relaciones entre las ciudades, los Estados y la conformación política de la ciudadanía; las transformaciones económicas, culturales y sociales de las áreas urbanas, junto con los más novedosos elementos de la investigación en análisis territorial, de seguridad y de cambio de las áreas urbanas contemporáneas y sus impactos en los países de América Latina y del resto del mundo. Más información en www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá
Instituto de Estudios Urbanos (IEU)

Revista Ciudades, Estados y Política

Título abreviado: Revista Ciudad Estados Política

ISSN web: 2389-8437 - **ISSN papel:** 2462-9103

DOI: 10.15446/cep

Sitio web: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Correo electrónico: revcep_bog@unal.edu.co

Teléfono: (571) 3165000 Ext.: 10858 – 10855.

Calle 44 no. 45 – 67. Unidad Camilo Torres.

Bloque C, módulo 6. Oficina 901. Colombia, Bogotá.

Director

Carlos Alberto Patiño Villa

Doctor en Filosofía. Profesor e investigador de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), sede Bogotá.

Correo electrónico: capatinov@unal.edu.co

Comité editorial

Yency Contreras Ortiz

Doctora en Estudios Urbanos del Colegio de México A.C., profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), Colombia, Bogotá.

Correo electrónico: ycontreraso@unal.edu.co

Diana Andrea Gómez Díaz

Doctora en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, profesora e investigadora del Instituto de Estudios Urbanos (IEU), Colombia, Bogotá.

Correo electrónico: dagomezdi@unal.edu.co

Fabio Roberto Zambrano Pantoja

Magíster en Historia de América Latina de la Universidad de la Sorbona, París (Francia), profesor e investigador de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), Colombia, Bogotá. Correo electrónico: frzambranop@unal.edu.co

Comité científico

Francisco Colom González

Doctor en Filosofía de la Universidad Complutense de Madrid, investigador del Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), España, Madrid.

Correo electrónico: f.colom@csic.es

Manuel Lucena Giraldo

Doctor en Geografía e Historia por la Universidad Complutense de Madrid, investigador del Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), España, Madrid.

Correo electrónico: manuel.lucena@mecd.es

Ana Patricia Montoya Pino

Doctora en Arte y Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia, profesora de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Colombia, Bogotá.

Correo electrónico: anap.montoyap@utadeo.edu.co

Pares académicos

La *Revista* brinda el respectivo crédito a los pares académicos que gentilmente contribuyen con la revisión de los manuscritos sometidos, en la última entrega de cada volumen.



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA



ISSN web: 2389-8437 | ISSN papel: 2462-9103 | DOI: 10.15446/cep
www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Equipo técnico

Coordinación editorial

Wilson Enrique Colmenares Moreno

Corrección de estilo

Ludwing Cepeda Aparicio

Traducción al inglés y portugués

Nathalie De la Cuadra

Nayibe Lara

Diagramación e impresión

Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S. - Xpress Kimpres
Carrera 69H # 77-40, Bogotá.

Imagen de la cubierta

Ednamortegui. (2007). TransMilenio [Charalá, Santander, Colombia] [Fotografía]. Recuperado a partir de <https://www.flickr.com/photos/ednamortegui/403205684>

Acceso abierto. La Revista recibe y publica manuscritos sin costo, los derechos patrimoniales son de los autores y brinda acceso abierto a sus artículos sin restricciones. De esta manera promueve la democratización y apropiación social de la información producida con recursos públicos. La Revista define la siguiente licencia de publicación y uso de los artículos para su edición web y papel.

Licencia de publicación. Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional (cc by 4.0), disponible en: http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es_ES



Responsabilidad de los contenidos

El contenido de los artículos publicados en la Revista es responsabilidad de los autores y no compromete a la Universidad Nacional de Colombia.

Solicitud de canje y donación

Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá

Instituto de Estudios Urbanos (IEU)

Revista *Ciudades, Estados y Política*

Correo electrónico: revcep_bog@unal.edu.co

Teléfono: (571) 3165000 Ext.: 10858 - 10855.

Calle 44 no. 45 - 67. Unidad Camilo Torres.

Bloque C, módulo 6. Oficina 901. Colombia, Bogotá.

Catalogación en la fuente

Revista Ciudades, Estados y Política / Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá), Instituto de Estudios Urbanos (IEU). Vol. 4, núm. 3, (Sep. - Dic. 2017).

Primera edición: Vol. 1, núm. 1, (Sep. - Dic. 2014).

Esta edición: Vol. 4, núm. 3, (Sep. - Dic. 2017) .

Título abreviado: Revista Ciudad. Estados Política (En línea)

Periodicidad: Cuatrimestral.

Formato: 16.5 x 24 cm.

ISSN papel: 2462-9103, ISSN web: 2389-8437

DOI: 10.15446/cep

Acceso en línea: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

1. Estudios urbanos - Publicaciones seriadas. 2. Estado - Publicaciones seriadas. 3. Política gubernamental - Publicaciones seriadas. I. Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Urbanos (IEU).



Presentación	9
Editorial	11-14
<i>César Augusto Ruiz Rojas</i>	
Investigaciones	15
Bicicletas compartidas como sistema de transporte público urbano: análisis de políticas públicas en Colombia (1989-2017)	17-35
<i>Julián Rodrigo Quintero González</i>	
Participación comunitaria en la Junta de Acción Comunal de La Macarena, barrio bohemio de Bogotá	37-62
<i>Karen Lorena Romero Leal</i>	
Reflexiones	63
Espacio público y gubernamentalidad. Revisión de la normatividad colombiana 1887-2009	65-84
<i>María Cristina Nieto-Alarcón</i>	
Ensayos	85
El matrimonio igualitario en México: una aproximación contextual desde las prácticas sociopolíticas hacia las iniciativas de ley	87-101
<i>Jorge Alberto Chávez Sánchez</i>	
¿Por qué TransMilenio en Bogotá está en crisis?	103-118
<i>Ángela María Herrera Puyana, Laura Daniela Gómez Rodríguez y María Fernanda García Fonseca</i>	
Infografías	119
Tarifas de autobús sobre salario mínimo (2007 y 2014)	121
<i>Eduardo Vasconcellos y Adolfo Mendonça</i>	
Pares evaluadores	123-124
Política editorial e instrucciones para los autores	125-134
Números anteriores	135
Novedades editoriales	137
Otras publicaciones	138
Programas de formación	139
Recursos de información y documentación	140



Presentación

La *Revista Ciudades, Estados y Política*, de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), es una publicación en formato impreso y digital, de acceso abierto desde la web. Comunica resultados de investigación, mediante la publicación de manuscritos originales, inéditos y revisados por pares (*peer review*), que contribuyen al conocimiento técnico, académico o científico, al debate de los fenómenos y relaciones entre las ciudades, los Estados y la conformación política de la ciudadanía; las transformaciones económicas, culturales y sociales de las áreas urbanas, junto con los más novedosos elementos de la investigación en análisis territorial, de seguridad y de cambio de las áreas urbanas contemporáneas y sus impactos en los países de América Latina y del resto del mundo.

La comunidad objetivo de la *Revista* son los investigadores especializados en urbanismo, arquitectura, geografía, ciencia política, derecho, economía, sociología, administración pública, historia, filosofía y demás disciplinas que indaguen y reflexionen sobre los fenómenos y las relaciones entre las ciudades, los Estados y la política, desde un enfoque local, regional, nacional o internacional.

La *Revista* recibe y publica, sin ningún costo, manuscritos de investigación, reflexión, revisión, ensayos, reseñas e infografías en idioma español. El título, resumen y palabras clave de los manuscritos se publican en los idiomas español, inglés y portugués. Su periodicidad de publicación es cuatrimestral (enero-abril, mayo-agosto y septiembre-diciembre), provee acceso inmediato y libre a su contenido a través del Portal de Revista de la Universidad Nacional de Colombia (www.revistas.unal.edu.co). De esta manera, el IEU contribuye a la democratización del conocimiento especializado en estudios urbanos y aporta a la

discusión y/o aplicación de los resultados de investigación financiados con recursos públicos.

La *Revista* cumple estándares de publicación, comunicación científica, acceso abierto y registro en servicios de indexación y resúmenes nacionales, regionales e internacionales. Los autores interesados en publicar sus manuscritos en la *Revista* acceden a los siguientes beneficios:

- Asesoría en el cumplimiento de criterios formales, arbitraje y corrección de estilo.
- Traducción especializada del título, resumen y palabras clave al idioma inglés y portugués.
- Diagramación, diseño, impresión y distribución de los artículos.
- El autor principal recibe, en soporte papel y sin ningún costo, dos (2) ejemplares de la *Revista*, del número en el cual se haya publicado su artículo.
- Consulta y descarga, ilimitada y a nivel mundial, del texto completo del artículo desde el sitio web de la *Revista*.
- Indexación del artículo en bases de datos nacionales, regionales e internacionales.
- Difusión del artículo entre 15 000 instituciones e investigadores especializados.

Invitamos a los investigadores interesados en publicar en la *Revista* a consultar la Política editorial y las instrucciones para autores en las últimas páginas de la *Revista* o en el sitio web www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Con gusto, esperamos sus manuscritos.

Comité editorial

Revista Ciudades, Estados y Política
Universidad Nacional de Colombia
Instituto de Estudios Urbanos (IEU)



Hacia una agenda política y gubernamental de las ciudades y las regiones

César Augusto Ruiz Rojas. Doctor en Ciencias Económicas, profesor de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Facultad de Ingeniería. Colombia, Bogotá. Correo electrónico: caruizro@unal.edu.co

Hace menos de dos años se desarrolló en Quito (Ecuador) la tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, llamada Hábitat III. Esta conferencia, en sus tres versiones realizadas cada veinte años desde 1976, se propone establecer un acuerdo mundial liderado por las Naciones Unidas sobre lo que debería ser la agenda del desarrollo sostenible de las ciudades y las regiones. En efecto, el último acuerdo se denominó explícitamente Nueva Agenda Urbana. El evento convocó a un sinnúmero de actores públicos, principalmente, así como sociales, económicos, políticos y de organismos multilaterales, tanto en su versión oficial como en la multiplicidad de encuentros paralelos y *alternativos* que buscaron debatir desde otros enfoques y posturas alrededor de estas temáticas.

Esa nueva agenda del Hábitat III busca, según el documento de la declaración oficial, constituirse en una propuesta orientada especialmente a la acción desde el liderazgo de la política pública como marco de primer orden, principalmente de los gobiernos nacionales. Más allá de lo acertada o pertinente que pueda llegar a ser esta apuesta, es claro que al ser adoptada por los países miembros de alguna manera genera algún derrotero al interior de cada nación.

En el caso colombiano, aun cuando se supone que la Administración de Santos (2014-2018) acogió la agenda, su inserción a la política pública nacional no solo demanda un proceso que supera

el plazo de ese Gobierno, si no que la realidad de su implementación es un asunto pendiente por evaluar. En cualquier caso y más allá del Hábitat III, lo cierto es que el país requiere con urgencia la construcción de una agenda urbana y regional desde las distintas instancias gubernamentales y territoriales, que realmente puedan alinear los importantes cambios que se vienen dando en el país. Pero esa agenda gubernamental está supeditada de manera muy especial a la agenda política que resultará en el próximo año electoral del nivel nacional: elección del parlamento y apenas unos meses después, del presidente como cabeza del Gobierno Nacional. La posibilidad de renovar la agenda política se superpone con la prioridad de una nueva agenda urbana y regional en Colombia.

Creemos que son múltiples los temas relevantes de la agenda para estos ámbitos, muchos de los cuales son tareas aún pendientes por resolver o incluso por emprender para lograr cambios estructurales desde lo económico y lo social, y por lo tanto en lo político. En esta coyuntura de la agenda política y gubernamental queremos exponer tres de ellos que consideramos estarán presentes de manera abierta y sensible.

En primer lugar, “las elecciones del Ejecutivo y Legislativo colombiano”, definirán la composición y la estructura política en el nivel nacional, se cruzarán con la mitad de la agenda del Gobierno, las alcaldías y gobernaciones. Dado el diseño institucional que soporta el marco electoral en

el país, el ciclo político y, por lo tanto, el de las inversiones de cada uno de los planes de desarrollo de municipios y departamentos, estos buscarán ajustarse al mapa político que resulte, en una coyuntura muy especial de profundas diferencias que se está perfilando desde la esfera nacional de los principales sectores políticos. Las coaliciones políticas que resulten ganadoras o beneficiadas moverán el tablero de los gobiernos subnacionales. Estas coaliciones, de políticos (en el mejor de los casos) antes que de partidos, impregnan una latente inestabilidad en los acuerdos que se requieran sostener o ajustar en la agenda gubernamental entre la nación y las entidades territoriales, para viabilizar grandes e importantes inversiones y proyectos en las ciudades y las regiones.

En segundo lugar, y como corolario de lo anterior, la implementación de los “Acuerdos entre el Gobierno Nacional y las FARC” ciertamente condiciona la senda de esa nueva agenda. De hecho, la posibilidad de sostenerlos, ajustarlos, e incluso *de facto*, acabarlos, están a la orden del día en el proceso electoral del presente año. Dichos acuerdos tienen una evidente expresión urbana y regional, tanto en los contenidos territoriales (económicos, políticos y sociales) a los que se llegaron, como en sus consecuencias y efectos, varios de los cuales ya se están haciendo visibles. Los alcaldes y gobernadores fueron elegidos con las expectativas de los acuerdos; el nuevo Congreso y Gobierno Nacional tendrán que decidir sobre su implementación presente y futura. La seguridad ciudadana local y regional, el orden público nacional y los factores que predominantemente han condicionado los ciclos de violencia armada en el país serán factores decisivos sobre la sostenibilidad de los acuerdos y la posibilidad de convertirlos en un punto de inflexión en la desintensificación de la violencia.

Un tercer aspecto tiene que ver con la actual “dinámica de las políticas públicas del ordenamiento territorial”, que en lo formal y lo real tiene un amplio campo bajo la tutela de los gobiernos subnacionales. Específicamente, es necesario resaltar dos aspectos. Lo relacionado con la concreción de la formulación de la llamada segunda generación de Planes de Ordenamiento Territorial

(POT) municipal y la primera en los departamentos. Los agentes económicos y políticos, los gobiernos y por supuesto la ciudadanía ya disponen de una curva de aprendizaje desde cuando a comienzos del presente siglo comenzaron a adoptarse los primeros. Las decisiones de los POT pueden condicionar muchos aspectos de la vida individual y colectiva de la sociedad. El otro aspecto por destacar tiene que ver con la posibilidad de continuar desarrollando la llamada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), en especial, con la necesidad de institucionalizar de manera más profunda y estructural el marco gubernamental de las regiones en Colombia (provincias, áreas metropolitanas y regiones supradepartamentales), y de que abran la posibilidad de concretar nuevas entidades territoriales en las instancias intermedias a los municipios y departamentos; esto es, el debate por la expresión de nuevas autonomías territoriales.

Muchos más temas de seguro surgen como prioritarios y no es nuestra intención, ni mucho menos, cerrarlos. Desde la presente edición de *Ciudades, Estados y Política*, y como ha sido costumbre desde que esta comenzó a circular, queremos dar a conocer una muestra muy interesante y selectiva de cómo se expresan estos grandes temas a partir de investigaciones y reflexiones de casos concretos, que ciertamente enriquecerán la agenda política y gubernamental que demandan con urgencia nuestras ciudades y regiones.

En primer lugar, abrimos el presente número de la *Revista*, con el artículo de investigación *Bicicletas compartidas como sistema de transporte público urbano: análisis de políticas públicas en Colombia (1989-2017)*. Julián Rodrigo Quintero González, magíster en Derecho con Énfasis en Transporte, Logística e Infraestructura de la Universidad Externado de Colombia y magíster en Ingeniería Ambiental de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, identifica y valora la legislación aplicable a los sistemas de bicicletas públicas (SBP) como sistema de transporte público en Colombia. La metodología aplicada por el autor se basó en la utilización de una matriz cualitativa, de la legislación y normativa frente a la protección al ambiente, la equidad social y el

valor económico, como elementos que definen un sistema de transporte sostenible. El autor señala los vacíos en la legislación y normativa nacional; principalmente, en los aspectos relativos a la regulación de la operación y prestación del servicio; la planeación, gestión, diseño y financiación de la infraestructura; y los planes, proyectos y programas para la implementación de los SBP. El trabajo concluye en la necesidad de proveer una legislación y normativa que fortalezca la política pública nacional, mediante la creación de normas nacionales y otras con extensión a entes territoriales y municipales, que subsane los vacíos identificados y promuevan la implementación de los sistemas de bicicletas públicas, en especial en ciudades medias e intermedias de Colombia.

En el segundo artículo de investigación, Karen Lorena Romero Leal, antropóloga y socióloga de la Universidad Nacional de Colombia, analiza la *Participación comunitaria en la Junta de Acción Comunal de La Macarena, barrio bohemio de Bogotá*. La investigación identifica los factores poblacionales y territoriales, organizacionales e institucionales que restringen la participación comunitaria de los habitantes de La Macarena en su Junta de Acción Comunal. A través de una triangulación entre información recopilada con técnicas de investigación cuantitativa y cualitativa en un ejercicio de exploración social aplicada, la antropóloga identificó que la relación entre el consumo cultural privatizado, el estilo de vida cada vez más individualizado de los habitantes del sector y las dinámicas urbanas de la ciudad latinoamericana, junto con la creciente deslegitimación de las organizaciones de acción comunal en el país y, en general, del ejercicio de la política tradicional, explican la reducida participación en organizaciones de acción colectiva local de ciudadanos de clase media. El trabajo finaliza indicando que es la conjunción entre los factores externos que limitan la actividad de la Junta, como es el caso del débil tejido social, las características institucionales del sistema político y los factores internos u organizacionales, los que permitieron entender por qué hay una baja participación comunitaria en la Junta de Acción Comunal de La Macarena.

En el tercer artículo, que es de reflexión, titulado *Espacio público y gubernamentalidad. Revisión de la normatividad colombiana 1887-2009*, la magíster en Investigación de Problemas Sociales Contemporáneos de la Universidad Central de Colombia, María Cristina Nieto-Alarcón, analiza las transformaciones discursivas respecto a los usos del espacio público en Colombia. El estudio parte del análisis de los archivos jurídicos que regulan los usos del espacio público en Colombia, según las transformaciones discursivas y respecto a la legalidad de la ocupación del espacio público por parte de vendedores informales, desde una perspectiva posestructuralista del Estado. El trabajo concluye haciendo énfasis en la necesidad de evidenciar cómo los conceptos relacionados con la democracia del Estado liberal deben ser reconsiderados si se quieren comprender los fenómenos actuales de las naciones no anglo-europeas y dimensionar los alcances de las mencionadas discusiones y negociaciones y sus efectos sobre la población sujeto de la gubernamentalidad. A su vez, el estudio permitirá reconocer el sentido diacrónico y dinámico de la vida política en las sociedades —si no, necesariamente poscoloniales— que no se corresponden en su totalidad a Estados modernos liberales. Así, se sugiere la apertura de nuevas preguntas sobre cómo se construyen los actores de la vida política, entre ellos el Estado, y cómo se continúa construyendo la historia.

Para la presente edición de *Ciudades, Estados y Política*, continuamos con la publicación de textos en la nueva sección de Ensayos. En el primero de ellos, el investigador en formación de la Maestría en Gestión y Desarrollo Social de la Universidad de Guadalajara, Jalisco, México, Jorge Alberto Chávez Sánchez, presenta su punto de vista sobre *El matrimonio igualitario en México: una aproximación contextual desde las prácticas sociopolíticas hacia las iniciativas de ley*. El autor realiza un esbozo histórico sobre las prácticas sociopolíticas que se han desarrollado desde y para la población sexualmente diversa, así como un acercamiento teórico a la conformación de estas. Además, describe las características de los grupos que han intervenido desde su contextualización en los ámbitos internacional, nacional y



particularmente en Guadalajara. De igual forma, el investigador mexicano realiza una disertación sobre los alcances del movimiento LGBT en Guadalajara, haciendo énfasis en el matrimonio igualitario y dimensiona los caminos que este sector de la sociedad vislumbra.

El número cierra con el ensayo de las politólogas de la Universidad Nacional de Colombia, Ángela María Herrera Puyana, Laura Daniela Gómez Rodríguez y María Fernanda García Fonseca, quienes argumentan *¿Por qué TransMilenio en Bogotá está en crisis?* Las ensayistas afirman que el Sistema de Transporte Masivo TransMilenio no surgió con el fin de prestar un servicio público de manera eficiente, sino para, ante todo, generar un negocio. Concluye el artículo que en la relación entre TransMilenio y el Distrito es evidente que se privilegia la función de generar incentivos para los privados o el beneficio personal de funcionarios del Gobierno, lo cual deteriora y hace precaria la función de monitorear el funcionamiento del sistema. Evidencia de ello, afirman las autoras, son las pocas sanciones que ha recibido el sistema, en comparación con las múltiples denuncias que se le ha hecho a este y a sus operadores por sobrecostos, incumplimiento de plazos y mal servicio. A lo anterior, el texto sugiere la existencia de una estructura permisiva de la administración pública de Bogotá y la precariedad de los instrumentos jurídicos y administrativos sancionatorios.

Como siempre, la Revista agradece la valiosa colaboración de los pares evaluadores, provenientes de diferentes países, quienes realizaron el proceso de revisión y valoración del mérito académico y científico de los manuscritos sometidos, que luego de dicho proceso integran el presente número. Invitamos a la comunidad académica a contribuir en el análisis e investigación de los fenómenos y relaciones entre las ciudades, los Estados y la conformación política de la ciudadanía, postulando sus manuscritos a la Revista.

Sección:

Investigaciones

Research

Pesquisa



Sección. Investigación | **Section.** Investigation | **Seção.** Pesquisa

Artículo revisado por pares académicos.

Bicicletas compartidas como sistema de transporte público urbano: análisis de políticas públicas en Colombia (1989-2017)

Julián Rodrigo Quintero González. Magíster en Derecho con Énfasis en Transporte, Logística e Infraestructura de la Universidad Externado de Colombia, Magíster en Ingeniería Ambiental de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Director de Operaciones e Investigador de ANCTUM Quintero-G Ingeniería S.A.S. Colombia, Tunja. Correo electrónico: jrquintero.itv@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0001-5238-4067>

17

Investigaciones

Recibido: Julio 13, 2017.

Aprobado: Enero 18, 2018.

Publicado: Marzo 01, 2018.

Acceso abierto: Reconocimiento 4.0
(CC BY 4.0)

http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es_ES



Nota: Este artículo presenta el segundo grupo de resultados del trabajo de investigación titulado *Valoración de las Políticas Públicas para la Promoción y Desarrollo de Sistemas de Transporte Alternativo Urbano en Colombia*, desarrollado por el autor Quintero (2017b), en el marco del programa de Maestría en Derecho Privado, Persona y Sociedad con énfasis en Transporte, Logística e Infraestructura de la Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho del Transporte, Sede Bogotá D.C.

Conflicto de intereses: El autor ha declarado que no existen conflictos de intereses.

Resumen

Los Sistemas de Bicicletas Públicas (SBP), integrados a los sistemas de transporte público urbano, han mostrado beneficios ambientales y socioeconómicos importantes en todo el mundo. Estos desarrollos requieren de la disponibilidad de leyes y normas estructuradas y adecuadas, como un pilar fundamental para implementación de dichos sistemas de transporte en las ciudades. En relación con lo anterior, el desconocimiento del marco legal y normativo, y su suficiencia, constituye un problema en la toma de decisiones en las etapas de gestión, planeación, implementación y operación de los SBP, considerados limpios y sostenibles. En este contexto, el presente trabajo tiene por objetivo identificar y valorar la legislación y normativa aplicables a los SBP como sistema de transporte público en Colombia. La metodología se orientó al contraste, mediante la utilización de una matriz cualitativa, de la legislación y normativa frente a la protección al ambiente, la equidad social y el valor económico, como elementos que definen un sistema de transporte sostenible. Los resultados señalan carencias en la legislación y normativa; principalmente en los aspectos relativos a la regulación de la operación y la prestación del servicio; la planeación, gestión, diseño, y financiación de la infraestructura; y los planes, proyectos y programas para la implementación de los SBP. Se concluye sobre la necesidad de proveer una legislación y normativa que fortalezcan la política pública nacional, mediante la creación de normas nacionales y otras con extensión a entes territoriales y municipales, que subsanen los vacíos identificados, y promuevan la implementación de los SBP, principalmente en ciudades medias e intermedias de Colombia.

Palabras clave: transporte urbano, bicicleta, medio ambiente, sociología urbana, legislación, Colombia.

Bicycle-sharing as an urban public transport system: analysis of public policies in Colombia (1989-2017)

Abstract

Public Bicycle Systems (PBS), integrated into urban public transport systems, have shown significant environmental and socioeconomic benefits throughout the world. These developments require the availability of laws and structured and appropriate rules, as a fundamental pillar for the implementation of such transportation systems in cities. With the above, the ignorance of the legal and regulatory framework, and its sufficiency constitutes a problem in the decision-making process in the stages of management, planning, implementation and operation of the PBS considered clean and sustainable. In this context, this work aims to identify and assess the legislation and regulations applicable to the PBS as a public transport system in Colombia. The methodology was oriented to the contrast, employing the use of a qualitative matrix, of the legislation and regulations against the protection of the environment, social equity, and economic value, as elements that define a sustainable transport system. The results indicate shortcomings in legislation and regulations; mainly in the aspects related to the control of the operation and the provision of the service; the planning, management, design, and financing of the infrastructure; and the plans, projects, and programs for the implementation of the PBS. It concludes on the need to provide legislation and regulations that strengthen the national public policy, through the creation of national standards and others with extension to territorial and municipal entities, to fill in the gaps identified, and promote the implementation of the PBS, mainly in medium and intermediate cities of Colombia.

Keywords: urban transport, bicycle, environment, urban sociology, legislation, Colombia.

Bicicletas compartidas como sistema de transporte público urbano: análise de políticas públicas na Colômbia (1989-2017)

Resumo

Os Sistemas de Bicicletas Públicas (SBP), integrados aos sistemas de transporte público urbano, tem benefícios ambientais e socioeconômicos importantes em todo o mundo. Estes desenvolvimentos requerem de disponibilidades das leis e normas estruturadas e adequadas, como um pilar fundamental para a implementação de ditos sistemas de transporte nas cidades. Em relação com o anterior, o desconhecimento do marco jurídico e normativo, e sua suficiência, constitui um problema na toma de decisões nas etapas de gestão, planejamento, implementação e operação dos SBP, considerados limpos e sustentáveis. Em este contexto, o presente trabalho tem por objetivo identificar e valorizar a legislação e a normativa aplicável ao SBP como sistema de transporte público na Colômbia. A metodologia foi orientada para o contraste, através da utilização de uma matriz qualitativa, da legislação e da normativa frente à proteção ao ambiente, à equidade social e o valor econômico, como elementos que definem um sistema de transporte sustentável. Os resultados indicam carências na legislação e normativa; principalmente nos aspectos relativos à regulação da operação e à prestação do serviço; o planejamento, gestão, design e financiamento da infraestrutura; e os planos, projetos e programas para a implementação dos SBP. Conclui-se sobre a necessidade de fornecer uma legislação e normativa que fortaleçam a política pública nacional, através da criação de normas nacionais e outras com extensão a entes territoriais e municipais, que corrijam os vazios identificados, e promovam a implementação dos SBP, principalmente em cidades médias e intermediárias de Colômbia.

Palavras-chave: transporte urbano, bicicleta, médio ambiente, sociologia urbana, legislação, Colômbia.

Introducción

En el ámbito global, el uso masivo de la bicicleta como medio de transporte tiene como principal ventaja la evidente baja en la congestión de vías, lo que lleva a la disminución en el consumo de combustibles fósiles como un efecto favorable para el ambiente; y esto, a su vez, desencadena en la disminución de emisiones de gases de efecto invernadero y la mejora en la calidad del aire; además de tener un efecto social positivo originado por la innegable mejora en la salud de las personas debido a la actividad física realizada por el uso de la bicicleta (Quintero y Quintero, 2015, pp. 92-93); lo que, a la postre, conduce a la reducción de inversiones en el control de la contaminación ambiental y los sistemas de salud, el mejoramiento de la movilidad urbana, el desarrollo del turismo, y otros efectos económicos positivos en las ciudades. Puede entonces suponerse que los beneficios del uso de la bicicleta se extienden a los principios de Protección al Ambiente, Equidad Social, y Valor Económico, propios de la concepción de un sistema de transporte sostenible y una movilidad urbana sostenible (Quintero, 2017a, pp. 63-64); y que la implementación de Sistemas de Bicicletas Públicas (SBP) debe estar respaldada por una legislación y normativa que propendan por el desarrollo del transporte en el marco de aquellos principios. En Europa —tal vez considerada como la región del mundo donde mayormente se han desarrollado los sistemas de bicicletas compartidas como medio de transporte público urbano— se cuenta con una práctica regular y disciplinada de estudio de las políticas públicas con referencia al transporte sostenible en general. Es así como a la política pública en torno al uso de la bicicleta en Europa se le han dado dos adjetivos fundamentales, ser continua e integral; lo que puede considerarse el mayor aporte al entendimiento de las políticas públicas para este tipo de sistemas de transporte en todo el mundo. El ser “continua” puede entenderse como un análisis retrospectivo de su evolución en el largo plazo y concatenado en el tiempo, a la vez que el ser “integral” está atribuido a va-

rios ámbitos; integral como concepto temático en la política de bicicletas —infraestructura, proyectos de innovaciones técnicas, servicios y promoción—; integral como concepto que se refiere al ciclo general de la política —compromiso político a la implementación y evaluación planeadas—; e integral como concepto dentro de la política general de tráfico —regulación de las condiciones que rodean el uso del automóvil (Fietsberaad, 2009, pp. 7, 116).

En América del Norte, específicamente en Estados Unidos de América, se han adelantado investigaciones rigurosas con el objetivo de caracterizar las políticas con referencia a la seguridad y movilidad de ciclistas y su valoración, los resultados han permitido establecer que no existe una política única, a la vez que se debe definir una visión de propósitos deseados para la política, para lo cual, además, se pueden utilizar como herramienta las políticas ya desarrolladas en las ciudades más grandes tomadas como modelo para otras ciudades (Federal Highway Administration, 2010, pp. 1, 4-6, 7). Otras investigaciones sobre los casos de Europa y Norteamérica, y que han estudiado la adopción de políticas públicas de bicicletas compartidas en un contexto global, han demostrado la rápida expansión de innovaciones de políticas de transporte sostenible, incluso frente a obstáculos como lo son las políticas costosas o controvertidas, así como las políticas locales ligadas a su introducción (Parkes, Marsden y Shaheen, 2013, p. 102). Casos más recientes de estudios e investigaciones interesantes se tienen en Ciudad del Cabo, Sudáfrica, donde se ha valorado la política pública de transporte desde la sostenibilidad ambiental y económica, con orientación al derecho de acceso y movilidad, probando la existencia de políticas, infraestructura y programas para alentar el uso de bicicletas con proyección al sistema público de bicicletas (Jennings, 2015, pp. 11, 13); y en las ciudades de Asia, exceptuando las de China, donde se ha evidenciado que la implementación de sistemas de bicicletas públicas como medio de transporte es precaria, para lo cual se han querido adaptar modelos occidentales no aplicables a las condiciones variadas de las ciudades asiáticas en aspectos como usos de

suelo y cultura de movilidad, se ha encontrado además que se requieren políticas de transporte que equilibren los problemas ambientales, económicos y sociales para proporcionar un área urbana donde la movilidad sostenible e inclusiva sea un derecho y no un privilegio (Mateo-Babiano, 2015, pp. 60, 72).

En este contexto de beneficios del uso de la bicicleta y del estudio de las políticas públicas en torno a su promoción y desarrollo, y que se ha extendido en varias regiones del mundo, el desconocimiento, la inexistencia o insuficiencia de legislación y normativa referentes a su utilización como medio de transporte público urbano, se constituye en el principal obstáculo en la implementación de este tipo de sistemas de transporte alternativo en las ciudades. Al considerar el desarrollo de este tipo de sistemas de transporte en Colombia, en casos de grandes ciudades como Bogotá D.C., y su notable red de ciclorrutas dentro del ámbito latinoamericano —cerca de 390 kilómetros— (Dinero, 2015; Ríos, Taddia, Pardo y Lleras, 2015, p. 4); y Medellín, con su programa de bicicletas públicas EnCicla, integrado al sistema público de transporte; e incluso ciudades pequeñas como Tunja, con su iniciativa de bicicletas públicas Mejor en Bici, de la Alcaldía Mayor de la ciudad; se pone en la mesa la siguiente pregunta: ¿la legislación y normativa para la regulación y promoción de sistemas de bicicletas compartidas como sistema de transporte público urbano en Colombia son suficientes? A esta presunta surge entonces la hipótesis para la cual, al determinarse la existencia de leyes y normas de regulación referentes a los sistemas de transporte público mediante bicicletas compartidas, puede encontrarse que aquellas no son adecuadas en relación con la promoción y desarrollo de este tipo de sistemas de transporte.

Respecto a lo anterior, el desconocimiento del marco legal y normativo, sus fortalezas y debilidades, representa el primer factor problemático para los tomadores de decisiones o expertos en la gestión y administración de la movilidad en las ciudades; y que buscan orientar sus esfuerzos a la implementación y desarrollo de sistemas de transporte urbano mediante bicicletas públicas, en

el recuadro de una matriz de gestión y desarrollo urbano fundamentada en la movilidad y transporte sostenibles, bajo un marco legal y normativo apropiado. Resulta entonces pertinente realizar una evaluación de la legislación y normativa actuales en materia de promoción y desarrollo de sistemas de bicicletas públicas en Colombia, con el objeto de identificar posibles falencias o aspectos desfavorables de estas, a la vez que se permita establecer su suficiencia. De esta manera, a continuación se expone una perspectiva relacionada con la naturaleza de la bicicleta como sistema de transporte público alternativo, y sus beneficios ambientales, sociales y económicos; así como los resultados de la investigación relacionada con la valoración cualitativa de contraste, de los mecanismos regulatorios y normativos aplicables a estos tipos de sistemas de transporte, en el marco del ordenamiento jurídico colombiano.

Conceptualización de la bicicleta y los Sistemas de Bicicletas Públicas (SBP)

La bicicleta y sus beneficios

La bicicleta representa un medio de transporte urbano individual muy popular en ciudades intermedias en todo el mundo, así como una estrategia para el desarrollo de la movilidad urbana sostenible en los países desarrollados. A este respecto, y con referencia a la definición formal de la bicicleta como vehículo, así como de la naturaleza de su infraestructura, la legislación colombiana, mediante lo consignado en la Ley 769 (2002, art. 2) del Ministerio de Transporte, ha dispuesto las siguientes definiciones: “Bicicleta: vehículo no motorizado de dos (2) o más ruedas en línea, el cual se desplaza por el esfuerzo de su conductor accionando por medio de pedales”; y “Ciclorruta: vía o sección de la calzada destinada al tránsito de bicicletas en forma exclusiva”. Según lo exponen SWQ Group (2007, p. 28) y Belter, Von Harten y Sorof (2012, pp. 9-11), entre los beneficios más importantes que el uso de la bicicleta trae para el ambiente

se tienen: 1) reducción de emisiones de gases contaminantes en áreas urbanas —en promedio, se ahorran 747 g de CO₂ por viaje con una bicicleta en lugar de un vehículo particular—y 2) una bicicleta no consume tanto espacio como un vehículo —en promedio, un espacio de estacionamiento para vehículos puede ser sustituido por 7 a 9 espacios para bicicletas.

Desde la perspectiva de la sociedad, SWQ Group (2007, p. 12), Belter et al. (2012, pp. 17-20) y Vargas (2013), señalan los siguientes beneficios: 1) beneficios en la salud pública —la actividad física por el uso de la bicicleta reduce el riesgo de desarrollar enfermedades crónicas, ayuda al funcionamiento del sistema cardiovascular, tonifica los músculos y mejora la capacidad pulmonar; reduce los niveles de colesterol, ayuda a mejorar la coordinación motriz, reduce la obesidad a la vez que esto puede ayudar a mejorar la confianza y la autoestima entre los niños; reduce los niveles de estrés y mejora el estado de ánimo—, 2) beneficios para el sistema de salud —la actividad física mediante el uso de la bicicleta puede contribuir de manera positiva en la salud de las personas, al reducir los riesgos de enfermedad y muerte prematura, a la vez que puede reducir los costos en los sistemas de salud—, y 3) reducción de la congestión del tráfico —el transporte en bicicleta es una solución adecuada frente al aumento del volumen de tráfico en horas pico; a la vez que el ciclismo tiene efectos positivos para los usuarios del transporte y sus relaciones sociales.

Desde el punto de vista de la economía, Belter et al. (2012, pp. 12-26) señalan los siguientes beneficios: 1) los ciclistas requieren menos espacio para aparcar, lo que ahorra costos considerables —los espacios para automóviles son mucho más costosos frente a los requeridos para las bicicletas—, 2) los ciclistas tienen alto poder adquisitivo —los clientes de almacenes y negocios que llegan en bicicleta gastan menos dinero en cada viaje de compras, pero van de compras con más frecuencia—, 3) el personal que usa la bicicleta es el mejor empleado —en comparación con otros empleados, el personal que hace uso de la bicicleta es más fiable, capaz y atento durante el trabajo—, y 4) apoyar el ciclismo

también es apoyar el turismo —las instalaciones que se proporcionan para fomentar el uso de la bicicleta traen ingresos turísticos a las regiones. Dado que el turismo en bicicleta suele tener lugar en las zonas rurales, se fortalecen estos lugares estructuralmente débiles.

Sistemas de Bicicletas Públicas (SBP)

Según lo indican Quintero y Quintero (2015, p. 93), en cuanto al transporte individual, la bicicleta en muchas ciudades alrededor del mundo ha dejado de ser un medio de transporte de uso particular y ha sido implementada como transporte público, este es el caso de ciudades como Londres (Inglaterra), París (Francia), Barcelona (España), Guangzhou (China), Shanghái (China), Montreal (Canadá), Washington D.C. (Estados Unidos de América), y México D.F. (México). En esta práctica, que se ha extendido a ciudades colombianas como Bogotá D.C., Medellín, y Tunja, la dinámica del sistema consiste básicamente en el alquiler de bicicletas a los usuarios para viajes cortos o, como medios alimentadores de sistemas masivos de transporte existentes como autobuses, ferrovías, entre otros; maximizando así la utilidad de estos últimos y minimizando la inversión en infraestructura para sistemas alimentadores. En relación con la definición formal de los Sistemas de Bicicletas Públicas (SBP), dentro del ordenamiento jurídico colombiano, se considera que un primer acercamiento formal se encuentra contenido en el Acuerdo Municipal 84 (2009, art. 1), el cual señala que un SBP:

Es un sistema de transporte complementario y alternativo al sistema de transporte, ubicado en la parte urbana y corregimientos compuesto por varias estaciones de parqueo que suministra bicicletas ubicadas en lugares estratégicos de la ciudad y los corregimientos con el fin de ser utilizadas para transportarse.

Posteriormente, el Decreto 596 (2014, art. 1) añade que los SBP son un “conjunto organizado de elementos, equipos y operaciones logísticas para facilitar a los ciclousuarios... su movilización o desplazamiento por la ciudad, utilizando bicicletas de uso público”, y profundiza al indicar que “el sistema de bicicletas públicas tiene como objetivo

promover el uso de la bicicleta como un mecanismo alternativo de transporte, que favorece la salud pública, genera beneficios en materia ambiental, de movilidad y de intercambio modal”.

Metodología

En relación con el estudio de la legislación y la normatividad, se realizó la valoración mediante el empleo de la matriz de contraste propuesta por Quintero (2017b, pp. 43-44), la cual, y de acuerdo con lo expuesto por el citado autor, utiliza como referente la metodología de evaluación de la Comisión Europea (European Commission, 2009), que analiza tres elementos, a saber: la protección al ambiente, la equidad social, y el valor económico, contrastándolos con los factores propuestos por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (Blanco, 2011), entre los que se encuentran las leyes y normas, y los planes, programas y proyectos de inversión. La metodología propuesta por Quintero también considera las recomendaciones hechas por la Contraloría de Bogotá (2014) respecto al estudio de los Planes de Ordenamiento Territorial, POT, Plan Maestros de Movilidad, PMM, y Planes de Desarrollo. Así, la matriz está compuesta en sus filas por los siguientes tres elementos y componentes: 1) protección al ambiente —emisiones, ruido, espacio público y paisajismo—, 2) equidad social —seguridad, calidad del servicio, accesibilidad, y derechos de los pasajeros—, y 3) valor económico —mercado interno de transporte, inversiones en infraestructuras prioritarias, desarrollo de tecnologías innovadoras, desarrollo de logística y promoción de inter y multimodalidad, y reformas a la fijación de precios e impuestos—. De manera similar, en las columnas se tienen los siguientes tres factores: 1) legislación y normativa de regulación, 2) legislación y normativa de promoción y desarrollo, y 3) planes, programas y proyectos de inversión. El contraste de los elementos y factores descritos permite obtener la matriz de valoración de legislación y normatividad, la cual se elaboró a partir de la legislación y normativa, planes,

proyectos y programas, identificados y considerados aplicables a los sistemas de transporte público mediante bicicletas compartidas, en el marco del ordenamiento jurídico colombiano.

Resultados

Legislación y normatividad aplicables, planes y proyectos identificados

Para los Sistemas de Bicicletas Públicas (SBP), y conforme a la metodología de valoración y factores propuestos, se identificó como aplicable la siguiente normativa en el marco jurídico colombiano: en primer lugar y con carácter fundamental, la Ley 86 (1989), “por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento”; Ley 105 (1993), “por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”; Ley 336 (1996), “por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte”; Ley 1083 (2006), “por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones”; Ley 1682 (2013), “por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias”; Ley 1753 (2015), “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’”; y la reciente Ley 1811 (2016), “por la cual se otorgan incentivos para promover el uso de la bicicleta en el territorio nacional y se modifica el código nacional de tránsito”.

Por otro lado, se encontró el Decreto 2263 (1995), “por el cual se reglamenta la Ley 105 de 1993 y se modifica el Decreto 105 de 1995”; Decreto 364 (2013), “por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.”; Decreto 397 (2010), “por el cual se adopta

el Plan Distrital de Seguridad Vial para Bogotá, Distrito Capital”; Decreto 736 (2014), “por el cual se reglamenta la planeación de los proyectos de infraestructura de transporte con la finalidad de asegurar la intermodalidad, multimodalidad, su articulación e integración, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 1682 de 2013”; el Decreto 2060 (2015), “por el cual se adiciona el Decreto 1079 de 2015 y se reglamenta el artículo 84 de la Ley 1450 de 2011”; el Decreto 596 (2014), “por medio del cual se adopta el Sistema de Bicicletas Públicas para la ciudad de Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones relativas al uso de la bicicleta en el Distrito Capital”; y el Acuerdo Municipal 84 (2009), “por medio del cual se reglamenta el Sistema de Bicicletas en la ciudad de Medellín que hará parte del Plan de movilidad de la ciudad”. Adicionalmente, se consideraron aplicables la Resolución 3636 (2005), “por la cual se establecen los parámetros mínimos para vehículos de transporte colectivo terrestre automotor de pasajeros que permita la accesibilidad de personas con movilidad reducida”; la Resolución 0627 (2006), “por la cual se establece la norma nacional de emisión de ruido y ruido ambiental”; así como también el Plan Nacional de Seguridad Vial Colombia 2011-2021 del Ministerio de Transporte de Colombia (2015).

Contraste de elementos y factores propuestos

Sobre la base de la matriz de contraste propuesta en la metodología, a continuación se presentan los principales hallazgos; analizados separadamente para los elementos de Protección al ambiente —emisiones, ruido, espacio público y paisajismo—; Equidad social —seguridad, calidad del servicio, accesibilidad, y derechos de los pasajeros—; y Valor económico —mercado interno de transporte, inversiones en infraestructuras prioritarias, desarrollo de tecnologías innovadoras, desarrollo de logística y promoción de inter y multimodalidad, y formas a la fijación de precios e impuestos.

Protección al ambiente

Referente al componente de emisiones y su regulación, en el Decreto 596 (2014, art. 4) se definen las acciones tendentes a la implementación de los SBP con un objetivo claro orientado a movilidad urbana limpia y sostenible, en armonía con el ambiente y la salud pública. El componente de emisiones, en contraste con la promoción y desarrollo de los SBP, se encuentra contenido en la Ley 1083 (2006, arts. 1 y 2), la cual promueve la movilización en modos alternativos de transporte no contaminantes como la bicicleta, y la creación de zonas sin tráfico vehicular y zonas de emisiones bajas, a las cuales solo podrán acceder quienes se desplacen a pie o en bicicleta; en el Acuerdo Municipal 84 (2009, art. 5) que promueve, a través de los SBP, la inclusión del concepto de movilidad urbana limpia, con el objetivo de mejorar la salud y calidad de vida de los habitantes; así como en la Ley 1811 (2016, art. 1), que se plantea como objetivo incentivar el uso de la bicicleta como medio principal de transporte en todo el territorio colombiano, y así avanzar en la mitigación del impacto ambiental generado por el tránsito automotor. Para el caso del componente de emisiones, frente a los planes, proyectos y programas de inversión concernientes a los SBP, no se identifica algún instrumento en el que se considere dicho componente. Por su parte, el componente de ruido, bajo el supuesto de que las bicicletas no generan niveles de ruido que afecten la salud pública, no se encuentra regulado para este tipo de sistemas, a la vez que no se identifican planes, proyectos y programas de inversión que se enfoquen en este componente. Sin embargo, en relación con la promoción y desarrollo de los SBP, la Resolución 0627 (2006, art. 17) establece los niveles máximos permitidos de ruido ambiental, al mismo tiempo que aquellos pueden funcionar en defensa de la salud pública y en particular de los usuarios de sistemas de transporte público mediante la utilización de bicicletas compartidas.

El espacio público y su regulación son abordados por el Decreto 596 (2014, arts. 4 y 7), el cual establece que, en consonancia con las normas que rigen la materia, se deberá velar por el adecuado

mantenimiento y promoción del espacio público bajo condiciones de calidad y aprovechamiento económico; a la vez que los SBP y la ubicación de sus infraestructuras podrán integrarse al espacio público bajo los parámetros definidos por la autoridad competente. La promoción y desarrollo de los SBP, en contraste con el espacio público, se encuentran incluidos en la Ley 1083 (2006, art. 2), que establece la adopción por parte de municipios y distritos, de Planes de Movilidad que identifiquen componentes relacionados con la movilidad, tales como las redes de ciclorrutas, incluidos en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial. Para el caso del espacio público, frente a los planes, proyectos y programas de inversión relativos a los SBP, no se identifica algún instrumento en el que se considere dicho componente. Para el componente de paisajismo, en contraste tanto frente a la regulación como a los planes, proyectos y programas de inversión concernientes a los SBP, no se identifica algún instrumento en

el que se considere dicho componente. De otra parte, en relación con la promoción y desarrollo de los SBP, el Decreto 364 (2013, art. 172) define los lineamientos para la realización de transformaciones de los subsistemas viales, con un enfoque a la promoción del Desarrollo Orientado al Transporte (DOT), y dentro del cual se consideran como transformaciones positivas del entorno urbano aquellas de carácter paisajístico, de movilidad y seguridad vial, tales como el tráfico no motorizado y las ciclorrutas o carriles para ciclo usuarios a partir de los estudios técnicos correspondientes.

Conforme la metodología propuesta lo plantea, se busca obtener una matriz de contraste de elementos y factores. Es así entonces como en la tabla 1 se presenta la síntesis del contraste realizado para el elemento de Protección al Ambiente; frente a los factores de legislación y normativa para la regulación, promoción y desarrollo, así como los planes, programas y proyectos de inversión.

Tabla 1. Matriz de contraste de legislación y normativa para Sistemas de Bicicletas Públicas (SBP) –Protección al ambiente

Componentes de protección al ambiente / Legislación y normatividad, Planes y Programas	Legislación y normatividad		Planes, proyectos y programas de inversión
	Regulación (Leyes, decretos, resoluciones)	Promoción y desarrollo (Leyes, decretos, resoluciones)	
Emisiones	Decreto 596 de 2014: Artículo 4. Principios de implementación; numeral 4.2.	Ley 1083 de 2006: Artículo 1. Artículo 2; literales d) y e). Acuerdo Municipal 84 de 2009: Artículo 5; literal b). Ley 1811 de 2016: Artículo 1. Objeto.	No se encontró dentro de planes, proyectos o programas de inversión para SBP.
Ruido	No se encontró dentro de la normativa reguladora de la operación de SBP.	Resolución 0627 de 2006: Artículo 17. Estándares. Máximos permisibles de niveles de ruido ambiental	No se encontró dentro de planes, proyectos o programas de inversión para SBP.
Espacio público	Decreto 596 de 2014: Artículo 4. Principios de implementación; numeral 4.3. Artículo 7. Vinculación del SBP al espacio público.	Ley 1083 de 2006: Artículo 2; literal a).	No se encontró dentro de planes, proyectos o programas de inversión para SBP.
Paisajismo	No se encontró dentro de la normativa reguladora de la operación de SBP.	Decreto 364 de 2013: Artículo 172. Normas aplicables al subsistema vial; numeral 1; literales 1 y 2; y numeral 2.	No se encontró dentro de planes, proyectos o programas de inversión para SBP.

Nota: adaptado de Quintero (2017b, p. 102).

Equidad social

En relación con el componente de seguridad frente a la regulación, el Decreto 596 (2014, arts. 4 y 12) desarrolla el tema de la seguridad como principio de la implementación de los SBP, a la vez que fija como objetivo de las políticas de movilidad la prelación, protección y fomento del uso de la bicicleta pública, y las acciones orientadas a la capacitación a través de la realización de jornadas de educación relativas al uso adecuado de los SBP con el objetivo de fortalecer la seguridad vial. De manera similar y aún más específica, la Ley 1811 (2016, art. 9), que modifica a la Ley 769 (2002, art. 95), establece puntualmente las normas para la circulación de bicicletas y triciclos, con especial énfasis en el comportamiento que los usuarios de aquellos vehículos deben mostrar dentro de las vías. La seguridad frente a la promoción y desarrollo se encuentra adecuadamente establecida por dos leyes fundamentales; la primera es la Ley 105 (1993, art. 2), que al dictar disposiciones básicas sobre el transporte, define dentro de sus principios fundamentales a la seguridad como una prioridad del sistema y del sector transporte; la segunda es la Ley 336 (1996, arts. 2 y 31), que, como Estatuto Nacional de Transporte, reitera la condición de primordial, que tiene la seguridad como componente de la actividad del sector y del sistema de transporte, al mismo tiempo que reglamenta la disponibilidad de equipos al servicio público de transporte en condiciones técnicas adecuadas. En forma complementaria, el Decreto 397 (2010, art. 16) define como líneas de acción para la movilidad segura, la adecuación y mejoramiento de infraestructura vial local y urbana, la señalización, y la recuperación del espacio público; con el objetivo de mitigar la accidentalidad, con extensión a la infraestructura para la movilidad de bicicletas. Para terminar el componente de seguridad, y frente a los planes, proyectos y programas de inversión, el Plan Nacional de Seguridad Vial 2011-2021 (2015) del Ministerio de Transporte, y su “Programa de transporte más seguro” promueven la realización de estudios para el desarrollo de

lineamientos orientados hacia la seguridad vial en modos de transporte público informal como la bicicleta; un programa similar se encuentra definido en el Decreto 397 (2010, art. 19), denominado “Programa de circulación segura de bicicletas y motocicletas”, cuyo propósito principal es revisar la funcionalidad de las ciclorrutas en lo relativo a la seguridad vial, identificar puntos críticos y proponer mejoras.

El componente de calidad del servicio y su regulación son tratados por el Decreto 596 (2014, art. 4), el cual establece el adecuado mantenimiento y promoción del espacio público bajo condiciones de calidad y aprovechamiento económico; lo cual permite suponer que dentro de estos lineamientos, al disponer de una mejor infraestructura para bicicletas, la calidad del servicio ofertado también debe ser la adecuada. El tema de la promoción y desarrollo de la calidad del servicio se encuentra contenido de manera fundamental en la Ley 105 (1993, art. 3), que define dentro de los principios del transporte público, la oferta del servicio en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad. En forma complementaria, la Ley 1811 (2016, art. 10) define la planeación participativa como un mecanismo para la promoción y desarrollo de los SBP a través de la creación de organizaciones de ciclistas que participen en la planeación local para el mejoramiento de la movilidad, el tránsito y el transporte. Para el componente de calidad de servicio, en contraste frente a los planes, proyectos y programas de inversión concernientes a los SBP, no se identifica algún instrumento en el que se considere dicho componente.

La accesibilidad se encuentra regulada a través de varios instrumentos; uno de ellos es el Acuerdo Municipal 84 (2009, art. 6), el cual establece la condición de accesible de los SBP para todas aquellas personas que se registren como usuarios y cumplan con las condiciones y obligaciones para ser uso de aquellos sistemas; el Decreto 596 (2014, art. 5) desarrolla un planteamiento similar en su contenido. De manera más profunda, la Ley 1811 (2016, art. 6) define la obligatoriedad para las entidades públicas en los niveles nacional, departamental y municipal, de establecer esquemas de estaciona-

mientos adecuados en los que se disponga de al menos del 10% de los espacios destinados para vehículos automotores, para cupos para bicicletas. La accesibilidad frente a la promoción y desarrollo es tal vez el tema con mayor respaldo por parte de la legislación y normativa nacional; es así como la Ley 105 (1993, art. 3), como ya se mencionó, define dentro de los principios del transporte público la oferta del servicio en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad; pero además enfatiza, en primer lugar, en el acceso al medio y modo de transporte que el usuario escoja, así como la promoción del establecimiento de las condiciones de infraestructura y servicio adecuadas para su uso por parte de discapacitados físicos, sensoriales y psíquicos. Continúa la Resolución 3636 (2005, arts. 1 y 2), que define los estándares para valorar los parámetros para que un vehículo automotor de transporte terrestre sea considerado accesible, lo que supone dentro de este concepto también la accesibilidad a usuarios de bicicleta; la Ley 1682 (2013, art. 6), que establece la obligatoriedad de que los modos de transporte se ciñan a las normas de accesibilidad, en especial para las personas con discapacidad y para el desarrollo urbano integral y sostenible; y la Ley 1811 (2016, arts. 11 y 12), que dentro de sus contenidos impulsa el desarrollo de programas en instituciones educativas que promuevan el uso de la bicicleta, así como la producción y adquisición de bicicletas a través de la industria nacional. Por último, la accesibilidad frente a los planes, programas y proyectos no se encuentra cobijada por algún plan nacional, únicamente se cuenta con el Decreto 397 (2010, art. 19) y su ya mencionado “Programa de circulación segura de bicicletas y motocicletas”, que revisa la funcionalidad de las ciclorrutas en lo relativo a la seguridad vial, identifica puntos críticos y propone mejoras, información de la cual pueden obtenerse medidas para mejorar la accesibilidad a los SBP.

El componente de derechos de usuarios frente a la regulación es tratado en profundidad en el Decreto 596 (2014, art. 9), el cual define en forma pormenorizada los derechos de los bici usuarios a óptimas condiciones de acceso a los SBP; a la disponibilidad de vehículos en condiciones aptas; a la información de condiciones

de uso y su funcionamiento; a la formulación de sugerencias, reclamaciones y quejas; así como a recibir una oportuna respuesta a estas. Por su parte, la Ley 1811 (2016, art. 14), que modifica a la Ley 769 (2002, art. 63), recalca la obligatoriedad para los conductores de vehículos, de respetar los derechos e integridad de los peatones y ciclistas, dándoles prelación en la vía. Respecto de los derechos de los usuarios frente a la promoción y desarrollo, es nuevamente la Ley 105 (1993, art. 3) la que puede decirse que promueve los derechos de los usuarios, a la vez que define dentro de los principios del transporte público la oferta del servicio en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad. Respecto de los derechos de los usuarios, en contraste frente a los planes, proyectos y programas de inversión relativos a los SBP, no se identifica algún instrumento en el que se considere dicho componente.

Por último, en la tabla 2 se presenta la matriz que sintetiza el contraste realizado para el elemento de Equidad Social, frente a los factores de legislación y normativa para la regulación, promoción y desarrollo, así como los planes, programas y proyectos de inversión.

Valor económico

Dentro del valor económico, para el componente de mercado interno de transporte, tanto frente a la regulación como a los planes, proyectos y programas de inversión concernientes a los SBP, no se identifica algún instrumento en el que se considere dicho componente. Sin embargo, y en relación con la promoción y desarrollo, la Ley 336 (1996, art. 65) establece la expedición de reglamentos para controlar la contratación y prestación de servicios con el objetivo de impedir la competencia desleal, a la vez que se promueva la racionalización del mercado de transporte. El componente de inversiones en infraestructuras prioritarias respecto de la regulación es tratado como ejemplo piloto por el Acuerdo Municipal 84 (2009, art. 11), el cual señala la realización de estudios técnicos que den viabilidad a los proyectos de SBP como primer paso para su financiación; el Decreto 596 (2014, art. 11) profundiza al esti-

Tabla 2. Matriz de contraste de legislación y normativa para Sistemas de Bicicletas Públicas (SBP) – Equidad social

Componente de equidad social / Legislación y normatividad, Planes y Programas	Legislación y normatividad		Planes, proyectos y programas de inversión
	Regulación (Leyes, decretos, resoluciones)	Promoción y desarrollo (Leyes, decretos, resoluciones)	
Seguridad	<p>Decreto 596 de 2014: Artículo 4. Principios de implementación; numeral 4.5. Artículo 12. Acciones de capacitación y seguridad vial.</p> <p>Ley 1811 de 2016: Artículo 9. Normas específicas para bicicletas y triciclos. Modifica al artículo 95 de la Ley 769 de 2002.</p>	<p>Ley 105 de 1993: Artículo 2. Principios Fundamentales; literal e) De la Seguridad.</p> <p>Ley 336 de 1996: Capítulo Primero. Objetivos; artículo 2. Capítulo Octavo. De la seguridad; artículo 31.</p> <p>Decreto 397 de 2010: Artículo 16. Líneas de acción; numeral 1.</p>	<p>Plan Nacional de Seguridad Vial 2011-2021 Ministerio de Transporte. Programa transporte más seguro.</p> <p>Decreto 397 de 2010: Artículo 19. Programas; numeral 3. Programa de circulación segura de bicicletas y motocicletas; literales a), b) y c).</p>
Calidad del servicio	<p>Decreto 596 de 2014: Artículo 4. Principios de implementación; numeral 4.3.</p>	<p>Ley 105 de 1993: Artículo 3. Principios del transporte público.</p> <p>Ley 1811 de 2016: Artículo 10. Planeación participativa.</p>	<p>No se encontró dentro de planes, proyectos o programas de inversión para SBP.</p>
Accesibilidad	<p>Acuerdo Municipal 84 de 2009: Artículo 6.</p> <p>Decreto 596 de 2014: Artículo 5. Accesibilidad.</p> <p>Ley 1811 de 2016: Artículo 6. Parqueaderos para bicicletas en edificios públicos.</p>	<p>Ley 105 de 1993: Artículo 3. Principios del transporte público; numeral 1. Del acceso al transporte; literales a) y d).</p> <p>Resolución 3636 de 2005: Artículo 1 y 2.</p> <p>Ley 1682 de 2013: Artículo 6.</p> <p>Ley 1811 de 2016: Artículo 11. Beneficios para estudiantes biciusuarios. Artículo 12. Incentivos a la industria nacional.</p>	<p>Decreto 397 de 2010: Artículo 19. Programas; numeral 3. Programa de circulación segura de bicicletas y motocicletas; literal c).</p>
Derechos de los usuarios	<p>Decreto 596 de 2014: Artículo 9. Derechos del usuario; literales a), b), c), d) y e).</p> <p>Ley 1811 de 2016: Artículo 14. Modifica al artículo 63 de la Ley 769 de 2002; Artículo 63. Respeto a los derechos de los peatones y ciclistas.</p>	<p>Ley 105 de 1993: Artículo 3. Principios del transporte público.</p>	<p>No se encontró dentro de planes, proyectos o programas de inversión para SBP.</p>

Nota: adaptado de Quintero (2017b, p. 102).

pular las pautas para el financiamiento de un SBP, el origen de los recursos, la estructuración financiera de proyectos y el aprovechamiento de los SBP. La promoción y el desarrollo respecto de las inversiones en infraestructuras prio-

ritarias se encuentran contenidos de manera fundamental en la Ley 86 (1989), la cual dicta disposiciones sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo y se proveen recursos para su financiamiento; así como en

la Ley 1753 (2015, art. 31), que modifica a la mencionada Ley 86 (1989, art 14.), y establece la sostenibilidad de los sistemas de transporte y atribuye a las tarifas y fuentes de financiación de orden territorial, como fuentes de financiación para cubrir costos de operación, administración, mantenimiento y reposición de equipos; las dos consideradas aplicables a los SBP. Para el componente de inversiones en infraestructuras prioritarias, frente a los planes, proyectos y programas de inversión relacionados con los SBP, no se identifica algún instrumento en el que se considere dicho componente.

Por otra parte, y para el componente de desarrollo de tecnologías innovadoras, frente a su regulación, es la Ley 1811 (2016, art. 7) la que establece la consolidación de un sistema de información de uso y proyección de la demanda de modos no motorizados, en secretarías de movilidad o entes territoriales con más de 100000 habitantes, el cual debe permitir el registro de quejas, preguntas y solicitudes sobre el uso de los medios de transporte no motorizados. En relación con la promoción y desarrollo de tecnologías innovadoras, el Acuerdo Municipal 84 (2009, art. 7) promueve el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en los SBP; luego el Decreto 2060 (2015, art. 1), que adiciona el Decreto 1079 (2015, art. 2.5.1.1), reglamenta la utilización de los Sistemas Inteligentes para la Infraestructura, el Tránsito y el Transporte (SIT), bajo los principios rectores de libre competencia e iniciativa privada. Para el componente de desarrollo de tecnologías innovadoras, frente a los planes, proyectos y programas de inversión concernientes a los SBP, no se identifica algún instrumento en el que se considere dicho componente.

El componente de desarrollo de logística y promoción de inter y multimodalidad frente a su regulación, es tocado por el Decreto 596 (2014, art. 4) que promueve los SBP para la realización de viajes cortos intrazonales e interzonales, la generación de intercambio modal y el desincentivo del uso del automóvil particular para este tipo de desplazamientos; y por la Ley 1811 (2016, art. 4), que reglamenta el establecimiento de esquemas de

estacionamientos adecuados, seguros y ajustados a la demanda de bicicletas, para que los bici usuarios puedan ingresar a los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM), los Sistemas Integrados de Transporte Público (SITP), los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP), y los Sistemas Integrados de Transporte Regional (SITR). Relacionado con la promoción y desarrollo del componente en cuestión, el Decreto 736 (2014, arts. 2 y 3) no solo reconoce a la bicicleta como un medio de transporte, sino que además establece los lineamientos para la planeación de la infraestructura de transporte, con el objetivo de favorecer la multimodalidad e intermodalidad; al mismo tiempo que la Ley 1811 (2016, art. 3) promueve beneficios a los usuarios de los SITM, SITP, SETP y SITR, que hagan uso intermodal de transporte público, con especial énfasis en el uso de la bicicleta, así como para funcionarios públicos que certifiquen la llegada al trabajo en este medio de transporte. Para el componente de desarrollo de logística y promoción de inter y multimodalidad, frente a los planes, proyectos y programas de inversión concernientes a los SBP, no se identifica algún instrumento en el que se considere dicho componente.

Por último, y para el componente de reformas a la fijación de precios e impuestos, tanto frente a la regulación como a los planes, proyectos y programas de inversión concernientes a los SBP, no se identifica algún instrumento en el que se considere dicho componente. En lo relativo a las reformas a la fijación de precios e impuestos frente a su promoción y desarrollo, se cuenta con el Decreto 2263 (1995, arts. 1 y 2) que define los parámetros para el incremento de los costos y tarifas de transporte urbano y metropolitano conforme a la inflación definida por el Banco de la República; la Ley 336 (1996, arts. 29 y 30), que atribuye la responsabilidad del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, para la formulación de políticas y criterios para la fijación de tarifas para todos los medios de transporte, soportadas en estudios de costos y lo estipulado en convenios y reglas internacionales sobre regímenes tarifarios para cada modo de transporte; y la Ley 1753 (2015, art. 31), que modifica a la Ley 86 (1989, art. 14.), y

que como se mencionó anteriormente, establece la sostenibilidad de los sistema de transporte y fija a las tarifas y fuentes de financiación de orden territorial como fuentes de financiación para cubrir costos de operación, administración, mantenimiento y reposición de equipos.

Finalmente, en la tabla 3 se presenta la matriz que sintetiza el contraste realizado para el elemento de valor económico; frente a los factores de legislación y normativa para la regulación, promoción y desarrollo, así como los planes, programas y proyectos de inversión.

Tabla 3. Matriz de contraste de legislación y normativa para Sistemas de Bicicletas Públicas (SBP) - Valor económico

Principios Transporte Sostenible / Legislación y normatividad, Planes y Programas	Legislación y normatividad		Planes, proyectos y programas de inversión
	Regulación (Leyes, decretos, resoluciones)	Promoción y desarrollo (Leyes, decretos, resoluciones)	
Mercado interno de transporte	No se encontró dentro de la normativa reguladora de la operación de SBP.	Ley 336 de 1996: Artículo 65.	No se encontró dentro de planes, proyectos o programas de inversión para SBP.
Inversiones en infraestructuras prioritarias	Acuerdo Municipal 84 de 2009: Artículo 11. Decreto 596 de 2014: Artículo 11. Financiamiento del sistema.	Ley 86 de 1989. Ley 1753 de 2015: Artículo 31. Financiación de sistemas de transporte. Modifica artículo 14 de la Ley 86 de 1989.	No se encontró dentro de planes, proyectos o programas de inversión para SBP.
Desarrollo de tecnologías innovadoras	Ley 1811 de 2016: Artículo 7. Información de modos no motorizados de transporte.	Acuerdo Municipal 84 de 2009: Artículo 7. Decreto 2060 de 2015: Artículo 1. Adición del Decreto 1079 de 2015.	No se encontró dentro de planes, proyectos o programas de inversión para SBP.
Desarrollo de logística y promoción de inter y multimodalidad	Decreto 596 de 2014: Artículo 4. Principios de implementación; numeral 4.1. Ley 1811 de 2016: Artículo 4. Uso de bicicletas dentro de los SITM, SITP, SETP y SITR.	Decreto 736 de 2014: Artículo 2. Definiciones; literal b) Medio de transporte. Artículo 3. Lineamientos para la planeación de la infraestructura de transporte. Ley 1811 de 2016: Artículo 3. Beneficio por uso intermodal del transporte público. Artículo 5. Incentivo de uso para funcionarios públicos.	No se encontró dentro de planes, proyectos o programas de inversión para SBP.
Reformas a la fijación de precios e impuestos	No se encontró dentro de la normativa reguladora de la operación de SBP.	Decreto 2263 de 1995: Artículo 1. Artículo 2. Ley 336 de 1996: Artículo 29. Artículo 30. Ley 1753 de 2015: Artículo 31. Financiación de sistemas de transporte. Modifica artículo 14 de la Ley 86 de 1989.	No se encontró dentro de planes, proyectos o programas de inversión para SBP.

Nota: adaptado de Quintero (2017b, p. 102).

Discusión

Según lo argumentan Ríos et al. (2015, p. 6, 4), en la región de América Latina y el Caribe se cuenta actualmente con 2513 km de ciclovías, para lo cual la ciudad de Bogotá D.C. (Colombia) lidera la lista de ciudades con redes de ciclorrutas con cerca de 392 km, seguida por las ciudades de Río de Janeiro (Brasil), con 307 km; Sao Paulo (Brasil), con 270,7 km; Santiago de Chile (Chile), con 236 km; Lima (Perú), con 141 km; Buenos Aires (Argentina), con 130 km; y México D.F. (México), con 128,2 km. Otras ciudades colombianas que aparecen en la lista son Medellín, con 26,9 km; Cali, con 19,2 km; y Pereira, con 3,4 km. Resulta importante observar que en otros países de la región, que cuentan con más ciudades con amplias redes de ciclorrutas, el promedio de extensión de las redes en sus ciudades más grandes, con poblaciones entre los 5 y 12 millones de habitantes, se encuentra apenas por encima de los 200 o 250 km; mientras que la red más extensa en Colombia, y que alcanza los 392 km, se encuentra en una ciudad con más de 8 millones de habitantes; lo que podría indicar un mayor desarrollo de este medio de transporte en aquella, sin querer señalar una relación directa entre el tamaño de la población y la extensión de la red de ciclorrutas. Lo anterior permite apreciar un panorama favorable para el desarrollo de los sistemas de bicicletas compartidas como medio de transporte público en Colombia; debido a una red de ciclorrutas densa a ejemplificar en otras áreas urbanas, y otras redes en ciudades medias en crecimiento, lo que la puede colocar en una posición privilegiada dentro de los países de la región. No obstante, es evidente que la extensión de las redes de ciclorrutas en algunas ciudades colombianas se encuentra aún en un estado básico, y necesita crecer, a la vez que se requiere promover un mayor uso de la bicicleta, que se extienda a la implementación de Sistemas de Bicicletas Públicas en ciudades medias e intermedias.

Aunado a lo anterior, si se analizan algunos indicadores en ciudades de la región y otras líderes en la materia en el ámbito internacional,

resulta indiscutible la necesidad de elaborar planes inmediatos para el desarrollo de los Sistemas de Bicicletas Públicas en Colombia. Un ejemplo es el porcentaje de viajes realizados en bicicleta en la ciudad de Bogotá D.C., y que corresponde al 5,0%, segundo en la región luego del 5,3% estimado para la ciudad de Rosario (Argentina), que cuenta con 100 km de ciclorrutas (Semana, 2016; Ríos et al., 2015, p. 4), ambos muy por debajo del mayor porcentaje de utilización en ciudades del mundo y que corresponde a la ciudad de Copenhague (Dinamarca), para la cual el porcentaje de viajes realizados en bicicleta asciende al 62% con respecto al total de viajes realizados por los ciudadanos (Martin, 2017). Tanto Rosario como Copenhague cuentan con poblaciones menores a los 2 millones de habitantes, muy por debajo de los más de 8 millones de habitantes que alberga la ciudad más grande Colombia, además de superficies urbanas menos extensas y condiciones topográficas caracterizadas por ser llanas. En el caso particular de Copenhague, se dispone de una fuerte política pública urbana y de transporte orientada al desincentivo del uso del automóvil. Lo anterior permite suponer que el mayor desarrollo de los Sistemas de Bicicletas Públicas se da en ciudades medias, debido a que el uso de este medio se ajusta mejor a viajes cortos, y en aquellas ciudades donde se tienen escenarios bajo condiciones de limitación de uso del automóvil —lo que permite el desarrollo de un ambiente urbano sano para los usuarios de bicicleta— y condiciones de topografía y espacio urbano favorables —que facilitan el diseño geométrico, la disposición de infraestructuras adecuadas y la seguridad vial.

Así las cosas, y conforme a los hallazgos hechos en el presente trabajo sobre la legislación y normativa para la regulación, promoción y desarrollo, se identifica que el principal problema corresponde a un conjunto de leyes y normas de carácter nacional y unas pocas a nivel de las ciudades más grandes, con vacíos en el establecimiento de aspectos técnicos relativos a la regulación de la operación, y la planeación, gestión, diseño y financiación para la provisión de infraestructuras para los SBP, su administración y aprovecha-

miento; para el caso de los planes, proyectos y programas de inversión, la principal preocupación es su casi nula existencia. Se requiere entonces de la estructuración y desarrollo de una mejor legislación y normativa que fortalezcan la política pública nacional, con la facilidad de transferencia a todos los entes y autoridades territoriales, departamentales y municipales, que permitan la regulación y promuevan el desarrollo de los SBP; así como la elaboración de planes, proyectos y programas en el corto plazo, para el mantenimiento, la conservación, y la potenciación de la infraestructura disponible, y la implementación y desarrollo de Sistemas de Bicicletas Públicas en ciudades medias e intermedias, que presenten mejores condiciones socio-espaciales favorables frente a los requerimientos de aquellos sistemas de transporte. En el camino al desarrollo de una mejor legislación y normativa, así como el fortalecimiento de la política pública nacional para SBP, resultaría interesante, por ejemplo, la formulación de nuevos instrumentos jurídicos cuyos lineamientos se establezcan sobre la base de los catorce factores evaluados en la estimación del Índice de las Ciudades más Amigables para Ciclistas elaborado por Copenhagenize Design Company (2015), a saber: la promoción, cultura de la bicicleta, instalaciones para bicicletas, infraestructura de bicicletas, programa de bicicletas compartidas, división de género, participación modal para bicicletas, aumento de la participación modal en el tiempo, percepción de la seguridad, política, aceptación social, planificación urbana, tráfico calmado, y bicicletas y logística de carga.

Conclusiones

La legislación y normativa para la regulación de los SBP en Colombia se muestra escasa; frente a la protección al ambiente, se hace referencia a los aspectos relacionados con las emisiones, a la vez que de manera general se establece la integración del sistema de transporte mediante bicicletas compartidas al espacio público urbano. Los aspectos relativos a ruido y paisajismo no son tratados, esto bajo el entendimiento de que este tipo de medio de transporte no produce

elevados niveles de presión sonora ni afecta el paisaje. Respecto de la equidad social, se establecen dentro de los principios generales las condiciones para la prestación del servicio –seguridad, protección y fomento de uso de la bicicleta–, así como acciones de capacitación y seguridad vial. La calidad del servicio no es abordada, la cual queda relegada dentro de los principios generales de implementación, a la vez que la accesibilidad es un tema que se desarrolla de forma somera.

Respecto a los derechos de los usuarios, pero también a sus obligaciones, es de resaltar que estos son abordados de forma detallada, lo que se muestra como un aspecto innovador a ejemplificar por las normas que reglamentan otros sistemas de transporte. Frente al valor económico, no se considera el tema de la reglamentación del mercado interno para estos sistemas de transporte, en cambio sí se proveen las pautas generales para el financiamiento del sistema, relacionado con el aspecto de las inversiones en infraestructuras prioritarias. El desarrollo de tecnologías innovadoras es abordado en relación con el impulso de sistemas de información de uso y proyección de la demanda de modos no motorizados de transporte. En lo relativo al desarrollo de la logística y la promoción de la inter y multimodalidad, se establece en forma notoria el fomento de la intermodalidad, se resalta su relación con los SITM, SITP, SETP y SITR. Por último, no se precisan parámetros de tarifas y reformas a la fijación de precios e impuestos.

Desde la perspectiva de la legislación y normativa para la promoción y desarrollo de los SBP, existe un importante conjunto de leyes y decretos que, no siendo directamente aplicables a estos sistemas –pues dentro de sus contenidos no se mencionan explícitamente–, pueden ser aplicables bajo la concepción de su naturaleza de medio de transporte alternativo, limpio y sostenible; puede señalarse que existe legislación y normativa generales que los amparan en forma moderada. Es así como la protección al ambiente –emisiones, ruido, espacio público y paisajismo–, la equidad social –seguridad, calidad del servicio, accesibilidad y derechos

de los pasajeros— y el valor económico —mercado interno de transporte, las inversiones en infraestructuras prioritarias, el desarrollo de tecnologías innovadoras, el desarrollo de la logística y promoción de la inter y multimodalidad, así como las reformas a la fijación de precios e impuestos— se encuentran cubiertos en mayor y menor grado por instrumentos de carácter fundamental, y otros complementarios que, en conjunto, se muestran como una herramienta con aceptable suficiencia.

El mayor problema se encuentra en la escasez de planes proyectos y programas de inversión nacionales en SBP; desde el elemento de la protección al ambiente, no se identifican planes, programas y proyectos que consideren la implementación de los sistemas de bicicletas compartidas. Sobre la equidad social se aprecia una situación similar, pues solo se cuenta con un plan nacional, y pocas normas, principalmente tratando el tema de la seguridad y la accesibilidad, a la vez que aspectos como la calidad del servicio y los derechos de los usuarios se encuentran totalmente desestimados. En relación con el valor económico —inversiones en infraestructuras prioritarias, el mercado interno de transporte, el desarrollo de tecnologías innovadoras, el desarrollo de la logística y la promoción de la inter y multimodalidad, y las reformas a la fijación de precios e impuestos—, este elemento no se encuentra cobijado por algún plan nacional.

Sobre la base de lo observado en la matriz de contraste entre los elementos de protección del ambiente, equidad social y valor económico; frente a los factores de legislación y normativa de regulación, promoción y desarrollo; y planes, proyectos y programas de inversión, y su análisis; se puede señalar que en el marco jurídico colombiano la legislación y normativa aplicable, y que respalda el desarrollo de Sistemas de Bicicletas Públicas o bicicletas compartidas como sistemas de transporte público alternativo urbano, no es suficiente. Se evidencian vacíos que demandan no solo la creación de normas nacionales y otras con extensión a entes territoriales y municipales, que satisfagan aspectos técnicos relativos a la operación de los SBP y a la provisión de su in-

fraestructura, sino además el perfeccionamiento del marco regulatorio y de promoción actual, orientado a contenidos que legislen con mayor detalle frente a la operación y prestación del servicio, así como planes, proyectos, y programas de inversión que contengan acciones orientadas a la implementación de los SBP e impulsen el desarrollo de redes y sistemas integrados completos de bicicletas compartidas, principalmente en ciudades medias e intermedias.

Referencias

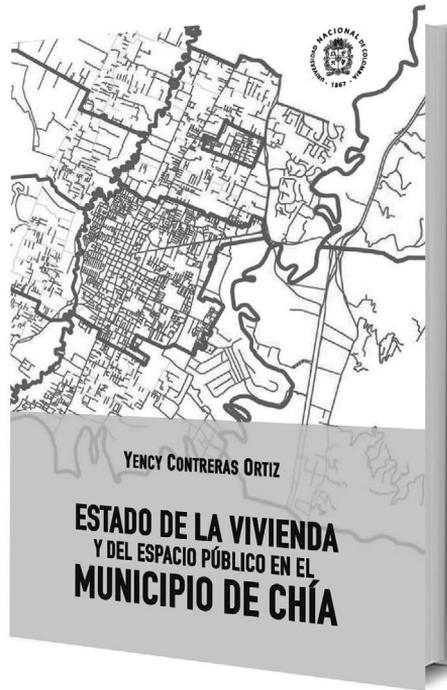
- Acuerdo Municipal 84. (2009). *Por medio del cual se reglamenta el Sistema de Bicicletas en la ciudad de Medellín que hará parte del Plan de movilidad de la ciudad*. Concejo de Medellín, Colombia. Recuperado a partir de https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/a_conmed_0084_2009.htm
- Belter, T., Von Harten, M. y Sorof, S. (2012). *Costs and benefits of cycling. Sustainable transports for managing mobility* SustraMM. European networks experience and redommendations helping cities and citizens to become Energy Efficient EnercitEE, European Regional Development Fund, European Union. Växjö, Sweden: SustraMM.
- Blanco, H. (2011). *Metodología de evaluación de políticas públicas de vivienda y transporte urbano bajos en carbono*. Proyecto marco: “Innovación ambiental de servicios urbanos y de infraestructura: Hacia una economía baja en carbono” (AEC/09/004). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Naciones Unidas.
- Contraloría de Bogotá. (2014). *Evaluación de la política pública de movilidad*. Bogotá D.C.: Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, Contraloría de Bogotá D.C.
- Copenhagenize Design Company. (2015). *The criteria for the Copenhagenize Index* [En línea] Copenhagen, Dinamarca: Copenhagenize Design Co. Recuperado el 20

- de diciembre de 2017, a partir de <http://copenhagenize.eu/index/criteria.html>
- Decreto 1079. (2015). *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte*. Ministerio de Transporte, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62514>
- Decreto 2060. (2015). *Por el cual se adiciona el Decreto 1079 de 2015 y se reglamenta el artículo 84 de la Ley 1450 de 2011*. Ministerio de Transporte, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=63383>
- Decreto 2263. (1995). *Por el cual se reglamenta la Ley 105 de 1993 y se modifica el Decreto 105 de 1995*. Ministerio de Transporte, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14493>
- Decreto 364. (2013). *Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del plan de ordenamiento territorial de Bogotá D.C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004*. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=55073>
- Decreto 397. (2010). *Por el cual se adopta el Plan Distrital de Seguridad Vial para Bogotá, Distrito Capital*. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=40354>
- Decreto 596. (2014). *Por medio del cual se adopta el Sistema de Bicicletas Públicas para la ciudad de Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones relativas al uso de la bicicleta en el Distrito Capital*. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=60207>
- Decreto 736. (2014). *Por el cual se reglamenta la planeación de los proyectos de infraestructura de transporte con la finalidad de asegurar la intermodalidad, multimodalidad, su articulación e integración, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la ley 1682 de 2013*. Ministerio de Transporte, Colombia. Recuperado a partir de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2014/Documents/ABRIL/10/DECRETO%20736%20DEL%2010%20DE%20ABRIL%20DE%202014.pdf>
- Dinero. (2015, 01 de agosto). *La “revolución” de la bicicleta: ¿De regreso al pasado?* [En línea] Bogotá D.C., Colombia: Publicaciones Semana S.A. Recuperado el 01 de diciembre de 2016, a partir de <http://www.dinero.com/economia/articulo/el-uso-bicicleta-colombia-mundo-masifica/211811>
- European Commission. (2009). *Evaluation of the Common Transport Policy (CTP) of the EU from 2000 to 2008 and analysis of the evolution and structure of the European transport sector in the context of the long-term development of the CTP*. London: Directorate-General Energy and Transport, European Commission.
- Federal Highway Administration, United States of America. (2010). *Public policies for pedestrian and bicyclist safety and mobility: an implementation project of the pedestrian and bicyclist safety and mobility international scan*. Washington D.C.: U.S. Department of Transportation.
- Fietsberaad. (2009). *Bicycle policies of the European principals: continuous and integral*. Publication number 7. Netherlands: Fietsberaad.
- Jennings, G. (2015). *Finding our balance: considering the opportunities for public bicycle systems in Cape Town, South Africa*. *Research in Transportation Business & Management*, 4. <https://doi.org/10.1016/j.rtbm.2014.09.001>
- Ley 105. (1993). *Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la*

- planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=296>
- Ley 1083. (2006). *Por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones.* Congreso de la República, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20869>
- Ley 1682. (2013). *Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias.* Congreso de la República, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=55612>
- Ley 1753. (2015). *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".* Congreso de la República, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=61933>
- Ley 1811. (2016). *Por la cual se otorgan incentivos para promover el uso de la bicicleta en el territorio nacional y se modifica el código nacional de tránsito.* Ministerio de Transporte, Colombia. Recuperado a partir de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201811%20DEL%2021%20DE%20OCTUBRE%20DE%202016.pdf>
- Ley 336. (1996). *Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte.* Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Ministerio de Transporte, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=346>
- Ley 769. (2002). *Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.* Ministerio de Transporte, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5557>
- Ley 86. (1989). *Por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento.* Congreso de la República, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3426>
- Martin, J.G. (2017, 25 de agosto). *The best cities in the world for cycling in 2017 have been revealed* [En línea] Lonely Planet. Recuperado el 20 de diciembre de 2017, de <https://www.lonelyplanet.com/news/2017/08/25/cycling-europe-best-cities-2017/>
- Mateo-Babiano, I. (2015). Public bicycle sharing in Asian cities. *Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies*, vol.11, p. 60-74. <https://doi.org/10.11175/easts.11.60>
- Ministerio de Transporte, Colombia. (2015). *Plan Nacional de Seguridad Vial Colombia 2011-2021. Segunda Edición.* Bogotá D.C.: Mintransporte, 190 p. Recuperado a partir de https://www.mintransporte.gov.co/Publicaciones/plan_nacional_de_seguridad_vial
- Parkes, S.D., Marsden, G., Shaheen, S.A. y Cohen, A.P. (2013). Understanding the diffusion of public bikesharing systems: evidence from Europe and North America. *Journal of Transport Geography*, vol. 31, p. 94-103. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2013.06.003>
- Quintero, J.R. (2017a). Del concepto de ingeniería de tránsito al de movilidad urbana sostenible. *Ambiente y Desarrollo*, 21(40):57-72. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.ayd21-40.citm>
- Quintero, J.R. (2017b). *Valoración de las políticas públicas para la promoción y desarrollo de sistemas de transporte alternativo urbano en Colombia.* Trabajo de Grado de Maestría. Maestría en Derecho Privado, Persona y Sociedad con énfasis en Transporte, Logística e Infraestructura, Departamento de Derecho del Transporte, Facultad de Derecho, Universidad Externado de Colombia, Sede Bogotá D.C.
- Quintero, J.R. y Quintero, L.E. (2015). El transporte sostenible y su papel en el desa-

- rrollo del medio ambiente urbano. *Revista Ingeniería y Región*, 14(2):87-97.
- Resolución 3636. (2005). *Por la cual se establecen los parámetros mínimos para vehículos de transporte colectivo terrestre automotor de pasajeros que permita la accesibilidad de personas con movilidad reducida*. Ministerio de Transporte, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=18315>
- Resolución 0627. (2006). *Por la cual se establece la norma nacional de emisión de ruido y ruido ambiental*. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=19982>
- Ríos, R. A., Taddia, A. P., Pardo, C. F. y Lleras, N. (2015). *Ciclo-inclusión en América Latina y el Caribe: guía para impulsar el uso de la bicicleta*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Semana. (2016, 18 de enero). *Bogotá es la ciudad con más kilómetros de ciclovías en América Latina* [En línea] Bogotá D.C., Colombia: Publicaciones Semana S.A. Recuperado el 20 de diciembre de 2017, a partir de <http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/bogota-es-la-ciudad-con-mas-kilometros-de-ciclovias-en-america-latina/34445>
- sqw Group. (2007). *Valuing the benefits of cycling. A report to cycling England*. Oxford: sqw.
- Vargas, D. J. (2013, 03 de agosto). *Ventajas de usar la bicicleta como medio de transporte urbano* [En línea] Recuperado el 01 de diciembre de 2016, a partir de <https://www.sura.com/blogs/autos/ventajas-bicicleta-medio-transporte.aspx>

Novedad editorial



Estado de la vivienda y del espacio público en el municipio de Chía

Yency Contreras Ortiz
Autora

Esta publicación recoge los resultados del diagnóstico de las condiciones territoriales, de planeación y de gestión de la vivienda y el espacio público de Chía, en el marco del trabajo conjunto del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia y el Instituto de Desarrollo Urbano, Vivienda y Gestión Territorial del municipio de Chía. El principal objetivo del libro es contribuir con herramientas metodológicas y soportes empíricos a los análisis de ocupación territorial y dinámica poblacional de Chía. Temas como la evolución poblacional de la región Sabana Centro, las características del licenciamiento y el mercado de vivienda en el municipio, la disponibilidad de suelo urbanizable con motivo de la aprobación del POT, así como los análisis de déficit y necesidades de vivienda y espacio público, pretenden generar una información cualificada en el ámbito académico que, además, sienta las bases para el diseño y la formulación de las políticas públicas territoriales.

Libro de acceso abierto disponible en: www.bdigital.unal.edu.co/56259



Sección. Investigación | **Section.** Investigation | **Seção.** Pesquisa

Artículo revisado por pares académicos.

37

Investigaciones

Participación comunitaria en la Junta de Acción Comunal de La Macarena, barrio bohemio de Bogotá

Karen Lorena Romero Leal. Estudiante de la Maestría en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Leiden, Países Bajos. Correo electrónico: klromerol@unal.edu.co. <https://orcid.org/0000-0002-2761-9554>

Recibido: Octubre 22, 2017.

Aprobado: Febrero 08, 2018.

Publicado: Marzo 01, 2018.

Acceso abierto: Reconocimiento 4.0
(CC BY 4.0)

http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es_ES



Nota: La investigación fue apoyada por el economista y habitante del barrio La Macarena, Alberto Maldonado Copello, en el marco de una pasantía realizada en el 2013.

Conflicto de intereses: La autora ha declarado que no existen conflictos de intereses.

Resumen

La Junta de Acción Comunal es un organismo de participación comunitaria que persiste en Colombia desde la segunda mitad del siglo XX en los pequeños territorios urbanos y rurales como son los barrios y las veredas. Su importancia radica en que es reconocido como el primer interlocutor del Estado con la ciudadanía en los territorios donde habita. Algunos estudios han identificado que estas organizaciones han funcionado sobre todo para resolver necesidades básicas de la población como los servicios públicos domiciliarios y equipamiento social en zonas que carecen de ellos, pero no se conoce su funcionamiento en barrios urbanos que ya cuentan con la infraestructura básica y cuyos residentes tienen un nivel medio o alto de capacidad adquisitiva y están conectados con circuitos económicos de cultura globalizada. Este artículo tiene como objetivo comprender los factores poblacionales y territoriales, organizativos e institucionales que restringen la participación comunitaria de los habitantes de La Macarena, barrio bohemio de Bogotá, en la Junta de Acción Comunal. A través de una triangulación entre información recopilada con técnicas de investigación cuantitativa y cualitativa en un ejercicio de investigación social aplicada, se encontró que la relación entre el consumo cultural privatizado, el estilo de vida cada vez más individualizado de los habitantes del barrio, y las dinámicas urbanas de la ciudad latinoamericana, junto con la creciente deslegitimación de las organizaciones de acción comunal en el país y, en general, del ejercicio de la política tradicional, explican la reducida participación en organizaciones de acción colectiva local de ciudadanos de clase media.

Palabras clave: comunidad urbana, participación comunitaria, desarrollo comunitario, prácticas culturales, asociacionismo.



Community participation in the Community Action Board of La Macarena, bohemian neighborhood of Bogotá

Abstract

The Community Action Board is an organism of community participation that persists in Colombia since the second half of the 20th century in the small urban and rural territories such as neighborhoods and rural districts. Its importance is that it is recognized as the first interlocutor of the State with citizenship in the areas where it lives. Some studies have identified that these organizations have worked mainly to solve basic needs of the population such as home public services and social facilities in areas that lack them, but its functioning is unknown in urban neighborhoods that already have basic infrastructure and whose residents have a medium or high level of purchasing power and are connected to economic circuits of globalized culture. The objective of this article is to understand the population, territorial, organizational and institutional factors that restrict the community participation of the inhabitants of La Macarena, the Bohemian neighborhood of Bogotá, in the Community Action Board. Through a triangulation between information compiled with quantitative and qualitative research techniques in an applied social research exercise, it was found that the relationship between the privatized cultural consumption, the increasingly individualized lifestyle of the inhabitants of the neighborhood, and the Urban dynamics of the Latin American city, together with the growing delegitimization of community action organizations in the country and, in general, the exercise of traditional politics, explain the reduced participation in local collective action organizations of middle class citizens.

Keywords: urban community, community participation, community development, cultural practices, associationism.

Participação comunitária na Junta de Ação Comunitária de La Macarena, bairro boêmio de Bogotá

Resumo

A Junta de Ação Comunitária é um organismo de participação comunitária que persiste na Colômbia desde a segunda metade do século xx nos pequenos territórios urbanos e rurais como são os bairros e as veredas. Sua importância radica em que é reconhecido como o primeiro interlocutor do Estado com os cidadãos nos territórios onde mora. Alguns estudos têm identificado que estas organizações têm funcionado sobre todo para resolver as necessidades básicas da população como os serviços públicos domiciliários e equipamento social em zonas que não dispõem deles, mas não conhece-se seu funcionamento em bairros urbanos que já contam com a infraestrutura básica e cujos residentes têm um nível meio ou alto de capacidade de aquisição e estão conectados a circuitos econômicos de cultura globalizada. Este artigo tem como objetivo compreender os fatores populacionais e territoriais, organizativos e institucionais que restringem a participação comunitária dos habitantes de La Macarena, bairro boêmio de Bogotá, na Junta de Ação Comunal. Através de uma triangulação entre informação recopilada com técnicas de pesquisa quantitativa e qualitativa em um exercício de investigação social aplicada, encontrou-se que a relação entre o consumo cultural privatizado, o estilo de vida cada vez mais individualizado dos habitantes do bairro e as dinâmicas urbanas da cidade latino-americana, junto com a crescente deslegitimação das organizações de ação comunal no país e em geral, do exercício da política tradicional, explicam a participação reduzida em organizações de ações coletivas locais de cidadãos de classe média.

Palavras-chave: comunidade urbana, participação comunitária, desenvolvimento comunitário, práticas culturais, associacionismo.

Introducción

El barrio La Macarena, de estratos 3 y 4, está ubicado en la localidad de Santa Fe, específicamente, en la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) 92, denominada de la misma forma que el barrio y que alberga zonas de diferenciada caracterización socioeconómica, entre las que se encuentran los barrios populares La Paz y La Perseverancia, de estratos 1 y 2, y el barrio de interés cultural Bosque Izquierdo, donde predomina el estrato 5.

En el marco de la modernización de Bogotá, en 1952 se construyó el Hotel Tequendama en antiguos predios del Ministerio de Defensa, y con ello se configuró lo que hoy se conoce como el Centro Internacional, con el levantamiento de grandes edificaciones destinadas para actividades gubernamentales y relacionadas con los negocios. En 1954 se empezó a construir el viaducto de la calle 26. Luego, en la siguiente década se edificaron obras sin una planeación unificada, mientras que la ciudad sufrió una gran expansión hacia todas las direcciones; de esta manera, el uso del centro de Bogotá se transformó de residencial a comercial, terminando de desplazar a la mayoría de sus habitantes tradicionales a otras zonas de la ciudad —proceso que se había iniciado en los años veinte—. Se generó así un abandono del sector que se encuentra ligado a la irrupción de graves problemas de inseguridad (Secretaría del Hábitat, 2011). Posteriormente, el sector no cambió en cuanto a su área construida, sin embargo, como la administración pública de Bogotá buscó frenar la expansión de la ciudad hacia la sabana, razón por la cual se impuso la construcción de altos edificios de uso residencial como las Torres del Parque, constituido por viviendas de interés social financiadas por el Banco Central Hipotecario en 1967 (Laverde, 2013, p. 9), y se promovió la construcción de infraestructura vial para mejorar el tránsito, siendo importante el inicio del proyecto de la avenida de Los Cerros, o la circunvalar a principios de los setenta. En los próximos años se consolidó la oferta cultural del sector, pues se creó el Planetario Distrital, el

Museo de Oro, el Museo de Arte Moderno, entre otros (Zambrano et al., 2003, p. 141).

Pese a la modernización urbanística de la zona norte del centro de la ciudad, todavía en los años setenta había disponibilidad de gran cantidad de terrenos en La Macarena, por tal motivo, “ofrecía vivir lo urbano en un ambiente semirural y muchos artistas llegaron al barrio seducidos por el aire a campo que todavía se respiraba, pero cerca de las librerías, los teatros, los cafés, la bohemia que los inspiraba” (“Infancia del barrio”, 2005). Entre los artistas que habitaban el barrio en los sesenta, estaba el pintor Enrique Grau y el fotógrafo Hernán Díaz, quienes inspiraron el mote de Colina de la Deshonra a la cuadra de la calle 26 entre carreras cuarta y quinta. El proceso de gentrificación en el barrio inicia con la construcción de las Residencias El Parque en los años setenta, que atrae migrantes de clase media, sobre todo provenientes del norte de la ciudad, quienes querían diferenciarse de un sector tradicional, y que se interesaron por el consumo cultural posibilitado por los equipamientos recreativos y de patrimonio ubicados en el centro de la ciudad (Laverde, 2013).

Los cambios en la configuración residencial de La Macarena se producen a la vez que se desarrolla un uso comercial del sector con la apertura de establecimientos como restaurantes, cafés y discotecas a finales de los años ochenta, debido a que una parte considerable de los espacios comunes de las nuevas edificaciones fueron cedidos por sus propietarios para la instalación de sitios comerciales con el fin de financiar sus gastos de administración. Posteriormente, con este mismo propósito, se incorporan nuevos predios al uso comercial. En términos comerciales, La Macarena alcanzó una renovación entre la década de los ochenta y después de los noventa, pues pasa de ser un sector de rumba a uno “más turístico y cultural”, en palabras del astrónomo y economista Germán Puerta, residente del barrio, debido a que la Zona Rosa y la vía a La Calera se consolidan como epicentro del esparcimiento nocturno de sectores de clase media y alta (Un viaje a las estrellas de la mano de Germán Puerta, 2009).

La oferta comercial del barrio se mantuvo, aunque restringida casi exclusivamente a los restaurantes. Sin embargo, la transformación del uso del suelo de La Macarena en algunas zonas de residencial a comercial es definitiva, especialmente en la parte occidental. A raíz de que en 1994 la Alcaldía de Bogotá comunicó a los habitantes del sector ubicado entre el parque de la Independencia y el parque Nacional su interés en intervenir la carrera quinta, se produjeron una serie de reflexiones sobre las problemáticas que los aquejaban, encontrándose como principales las siguientes: la inseguridad, la indigencia, la drogadicción, los altos niveles de tráfico vehicular, la acumulación y/o dispersión de basuras, ruido, alteración de la privacidad, parqueo en andenes y falta de civismo. Esta última expresada, entre otras cosas, en el irrespeto a las normas y la falta de organización vecinal (Chaparro, s.f., pp. 3-4). Gran parte de tales problemáticas se relacionaba con la presencia de actividades comerciales e instituciones públicas y privadas en el sector que atraían a una numerosa población flotante que generaba dinámicas diferentes a las de un sector residencial como, por ejemplo, la invasión de espacio público. Con el fin de hacer frente a las consecuencias negativas para los residentes del cambio de uso del suelo en La Macarena, justamente en 1998 se crea la Junta de Acción Comunal del barrio y, como lo dijo un afiliado, su lucha sería por ordenar el territorio, propósito abanderado especialmente por los habitantes tradicionales del barrio.

Uno de los objetivos de la Constitución Política de Colombia es la promoción de la participación ciudadana mediante diversas modalidades, dentro de las cuales se encuentran las Juntas de Acción Comunal (JAC), como organismos de carácter territorial. Las JAC son el organismo de participación con mayor tradición y conocimiento por parte de los ciudadanos en Colombia. Desafortunadamente, en general, parece que en la actualidad sufren un proceso de estancamiento, específicamente en territorios donde sus habitantes no pertenecen a los estratos socioeconómicos más bajos, como es el caso del barrio La Macarena, y donde estos organismos no están cumpliendo adecuadamente

su propósito de fortalecer el tejido social. En esta perspectiva, es relevante conocer la forma en la cual operan los organismos comunales y explorar las razones que inciden en su funcionamiento.

La Junta de Acción Comunal del barrio La Macarena se presenta como un caso particular, en primer lugar, porque a pesar de que los habitantes del barrio desconocen de manera generalizada el organismo y, por ende, existe un bajo nivel de participación comunitaria, la JAC sigue funcionando, y, por otro lado, las características socioeconómicas de la población del barrio harían pensar que en el barrio habría mayor probabilidad de que la gente participe en la mejora de su entorno próximo. Es por lo que el barrio La Macarena permite realizar un estudio particular, teniendo en cuenta el universo de las Juntas de Acción Comunal de los barrios de estratos medios y altos.

A través de un pasantía de investigación apoyada por miembros de la organización, el objetivo de la investigación fue identificar las razones que a nivel social, organizativo e institucional, restringen la participación comunitaria en la Junta de Acción Comunal del barrio La Macarena, a través de la caracterización poblacional, la identificación de los factores organizativos de la JAC y los factores de la administración pública distrital¹ que restringen la participación en la Junta por parte de los habitantes del barrio.

La importancia de este estudio radica en que las Juntas de Acción Comunal son, desde la segunda mitad del siglo xx, la organización social más extendida en los territorios del país. Pero pese a su significación en la historia organizativa de Colombia, es reducido el interés puesto como objeto de estudio especialmente en la última década. No existe hoy en día un estudio sobre los factores que influyen en la existencia y mantenimiento de las Juntas de Acción Comunal ni mucho menos sobre su funcionamiento en los estratos socioeconómicos medios y altos de Bogotá. Las tesis de Quintero y Yepes (1999) y Rodríguez (1998) se enfocan en los actores y

¹ En el presente trabajo, estos factores son denominados como institucionales.

prácticas de participación comunitaria en Juntas de Acción Comunal de barrios de estratos bajos de Bogotá. Por el contrario, existe un sinnúmero de estudios sobre los factores a nivel micro, meso y macro que inciden en la participación política (por ejemplo, ver Fernández, 1999) y en la participación ciudadana (Velásquez, 2003) a nivel local y nacional.

Participación democrática

El modelo de la democracia representativa, para hablar del caso colombiano, se ha visto limitado para integrar el conjunto de las demandas de la población nacional, entre otras cosas porque el mecanismo de la representación política de los ciudadanos electores no constituye verdaderamente una representación efectiva de los intereses y deseos de gran parte de la población (Velásquez y González, 2003), situación que se ve agudizada por la exclusión socioeconómica de amplios sectores. De esta manera, se ha configurado una imagen tergiversada de la política, que se funda en prácticas de cooptación del poder estatal para el beneficio propio de los políticos elegidos y no en el espíritu ideal de la democracia. Como una solución a la creciente falta de legitimidad del modelo político de la democracia, ha surgido un modelo que busca ser realmente democrático e incluyente: la democracia participativa², que tiene como fin incluir a la población históricamente excluida tanto política como social y económicamente en los circuitos de decisión y control sobre lo público.

Asimismo, para Londoño (Consejo Nacional Electoral, 2009) hay tres aspectos que hacen de la participación un mecanismo fundamental para reforzar el sistema político. El primero es que como principal solución a la crisis del Estado se vio necesaria la apertura del sistema político y la profundización de la participación; en segundo lugar, está la importancia que tiene la generación de capital social para alcanzar el

desarrollo; y, por último, se encuentra que en las teorías organizacionales, de administración y gestión pública, especialmente en el replanteamiento de los modelos de eficacia y de procesos se veía con mayor utilidad la promoción de una gerencia abierta y participativa. Lo anterior se relaciona con la propensión del neoliberalismo a limitar el accionar del Estado, al mismo tiempo que se le otorga mayor importancia a otras formas de organización política y social para la gestión de servicios sociales. Es necesario resaltar que la participación es diferente con una cultura política democrática que en otra no democrática. Las características de una cultura política democrática son la confianza, el compromiso (cumplimiento de acuerdos), tolerancia, inclusión y la igualdad, que justamente deben fundamentar los procesos de participación en la democracia.

De acuerdo con diversos enfoques teóricos sobre participación, García (2008, p. 197) clasifica los factores que inciden en la participación en los niveles macro, meso y micro. Los macrofactores tienen que ver con la estructura socioeconómica, dentro de los que se encuentran los rasgos del desarrollo socioeconómico, la modernización, el sistema político y el diseño institucional del Estado. En el nivel meso, se encuentran los factores ligados a la configuración de las acciones de movilización de los agentes, incluyendo los caracteres organizativos de sus colectivos; y como microfactores se encuentran rasgos sociales expresados individualmente como el nivel de ingresos, incluyendo las motivaciones culturales. A su vez, Velásquez y González (2003, p. 237) clasifican las motivaciones para participar en macromotivaciones y micromotivaciones. Las primeras están más relacionadas con la internalización de normas sociales que sancionan positivamente la participación, mientras que las últimas se relacionan con el cálculo del beneficio personal. Esta clasificación también se puede entender a partir de las conductas racionales egoístas y altruistas.

Fernández (1999) expone tres clases de factores que inciden en la participación política, que son los factores sociodemográficos (edad, educación, sexo, ingreso y estratificación

² La democracia directa se encuentra en medio de la democracia participativa y la democracia representativa.

socioeconómica), los factores psicológicos —que también podemos denominar como culturales— (creencias, actitudes, valores, beneficios que el individuo cree que obtendrá) y factores provenientes del entorno político (estímulos políticos que pueden llevar a participar). La autora observa que los estratos más altos son los que más participan —idea que también comparte Velásquez y González (2003, p. 24) para el caso de la participación ciudadana—, mientras que los estratos bajos están preocupados por satisfacer sus necesidades materiales, llegando a considerar a veces la participación como un lujo. Al señalar qué factores podrían posibilitar la participación, surge la pregunta acerca de cuál es la razón por la que existen apáticos frente a la política y qué rol juegan en el sistema democrático. Los debates frente al tema pueden dividirse en dos posiciones teóricas, por un lado, se considera que los apáticos son útiles a la estabilidad del sistema político porque limitan la actividad política de un territorio, generando así que se restrinja el inconformismo por los resultados electorales; además, se llega a considerar que en el caso de que los apáticos se animen a votar, ellos podrían tomar decisiones equivocadas. Por otro lado, existe un grupo de teóricos que sí se preocupan por los apáticos, en tanto señalan que si este grupo no participa no puede ser efectivamente representado, limitando de esta forma la democracia.

En la literatura sobre participación ciudadana, sobre todo la relativa a la experiencia colombiana, es posible identificar distintos tipos de participación, que pueden clasificarse en dos corrientes: concepciones y prácticas de participación hegemónicas y contrahegemónicas, clasificación que es adaptada de la que hace Santos y Avitser (como se citó en Velásquez, 2003) para las nociones de democracia. Restrepo (2001) contribuye a esta tarea analítica al dividir la democracia participativa en dos corrientes, en primer lugar, se encuentra la del mercado, que podemos llamar neoliberal y, en segundo lugar, se encuentra la corriente de los movimientos sociales, que, como veremos más adelante, se relaciona con las prácticas contrahegemónicas.

Concepciones y prácticas de participación hegemónicas

Según Restrepo (2001), la corriente de la democracia participativa relacionada con el mercado se caracteriza porque se desmantela el Estado benefactor para luego privatizar sus instituciones, con el argumento de mejorar la eficiencia de los programas estatales. En general, se da una mercantilización en el interior del Estado, implicándole relaciones empresariales, fenómeno que promueve a su vez la contractualización de este con la sociedad, en tanto se dan unas relaciones de proveedor y consumidor, en el que el último ya no es un sujeto pasivo, sino actor fundamental al aportar trabajo y recursos a la consecución de las políticas estatales. Se incluye en este análisis la inserción de una cultura de los proyectos que genera la competencia entre distintos grupos poblacionales por recursos escasos. Asimismo, se focalizan los programas sociales a poblaciones específicas, pasando de un ideal de cobertura universal de alta calidad a una cobertura focalizada prestándose un servicio de baja calidad. En este caso, se promueve la participación de los ciudadanos como individuos, más que como grupos o comunidades. Así las cosas, la participación ciudadana se daría en el nivel de políticas sociales y locales, dejando a un lado la incidencia de la ciudadanía en las grandes políticas económicas.

Guerra (1994) analiza el discurso de las iniciativas y proyectos de entidades multilaterales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) que contienen la noción de participación. En estas fuentes encuentra que la participación es una estrategia para posibilitar a la gente pobre paliar sus necesidades básicas, con recursos propios como son los elementos de su vida diaria (recursos naturales, trabajo colectivo, organización popular), y que difieren de los Recursos —con su inicial en mayúscula— de la sociedad hegemónica, que se expresan en términos económicos y se encuentran dentro del circuito del mercado, pero que se excluyen a los marginados, para que no devengan en su reducción. Es así como la participación de los

marginados en los programas realizados para ellos por el Estado y organismos multilaterales puede ahorrar mano de obra, así como aportar recursos que limiten el costo de los insumos de los programas, valorándose por ello el trabajo y la organización colectiva, recursos que crean y tienen valor fuera del mercado y del dinero.

Como es una estrategia diseñada para la población marginada, este tipo de participación tiene limitaciones, pues en ocasiones se reduce a la concertación de políticas a corto plazo, más no a reducir los factores que generan la pobreza y no incluyen las necesidades más agudas de la población pobre. De forma similar a esta caracterización, autores como Quintero y Yepes (1999) y Rodríguez (1998) ven la participación comunitaria como una estrategia institucional de inclusión de los sectores más pobres a través de su organización colectiva, que surge con la delimitación de unos lineamientos precisos de participación, que influyen en sus prácticas, más que ser producto de la iniciativa de las bases populares.

Participación comunitaria

Como principal exponente de la participación comunitaria, que difiere de la noción de participación popular —expuesta en el apartado siguiente—, se encuentran los organismos del primer nivel de acción comunal, es decir, las Juntas de Acción Comunal. Quintero y Yepes (1999) examinan el desarrollo histórico de la acción comunal en Colombia, mostrando primero que la noción de comunidad adquiere importancia como mecanismo para la gestión social, primero en países como India, luego en Inglaterra que busca imponerlo en sus colonias, y después en países de Latinoamérica para la promoción de programas sociales y la incorporación de las comunidades a la nación.

En 1958, a través de la Ley 19 de ese año, se consolidan las Juntas de Acción Comunal en el Gobierno de Alberto Lleras Camargo, como mecanismo para superar la violencia bipartidista, en la medida en que allí se incluían miembros de ambos partidos tradicionales, pero también para que las comunidades gestionaran sus equipamientos sociales, en un intento entonces de

impulsar un desarrollismo o modernización desde las comunidades. Posteriormente, la historia de la acción comunal podría identificarse a través de las siguientes etapas: la promoción, el crecimiento, el estancamiento de programas institucionales, y la promulgación de nuevos grados de organizaciones de acción comunal, que tienen que ver con los avances programáticos de los encuentros nacionales de los integrantes de los organismos de acción comunal, y que Valencia (s.f.) denominó como pensamiento comunal.

El desarrollo de las JAC se puede determinar tanto en aspectos cualitativos como cuantitativos. Valencia (s.f.) estipula que las Juntas de Acción Comunal han logrado aportar a la construcción del 30% de la infraestructura del país, pues a partir del trabajo comunitario se ha logrado construir carreteras, escuelas, salones comunales, puestos de salud, plazas de mercado, entre otros. Quintero y Yepes (1999) exponen que en los primeros años las JAC se crearon especialmente en el campo, y que, con la creciente urbanización, se fueron extendiendo a las ciudades, especialmente a los barrios más pobres. Así como la organización comunal creció en cuanto a su consolidación como movimiento nacional, llegando este no solo a promover la participación comunitaria, sino también política al alcanzar muchos de sus líderes cargos de elección popular como ediles, concejales, alcaldes, entre otros. El movimiento también puede avalar candidatos políticos y de esta manera influir en terrenos más amplios que lo comunitario.

Rodríguez (1998) anota que en el Frente Nacional empieza a gestarse una relación clientelista entre los políticos tradicionales y las Juntas, en las que se daban apoyos económicos a cambio de votos. Estas prácticas fueron prohibidas en la Constitución Política de Colombia de 1991, pero hoy en día se mantienen sus rezagos. La referencia a estas prácticas sirve como argumento para la no participación de muchos habitantes de los barrios de la localidad de Fontibón, donde el autor hace su pasantía, quienes tienen una opinión generalizada de que las organizaciones de acción comunal son politiqueras y relacionan las JAC directamente con la política estatal, en vez de

concebirla como una organización comunitaria en pro del bienestar del barrio.

El documento Política Nacional para el Fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal (Conpes 3661) tiene como hipótesis que para que “las acciones tendientes a generar condiciones de desarrollo sean efectivas necesitan ser promovidas por formas organizativas locales fuertes que dinamicen, soporten y garanticen su sostenibilidad en el tiempo” (2010, p. 78). Lo anterior significa que el Estado colombiano le sigue apostando a la participación comunitaria como mecanismo para promover el desarrollo a través del trabajo colectivo, pues lo que se busca con las formas de organización local es que permitan socializar los beneficios del desarrollo económico a la gran mayoría del país.

Concepciones y prácticas de participación contrahegemónicas

Orlando Fals Borda es el principal exponente de lo que él denomina la participación popular, que distingue como un ideario político de movimientos, en su mayoría de izquierda, que buscan cambiar el *statu quo* del país. El autor diferencia la participación popular de la noción de participación de los discursos oficiales de los años ochenta, que tuvo gran impulso en el Gobierno de Virgilio Barco, porque se consideraba una práctica política que debía promoverse en la sociedad colombiana. La principal apuesta de la participación popular es que, antes de que el Estado cree y controle organizaciones y mecanismos de participación para promover un desarrollo participativo, las comunidades deben organizarse y generar un poder popular, en el que las colectividades puedan desarrollar sus ideas y acciones con la influencia del pluralismo, la igualdad, la democracia, la tolerancia, la unidad de objetivos —aquí vemos que el autor destaca más el consenso que el disenso que podría darse en una misma comunidad organizada y que participa, según Darío Restrepo—, y no de la autocracia ni la jerarquía social. De esta forma, las reglas de la participación popular para Fals son “trabajar de las bases hacia arriba y de la periferia al centro” (2010a, p. 304).

El punto central de la participación popular, para Fals (1986, 2010a y 2010b), es que las bases populares participen de forma democrática en la gestión de su propia vida, al establecerse un interés colectivo y, con ello, un trabajo grupal que redunde en el beneficio de toda la comunidad. Sin embargo, la génesis, extensión y práctica de la noción de participación popular no ha sido un esfuerzo solitario de las comunidades de base, sino que se ha logrado a partir de la confluencia de diversos actores académicos y políticos que piensan los problemas sociales del país desde abajo hacia arriba y de la periferia hacia el centro. Pero, a su vez, el concepto de participación ha sido usado estratégicamente por las clases dirigentes para mostrar que el campo político se ha democratizado, y se ha institucionalizado, haciendo que las disposiciones legales en torno a la participación limiten la incidencia de la población colombiana en la política, pero también en la determinación de su propio devenir.

A partir de la primera parte de este marco conceptual, fue posible identificar cuatro elementos transversales a todos los tipos de participación descritos (participación comunitaria y popular), que son las instancias de participación constituidas, los actores imbuidos en los procesos de participación ciudadana, las motivaciones que tienen estos actores para participar y, por último, las prácticas reales que se llevan a cabo en torno a la participación. Estos elementos serán tenidos en cuenta para comprender los factores que restringen la participación comunitaria en la Junta de Acción Comunal del barrio La Macarena, a nivel social, organizativo e institucional. Asimismo, se acoge la recomendación de García (2008) de que en el ámbito local los análisis de la participación ciudadana deben centrarse en la identificación de los factores micro —nivel individual— y meso —nivel organizativo—, más que en los factores estructurales, a través del entendimiento del contexto local. Por tanto, intencionalmente el análisis surge de la configuración social del barrio y la forma organizativa de la Junta de Acción Comunal de La Macarena.

Consumo y ciudad, consumidores y ciudadanos

En su libro *Consumidores y ciudadanos*, García (1995) apuesta por una ciudadanía global a la que le interese los problemas locales, pero también los asuntos ligados a la globalización económica y cultural. De esta manera, las acciones públicas de los ciudadanos globales se enmarcarían en múltiples niveles espaciales: la localidad, la nación y el planeta, ya que “las sociedades civiles aparecen cada vez menos como comunidades nacionales, entendidas como unidades territoriales, lingüísticas y políticas” (p. 196). Lo anterior puede ser entendido como que la construcción de la identidad de los ciudadanos consumidores no se limita a una adscripción territorial o étnica, sino que está permeada por la participación que tienen las personas en diferentes instituciones sociales y el uso de los medios de comunicación masivos. Así pues, la idea de una esfera pública nacional está siendo reemplazada por lo que Appadurai, en su libro *La modernidad desbordada. Dimensiones culturales de la globalización* (2001), denomina como esferas públicas diaspóricas —en plural, puesto que son múltiples y diversas— que se encuentran enmarcadas en la configuración de “un orden político transnacional” (p. 24), siendo este un producto de la internacionalización de la información a través de medios de comunicación masiva y las migraciones internacionales, que permiten, a su vez, la movilización de su discurso.

Los conceptos de ciudadanía global y esfera pública diaspórica constituyen una cara de la misma moneda donde se encuentra el fenómeno de desurbanización de la ciudad, que se manifiesta en un proceso de desterritorialización, que es consecuencia de “la destrucción de los lazos vecinales en los procesos de anomia social impulsados en la economía de mercado y que de esta forma confundiría al espacio público con el mercado, al ciudadano con el consumidor” (Oropeza, 2004, p. 702). La noción de desurbanización se complementa con la de “ciudad deshabitada” (Valderrama, 1997), que se refiere a que actualmente la ciudad

es habitada de forma momentánea para eventos muy específicos, y el espacio público³ donde se tejían los lazos sociales se encuentra vacío, porque las actividades de interacción social se desarrollan ahora en el ámbito privado, instaurando, de este modo, “la experiencia privada como eje de la experiencia personal” (Martín-Barbero, 2000, p. 8), por encima de la experiencia del encuentro. Cabe resaltar, además, que esta crisis de la ciudad moderna desagrega los lazos sociales tanto en los modos tradicionales de estar juntos como en los modos modernos; estos últimos se pueden ejemplificar con la presencia de cientos de espectadores en una plaza central escuchando el discurso de un líder político (Martín-Barbero, 2000, p. 8) o movilizándose en las principales avenidas para reclamar un derecho.

El debilitamiento de las relaciones sociales cara a cara en la ciudad tardomoderna se manifiesta en su configuración socioespacial, que puede ser analizada a través de la categorización del espacio urbano como abierto o cerrado (Sanín, 2010, p. 129). El primero de ellos es el modelo europeo por excelencia, mientras que el segundo representa la organización del espacio en las ciudades estadounidenses. Así pues, la ciudad cerrada favorece la fragmentación social que se ha venido dando en las últimas décadas, y es producto de la privatización del mundo —que está ligada a una mayor jerarquización y exclusión social, puesto que la construcción material y social de la ciudad es cada vez más definida por el sector privado, monopolizando el uso de la ciudad para actividades meramente económicas, y donde con mayor frecuencia las relaciones sociales se enmarcan en este contexto. Este último punto es de central importancia, en tanto resalta los efectos socioeconómicos del neoliberalismo en las ciudades latinoamericanas, a tal punto que se favorece la constitución de una ciudadanía privada, que está mediada por el consumo, cuyo

³ Oropeza (2004, p. 712) considera que actualmente se está produciendo una reestructuración del espacio público a través de su reinterpretación, puesto que tiende a estar organizado por actores privados, aunque su uso sea público, mediado, claro está, por la capacidad adquisitiva del consumidor.

estilo de vida está relacionado con la claustrofilia, ya que el auge de los conjuntos residenciales en la ciudad indica que en la actualidad se privilegia, por parte de las constructoras, los planificadores urbanos y los habitantes, un “modelo (que) está ligado también a la idea de no tener que salir o moverse mucho para encontrar lo ‘necesario’” (Sanín, 2010, p. 135), así como la disminución de los espacios de uso público.

Según Oropeza, el sistema democrático es funcional al capitalismo en tanto erige la libertad de elección y de mercado como uno de sus principios, haciéndolo ver no como coercitivo, sino más bien como seductor. De esta manera, la democracia tolera y, aun mejor, es favorable a la irrupción de estilos de vida particulares. Esto tiene consecuencias políticas profundas en tanto se produce “una sociedad más tolerante con las desigualdades sociales que con la prohibición del deseo” (2004, p. 709). En el marco del proceso de desmodernización, concepto elaborado por Alain Touraine, se desliga el sistema cultural, que es donde se encuentran los actores sociales, y el sistema económico, que adquiere predominancia y autonomía; a su vez, se producen los fenómenos de desinstitucionalización, desocialización y despolitización. Este último se refiere a las limitaciones crecientes que enfrenta la ciudadanía para incidir en los asuntos públicos y del poder de cara a un discurso de la complejización de las nuevas formas de hacer política (Pérez, 2009).

Contrario a la comprensión del consumidor como un actor pasivo, García (1995) considera que es posible la participación de la sociedad civil en la esfera pública de una manera relacional con el mercado, sin tener como fin establecer exclusivamente una relación económica inmediata, puesto que el consumo es un campo de disputas donde los ciudadanos caracterizados socioeconómicamente de forma diferente pueden resistir las imposiciones de las empresas transnacionales de bienes y servicios, muchos de ellos de tipo cultural, puesto que como se configuran con mayor rapidez culturas híbridas en la ciudad, influenciadas en gran medida por los medios de comunicación, también se generan nuevas formas de consumir, incluyendo las posiciones

críticas de resignificación de identidades y prácticas económicas no insertadas en el mercado, y las negociaciones que llevan a cabo distintos sectores de la población.

Identidades compartidas y exaltación de la diferencia

La cohabitación de un espacio urbano que permite la expresión de la identidad personal y estimule el desarrollo de un particular estilo de vida, en este caso el bohemio, hace pensar que se generan comunidades con intereses compartidos, que llegan a ser un enclave consciente, esto es, “una natural defensa contra las fuerzas que trabajan para aplanar los lugares en espacios y disolver comunidades en agregados de ciudadanos individuales” (Brabazon, 2011, p. 48). Tal configuración social participa en la economía a través del establecimiento de pequeños negocios por parte de emprendedores independientes, donde los residentes pueden mostrar su inconformidad frente al corporativismo en la medida en que estos sitios son fuente de crítica y activismo, pero también de oportunidad y distinción.

Al realizar un análisis de una ciudad latinoamericana, García (1995) argumenta que cada vez menos se forman colectivos cohesionados en torno a los lugares de habitación, luchas sindicales o partidos políticos, sino que más bien se tiende a la conformación de “comunidades interpretativas de consumidores”, que tienen como centro de interés prácticas de consumo cultural. Estas comunidades de consumidores se caracterizan por intereses miniaturizados e hiperespecializados y por agrupar a individuos de diversas localidades y condiciones socioeconómicas. La configuración de diferencias entre los individuos predomina frente a la búsqueda de identidades compartidas, efecto del impacto de los procesos de personalización o individualización influidos, entre otras cosas, por la secularización, la psicologización de las personas y la mayor relevancia del consumo en la vida privada. Así, la individualización, efecto de la atomización de las instituciones sociales, produce una indiferencia generalizada, por exceso

de información y no por escasez de motivación, donde lo económico y lo político tienen un valor similar en la era posmoderna de los consumidores (Lipovetsky, 2000, p. 37).

García identifica la complejización de las identidades con hechos sociales urbanos como la disminuida importancia que cobran los lazos de solidaridad entre parientes y vecinos, así como la reducción de las interacciones barriales, debido a la expansión territorial y la masificación de las ciudades. Esto se da al mismo tiempo que la radio, la televisión y ahora Internet, “diagraman los nuevos vínculos invisibles en la urbe” (1995, p. 63). Lo anterior es visto por Appadurai como una contradicción en las interacciones sociales dadas en la globalización puesto que mientras se dan fenómenos como el desarraigo, la alienación y la distancia psicológica entre individuos y grupos, también se producen “fantasías (o pesadillas) de proximidad electrónica” (2001, p. 27). De esta manera, “ingresamos en una condición de vecindad completamente nueva, incluso con aquellos más alejados de nosotros”, donde los medios de comunicación de masas intervienen al producir comunidades “sin sentido del lugar” (Appadurai, 2001, p. 27).

Además, es posible decir que la construcción simbólica del espacio urbano y las imágenes de ciudad están basadas en sentidos de distinción social donde las clases altas y medias altas buscan diferenciarse accediendo a un espacio urbano exclusivo, privado, tranquilo e inaccesible para las clases con menos recursos, generando de esta forma fronteras simbólicas entre los habitantes de la ciudad (Sanín, 2010, p. 128).

Bohemia y estilo de vida

El barrio La Macarena desde hace varias décadas se conoce como el barrio bohemio de Bogotá, por esta razón se expone la relación entre bohemia y estilo de vida en casos urbanos ya investigados. Para entender la distribución geográfica de las clases creativas —relación analítica entre bohemia y desarrollo urbano que nace a partir de los años ochenta con los procesos de renovación urbana—, Florida propuso el Índice de Bohemia, donde los bohemios son caracterizados,

principalmente, por tener una ocupación artística o creativa. El autor encuentra que hay una estrecha relación entre bohemia y capital humano, que se define por la presencia de población con títulos de educación superior. Esto le permite concluir que un ambiente bohemio es abierto y atractivo para individuos con estudios superiores (2002, pp. 66-68), y que en general son talentosos. A su vez, una región que cuente con un alto nivel de capital humano atrae y genera economías basadas en la innovación y la tecnología, puesto que entre los individuos que habitan el lugar se encuentran personas dedicadas a estos tipos de industrias.

Contrario a este argumento, Brabazon (2011) señala el importante rol de la disidencia, la política radical y el activismo en la configuración de espacios culturales en la ciudad de San Francisco, ligados al desarrollo literario de la generación Beat a mediados del siglo xx. Lo anterior tiene que ver también con que la bohemia se ha relacionado con un estilo de vida y forma de pensar contracultural. De esta forma, no debe verse una relación de causalidad unilateral y directa entre población con un estilo de vida bohemio y desarrollo económico creciente —aunque sea posible ligar estas variables analíticamente—, en el entendimiento de la mercantilización de la bohemia que la autora ejemplifica través del establecimiento de las ciudades-marca.

La concentración de bohemios puede entenderse mejor a través del concepto de estilo de vida, que Oropeza utiliza para entender la configuración sociocultural del barrio Palermo Viejo, en Buenos Aires. Para él, estilo de vida puede definirse como,

Un modo de soberanía —es decir, de autoafirmación, de fuerte subjetivación y con una alta carga estética de valoración, citando a Bataille— de grupo surgido en el seno de los procesos de personalización de la sociedad actual que establecemos como sociedad del deseo. (2004, p. 709)

Lo anterior se expresa en la sociedad de consumidores. De tal modo, los estilos de vida promueven la segmentación de grupos con una filosofía de “pertenecer a algo” y que “implican para cada clan de interés un determinado corte

epistemológico, un determinado juego de signos y prohibiciones fundadas en las industrias culturales” (Oropeza, 2004, p. 709). Por tanto, los estilos de vida se configuran en las relaciones de compra y consumo, más que en las relaciones de producción a las que es sensible el análisis de Florida (2002). En esta parte es útil a nuestra exposición la apreciación de Bourdieu (1998) frente a la posición social compartida entre productores y consumidores de los bienes simbólicos que se distribuyen en el campo de la cultura, puesto que los artistas que producen esos bienes culturales, junto con sus consumidores, generalmente comparten homologías de clase y afinidades electivas.

Metodología

Por iniciativa de la JAC del barrio La Macarena se propuso la realización de una pasantía para apoyar a la organización en sus actividades desde la perspectiva de la investigación-acción, con el fin de contribuir al conocimiento del barrio y del organismo adoptando un enfoque tanto de investigación que examinara un fenómeno específico, al tiempo que se involucrara en el funcionamiento del objeto de estudio y buscara apoyar el cumplimiento de las funciones que debía desarrollar. Esta doble tarea implicó no solo entender las problemáticas del barrio y el funcionamiento real de la Junta de Acción Comunal, sino ser capaz de construir propuestas que contribuyeran al mejoramiento de las situaciones que afectan negativamente el desarrollo de las funciones de las Juntas de Acción Comunal, estipuladas en la Ley 743 de 2002.

Dentro de los fines principales de la investigación social, Ragin incluye la identificación de patrones y relaciones generales y la interpretación de los fenómenos cultural o históricamente relevantes, y aunque no añade la investigación evaluativa, sí la nombra y la considera como un tipo de investigación social, que “busca medir el éxito de programas o políticas específicas” (2007, p. 74), que tienen que ver, asimismo, con la identificación de patrones generales. Así pues, la investigación desarrollada en la Junta de Acción

Comunal del barrio La Macarena que se llevó a cabo durante cinco meses en el 2013 involucró los tres fines anteriores de investigación social, pues aunque tuvo un componente práctico de apoyo en labores específicas que tienen que ver con las funciones estipuladas en la Ley 743 de 2002, también exigió un enfoque investigativo para entender las relaciones de poder que se dan en la Junta y, asimismo, la relación política que este organismo tiene con su territorio, el barrio La Macarena, y con ello realizar una valoración acertada del funcionamiento e incidencia actual de este espacio de participación comunitaria, ligado a un movimiento de acción comunal de la sociedad civil, pero a su vez promovido por el Estado, ya que da los lineamientos jurídicos y políticos-administrativos para su funcionamiento.

Por tanto, el campo de la sociología en el que se enmarca este trabajo es el de la sociología aplicada, que según Coleman, citado en Fernández (2006, p. 28), “tiene como objetivo proveer conocimientos que sirvan para guiar la acción”, que tiene que ver en gran medida con la toma de decisiones. En este caso el trabajo práctico, pero también investigativo podría contribuir a mejorar la gestión de la Junta de Acción Comunal frente al mejoramiento del nivel de vida del barrio.

Para responder al objetivo de la investigación aplicada, se recurrió a técnicas de investigación cuantitativas y cualitativas, la mayor parte de ellas aplicadas en el trabajo de campo, como se describen en la tabla 1.

Resultados

Barrio La Macarena

A pesar de que en el Decreto Distrital 492 (2007, art. 37) el uso del suelo de La Macarena se designe como residencial consolidado, actualmente en el barrio hay casi una veintena de establecimientos comerciales, la mayoría de ellos relacionados con el consumo de alimentos y bebidas. Así pues, es posible dividir al barrio en dos zonas, una ubicada al occidente y la otra en el oriente. La primera zona es la que más

Tabla 1. Instrumentos de recopilación de información utilizados

Objetivo específico	No.	Instrumento	Descripción	Población
Caracterización social de los residentes de La Macarena y su percepción sobre el barrio y la JAC.	1.	Encuesta de sondeo.	Se aplicó entre los días 9 a 28 de febrero de 2013 con el fin de identificar la percepción sobre los problemas del barrio y el funcionamiento de la JAC, así como prácticas de participación ciudadana.	Muestra no representativa de cien habitantes del barrio La Macarena.
	2.	Entrevistas semiestructuradas.	Las preguntas estuvieron orientadas a conocer el estilo de vida, su forma de habitar el barrio, su consumo cultural y su nivel de participación ciudadana.	Nueve habitantes del barrio que no estuvieran afiliadas a la JAC.
	3.	Revisión de prensa barrial.	Se revisaron 16 números (de un total de 19) del periódico La Macarena, expresión plural y cultural, producido por la Junta de Acción Comunal desde 2005.	
Identificación de los rasgos organizativos que restringen la participación comunitaria.	4.	Entrevistas semiestructuradas.	Las entrevistas tuvieron como finalidad conocer la dinámica interna de la JAC, así como la percepción de los dignatarios de la Junta de Acción Comunal y sus motivaciones para participar en ella.	Diez miembros de la Junta Directiva de la JAC.
	5.	Observación participante.	Se realizó observación participante en las reuniones internas de la Junta Directiva y en las asambleas de afiliados, con el fin de conocer el funcionamiento efectivo de la Junta, ya que estas fueron unas de las principales actividades que se llevaron a cabo. También se realizaron actividades de observación en una reunión de los habitantes del barrio con el alcalde local de Santa Fe. Estas actividades se sistematizaron en la escritura de un diario de campo.	
Identificación de los factores institucionales que restringen la acción de la Junta.	6.	Entrevista semiestructurada.	Se aplicó este instrumento con el fin de conocer la percepción que tiene la institucionalidad de la JAC de La Macarena, así como la incidencia de los programas estatales en la JAC y el barrio.	Tres funcionarios del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, dos de ellos gestores locales de Santa Fe.

Nota: elaboración propia.

concentra sitios comerciales, mientras que en la zona oriental predomina el uso residencial expresado en la presencia de casas de varios pisos, pequeños edificios y grandes conjuntos residenciales, es decir, que en esta zona encontramos a la mayor parte de los residentes de La Macarena. En los últimos años el barrio ha

consolidado una imagen de barrio bohemio y artístico, pero también de sitio donde hay gran variedad de oferta de comida nacional e internacional, incluyendo a restaurantes que se encuentran en las listas de los mejores restaurantes de la ciudad. Por lo tanto, en el año 2006 hubo el interés por parte de los comerciantes y

la administración local de denominar esta zona gastronómica como la “Zona M”, y en años posteriores como “Macarena Soho” para potenciar económicamente el sector.

De acuerdo con la reseña histórica del barrio presentada en la introducción de este artículo, la construcción de edificios en terrenos que antes ocupaban casas significa que muchos de sus antiguos propietarios las vendieron y se fueron del barrio paulatinamente, debido a la presión habitacional y comercial de los predios. Este fenómeno de gentrificación ha seguido tal como lo demuestra Laverde,

Desde 1992 –hace 21 años– se han promovido proyectos de apartamentos nuevos en la zona nor-oriental del barrio; en especial, desde el 2006 –hace 7 años– se aceleró la actividad de construcción. Por tal motivo, se podría intuir que la promoción de estos nuevos proyectos se relaciona con los procesos migratorios que han ocurrido de manera equitativa en el rango de los últimos 20 a 29 años. (2013, p. 19)

La construcción espacial de La Macarena cada vez más está siendo definida por los actores privados, teniendo como público objetivo a consumidores visitantes, puesto que incluso para muchos nuevos residentes los restaurantes resultan una opción para el tiempo libre, pero inalcanzable si se insertan en la rutina semanal debido a su alto costo. Por tanto, al relacionar los espacios públicos del barrio con la interacción vecinal, nos damos cuenta de que existen muchos sitios privados de acceso público, como los establecimientos comerciales, los espacios culturales y las áreas comunes de los conjuntos residenciales, mientras que hay realmente pocos espacios públicos de propiedad de la ciudad o de la comunidad para pasar el tiempo, porque con lo que se cuenta es con dos pequeños parques que no se frecuentan sino para llevar la mascota a pasear, la plaza de mercado y el conjunto de calles y andenes. Podríamos anotar acá las sedes de la Universidad Distrital, pero realmente es muy poco lo que los habitantes de La Macarena las usan, a pesar de que se ofrezcan charlas y actividades culturales de libre acceso. Un joven

residente describe así el uso que los habitantes del barrio harían de esos sitios privados disponibles,

Las personas acá no se ven a diario, no hay un espacio como tal para compartir con los vecinos, porque si bien tú dices que hay cafés, galerías y eso, obvio no son lugares donde uno llegue a hablar con gente de aquí del barrio. Es más bien la falta de un sitio de reunión. (Habituante del barrio no afiliado a la JAC de La Macarena, comunicación personal, entrevista núm., 3, mayo de 2013)

Una reflexión frente a la ausencia de espacios comunes la hace un afiliado a la JAC al caracterizar a la población del barrio como heterogénea y muy difícil de aglutinar en torno a un objetivo común, según la experiencia de la organización en los últimos años,

Esa heterogeneidad... Unos muchachos jóvenes que están aislados, que no quieren enterarse, unos nativos del barrio que quieren preservar su barrio para que no les pase nada, con todas las razones, que está muy bien, pero que no tienen espacios donde comunicarse. Los intelectuales que están al frente, en Las Torres, fundamentalmente y en Bosque Izquierdo. Integrar a todos, no hay espacio, no hay espacios para integrarlos a todos. (Afiliado a la JAC de La Macarena, comunicación personal, entrevista núm., 1, enero de 2013)

De la información obtenida a través de los instrumentos de investigación aplicados (Tabla 1, instrumentos 1, 2, 3), es posible identificar cuatro grupos diferentes en los que se pueden caracterizar a los residentes del barrio según sus usos habitacionales: el primero está conformado por los habitantes tradicionales del barrio que han vivido allí gran parte de su vida, y han sido testigos de los cambios habitacionales de La Macarena; otro grupo está conformado por los residentes que se han establecido allí en los últimos años –gran parte de ellos vinculados al mundo artístico– y que en muchos casos han sido atraídos por la oferta cultural del barrio; el tercer grupo son los dueños de los negocios que ven un potencial comercial en el sector, y aunque no todos habitan en el barrio, sí producen prácticas que modifican la condición de La Macarena como

un sector residencial consolidado; y, por último, se encuentran los nuevos habitantes que se han establecido en los conjuntos de apartamentos construidos en los últimos años, un número considerable de ellos paga arriendo y son jóvenes profesionales que viven solos o en pareja y, en gran medida, no tienen hijos. Estos últimos son identificados por los habitantes tradicionales como personas que no tienen sentido de pertenencia con el barrio, así como indiferentes no solo frente a los problemas, sino a las dinámicas sociales del barrio, puesto que no socializan con los vecinos y no participan en espacios de integración barrial, como podría ser la Junta de Acción Comunal.

En cierta forma, lo que los habitantes tradicionales —y más que ellos, los adultos mayores—, añoran es la interacción vecinal cercana y de camaradería, donde todos se conocían entre sí, y en muchas ocasiones, los vecinos eran también los amigos, con quienes se podía emprender actividades conjuntas. Pese a la presencia considerable de adultos mayores en el barrio, el cambio en la interacción vecinal se debe a un cambio en las prácticas y espacios de socialización desde hace dos décadas para acá.

Por otro lado, encontramos a los nuevos residentes del barrio, que han llegado allí luego de haber escuchado muchas veces acerca de la bohemia del lugar. Una parte considerable de ellos son profesionales, con estudios de posgrado, que trabajan en entidades públicas y privadas en cargos medios, o, como lo anota Laverde, “que se ocupan en actividades relacionadas con el arte y la investigación social (aquellas relacionadas con ciencias sociales como antropología, psicología, economía, derecho, docencia)” (2013, p. 28), que la autora asimila al perfil socioeconómico de los residentes de las Torres del Parque. Resulta coherente que, a medida que se valoriza el barrio, lleguen nuevos habitantes con mayor nivel educativo y capacidad adquisitiva que los residentes que llegaron hace varios años. Sin embargo, como señaló Bourdieu (1998), quienes se dedican a las profesiones liberales y a las artes, poseen alto capital cultural y social, pero no suficiente capital económico como para pertenecer a las clases altas.

En este grupo de residentes encontramos personas que están al tanto de los eventos culturales de la ciudad —la ubicación del barrio en la ciudad les es sumamente útil—, debido a que trabajan en el campo artístico, y también residentes que aunque dicen gustarles visitar museos e ir a cine, no tienen mucho tiempo para hacerlo, pues su trabajo o estudio consume la mayor parte de su tiempo, y su tiempo libre se reparte entre visitar a familiares, organizar su vivienda y realizar actividades de entretenimiento como encontrarse con amigos y navegar en Internet.

De acuerdo con la encuesta realizada (Tabla 1, instrumento 1), los problemas de convivencia y los que se relacionan con la infraestructura, el transporte y los servicios públicos fueron los que más afectaron a los habitantes del barrio. Al realizar un análisis desagregado de los resultados de la encuesta por zonas del barrio: la zona oriental, más residencial, y la zona occidental, caracterizada por la presencia de mayor cantidad de establecimientos comerciales⁴, nos damos cuenta de que existen problemáticas específicas en cada zona de acuerdo con el uso del suelo —mayor o menor actividad comercial—. Así pues, en la zona oriental la situación que más ha afectado a sus habitantes en el último año fue el mal estado de vías y andenes, mientras que para la zona occidental tiene un mayor porcentaje los excrementos de perros dejados en la acera, el parqueo de vehículos en sitios prohibidos, la dificultad para entrar o salir del barrio en vehículo y el ruido excesivo por parte de negocios o restaurantes. De esta forma, como un factor de diferenciación entre ambas zonas se encuentra la presencia de restaurantes que directa o indirectamente generan afectación a los habitantes de la zona del barrio donde se encuentran ubicados. Sin embargo, vemos que la

⁴ Para el análisis desagregado las zonas descritas geográficamente se dividieron así: la zona oriental está ubicada entre la carrera 4 desde la calle 30 hasta la calle 30 A y la carrera 3 desde la calle 26 hasta la calle 30 C, y la zona occidental se encuentra entre la carrera 5 y carrera 4 desde la calle 26 hasta la calle 29. La primera zona constituye el 43% de los encuestados y la segunda zona el 57%.

inseguridad se considera como una problemática significativa en ambas zonas, pues aunque se informe que en la zona oriental se presentan más atracos, en todo el barrio existe una percepción de inseguridad causada por prácticas delictivas realizadas por algunas personas provenientes de La Perseverancia, barrio contiguo hacia el norte, y por la presencia de habitantes de la calle.

A partir de lo dicho, pueden establecerse dos fenómenos sociopolíticos centrales que muchos residentes consideran como problemáticos y que realmente afectan la configuración social del barrio actualmente. En primer lugar, se encuentra la gentrificación, que ha sido un proceso paulatino que sin duda seguirá creciendo en los próximos años, puesto que en la última década han sido construidos varios edificios de apartamentos, y que, como lo señala Laverde (2013), muchos de ellos han adquirido un valor mayor al de las casas en los últimos cuatro años. Este proceso se produce de la mano del interés gubernamental por la renovación o revitalización urbana del centro de Bogotá —segundo fenómeno identificado—, que responde a la búsqueda por posicionar a la ciudad entre las de mejor infraestructura física y, en general, de mayor competitividad en relación con otras ciudades latinoamericanas (López, 2005, p. 84), que implica, además, darle un nuevo uso al suelo y, con ello, a las construcciones de la localidad, generando una mayor oferta de viviendas que permitan duplicar el número de población del sector. Esto tiene como fin concentrar el crecimiento poblacional al interior de la ciudad, en vez de potenciar un crecimiento periférico, así como revitalizar el centro de la ciudad para una diversidad de usos (educativos, económicos, recreativos) donde tiene gran relevancia la población flotante, pues ella mantendrá las dinámicas comerciales generadoras de ingreso y capital, ya que generalmente usan los equipamientos de la localidad para generar recursos (quienes trabajan en el centro), así como en su demanda, por medio de la compra de servicios y productos. Tal interés por renovar el centro de la ciudad ha respondido a una política de largo alcance de las administraciones distritales, sin distinción de la postura ideológica de los alcaldes de la ciudad.

Según el Decreto Distrital 492 (2007) donde se establece la ficha normativa de la UPZ 92, se considera entre los criterios de su ordenamiento fortalecer el sector residencial a través del “desarrollo de proyectos urbanísticos que generen repoblamiento”, buscando asignar usos del suelo de mayor rentabilidad en el barrio La Perseverancia y mayor edificabilidad en el sector de Bosque Izquierdo que está sujeto a la renovación urbana. Esto quiere decir que se intervendrá ambos barrios que son aledaños a La Macarena por el norte y por el sur, respectivamente, para promover una mayor densificación habitacional y valorización de la zona, que esté de acuerdo con la nueva infraestructura construida, sobre todo al occidente de la UPZ 92, es decir, en el Centro Internacional. De tal manera que el barrio La Macarena estará influido por las nuevas prácticas habitacionales y usos del suelo del centro de la ciudad, generando entonces una mayor densificación que la que se encuentra en el presente, que significa el reemplazo de muchas casas por edificios de apartamentos, y el mantenimiento del interés del sector privado por invertir en infraestructura comercial que tiene como público objetivo no solo a los nuevos residentes del sector con una capacidad adquisitiva mayor, sino a la población flotante del centro de la ciudad, contrario a lo manifestado en el citado decreto de buscar consolidar solamente usos complementarios a la vivienda como los servicios personales y el comercio vecinal.

Cultura política y percepción de la Junta de Acción Comunal

En lo que corresponde a la participación ciudadana, se encontró que el 83% de las personas no conoce ninguna instancia o mecanismo de participación ciudadana⁵ promovido por la administración local o distrital, y quienes los

⁵ El artículo 103 de la Constitución Política de Colombia (1991) considera como mecanismos de participación ciudadana: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Por el contrario, las instancias de participación ciudadana son espacios de interlocución

Figura 1. Razones por las que no participa en alguna organización social o espacio de participación ciudadana



Respuestas dadas por quienes no participaron en alguna organización social (69 encuestados) o espacio de participación ciudadana (88 encuestados).

Nota: elaboración propia, 2012.

conocen se caracterizan por trabajar con entidades públicas u organizaciones sociales. Cuando se preguntó por la participación en alguno de estos espacios de participación mencionados, el 88% contestó que no participó en ninguno y solo el 12% respondió que lo hizo en al menos un espacio. Las dos principales razones para no hacer parte de un espacio de participación promovido por el gobierno local o distrital ni en organizaciones sociales son que no conoce los espacios de participación (42%), y que cuentan con poco tiempo libre y prefieren dedicarlo a otras cosas (33%).

Según García (2008), una de las razones para que no haya participación ciudadana es la desconfianza en el sistema político y en las instituciones públicas, e incluso —es posible decir— que cuando se considera que a alguien le es indiferente la política, al indagar por sus razones explica que en el sistema político del país hay insertas dinámicas fraudulentas y que el accionar de los políticos se guía en su mayoría por

intereses personales. Esto mismo ocurre entre la población de La Macarena, pues más de la mitad de las personas encuestadas respondieron que la policía no está cumpliendo adecuadamente con su papel en materia de seguridad y el 65% de las personas que llamaron a la policía para tratar de solucionar algún problema en el barrio opina de la misma manera.

Al preguntar por el conocimiento de la Junta de Acción Comunal en la encuesta sobre problemáticas del barrio y participación ciudadana (Tabla 1, instrumento 1), el 74% de los encuestados respondieron que no la conocen, contra un 26% que afirmó que sí la conoce. Lo que evidencia con estos resultados es posible confirmarlo con lo dicho por los residentes entrevistados. Más que tener una percepción negativa o positiva, hay un desconocimiento generalizado de la organización comunal en todo el barrio, incluso entre los residentes que llevan viviendo allí varios años. Sin embargo, entre quienes conocen la JAC, el 35% considera que no es efectiva; este porcentaje se puede contrastar con las palabras de una de las personas entrevistadas, quien sostuvo que “su trabajo es selectivo, no trabajan por todos los

entre la ciudadanía y las autoridades públicas como, por ejemplo, los comités de veeduría ciudadana.

problemas” (Habitante del barrio no afiliado a la JAC de La Macarena, comunicación personal, entrevista núm. 5, junio de 2013). Además, en relación con la gestión de la JAC frente a los problemas del barrio, el 52% respondió que sí la conocía, mientras que el 48% no la conoce. De los que conocen la gestión, el 46% considera que es insuficiente, el 29% de los encuestados piensa que es regular y el 25% que es buena.

Algunos afiliados a la JAC, a quienes se les preguntó qué los motivaba a participar en la JAC, respondieron con frecuencia que es una oportunidad para solucionar problemas en el barrio, acción ligada a la posición más activa de generar beneficios para la comunidad. Además, se argumenta que se participa porque se tiene sentido de pertenencia con el barrio. Como vimos, estas razones son similares a las dadas por los dignatarios entrevistados (Tabla 1, instrumento 4).

Al preguntar a los miembros de la Junta Directiva cuál es la principal debilidad de la organización, responden unánimemente que es la poca participación de los residentes en la organización, problemática que resalta como “una barrera para el crecimiento de la JAC”. Ellos dan razones que claramente tienen correspondencia con la realidad, como veremos más adelante, como que los residentes están ocupados trabajando, desconocen o no les interesa la JAC, o piensan que no sirve para nada. También se dice que muchos habitantes piensan que las JAC son “cosa para los pobres”, debido a que la gran mayoría de la población tiene estabilidad económica. Incluso, un dignatario considera que la poca participación se debe a que La Macarena no tiene problemas, refiriéndose seguramente a las necesidades que pueden darse en barrios de estratos inferiores, donde sus habitantes encuentran en el trabajo colectivo una estrategia para superar sus problemáticas socioeconómicas.

Para terminar, se debe resaltar que los dignatarios que han estado afiliados a la Junta más tiempo consideran que ya se han efectuado todas las estrategias que existen para promover la participación de los habitantes del barrio. Sin embargo, los recién afiliados consideran que se han hecho pocas convocatorias para nuevos

afiliados y proponen diferentes estrategias de promoción de la Junta como colocar los datos de contacto e información acerca del quehacer de la Junta en las carteleras de los edificios de apartamentos, producir piezas comunicativas como boletines y folletos de bajo costo, así como tener un espacio informativo de carácter virtual.

Discusión

Factores sociales que limitan la participación comunitaria

De la información recopilada, fue posible identificar un cambio socioeconómico en el barrio, que está ligado a la promoción de una visión del barrio como bohemio y, por tanto, transcultural, y que al igual que la industria cultural, se ha transformado para dejar de estar localizado, y más bien se inscribe en circuitos internacionales con gran influencia de lo económico. Es de esta manera que el barrio artístico también ha cambiado para masificar su atractivo, actualmente no solo se encuentran librerías o galerías de arte, sino que abundan los restaurantes que sugieren encontrar la oferta gastronómica del mundo en un solo lugar. De esta forma, quienes ingresan a la distribución cultural del barrio no solo son los buenos entendedores del arte, generalmente de las clases altas o al menos una población con amplio capital cultural, sino quienes pueden pagar los sitios de comida de moda en La Macarena, sean de clase alta o media.

De esta forma, se resalta la existencia de relaciones económicas con el barrio por parte de consumidores visitantes, pero también de nuevos pobladores, donde los bienes de consumo son la vivienda, el hábitat y el ambiente cultural. Siguiendo con García (1995), las relaciones con la ciudad se producen más desde el consumidor, preocupado por su estilo de vida, que desde el ciudadano al que le interesa el entorno público, y que reorganiza las colectividades sociales (grupos de vecinos, familiares, sindicatos) en “comunidades interpretativas de consumidores”, que comparten gustos y actividades, no tanto

aglutinados a través de la misma clase, sino de un mismo estilo de vida, cuyo valor central es la estética. Y como lo argumenta Salazar,

La estetización implica el riesgo del adormecimiento. Al negarse el conflicto, la solución directa de los problemas por parte de las personas se dificulta, ya que se encuentran tras un velo armónico dominado por las claves ocultas de la estética: no hay entonces un lenguaje claro y transparente, sino competencia y lucha entre distintos gustos. (2012, pp. 110-111)

Lo que podemos observar en La Macarena es la coexistencia de diversos estamentos de una clase media, que están diferenciados sobre todo porque tienen distintos estilos de vida. Esto nos ayuda a entender por qué un joven profesional opta por participar activamente en diferentes espacios de participación ciudadana y un adulto mayor, habitante tradicional del barrio, escoge hacerlo en la Junta de Acción Comunal de su barrio, de acuerdo con la percepción positiva o negativa que tenga sobre ella. Aunque hay una diferenciación generacional frente a las formas en que se interactúa con los vecinos y en las que se habita el barrio, gran parte de los residentes dicen que les gusta vivir en el barrio por su ambiente natural y social, que implica tener una buena imagen de los vecinos, porque en muchas ocasiones se comparten gustos, e incluso actividades, que llamaríamos anteriormente como afinidades electivas. Esto quiere decir que los estilos de vida heterogéneos, pero no excluyentes, se adecúan a la clase socioeconómica compartida que ofrece el barrio, aunque, claro está, esta situación es cambiante en tanto que los predios del barrio han estado valorizándose en los últimos años y muchos manifiestan, incluso algunos residentes que llevan pocos años allí, que los arriendos han subido.

Las otrora relaciones vecinales cercanas que se daban entre los habitantes de La Macarena, independiente del estilo de vida que se llevaba, se han transformado en la interacción cordial pero distante, debido esto también a la nueva configuración espacial del barrio, que ha constituido bloques de apartamentos que favorecen la

privacidad y anonimato que buscan los nuevos residentes y la disolución de espacios de encuentro tradicionales como los sitios de comercio barrial por establecimientos comerciales que muchos pobladores usan pero para interactuar con sus conocidos provenientes de otras partes de la ciudad. La debilidad del tejido social de los residentes, a los que fue posible dividir en sectores debido a su marcada diferenciación socioeconómica y cultural, implica que la organización tradicional de vecinos como lugar de socialización en la ciudad sea reemplazada por colectivos de intereses personales o grupos de nicho que abarcan espacios diferentes al barrio, aunque, hay que decirlo, La Macarena en sí misma puede ser centro de encuentro para esos grupos debido a su ubicación en la ciudad y su oferta para el consumo cultural.

Por otro lado, la identidad política de la población también está fragmentada por intereses poblacionales, culturales o profesionales, en vez de estar ligada al microterritorio del barrio, que se explica por una parte por el movimiento periódico de población que vive en arriendo. Y en general, la cultura política de los residentes se caracteriza por ser poco participativa tanto en espacios de participación ciudadana en la localidad y la ciudad, como en organizaciones sociales. Asimismo, la percepción de la política es extensamente negativa, puesto que se relaciona con malversación de fondos públicos, corrupción y clientelismo de los partidos políticos. Debido al hecho de que las Juntas de Acción Comunal son percibidas con regularidad como una extensión de la política tradicional, los habitantes no tienen mayor interés en participar en la JAC del barrio. Este resultado contrasta con la observación de Fernández (1999) y Velásquez y González (2003) de que los estratos socioeconómicos más altos son los que más participan a nivel político y ciudadano, en tanto los habitantes de La Macarena se caracterizan por la diversidad de prácticas participativas que tienen en otros escenarios del espacio público, y no es posible afirmar entonces que participan más a nivel político y ciudadano que a nivel comunitario.

Factores organizativos de la Junta de Acción Comunal del barrio La Macarena que limitan la participación comunitaria

La percepción actual sobre el movimiento comunal en su conjunto, y en este caso sobre las Juntas de Acción Comunal, está determinada por la historia y los logros de la organización comunal en el país, pero también por sus limitaciones para incidir más allá del territorio barrial al que se circunscriben en el área urbana, y por las relaciones particularistas en el ámbito de la política de las que en ocasiones ha sido parte. Sin embargo, es la configuración específica de las Juntas en los territorios y su accionar actual lo que permite comprender, en mayor medida, la valoración que sobre ella tienen los residentes, afiliados y no afiliados. Lo anterior nos permite decir que la situación de crisis de la JAC de La Macarena no solo está afectada por factores externos a ella, sino también internos, como, por ejemplo, un liderazgo débil y la poca proactividad de sus afiliados. Este estado de inactividad radica en la desmotivación de los afiliados frente al hecho de que hay una distancia entre los resultados esperados y lo que realmente logra conseguir la Junta, presentándose así una desconfianza institucional frente a la transparencia de los funcionarios públicos y el apoyo de las entidades gubernamentales a la JAC.

Pero hay otro elemento que incide en su estancamiento, y es la percepción de sus afiliados del reducido grado de participación comunitaria de los habitantes del barrio, que radica en la falta de tiempo disponible que tienen para realizar otro tipo de actividades diferentes a las laborales y de esparcimiento personal, pero también en procesos de individualización, que hace que entre los individuos se configuren diferencias, en vez de identidades compartidas que en este caso se expresaría en el sentido de pertenencia hacia el barrio. Sin embargo, todavía permanece un interés por mantener cierto nivel de calidad de vida en el barrio, sobre todo por parte de muchos residentes antiguos y personas de la tercera edad que viven allí. Por tanto, sería necesario que la

Junta indagara por la disponibilidad de los adultos mayores, grupo poblacional significativo en el barrio, para hacer parte de la JAC, que además hemos visto es un espacio de integración vecinal. A su vez, se debe promover, desde el organismo, el conocimiento mutuo de los residentes, que actualmente es muy poco debido a la llegada de un gran número de pobladores, que debemos decir son muy diferentes entre sí, sobre todo en lo que tiene que ver con su estilo de vida. Esta diferencia puede resultar muy positiva para llevar a cabo procesos distintos de cooperación comunitaria, pues se ha visto, por ejemplo, que muchos habitantes no asisten a las reuniones que se organizan pero que sí han apoyado algunas actividades de la Junta como la firma de cartas y algunas veces donan recursos. Así pues, se debe dejar de homogeneizar a toda la población del barrio como apática y que solo actúa cuando le están afectando sus intereses personales, pues esto es una estigmatización que produce rechazo, en vez de confianza.

De acuerdo con lo expuesto en este apartado, el primer paso que debería dar la JAC de La Macarena para mejorar su funcionamiento efectivo es su reestructuración organizativa, empezando por la definición de un rumbo colectivo que la mayor parte de la población quiera para el barrio en el futuro próximo, no planteando simplemente la erradicación de unas problemáticas específicas que muestra una posición reactiva, más que activa. Luego de establecer los propósitos barriales, se debería privilegiar una óptica sectorial, teniendo en cuenta, por ejemplo, el territorio de la UPZ en la que se encuentra, puesto que como hemos visto existen unas relaciones conflictivas con los habitantes de La Perseverancia, que podrían mejorarse si se establecieran relaciones de cooperación con la JAC de ese barrio. Teniendo en cuenta estos elementos, se podría replantear el accionar de la organización comunal, pues si no se establece un proceso de renovación de tipo generacional, esta se estancará definitivamente por efecto de la inercia.

Para que la renovación de la organización se pueda dar, es necesario que se mejore la interlocución entre antiguos y nuevos afiliados,

y que se promueva la organización de la Junta por comisiones de trabajo que en realidad trabajen y se reúnan autónomamente, puesto que ahora la JAC funciona solamente a nivel de la Junta Directiva. Asimismo, es necesario que se promuevan estrategias de convocatoria para nuevos afiliados y de información sobre la Junta de Acción Comunal, que pueden estar insertas en una campaña desde diversos medios de comunicación para mejorar la imagen que se tiene de ella —a través de la rendición periódica de cuentas, por ejemplo—, aprovechando la oportunidad de hacer uso de herramientas virtuales que ya se han empezado a gestar, a la vez que se vuelva a poner en circulación el periódico de la Junta, que es la actividad más reconocida actualmente por los residentes del barrio. Además, la realización de eventos de integración comunitaria permitiría reunir a pobladores de distintas características y preferencias en torno a objetivos comunes, sin embargo, el hecho de querer abarcar los intereses de todos los residentes no debe paralizar los planes de encuentro barrial, sino más bien se debe tener en cuenta las particularidades de los sectores de la población, como, por ejemplo, los artistas o los estudiantes universitarios. A propósito de ello, sería muy positivo que la JAC se apropiara de espacios públicos que se encuentran en el barrio y los resignificaran a través de su uso por los residentes como las sedes de la Universidad Distrital, o las zonas verdes.

De modo que el accionar de la Junta no debe dirigirse a tratar de solucionar algunos problemas o mostrarse constantemente a la defensiva con el sector comercial, sino a procurar el mejoramiento de la calidad de vida del barrio, velando por los derechos de los residentes, pero también generando motivos para el encuentro comunitario y la apropiación colectiva del territorio. En esa medida, la organización se cualificaría si estuviera conformada por representantes de todos los sectores poblacionales, pero también de los establecimientos comerciales, de las instituciones públicas y privadas que tienen sus sedes en el barrio, e incluso de la población flotante que no habita allí, pero sí permanece gran parte de su día como los estudiantes y profesores uni-

versitarios. Incluso, la JAC no solo debe recurrir a las posiciones de las personas afiliadas, sino también impulsar mecanismos de retroalimentación de habitantes no afiliados para conocer sus necesidades e iniciativas y así lograr mayor participación del conjunto de la población de La Macarena.

Para que la JAC pueda ampliar su margen de maniobra podría articularse a organizaciones sociales que se encuentran en el sector, como el colectivo “Habitando el territorio”⁶, así como a otras Juntas de Acción Comunal de la localidad o a organizaciones de control ciudadano a las entidades públicas. Asimismo, sería pertinente que la JAC cualificara su asistencia a los espacios e instancias de participación ciudadana de la localidad y el distrito, pudiendo llegar a ser parte de ellos e incidir realmente en los programas que atañen al sector del centro-oriente de la ciudad, a través del trabajo en red con otros actores públicos, privados y de la sociedad civil involucrados en tales procesos y, claro está, de la adquisición de experticia en la deliberación y la negociación.

⁶ Otras iniciativas de organización colectiva en el sector, que incluye La Macarena y Las Torres del Parque, ha sido la constitución del colectivo *Habitando el Territorio*, cuya gestora es Luz Helena Sánchez, habitante del conjunto residencial. Este colectivo nace en el año 2009 a raíz de la presencia de un violador que agredía a sus víctimas en el sector, con la intención de visibilizar esta grave situación y encontrar soluciones de forma colectiva, a través de la apropiación del territorio con recorridos nocturnos de un grupo de vecinos que les permitió destacar las dinámicas sociales de la población flotante, las debilidades de la infraestructura de servicios públicos (falta de iluminación) y el trabajo de las instituciones como la policía (Entrevista con la Dra. Luz Helena Sánchez, gestora de los movimientos de visibilización, 2009). Tal suceso significó para el comercio una reducción de clientes en tanto esta noticia creó una imagen negativa del sector. El otrora colectivo informal de vecinos, hoy en día, se ha consolidado y ha dado luchas importantes relacionadas con la transformación del territorio, como la acción popular que logró suspender en 2011 la construcción del parque del Bicentenario, cuyo proyecto incluía la intervención del parque de La Independencia sin respetar su morfología y limitando la visibilidad de edificaciones representativas de la cultura de esta zona de la ciudad (Salgar, 2011).

Factores de la administración pública distrital o institucionales que limitan la participación comunitaria

La noción contra-hegemónica a la que se adhiere Fals Borda de la participación popular, en la que las comunidades mismas se organizaban en torno a unos objetivos colectivos, sobre todo de aquellos que van más allá de la construcción de infraestructura material, ha dejado de ser recurrente en los organismos comunales, pues a partir de su institucionalización el Estado ha determinado su estructura organizativa y le ha establecido mecanismos de vigilancia, configuración estatalizada que ha resultado ser limitante para la elucidación de nuevas y diversas metas colectivas. Además, a través de su historia, estos organismos se han insertado en dinámicas políticas de tipo particularista, al punto que en época de elecciones políticas son considerados como botines electorales, debido a la capacidad de algunos líderes comunales de congregar la voluntad de un gran número de población. Esto último ha generado la percepción de que las JAC son organizaciones jerárquicas cooptadas por políticos corruptos e implicadas directamente en la búsqueda de recursos para el beneficio personal de unos cuantos. Y de acuerdo con sus logros materiales, las JAC también son relacionadas constantemente con la consecución solamente de condiciones materiales de subsistencia en un microterritorio.

En el caso de la Junta de Acción Comunal de La Macarena, sus dignatarios prefieren mantenerse alejados de los espacios de participación ciudadana locales pues no quieren participar directamente en política, ya que consideran que si no hacen parte de las redes clientelistas de los gobernantes y candidatos, no podrían percibir recursos públicos. Entonces, lo que en términos generales se puede dilucidar es que las JAC enfrentan la institucionalidad bajo una desconfianza que surge a partir de la observación de la gran distancia que se produce actualmente entre la

norma y la realidad, así como del discurso y la práctica, como lo afirma Velásquez (2003, pp. 335-336). Los afiliados activos en la Junta establecen una diferenciación contradictoria entre lo comunitario y lo político, siendo el primero de ellos positivo para mejorar las condiciones de vida que ofrece el barrio a sus habitantes, que son afectadas negativamente por la afluencia del sector comercial. Por su parte, lo político es un campo inaccesible por las mismas debilidades del sistema. Pero al ver que tampoco la organización comunitaria es posible, en tanto no ha logrado convocar a la población en torno de sus objetivos, que consideran son de interés general, el organismo ha entrado en un periodo de parálisis que lo ha llevado a reducir su accionar a nivel organizativo, barrial e institucional.

Para finalizar, se exponen las limitaciones de este trabajo y posibles temas de investigación que pueden seguir siendo explorados. Como se ha venido diciendo, este trabajo se enmarca en la Junta de Acción Comunal y no a revisar en profundidad las dinámicas históricas ni socioeconómicas del barrio La Macarena, tampoco se centra en otro tipo de organizaciones sociales existentes en el barrio. Por otro lado, tampoco es una evaluación de política pública del distrito respecto a las organizaciones comunales ni la participación comunitaria o ciudadana. Por tanto, futuras investigaciones pueden indagar por las relaciones sociales y el sentido territorial de los habitantes del barrio bohemio de Bogotá, así como su posicionamiento político frente a asuntos de interés nacional y global. También sobre las especificidades de los nichos de mercado del barrio y las identidades y prácticas culturales que surgen de estos colectivos, así como su potencial para crear comunidades de intereses y estimular la participación ciudadana. En cuanto a las Juntas de Acción Comunal, se hace necesario un estudio comparativo sobre participación y funcionamiento de las JAC de barrios pertenecientes tanto al mismo estrato socioeconómico como a diferentes condiciones socioeconómicas.

Conclusiones

Este trabajo de investigación tuvo como objetivo identificar por qué existe un bajo nivel de participación comunitaria en la Junta de Acción Comunal de un barrio de estrato medio-alto, con importantes particularidades socioculturales, como, por ejemplo, su designación mediática como sitio artístico y bohemio de la ciudad, que surge a partir de la presencia de ciertos pobladores que trabajan en el campo cultural, y muchos que disfrutan de la oferta que en esta materia encuentran en el centro de la ciudad. Es decir, de productores y consumidores del arte y la cultura que comparten un espacio de habitación residencial, a la vez que comercial, al haber allí sitios de consumo cuyo uso provee de estatus tanto a residentes como a la numerosa cantidad de visitantes que recibe a diario.

Los diferentes sectores de la población, muchos de ellos trabajadores de entidades públicas y privadas ubicadas en el área céntrica de Bogotá, aunque comparten su pertenencia a la clase media, varían notablemente de acuerdo con sus estilos de vida que están insertos, a su vez, en comunidades interpretativas de consumidores (García, 1995), que otorgan identidades compartidas a sus miembros, y que cabe decir la mayor parte de las veces no llegan a conocerse mutuamente. De esta forma, el consumo mismo abre espacios para la interacción social, más aún que los tradicionales ámbitos de la familia, el trabajo y la política.

La gentrificación y las políticas de revitalización urbana del centro de la ciudad han sido fundamentales para el cambio en la configuración poblacional y espacial del barrio La Macarena, que pasó de ser un sector que se ha llamado tradicional, donde las interacciones vecinales eran constantes y profundas, donde todos se conocían entre sí, a un lugar donde hay un débil tejido social debido a procesos urbanos propios de la región latinoamericana, como por ejemplo la desterritorialización, signados por fenómenos globales como las políticas neoliberales y la globalización. Entonces, el debate acerca de las distancias y contactos entre ciudadanos y consumidores en

la tardomodernidad que ofrece García (1995) es fundamental para entender la creciente primacía del uso del espacio privado, sea de acceso público o restringido al ámbito doméstico, para el consumo cultural y la interacción social. Y cabe decir que lo que se produce actualmente no es producto de una reducción en las relaciones sociales entre los individuos, sino una transformación en la forma en que se dan, pues ahora, en unos sectores de la población más que en otros, están mediatizadas por los medios tecnológicos de consumo y producción de información. En la medida en que nuevas formas de socialización se dan entre los sujetos, también se producen nuevas interacciones en el ámbito político, que se oferta como otro bien de consumo pues allí también ha permeado las fuerzas del mercado, y los ciudadanos-consumidores pueden escoger al mejor postor o dejar de consumir por las debilidades implícitas que perciben del sistema político. Lo último se ejemplifica en la percepción de las Juntas de Acción Comunal como uno de los eslabones del clientelismo característico de la política nacional tal como lo anota Rodríguez (1998) para las JAC de la localidad de Fontibón a finales del siglo xx.

El cambio constante de vivienda de nuevos y jóvenes residentes de La Macarena, su relativa poca permanencia en el barrio entre semana, a causa de su trabajo o esparcimiento, y la privatización de la vida personal en el interior de las viviendas, hace que la forma de habitar el territorio urbano sea diferente de la que practicaban los adultos mayores hace unas décadas. Asimismo, la disponibilidad de espacios de encuentro público se reduce con la colonización del espacio por parte del sector privado, en forma de establecimientos comerciales, pero también en viviendas ubicadas en conjuntos cerrados que establecen fronteras simbólicas con el exterior, favoreciendo además el distanciamiento de los vecinos. Aunque en La Macarena la población comparte características económicas y culturales, allí se generan con frecuencia menos interacciones sociales perdurables, y se manifiesta con mayor intensidad la figura del conocido —el tendero, el vecino del apartamento inmediatamente próximo, los miembros

del consejo de administración o el celador del conjunto residencial—. Al parecer, las relaciones sociales que establecen se producen en escenarios diferentes al barrio, cobrando mayor importancia la sociabilidad en el sitio de trabajo, de estudio, en los lugares donde se desarrollan actividades de esparcimiento, y con los miembros de la familia que viven en otros barrios de la ciudad. Las redes sociales de estas personas serían extensas a nivel de la ciudad, en vez de internas e intensivas en cuanto a lo que al barrio respecta.

El tipo de interacción vecinal que en la ciudad se ha venido dando, especialmente en las clases medias, direcciona el nivel de cooperación social que pueda darse en el interior del barrio. Y esto es un elemento fundamental para comprender el nivel de participación comunitaria de un sector, ya que permite entender por qué la población no recurre actualmente a estrategias colectivas para alcanzar sus objetivos, en términos de equipamiento social. Al mismo tiempo, acá interviene la capacidad adquisitiva de los residentes, que entre más alta sea, les permite subsanar sus necesidades en el mercado, en vez de recurrir a la focalizada política social del gobierno. Gran parte de lo que han conseguido muchos de los nuevos pobladores de La Macarena, que tienen un nivel económico superior al de los residentes tradicionales, no ha sido por una reivindicación comunitaria o colectiva frente al Estado, sino a partir del trabajo y esfuerzo propio si su extracción es de clase baja o media, o por el capital cultural y social de su familia, si provienen de clases superiores. De esta forma, en un sinnúmero de ocasiones el Estado no ha sido garante de beneficios y, por ende, no se piensa que la mejor forma para solucionar los problemas comunitarios sea dialogar con este y exigirle una acción adecuada, precisamente porque persiste una desconfianza frente al sistema político, desde el nivel nacional hasta el local, al que se percibe como inserto en prácticas fraudulentas que benefician solo a las pocas personas que monopolizan el poder estatal.

Como se relevó en la literatura consultada y en algunas entrevistas realizadas, los estratos bajos participan en mayor medida en las Juntas de Acción Comunal debido a que es una organi-

zación tradicionalmente orientada a la mejora de las condiciones de vida materiales del barrio, especialmente a través de la construcción de infraestructura. Por tanto, es realmente significativa la posibilidad de resolver las problemáticas a nivel local que inciden de forma directa en la subsistencia como, por ejemplo, la cobertura eficiente de los servicios públicos domiciliarios, como lo demuestran Quintero y Yepes (1999) para la Junta de Acción Comunal del barrio Palermo Sur, mientras que los barrios de estratos medios y altos generalmente ya cuentan con infraestructura pública y privada adecuada, a la que acceden de acuerdo con su capacidad adquisitiva. Lo que es posible pagarse individualmente en los estratos superiores y debe ser gestionado colectivamente en las zonas de estratos bajos, donde de manera general hay mayor cohesión social. Esto significa que se mantienen relaciones sociales vecinales y familiares fuertes y duraderas, a través de las cuales se fomentan lazos de solidaridad para cumplir metas compartidas, pero también individuales, funcionando en grados diferentes las Juntas de Acción Comunal.

De esta forma, es la conjunción entre los factores externos que limitan desde afuera la actividad de la Junta, como es el caso del débil tejido social, las características institucionales del sistema político y los factores internos u organizativos, los que permiten entender por qué hay una baja participación comunitaria en la Junta de Acción Comunal del barrio La Macarena. Entonces, la importancia de conocer los factores que influyen en la participación de los residentes en una Junta de Acción Comunal radica en reconocer esta organización como el primer interlocutor reconocido por el Estado para emprender sus políticas y programas sociales en los territorios tanto urbanos como rurales, especialmente hoy en día cuando en la normatividad para el posconflicto se les reconoce como actores fundamentales para la construcción de paz.

Por último, es necesario reconocer las limitaciones de este trabajo. Debido a que la investigación se desarrolló en un solo barrio y se concentró en el organismo de la Junta de Acción Comunal, este artículo no tiene un carácter comparativo

a nivel territorial o entre diferentes formas de participación ciudadana. Como se expresó escuetamente a lo largo del texto, los habitantes del barrio La Macarena sí participan en organizaciones o en actividades de tipo político y social que aquí no se exploran a profundidad, pero que sin duda pueden ser el objeto de futuros trabajos. Además, sería interesante realizar una comparación entre los niveles de participación política, ciudadana y comunitaria de una misma localidad para evidenciar las prácticas participativas de los habitantes con mayor detalle y develar así las culturas políticas que sostienen esas tendencias de participación democrática.

Referencias

- Appadurai, A. (2001). *La modernidad desbordada. Dimensiones culturales de la globalización*. Buenos Aires: Trilce, Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, P. (1998). *La distinción: criterios y bases sociales del gusto*. Taurus: Madrid.
- Brabazon, T. (2011). When bohemia becomes a business: City Lights, Columbus Avenue and a future for San Francisco. *Human Geographies. Journal of Studies and Research in Human Geography*, 5(1):43-59.
- Conpes 3661. (2010). *Política nacional para el fortalecimiento de los organismos de acción comunal*. Recuperado a partir de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3661.pdf>
- Consejo Nacional Electoral. (2009). *Mecanismos de participación política y ciudadana en América y Europa*. Compilación por Patricia Muñoz. Bogotá: Ediciones Barea.
- Chaparro, J. (s.f). *Cartilla de Investigación 01. Diplomado en Gestión de Procesos Culturales y Construcción de lo Público*. Bogotá: Corporación Raíces.
- Decreto Distrital 492. (2007). *Por el cual se adopta la Operación Estratégica del Centro de Bogotá, el Plan Zonal del Centro —PZCB— y las Fichas Normativas para las Unidades de Planeamiento Zonal —UPZ— 91 Sagrado Corazón, 92 La Macarena, 93 Las Nieves, 94 La Can-*
- delaria, 95 Las Cruces y 101 Teusaquillo*. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=27312>
- Entrevista con la Dra. Luz Helena Sánchez. Gestora de los movimientos de visibilización. (2009). *La Macarena. Expresión plural y cultural*. Año 5, n° 14 de marzo. p. 3.
- Fals B., O. (1986). Reflexiones sobre democracia y participación. *Revista Mexicana de Sociología*, 48(3):7-14.
- Fals B., O. (2010a). Grietas de la democracia. La participación popular en Colombia. En *Antología*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Fals B., O. (2010b). La accidentada marcha hacia la democracia participativa en Colombia. En *Antología*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Fernández E., M. (2006). La sociología aplicada. Reis. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 11-39. Recuperado a partir de <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=99715243001>
- Fernández, L. (1999). Algunas aproximaciones a la participación política. *Revista Reflexión Política*, 1(1). Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga.
- Florida, R. (2002). Bohemia and economic geography. *Journal of Economic Geography*, 2:55-71.
- García C., N. (1995). *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. Grijalbo: México.
- García I. A. (2008). *Sociedad civil y Estado: del mito a la realidad. Élite política, grupos e individuos en una ciudad del Caribe colombiano*. Barranquilla: Ediciones Uninorte.
- Guerra, C. (1994). Democracia y participación ciudadana: ¿en busca de la equidad o de nuevos recursos? *Revista Mexicana de Sociología*, 56(3):191-204.
- Infancia del barrio. (2005). *La Macarena. Expresión plural y cultural*. Año 1, n° 1 de agosto.
- Laverde, M. (2013). *El proceso de gentrificación en el barrio La Macarena*. (Tesis de grado inédita para optar por el título de economista). Bogotá: Universidad de Los Andes.

- Lipovetsky, G. (2000). *La era del vacío. Ensayos sobre el individualismo contemporáneo*. Barcelona: Anagrama.
- López, O. (2005). *El centro de Bogotá: competitividad y renovación urbana*. (Trabajo de grado para obtener el título de geógrafo). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Martín-Barbero, J. (2000). Las transformaciones del mapa cultural: una visión desde América Latina. *Revista Latina de Comunicación Social*, 26. Recuperado el 26 de diciembre de 2013. Recuperado a partir de <http://www.ull.es/publicaciones/latina/aa2000vfe/barbero.html>
- Oropeza, M. (2004). Un barrio a la carta. Un ensayo sobre estilos de vida y ciudad. *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, XXII(3):701-718. Recuperado a partir de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59806607> Recuperado el 22 de diciembre de 2013.
- Pérez, A. (2009). De la recurrente tensión entre el individualismo y la ciudadanía. Algunas reflexiones desde la modernidad tardía. *Kairos. Revista de Temas Sociales*. Universidad Nacional de San Luis. Año 13. No 23. Abril de 2009. Recuperado a partir de <http://www.revistakairos.org> Recuperado el 28 de diciembre de 2013.
- Quintero, D. y Yepes, J. (1999). *El papel de la junta de acción comunal en la participación comunitaria. El caso del barrio Palermo Sur en Bogotá*. (Tesis para optar por el título de trabajadora social). Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Ragin, C. (2007). *La construcción de la investigación social*. Siglo del Hombre Editores: Bogotá.
- Restrepo, D. (2001). Eslabones y precipicios entre participación y democracia. *Revista Mexicana de Sociología*, 63(3):167-191.
- Rodríguez, Á. (1998). *Participación comunitaria y relevos generacionales y de género en las JAC de Fontibón*. Informe de pasantía para optar por el título de sociólogo. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Salazar, Ó. (2012). "Estética, armonía y naturaleza en la estructuración de estilos de vida de clases medias en Bogotá". En Salcedo, M. T. y Salcedo, A. (Eds.), *Fricciones sociales en ciudades contemporáneas* (pp. 83-116). Bogotá, ICANH.
- Salgar, D. (Junio 8 de 2011). Freno del parque del Bicentenario. *El Espectador*. Recuperado a partir de <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/freno-al-parque-del-bicentenario-articulo-283070>
- Sanín, P. (2010). ¿De ciudad abierta a ciudad cerrada? Configuraciones socio-espaciales en el barrio El Poblado, Medellín. *Territorios*, 23:123-142.
- Secretaría de Hábitat. (2011). *Diagnóstico localidad de Santa Fe, sector hábitat*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Un viaje a las estrellas de la mano de Germán Puerta. (2009). *La Macarena. Expresión plural y cultural*. Año 5, No. 16, de diciembre.
- Valderrama, M. (1997). "Globalización y ciudad". En Grupo de Investigación Hábitat, Cultura y Comunicación, *Ensayos sobre hábitat y cultura* (pp. 77-87). Medellín: Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.
- Valencia, L. (s.f). *Historia, realidad, pensamiento y perspectivas de la acción comunal en Colombia*. Recuperado a partir de <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0168/articulo0006.pdf>
- Velásquez, F. (2003). *La participación ciudadana en Bogotá*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Velásquez, F. y González, E. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona, Fundación Social, Fundación Foro por Colombia y otros.
- Zambrano, F., Castelblanco, C., Montaña, F. y Peña, C. (2003). *Santa Fe en Bogotá. Reconstrucción histórica, arquitectónica y turística de la localidad de Santa Fe*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Sección:

Reflexiones

Reflections

Reflexões



Sección. Reflexiones | **Section.** Reflections | **Seção.** Reflexões

Artículo revisado por pares académicos.

65

Reflexiones

Espacio público y gubernamentalidad. Revisión de la normatividad colombiana 1887-2009

María Cristina Nieto-Alarcón. Magíster en Investigación de Problemas Sociales Contemporáneos de la Universidad Central de Colombia. Bogotá, Colombia. Correo electrónico: mnietoalarcon@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0002-3037-3671>

Recibido: Abril 04, 2017.

Aprobado: Enero 22, 2018.

Publicado: Marzo 01, 2018.

Acceso abierto: Reconocimiento 4.0
(CC BY 4.0)

http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es_ES



Nota: Artículo derivado de la investigación "Espacio público: un escenario de la gubernamentalidad"; desarrollada para obtener el título de Magíster en Investigación de Problemas Sociales Contemporáneos, de la Universidad Central de Colombia.

Conflicto de intereses: La autora ha declarado que no existen conflictos de intereses.

Resumen

A partir del archivo jurídico sobre la normatividad que regula los usos del espacio público en Colombia, se analizan las transformaciones discursivas respecto a la legalidad de su ocupación por parte de los vendedores informales, desde una perspectiva posestructuralista del Estado, por lo cual se descentra a este como actor principal de la política y se concentra en el análisis del poder y sus efectos. Este enfoque implica el estudio del dispositivo disciplinario y la gubernamentalidad como estrategias para la administración de las poblaciones.

Palabras clave: espacios públicos, política gubernamental, ciudad, poder político, venta ambulante.



Public space and governmentality. Review of Colombian regulations 1887-2009

Abstract

From the juridical archive on the normativity that regulates the uses of public space in Colombia, we analyze the discursive transformations regarding the legality of their occupation by the informal sellers, from a poststructuralist perspective of the State, for which it is decentralized as the main actor of politics and focuses on the analysis of power and its effects. This approach involves the study of the disciplinary device and governmentality as strategies for the administration of populations.

Keywords: public spaces, government policy, city, political power, street vending.

O espaço público e governamentalidade. Revisão da regulamentação colombiana 1887-2009

Resumo

A partir do arquivo jurídico sobre a normatividade que regula os usos do espaço público na Colômbia, analisam-se as transformações discursivas em relação à legalidade de sua ocupação pelos vendedores informais, a partir de uma perspectiva pós-estruturalista do Estado, pela qual é descentralizado a este como o principal ator da política e concentra-se na análise do poder e seus efeitos. Esta abordagem envolve o estudo do dispositivo disciplinar e a governamentalidade como estratégias para a administração das populações.

Palavras-chave: espaços públicos, política governamental, cidade, poder político, venda ambulante.

Introducción

El presente estudio se enmarca en la crítica posestructuralista que cuestiona el metarrelato del Estado moderno: la democracia, así como sus términos asociados a la ciudadanía, sociedad civil y derechos, y extiende la definición de poder; y con la que configura diversos campos para el estudio de la política en dominios innovadores tales como el cuerpo, la memoria, el arte y la ciudad.

A partir de esta perspectiva es posible estudiar la ciudad y, en específico, el espacio público como un campo de disputa, en tanto en él se puede identificar la disciplina y la norma que busca regular su distribución y ocupación. Así, sobre el espacio público se construyen discursos no coincidentes, pues, en abstracto, este se define como segmento vacío, dispuesto para la movilidad, el tránsito, la conexión y el control; sin embargo, en lo práctico es ocupado por personas concretas, con lo cual aparece la disputa por la primacía; en tanto para unos lo importante es el orden como objetivo de la modernización, mientras que, para los otros, el espacio es el medio para existir o subsistir.

En tal sentido, esta investigación no se dirigió a la comprensión del espacio público desde la perspectiva de la legalidad, la movilidad, el goce colectivo, los usos y la productividad; ni tampoco se ocupa de los vendedores informales desde la fenomenología, la cual da cuenta de las condiciones y perfiles sociodemográficos de quienes desarrollan actividades económicas en el espacio público. Es por ello por lo que toma distancia de trabajos previos sobre el espacio público (Donovan, 2002; Cámara de Comercio de Bogotá, 2004; Rocha y Sánchez, 2006; Universidad Nacional de Colombia, 2005), ya que tienen un enfoque fenomenológico o economicista. En tales trabajos, el espacio público se relaciona con las políticas económicas, la informalidad, la participación ciudadana y la evaluación de los procesos de recuperación y reubicación de los vendedores, para lo cual se recurre, en la mayoría de casos, a fuentes de información como las mediciones econométricas, que son resultado de censos y

encuestas. El distanciamiento de estos estudios se justifica en razón a que ninguno de ellos interpela el discurso sobre un tipo de ciudad abstracta, modernizadora que intenta imponerse. Ahora bien, sobre la relación concreta entre el espacio público y la gubernamentalidad —tema central de esta investigación— no se cuentan estudios precedentes con los que se puedan contrastar los resultados aquí presentados¹.

En este sentido, el problema que orientó esta investigación fue la discusión de las nociones de “espacio público” y su “ocupación por los vendedores informales” como categorías de análisis donde se puede identificar los componentes de la gubernamentalidad, a saber: racionalidades políticas, programa de gobierno y tecnología de gobierno. Para esto se planteó la siguiente pregunta: ¿cómo la instauración de una idea de ciudad, en continua modernización, hace que el espacio público se configure como un escenario de disputa?

Asimismo, el objetivo general fue identificar las transformaciones discursivas presentes en las normas que regulan el espacio público, al tiempo que se establecen sus giros como producto de la ocupación realizada por los vendedores informales, quienes en algunos lapsos normativos no eran siquiera considerados como ocupantes legítimos del susodicho espacio.

Metodología

Para este estudio se utilizó como metodología el análisis histórico discursivo propuesto por Wodak y Van Leeuwen (1999), perspectiva que facilita analizar el discurso contextualizado, es decir, emergente en un tipo de situación y con unas particularidades históricas, no omnipresente e igual en todos los lugares. En este proceso se realizó una revisión documental de las normas del nivel nacional —leyes y decretos— y la totalidad de las sentencias de la Corte Cons-

¹ Sin embargo, en un contexto más general se retoma el trabajo desarrollado por Castro-Gómez, S. (2009), en el que analiza el urbanismo del siglo XIX en la construcción de Bogotá y sus ciudadanos.

titucional referidas al espacio público. Adicionalmente, se recopiló información de orden territorial de la ciudad de Bogotá, con el objetivo de identificar las posiciones divergentes; para tal fin, se revisaron acuerdos y decretos sobre el espacio público de la ciudad, y adicionalmente se revisaron las actas del Concejo de la ciudad en las cuales se discutió el tema. Por otra parte, se realizó una revisión de las noticias publicadas en el periódico *El Tiempo* —versión en línea— relacionadas con el desalojo del sector de San Victorino, seleccionado por su importancia en el debate sobre la reglamentación del espacio público en el Distrito Capital.

Así pues, en el desarrollo de este trabajo se revisaron cincuenta y seis sentencias de la Corte Constitucional, dieciséis sentencias del Consejo de Estado, dos sentencias del Juzgado Administrativo de Bogotá, dos sentencias del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, una sentencia del Tribunal Distrito Judicial de Bogotá, dieciocho leyes, sesenta decretos nacionales y distritales, veintidós acuerdos del Distrito Capital, seis planes de desarrollo de Bogotá, un decreto que compila las propuestas de Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y treinta y cuatro actas del Concejo de Bogotá, donde se discuten los acuerdos distritales Asimismo, se revisaron noventa y ocho noticias referidas al desalojo del barrio San Victorino, publicadas en la página web del periódico *El Tiempo*. En resumen, se revisaron trescientos quince documentos, con un número aproximado de cuatro mil folios.

A partir de las fuentes documentales se realizó una lectura hermenéutica de los discursos sobre el espacio público y su conexión con el ordenamiento de la ciudad, buscando identificar cómo se expresa, a través de la norma, su regulación, negociación y adopción en el marco del ejercicio del poder. Sobre este aspecto, el análisis tuvo como primer objetivo la búsqueda inductiva de categorías, por lo que fue necesaria la categorización y recategorización constante del archivo, teniendo como primer ordenador las categorías foucaultianas de la arqueología del saber: *objetos, conceptos, modalidades enunciativas y estrategias*.

Discusión

Esta investigación asume que el espacio público, como parte de la geografía urbana, ha sido estudiado tradicionalmente por el urbanismo desde una mirada que le considera solo como un espacio vacío o como un medio para la movilidad; por eso mismo, a lo largo de este documento se mostrará cómo, en contravía de la planeación oficial, el espacio público es un lugar que es apropiado de múltiples maneras por quienes lo utilizan a diario, y esa diversidad de intereses es la que lo configura como un campo de disputa en el que se pueden identificar conceptos como la regulación, la modernización y la disciplina.

En principio, la discusión sobre el espacio público debe empezar por ubicar a este en su relación con la ciudad y esta, a su vez, con la idea de la modernización. En este sentido, De Certeau (2007, p. 106ss.) identifica que la ciudad moderna ha sido instaurada por el discurso urbanístico a partir de una triple operación: la primera es una organización racional que debe rechazar todas las contaminaciones físicas, mentales o políticas que pudieran comprometerla, es decir, que ella debe operar en un espacio propio; la segunda es la sustitución de resistencias inasequibles y pertinaces de las tradiciones, lo que implica un no tiempo o un sistema sincrónico; y la tercera pasa por la configuración de un sujeto universal y anónimo que es la ciudad misma. Así pues, la ciudad ofrece la capacidad de concebir y construir el espacio a partir de un número finito de propiedades estables, aislables y articuladas una sobre otra.

Esta idea de ciudad moderna nos servirá de sustento discursivo para plantear el debate sobre la ocupación del espacio público por las ventas informales, dado que este fenómeno designa un caso concreto de la pugna por la triple operación mencionada en el párrafo anterior, al tiempo que señala los obstáculos presentes en su implementación. En ese sentido, resulta significativo el hecho de que en la revisión normativa realizada aflora constantemente la idea de la modernización como una categoría no cuestionada, ni problematizada,

en tanto aparece más como una teleología y se convierte en una especie de “espejo invertido”, para usar una metáfora de Esteva (2000, p. 69). Es decir, todo aquello que no se ajusta a la imagen de una ciudad ordenada en su construcción, con movilidad, circulación, espacios libres, higienizada, controlada, racionalmente usada, se lee desde su inverso: periférico, marginal, subdesarrollado, ilegal y, en general, como desorden. Ejemplo de ello se encuentra en la exposición de motivos del Plan de Desarrollo Formar Ciudad:

La ciudad actual y la ciudad futura: la Bogotá de los años 90 –Santa Fe de Bogotá– combina orden y desorden. Gente muy diversa realiza en ella proyectos de alta calidad y racionalidad interna como edificios y urbanizaciones. Con frecuencia las intervenciones de alta calidad interna no se tienen en cuenta unas a otras o riñen entre sí, o dejan entre ellas espacios físicos y culturales completamente descuidados. Se conforman islas de perfección parcial en medio de áreas de conflicto o zonas de nadie. La posible perfección local y el desorden global son en buena parte posibles porque son regidos por códigos propios y costumbres que no siempre respetan los derechos de los demás. Podemos imaginar una Santa Fe de Bogotá futura capaz de vincular más armónicamente capacidades y obras. Una ciudad perfecta en muchos detalles, con mucho más orden y con una organización global que facilite una coexistencia viable de los órdenes locales. Urbanísticamente, en medio siglo, la ciudad se extenderá a lado y lado del río Bogotá. Los cerros y las rondas del río y los afluentes, junto con el sistema de parques, definirán su estructura. Este patrimonio ambiental recuperado estará integrado al espacio público de la ciudad y será usado con el mismo cuidado y respeto con que usamos el espacio del hogar, el lugar de trabajo o los espacios distinguidos como sagrados por diversas tradiciones. (Decreto Distrital 295, 1995, p. 32)

De lo anterior se deriva que, por ejemplo, la periferia es un lugar que todavía no es propio², las

construcciones irregulares deben ser normadas a través de instituciones como las curadurías³ y todos los ciudadanos –en el sentido de habitar ciudad– son personas estándar con los mismos objetivos, necesidades –todos queremos disfrutar de un ciudad limpia, abierta y circulante⁴–. En consecuencia, lo que sucede es que se disciplina un espacio y a través de él a quienes lo habitan, invirtiendo el sujeto de la regulación de tal manera que los espacios se convierten en lugares con propiedades universales *a priori*, es decir, que se les dota de un estatus ontológico⁵; por lo que se pasa de una pluralidad a una homogeneidad no influenciada por el contexto⁶, gesto que, precisamente, permite que el espacio público sea un escenario en disputa.

Para iniciar el análisis propuesto sobre la transformación del concepto de espacio público, es necesario situarlo en el campo legislativo con su mención en el Código Civil Colombiano, adoptado a través de la Ley 57 (1887, arts. 653, 654,

de la ciudad que hoy vive en barrios con problemas de legalización, de alcantarillados, de pavimentos y, por supuesto, ir más allá de lo elemental y tocar el programa de los parques de barrio, avanzar en la creación de guarderías y escuelas (Acta 020, 1998, mayo 18).

³ El concepto de curador aparece en el Decreto Nacional 2150 (1995), que los define en el artículo 50 como: “un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir las Licencias de Urbanismo o de Construcción, a petición del interesado en adelantar proyectos de urbanización o de edificación, en las zonas o áreas de la ciudad que la administración municipal le haya determinado como de su jurisdicción”.

⁴ “Para algunos doctrinantes sostiene que, el atributo básico de una ciudad exitosa es que una persona pueda transitar libremente por las vías públicas y además pueda sentirse personalmente segura en las calles, entre todos los ciudadanos que transitan en ella” (Sentencia de la Corte Constitucional SU-601A, 1999).

⁵ Por ejemplo, en Bogotá, a través del Acuerdo 330 (2008), se crea el “Día del espacio público”, que se celebra el sábado anterior al cumpleaños de la Ciudad.

⁶ “Discutiendo respecto al Mercado de las pulgas como un bien cultural y por cual se les permite su realización en la ciudad de Bogotá: El fundamento jurídico pues es claro, decir nuevamente que en las ciudades (sic) de América Latina como Argentina, Chile, Perú, Venezuela hay mercado de pulgas”. (Acta 053, 2004, diciembre 2).

² La desmarginalización está orientada a mejorar las condiciones de casi la tercera parte de la población

656, 657, 674, 675 y 677), cuya disposición se refiere a la definición (materialidad) y propiedad (dominio) de los bienes. En el cruce de dichos conceptos, el espacio público se ubica como parte de los bienes corporales del dominio público, tanto muebles como inmuebles, con afectación del uso de todos los habitantes del territorio. Asimismo, de su afectación al uso público, se configuraron sus tres características que los diferencian de los bienes privados: *inalienabilidad*, es decir, que no se negocian, venden, donan o permutan; *inembargabilidad*, refiriéndose a que no pueden tener hipotecas, embargos o apremios; e *imprescriptibilidad*, lo que implica que los bienes de uso público no pasarán a ser de dominio privado por ocupación prolongada de forma legal o ilegal. Estas características han sido reiteradas por la Corte Constitucional en las sentencias T-572 (1994), T-150 (1995) y C-183 (2003).

De esta manera, a través del Código Civil se configuraron una serie de objetos de los cuales disponer o una “unidad discursiva” (Foucault, 1970, p. 53), entendida esta como un espacio en el que diversos cuerpos se perfilan y continuamente se transforman. En ese sentido, el juego de reglas es lo que hace posible la aparición de objetos que son recortados por medidas de discriminación, de represión, práctica o jurisprudencia, entre otras.

Posterior a este código, se promulgaron otra serie de normas que delimitaron la definición del espacio público, sus componentes, su utilidad y su regulación, a saber: Decreto-Ley 1333 (1986), por el cual se expide el Código de Régimen Municipal, la Ley 9 (1989) de la reforma urbana, Ley 388 (1997), el Decreto 1504 (1998). Con la promulgación de esta serie de normas, según las tesis de Foucault (2006, p. 75ss.), el espacio público empieza a ser sujeto de un mecanismo disciplinario que funciona a través de cuatro movimientos. En el primero se analiza y descompone a los individuos, los lugares, los tiempos, los gestos, los actos o las operaciones, es decir, que se establecen los elementos mínimos de percepción sujetos a la modificación. En el segundo acto se clasifica a los elementos identificados en función de objetivos determinados. El tercer paso establece las secuencias o las coordinaciones

óptimas y en el último momento se fijan los procedimientos de adiestramiento progresivo y control permanente. Así pues, solo resta, a partir de ahí, distinguir las diversas formas de clasificación, en otras palabras, es sobre esa base de diferenciación que se realiza una partición entre lo normal y lo anormal.

Ahora bien, con la promulgación de la Constitución Política de Colombia (1991), el espacio público es elevado a rango constitucional a través de cuatro artículos, los que señalan que, por ser este de interés colectivo, su protección debe prevalecer sobre el interés particular. Asimismo, se reitera la inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad de los parques naturales, tierras de grupos indígenas, patrimonio arqueológico y los bienes de uso público. Al mismo tiempo, se afirma que el territorio y sus bienes pertenecen a la nación, mientras que se le delega la regulación del suelo, la actividad urbanizadora y la destinación del espacio público a los concejos de los entes territoriales.

Al respecto, es preciso señalar que con este gesto de “elevación de rango” lo que se reitera es el proceso de *ontologización* del espacio público, el cual tiene características abstractas y universales, por lo que se convierte en sujeto de la acción estatal, en tanto debe ser protegido para su disfrute e intervenido para su mejoramiento. Esta nominación constitucional implicó que en las discusiones sobre el espacio público se debía dar prevalencia a los intereses colectivos sobre los individuales, con lo que se reafirmaba la diada democracia-colectividad; en este sentido, se supuso la prevalencia de las mayorías que el Estado representa y en nombre de las cuales él debería regular las relaciones de las personas con las cosas. Así pues, la primera relación a regular fue la presencia masiva de personas en el espacio público, identificada como efecto de los fenómenos de masificación citadina producto de la urbanización, el sistema económico de producción, la distribución y el consumo de bienes, de tal manera que el espacio público deviene una condición física para satisfacción de estos anhelos de libertad (Sentencias de la Corte Constitucional T-508, 1992, y T-610, 1992);

con lo cual, como se observa a continuación, se reitera una de las tantas diadas propias de la modernidad: público-privado.

En consecuencia, la ciudad y el espacio público se planearon desde el vacío continuando con una tendencia iniciada en el siglo XVIII, cuando la ciudad fue diseñada como una figura geométrica, tal como lo describe Foucault (2006, p. 35ss.). Este esquema implica un tratamiento disciplinario de la multiplicidad en el espacio ciudadano, de tal manera que se concibe a la ciudad como un escenario deshabitado y cerrado, en cuyo interior se organizan multiplicidades artificiales y que representa la comunicación exacta de las relaciones de poder y los efectos funcionales específicos de esa distribución, por ejemplo, un destino habitacional o un destino comercial.

De forma más concreta, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá –Decreto 190 de 2004, en el artículo 322– presenta la definición y los objetivos de la norma urbanística de la siguiente manera:

La norma urbanística que orienta y regula las intervenciones pública y privada en todos los predios de la ciudad, de conformidad con la función de cada zona en el modelo de ordenamiento territorial y sus condiciones físicas, entre otros fines: articulación de los usos y tratamientos con los sistemas generales de la ciudad, consolidar, estructurar y especializar zonas de la ciudad, planificar la transformación de la ciudad de forma ordenada, garantizar suelo para la vivienda, incorporar la ciudad informal a la estructura de la ciudad y consolidar y fortalecer el uso dotacional, como soporte y regulador de las relaciones sociales y la estructura urbana. (Decreto 190, 2004)

Es así que el espacio público es tratado como un lugar no habitado, como una estructura contenedora cuyos elementos interiores son pensados en abstracto. En este sentido, todas las intervenciones se dirigen a materializar la ciudad moderna habitada por un tipo ideal de personas, tal como lo plantea Castro-Gómez (2009, p. 16) cuando sostiene que el urbanismo del siglo XIX no buscaba edificar solo grandes edificios y avenidas, sino construir al ciudadano, producir al *homo*

urbano en tanto que soporte indispensable para el advenimiento del *homo economicus*. Así pues, la estética, el confort, la higiene y el goce de vivir son, entonces, los nuevos ideales del urbanismo científico. El “plano de la ciudad futura” buscaba, precisamente, sustituir las estrechas e irregulares calles de la ciudad colonial por amplias y rectas avenidas que ofrecieran al ciudadano la sensación de orden y hermosura (2009, p. 119).

Ahora bien, como estrategia de regulación se definieron diversos responsables de la protección y defensa del espacio público, para cumplir con la promesa de esa ciudad futura y moderna. En tal sentido, se retoma lo planteado por Foucault (2006, p. 405) sobre la relación policía-ciudad como una simbiosis negativa, en razón de que el crecimiento ordenado y todas las funciones positivas quedan a cargo de una serie de instituciones, aparatos y mecanismos, mientras que la eliminación del desorden será responsabilidad del órgano policivo. Así pues, si la policía tiene que manejar poblaciones, organizar un sistema jurídico de respeto de las libertades y darse un instrumento de intervención directa, pero negativa, se puede describir la forma como se ordenaron las funciones del respeto al orden jurídico.

A través de la Ley 9 (1989) les fue delegado a los concejos, a las juntas metropolitanas, a los consejos intendenciales y a los alcaldes, la potestad de modificar el destino de los bienes de uso público incluidos en el espacio público de las áreas urbanas y suburbanas. Posteriormente, en el artículo 313 de la Constitución Política de Colombia (1991), se otorgó a los concejos municipales la función de reglamentar los usos del suelo, así como el control de las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. Para el caso de Bogotá, a través del Decreto 1421 (1993), se facultaba tanto al Concejo Distrital como a las juntas administradoras locales para asumir esta función, asimismo lo pertinente al cobro por el uso del espacio público.

De otra parte, la protección del espacio público le fue otorgada a la Policía Nacional a través del Decreto 1355 (1970), en el cual se

regulan las competencias de los funcionarios y de las autoridades policivas, en lo que se relaciona con la protección de los monumentos históricos y de los lugares artísticos de interés general, al tiempo que a dichas autoridades se les asigna la facultad de prevenir los atentados contra la integridad de los bienes de uso público. En el caso de Bogotá, en los dos códigos de policía se encuentra estipulada tal reglamentación; así pues, para el código del año 2003, todos los procedimientos de restitución y recuperación del espacio público se encuentran descritos en los capítulos tres y cuatro, en el primero se define el apoyo al alcalde como jefe de policía y en el segundo se enuncian las acciones policivas como tal: Acuerdo Distrital 18 (1989) y Acuerdo Distrital 79 (2003).

Estos actores de la regulación deben garantizar que en el espacio público no se desarrollen las acciones *prohibidas* y limitar las *permitidas*. Esto se enmarca, también, en el dispositivo disciplinar, ya que, de acuerdo con Foucault (2006, p. 66ss.), la disciplina funciona aislando un espacio, determinando un segmento. Su primer gesto radica en circunscribir un espacio dentro del cual el poder y los mecanismos de este dispositivo actuarán plena e ilimitadamente. En segunda instancia, la disciplina reglamenta todo, no deja escapar nada, en tanto no solamente no deja hacer, sino que su principio reza que ni siquiera las cosas más pequeñas deben quedar libradas a sí mismas, pues la más mínima infracción a la disciplina debe ser señalada con extremo cuidado. Finalmente, este dispositivo se despliega a través de un código que traza la línea divisoria entre lo permitido y lo prohibido.

Para el caso concreto del espacio público, la prohibición genérica se refiere a la ocupación en forma permanente de los parques públicos, zonas verdes y bienes de uso público o los cerramientos sin autorización de las autoridades de planeación o, en su defecto, las administrativas. De esta generalidad se desprenden otras que se refieren a elementos específicos que componen el espacio público, por ejemplo, las vías públicas o las construcciones en el espacio público (Ley 9, 1989).

En contraste con lo anterior, existen algunas actividades que sí están permitidas en el espacio público, tales como la construcción de obras en los terrenos fiscales y bienes de unión, en calles, plazas, puentes y playas, previa autorización de la autoridad competente (Ley 57, 1887). De igual manera, la Ley 140 (1994) señaló que en los recintos destinados a la presentación de espectáculos públicos, en los paraderos de los vehículos de transporte público y demás elementos del amoblamiento urbano, se puede ubicar publicidad exterior, mientras que en los restantes elementos del espacio público ello está prohibido.

De otra parte, el Decreto 1504 (1998), el cual reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial, en su artículo 18 estableció que “los municipios y distritos podrán contratar con entidades privadas la administración, mantenimiento y el aprovechamiento económico para el municipio o distrito del espacio público, sin que impida a la ciudadanía de su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito”; mientras que la Ley 769 (2002), que expide el Código Nacional de Tránsito, permite

el uso exclusivo de las vías públicas por el sistema de transporte masivo pues se trata simplemente del ordenamiento racional del espacio público en función de su mejor utilización en beneficio común y en particular en el caso del transporte masivo de la mejor y más eficiente prestación de dicho servicio público. (Sentencia Corte Constitucional C-568, 2003)

En Bogotá, el aprovechamiento económico por uso del espacio público mediante la realización de actos culturales deportivos, recreacionales o de mercados temporales, se reglamentó con el Acuerdo 09 (1997) y el Decreto 463 (2003); al tiempo que el uso de publicidad visual fue establecido a través del Decreto 959 (2000) y, posteriormente, a través del Código de Policía –Acuerdo Distrital 79 (2003)– en su capítulo 9.

En conclusión, la normatividad presentada describe cómo el urbanismo concibe a la ciudad y al espacio público como lugares vacíos en los que un dispositivo disciplinario forma un tipo de ciudadano ideal que los habita; es decir, que las personas no moldean los espacios, sino a

la inversa; empero, esta suposición es la que, precisamente, genera todo tipo de conflictos, en tanto el despliegue de la modernización y la regulación, como expresiones de un poder, encuentran resistencias cuando ese sujeto abstracto se transforma en un sujeto particular que habita la ciudad y usa los espacios de formas particulares que casi nunca son contingentes a la norma.

Ello conduce a que sobre este tema se encuentren nuevas estrategias discursivas que pretenden dar respuesta a lo “anómalo”, tal como se muestra a continuación:

El desafío al cual se enfrenta la ciudad, exige del urbanismo actual enfoques y propuestas que permitan rescatar la ciudad para el ciudadano. Los proyectos urbanos que caracterizan el urbanismo contemporáneo, pretenden mediante actuaciones estratégicas, dar respuestas a necesidades de articulación de la ciudad y de proporcionar sentido a la vida urbana, mediante la recuperación y cualificación del espacio público. Así es posible que la vida que ha caracterizado a las ciudades vuelva a tener lugar en los espacios que la ciudad intenta ofrecer para ello. De esta forma es posible no sólo contar con el marco físico apropiado que contribuye decisivamente a ordenar y configurar la experiencia cívica, sino que también se establece colectivamente la forma adecuada a realizar dicha experiencia en los lugares destinados para ello. (Acta 061, 1999, agosto 20)

Y, en este sentido, desde la normatividad se busca ampliar los usos del espacio —en este caso, el espacio público—, por lo que para Bogotá se permitieron las ferias callejeras de libros a través del Acuerdo 32 (2001), el mercado de las pulgas mediante Acuerdo 154 (2005) y, discursivamente, se posiciona este como el lugar privilegiado de encuentro democrático:

el espacio público ha aparecido y se ha creado en la ciudad para ser el lugar de la asamblea, del encuentro, de la conversación, de la fiesta, la música; éste no es solamente el marco físico en el cual tiene lugar la experiencia humana, sino que forma parte esencial de esta experiencia y contribuye decisivamente a ordenarla y configurarla. (Acta 061, 1999, agosto 20)

Así, en este punto del debate se hace evidente que el problema ya no son las ocupaciones, sino la posibilidad de su regulación, control y cuantificación, pasando así del dispositivo de disciplina al dispositivo de seguridad, tal y como lo describió Foucault (2006, p. 21ss.) cuando plantea que un fenómeno en cuestión se inserta dentro de una serie de acontecimientos probables, en los cuales las reacciones del poder no operan sobre el establecimiento de una división binaria entre lo permitido y lo vedado, por el contrario, incorporan un cálculo de costos, fijando una media considerada como óptima, así como unos límites de lo aceptable. Sin embargo, para poner en funcionamiento este dispositivo se hace necesario recurrir a toda una serie de técnicas de vigilancia: observación de los individuos, diagnóstico de lo que estos son, clasificación de su estructura mental, entre otros.

En consecuencia, la discusión no se centra en la ocupación de los espacios, sino en el tipo de personas a las cuales les es permitido hacer uso de estos, es decir, de irrumpir en el vacío. Como es lógico suponer, frente a lo ordenado, lo legal, lo organizado y lo estético, surgen los sujetos anómalos, destructores, caóticos y deslucidos, quienes individual y colectivamente serán los sujetos de la exclusión, ellos son: los vendedores informales. Así pues, se produce el efecto que Elias (1994, p. 86ss.) describe cuando el grupo de establecidos tiende a atribuirle al grupo marginado correspondiente en su conjunto las “malas” características de la “peor” de sus partes, es decir, las de su minoría anómica. La autoimagen del grupo establecido, en cambio, tiende a modelarse más bien con base en su sección ejemplar, en la más normativa, en otras palabras, se rige por la minoría de sus “mejores” miembros. Esta distorsión permite al grupo establecido presentar sus apreciaciones axiomáticas justificadas ante sí mismo y ante los demás, pues siempre se tienen pruebas a la mano para demostrar que el grupo de uno es “bueno” y el otro es “malo”.

Lo anterior se pone de manifiesto en una columna de García-Peña, que para el año opinaba:

Los vendedores ambulantes son personas acostumbradas a no pagar, ni impuestos, ni tarifas

de servicio público, ni nada. Son, en el fondo, una competencia desleal para quienes puertas adentro sí asumen toda suerte de gravámenes, y a costos altos, en su condición de comerciantes organizados. Además, cuanto se ha descubierto es que muchos de los vendedores informales son simples asalariados, cuando no comisionistas de quien se comporta como dueño de ellos, en proporciones que pueden superar los treinta o cincuenta empleados a su servicio. (García-Peña, 1998)

Es así que con la irrupción de cientos de personas que utilizan el espacio público para las ventas informales, la idea de una ciudad racional, vacía para la circulación, fracasa eventualmente ante lo que no es administrable. En ese sentido, se plantea la temporalidad del fenómeno, en tanto la respuesta del Estado empieza con un despliegue de la policía como estrategia de contención, pero finaliza en una negociación que busca incluir esta anomalía en el ciclo de la regulación, lo que amplía aquello que definiese Rancière (1996, p. 45) como “la partición de los que no tienen parte”. Así pues, la actividad política es la que desplaza a un cuerpo del lugar que le estaba asignado o cambia el destino de lugar, hace ver lo que no tenía razón para ser visto, convierte en discurso lo que no era más que ruido. Todo ello sin subvertir el orden de lo establecido.

En ese orden de ideas, inicialmente, la ocupación del espacio público por parte de los vendedores es negada en todas las instancias institucionales del Estado, en razón de la primacía del derecho colectivo sobre el individual, expresado el primero en el goce del espacio público y el segundo en el trabajo:

La ocupación del espacio por parte de los vendedores, antes de vulnerar derechos del orden individual, atenta contra el interés general en lo que respeta al libre uso de las zonas reservadas como espacio público, pues obstaculizan el paso vehicular y el derecho de locomoción en condiciones seguras y tranquilas que le asiste a todo ciudadano, además, lo cierto es que por mandato constitucional el interés social prima sobre el particular, luego no se puede anteponer circunstancias particulares, cuando de un

derecho de la comunidad se trata, para el caso en estudio no es viable alegar la protección de un derecho individual como es el del trabajo, para invadir las zonas destinadas al uso y goce de la comunidad en general. (Sentencia Corte Constitucional T-398, 1997)

Ante esta expresa prohibición, la respuesta frente a la ocupación del espacio público consiste en la utilización de la policía, como el instrumento por medio del cual se impedirá la aparición de cierta cantidad de desórdenes (Foucault, 2006, p. 403ss.). En esta perspectiva, Bogotá implementó para San Victorino, una de las ocupaciones más grandes de ventas informales, la represión y el cumplimiento a ultranza del derecho colectivo al espacio público, como lo registró el periódico *El Tiempo*, un medio de comunicación masivo:

Domingo soleado, la Séptima con calle 22 en el centro de Bogotá, el rumor de bazar persa se corta súbitamente y un aviso solidario recorre ambos andenes mientras, como disparados por un resorte, los vendedores ambulantes envuelven ágiles sus mercancías y corren entre los transeúntes. Un camión de la Policía desfila lento por la avenida; el solitario conductor mira fijamente el bulto marrón de libros usados y piratas, camuflados por el informal en un carro de balineras. La recuperación del espacio público invadido por vendedores informales es dolorosa, pero indispensable. (Miranda-Hamburger, 2000)

Sin embargo, ante la magnitud del “problema”, la incapacidad de la respuesta policial para retirar a los vendedores y ante la presión jurídica de estos, se propició la inclusión del tema de la reubicación como parte de la respuesta del Estado para solucionar la ocupación del espacio público:

Pero las autoridades no pueden apuntar a un solo objetivo de carácter policivo en el momento en que se deciden a cambiar las condiciones que han generado ellas mismas, para el ejercicio de una actividad o para la ocupación de zonas de uso público, porque ellas son, por mandato constitucional, también las responsables de las alternativas que en este sentido se puedan desplegar para darle solución a los problemas sociales de sus propias localidades.

En ese sentido no pueden buscar culpables sólo en los usurpadores del espacio público sino en su propia desidia en la búsqueda de recursos efectivos en la solución de problemas sociales. Sea cual fuere la responsabilidad, la actuación de las autoridades policivas tiene que ser razonable. El desalojo de trabajadores informales con el cual termina el procedimiento policivo tiene que ir acompañado de algunas medidas en favor de aquellos, si están amparados por la confianza legítima. (Sentencia Corte Constitucional SU-601A, 1999)

En este apartado es preciso describir cómo se logró esa mediación y cuáles fueron los aspectos claves para que paulatinamente se transformara el concepto de vendedor informal y se dieran respuestas más proteccionistas por parte del Estado. La interpretación de este fenómeno tomará como referente la discusión desde la gubernamentalidad. Es así como, Haidar (2005, p. 254ss.) plantea que la gubernamentalidad está compuesta de tres herramientas: racionalidad política, programa de gobierno y tecnologías de gobierno.

La primera de ellas, la “racionalidad política”, entendida como los discursos que expresan y justifican los esquemas ideales a través de los cuales se representa, analiza y rectifica una realidad, se basa en ciertas consideraciones epistemológicas acerca del sujeto sobre el cual debe ser ejercido el gobierno, lo que, para el caso estudiado, se evidencia en las diversas clasificaciones que se realizaron sobre los vendedores informales, tal y como se encuentra en el Acuerdo 03 (1977), el cual indica que los vendedores de mercancías y servicios en las vías públicas serán de dos clases, a saber: “vendedores ambulantes” y “vendedores estacionarios”. Igualmente, a través de los decretos 1509 (1982) y 1048 (1986) se define a los primeros como “los que llevan y ofrecen mercancías en venta en lugar público o abierto al público o a las puertas de los domicilios”, mientras que los del segundo tipo son “los que ejercen la actividad en puestos fijos como casetas, vitrinas, kioscos, vehículos de tracción animal, manual o mecánica en lugares públicos”. Posteriormente, esta terminología se amplió en los decretos

462 (2003) y 98 (2004), donde se clasificó a los vendedores según el grado de afectación del espacio público que representaba su actividad en *estacionarios*, *semiestacionarios* y *ambulantes*; y, según la periodicidad de su labor, en *permanentes*, *periódicos* y *de temporada*.

La segunda herramienta, el “programa de gobierno”, es entendida como el conjunto de formulaciones y objetivos deseables, de forma tal que sus afecciones parecen susceptibles de diagnóstico, prescripción y remedio a través de intervenciones calculadas y normales. En la relación de tal herramienta con los vendedores se encuentra que para el año 1972, a través del Acuerdo 25 (1972), se creó el Fondo de Ventas Populares, adscrito a la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor. Posteriormente, con el Acuerdo 06 (1990) se creó el Taller Profesional del Espacio Público con el fin de “adelantar trabajos urbanísticos que beneficien el espacio público”. Tiempo después, en el año 1999 se instituyó, adicionalmente, otra institución encargada de la defensa y administración del espacio público que adelanta las acciones de control, del uso y recuperación de tal espacio: el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público que fue aprobado a través del plan de desarrollo “Por la Bogotá que queremos”; finalmente, con el Decreto 215 (2005), en el cual se adopta el Plan Maestro de Espacio Público.

La última herramienta planteada por Haidar (2005, p. 254ss.), como perteneciente a gubernamentalidad, es la “tecnología de gobierno”, definida como todos los procedimientos y técnicas a través de los cuales se pretende conformar, guiar, instrumentalizar y dirigir las acciones y pensamientos de los sujetos. Esta es un complejo ensamble para que una serie de aspectos de las acciones y las decisiones de los individuos, grupos, organizaciones y poblaciones sean entendidos y regulados según el criterio de autoridad, evidenciados en técnicas de inscripción, cómputo y cálculo, así como procedimientos de examen y medición.

En este sentido, los procedimientos oficiales sobre las ventas informales se comportan como un péndulo que va de la regulación a la prohibición.

Así pues, inicialmente, el Acuerdo 03 (1997) se encontraba del lado de la regulación y tuvo como primeras disposiciones el levantamiento de un censo con el fin de tener seguridad sobre quiénes tenían el derecho a obtener la licencia como vendedores; la reglamentación del oficio del vendedor ambulante-estacionario, para lo cual se exigía una licencia personal e intransferible, vigente por un año y expedida por la Secretaría de Gobierno, que después con el Decreto 1509 (1982) pasó a ser una facultad únicamente del alcalde mayor; la definición de los implementos de trabajo (vitricas, kioscos, vehículos de tracción humana, mecánica o animal), la regulación de las áreas de la ciudad donde se podía ejercer el oficio de vendedor, distribuyéndolas en *especiales* (para voceadores de prensa, lustrabotas, puestos de periódicos y revistas, fruteros, fotógrafos y loteros no estacionarios), *restringidas* (para vendedores de flores, cigarrillos, cosméticos y fantasías, revistas y libros, pintores, vendedores de palomitas de maíz y marroquinos), *libres* (para cualquier tipo de venta) y *vedadas* (en las que se aplicaba una prohibición total). Igualmente, dicho Acuerdo reglamentó las infracciones para quienes ejercían el oficio sin licencia (una multa que oscilaba entre \$100 y \$1000), así como para quienes cometían faltas contra el reglamento.

Acto seguido, el Decreto 1048 (1986) especificó las actuaciones frente a los vendedores y delimitó su control a partir de la priorización de las personas con limitaciones físicas, mayores de cincuenta años o de menores recursos para otorgar las licencias; el establecimiento de un horario para el ejercicio de las ventas entre las 5:00 a.m. y las 12:00 de la noche; la limitación del uso de bocinas, altoparlantes o cualquier otra clase de instrumento que amplificase el sonido o produjese ruido para anunciar las mercancías; la enumeración de las trece faltas en el ejercicio de vendedor, así como sus respectivas sanciones; y, finalmente, la estandarización de las dimensiones de las vitricas, casetas o kioscos en altura, largo, profundidad y colores.

Posteriormente, la respuesta frente a los vendedores se ubicó del lado de la prohibición, mediante el planteamiento de estrategias de re-

cuperación del espacio público, lo cual se puede observar en las diferentes propuestas de los planes de desarrollo distrital: para el de 1993-1995 *Prioridad Social*, en su estrategia de modernización económica, se contempló la promoción de la formalización de las ventas callejeras mediante la relocalización de los vendedores estacionarios en centros comerciales cubiertos.

En el plan 1995-1998 *Formar Ciudad* se priorizó la recuperación de los ambientes en que se es ciudadano, es decir, el espacio público, mediante la limitación de la intervención y la capacitación a vendedores.

En el plan 1998-2001 *Por la Bogotá que queremos* se incluyó en el “Programa Ciudad a Escala Humana” la recuperación, mejoramiento y ampliación del espacio público. Para este periodo es preciso mencionar que el Fondo de Ventas Populares, acatando la sentencia de la Corte Constitucional SU-360 (1999), enunció:

una política para formalizar las actividades comerciales con criterio empresarial y contenido social, compuesta por los siguientes mecanismos: (i) asesorías profesionales, (ii) actividades de capacitación, (iii) una línea de crédito con tasa de interés preferencial, (iv) participación económica en los proyectos, y (v) la caseta Feria Popular.

Luego, en el plan 2001-2004 *Para vivir todos del mismo lado*, se ubicó la formalización de vendedores ambulantes del sector Tercer Milenio en el programa de productividad. Posteriormente a estos planes, la Corte Constitucional promulgó la Sentencia 772 (2003), en la que se describieron los procedimientos para armonizar los derechos de los vendedores y el espacio público, sentencia que es identificada como un *hito* jurídico sobre el tema, en tanto amplió las justificaciones para la protección de los vendedores informales e impidió la recuperación del espacio público si no se establecían primero unas estrategias de generación de ingresos para sus ocupantes. Frente a esta sentencia, es preciso mencionar que su promulgación fue posible porque se enmarca en una tecnología de gobierno y toma a los vendedores como una *población*, en la dimensión descrita por Foucault (2006, p. 63).

En la misma dirección, Chatterjee (2008, p. 11ss.) sostiene que el concepto de sociedad civil se ha transformado, pues el ideal moderno de articulación entre el Estado y la sociedad no ha sido posible debido a que su mediación es cada vez más débil, por lo que ha tenido que pasar del lugar de la interpelación de un grupo de ciudadanos homogéneos hacia la exigencia de unas poblaciones fragmentadas, a las que denomina la “sociedad política”, la cual es el objeto principal en la formulación de políticas públicas, al tiempo que aparece como el interlocutor en el desarrollo de mecanismos para la negociación directa. Así pues, las conquistas de los derechos pensados en otra época a través de la ley hoy se efectúan mediante el reclamo; de tal manera que el Estado ya no responde a derechos universales, sino a demandas parciales.

En relación con lo anterior, para el fenómeno de los vendedores informales es posible encontrar algunas de las características de conformación de una sociedad política con la que se puede negociar; ello se observa en la descripción de un escenario en el que los vendedores son asumidos como blanco de políticas públicas:

La incertidumbre aumenta cada tres años con la llegada de la nueva administración de la ciudad. Pero más allá del temor por perder su espacio, los vendedores aseguran que el comercio informal, o el rebusque nunca se va a acabar. Lo mismo piensa Luis Cascante, un boyacense de 58 años, presidente del Comité Prodefensa de Vendedores Ambulantes y Estacionarios, Comprove, que cuenta con 320 afiliados y tiene radio acción en el costado sur de la avenida Jiménez hasta la calle 10 y entre carreras 10 y 14. Frente a ello un funcionario de la alcaldía manifestó que con los ambulantes vamos a iniciar un proceso de identificación y concertación. La política es concertar pero con un límite, llegar a una negociación, pero teniendo como prioridad la recuperación del espacio público y la seguridad. La concertación no puede ser infinita ni en condiciones muy onerosas para la Alcaldía. (Navia, 1998)

Otro frente de la acción explotado por los vendedores consistió en las demandas interpues-

tas ante la Corte Constitucional, registradas de la siguiente manera por *El Tiempo*:

Seis alcaldes locales fueron citados por la Corte Constitucional para suministrar información relacionada con las operaciones de restitución de espacio público que están llevando a cabo en sus respectivas localidades. La citación obedece a que cerca de 700 vendedores ambulantes interpusieron una serie de acciones de tutela (cuyo número no fue especificado por la Corte) contra los alcaldes locales por los procesos de desalojo durante los que han retirado casetas de diferentes zonas. (*El Tiempo*, 1999)

La interposición de acciones de tutela, como parte de las acciones de los vendedores para contrarrestar las acciones de la policía —en el sentido foucaultiano— da muestra de su funcionamiento como sociedad política, en tanto, como lo indica Chatterjee (2008, p. 142), estos grupos para conseguir réditos políticos deben aplicar la presión adecuada en los puntos indicados del aparato gubernamental; lo cual significa que buscan forzar o eludir la reglamentación, ya que los procedimientos existentes, frecuentemente, implican su exclusión y marginación.

A continuación, se presenta un apartado de la sentencia de la Corte Constitucional SU-360, 1999⁷, que resolvió las tutelas antes mencionadas, en la cual se puede observar lo que Chatterjee (2008, p. 59) plantea cuando dice que una de las formas de exigencia de la sociedad política se basa en un trato diferenciado para determinados grupos, dadas sus condiciones de vulnerabilidad y atraso, en una real o supuesta injusticia, histórica, o en cualquier otro aspecto:

Tradicionalmente se da por sentado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional que existe conflicto entre la recuperación del espacio público y el trabajo informal en esos sitios. Es decir, que el crecimiento natural de las ciudades, bien sea por abandono del campo, por desplazamientos forzados, o por otras razones,

⁷ Esta sentencia se constituyó en uno de los primeros logros de los vendedores informales frente a las acciones de las instituciones estatales, que buscaban a ultranza la recuperación del espacio público.

lleva a muchas personas que no pueden ser captadas por las formas corrientes de trabajo subordinado, a la ocupación del espacio público en las ciudades para desarrollar allí un trabajo informal y obviamente contrario al derecho de todas las personas a usar y disfrutar de ese espacio público. La verdad es que el vendedor desalojado se halla de repente en el desempleo total, con franco deterioro para su forma de vivir, lo cual implica la propagación de la pobreza, que según la orr es “moralmente inadmisibles y económicamente irracionales”. Hay algo que también une indisolublemente al derecho al trabajo y al derecho al empleo y es que el objetivo de ambos es la justicia social, área prioritaria en cada país y sociedad. Es de justicia social la búsqueda de empleo seguro y empleo de buena calidad, y si ello no se consigue aumentan los pobres, quedando atrapados en un círculo vicioso “donde los ingresos reducidos son la causa de una educación, nutrición y atención de salud de mala calidad, lo cual a su vez genera baja productividad e ingresos reducidos”. (Sentencia de la Corte Constitucional SU-360, 1999)

Este proceso de conversión en una comunidad moral surge en paralelo con un proceso que Jiménez-Ocampo (2011, p. 31) ha denominado como “la creación del buen ciudadano”, en que se pone en juego la idea de ciudadano-colaborador-informante, en tanto que para pertenecer a la comunidad moral mayoritaria, la persona debe estar dispuesta a realizar ciertos ritos de paso que garanticen y prueben dicha pertenencia: existen rituales de reconocimiento público, como el de filiarse incondicionalmente a la posicionalidad que defiende el régimen de turno. Para los vendedores informales, ello se identifica en las propuestas que realizaron en el marco de la discusión del Código de Policía durante el año 2002, tal como se muestra a continuación:

1. Trabajar de manera asociativa, ordenada y adecuadamente.
2. Utilizar democráticamente el espacio público.
3. Respetar las autoridades eclesiásticas, civiles y militares.
4. Identificarnos uniformemente carnetizados, asociados legalmente, para evitar infiltraciones y colaborar para que no se fomente más la problemá-

5. Nos comprometemos que los sitios de trabajo permanezcan en excelente estado de limpieza al igual que la presentación personal.
6. Pagar al Distrito por intermedio de la asociación legalmente constituida un canon justo de impuesto para el uso democrático del espacio público, que multiplicado por miles de personas sumaría millones de pesos para la Administración Distrital que pueden ser útiles para el mejoramiento de vías, salud y educación.
7. Mantener una disciplina personal y laboral organizada para mostrarle al país y al mundo una ciudad capital, Bogotá bonita, sin necesidad de desalojar a los vendedores ambulantes y estacionarios y no con calles llenas de delincuencia y desorganizadas.
8. Colaborar con la seguridad social, erradicación delictiva informando a las autoridades competentes de personas y vehículos sospechosos.
9. Cancelar oportunamente el valor acordado por concepto de impuesto.
10. Promover actividades educativas, sociales, de convivencia, culturales que permitan mejorar el nivel de los comerciantes informales. (Acta 111, 2002, noviembre 20)

En general, se puede afirmar que todas estas intervenciones y presiones sobre el aparato gubernamental a través de la exploración de los límites y la interposición de tutelas condujeron a la regularización total de las ventas informales. En este sentido, esta población ya pasó de representar una anomalía urbana a ser un fenómeno integrado bajo todas las baterías legislativas para su control⁸.

⁸ Después de la Sentencia T-772 (2003), en nuevos fallos preferidos por la misma Corte, se reconoce el derecho al mínimo vital y al trabajo (Sentencias T-034, 2004; T-146, 2004; T-465, 2006; T-729, 2006; T-773, 2007; T-053, 2008; T-1098, 2008; T-200, 2009) y otro pronunciamiento reconoce los derechos al mínimo vital, al trabajo y al debido proceso (Sentencia T-521, 2004); de tal manera que todo el proceso concluye con la garantía de lo mínimo para la subsistencia y reproducción de la fuerza de trabajo de los vendedores informales.

Conclusiones

La noción de fondo sobre la cual se construyó la discusión de esta investigación es la idea de una ciudad moderna, racional, que busca la estética, la higiene, que rechaza las contaminaciones físicas y a la cual se corresponde un sujeto que la habita sin alguna particularidad. Siguiendo esta premisa, se identificó la configuración del espacio público como escenario de disputa, en tanto dicho espacio es un elemento de la ciudad y se encuentra sujeto a las mismas disposiciones regulatorias. Sin embargo, no se puede eliminar el conflicto en tanto dichos conceptos abstractos no son contingentes en lo concreto y se despliegan procesos de regulación, negociación, que modifican las estrategias de implementación de ese ideal de ciudad, aunque sin abandonarlo, es decir, que la ciudad se puede identificar como un *locus* de la modernización.

En el proceso de regulación mencionado, se modifica esa abstracción y se inicia un juego discursivo de visibilización/ocultamiento, donde el espacio público se configura como una unidad discursiva donde aparecen diversos objetos, entre los cuales está la ocupación y el uso, y sobre los que se aplican tanto dispositivos de disciplina como de seguridad, aunque no de manera lineal y separada, es más, en muchos casos aparecen combinados.

En dicho sentido, se evidencia un péndulo entre la prohibición y la regulación de la ocupación del espacio público, con lo cual los sujetos específicos en los discursos sobre la ciudad y dicho espacio van encontrando un lugar de legitimidad, pero persisten sujetos de la exclusión como los vendedores informales que aún no encuentran un sitio para el ejercicio de su actividad económica, evidenciando con ello que el problema ya no es la ocupación del espacio público, sino la posibilidad de su regulación, control y cuantificación de quienes pueden irrumpir en ese supuesto vacío; así se configura el tránsito de la ilegalidad a la regulación de las ventas informales.

El mencionado tránsito, en esta investigación, fue leído a través de la gubernamentalidad, en

tanto permitió descomponer las herramientas utilizadas por el Estado para implementar las estrategias de regulación, las transformaciones de ambas partes para surtir el proceso biopolítico de gestionar la fuerza de trabajo y los altibajos del proyecto modernizador.

Es así como se vislumbraron algunas aristas leídas como negociación y que en próximas investigaciones se podrían ampliar para identificar la agencia; en la cual los vendedores se puedan transformar en un grupo concreto que exijan respuestas diferenciales del Estado en clave de políticas públicas, para lo cual es necesario que, en un doble sentido, se use el lenguaje dominante. En el primero se refiere a la necesidad de conocer y usar el lenguaje institucional, por ejemplo, mecanismos como la tutela, la confianza legítima, el derecho de petición, además de reconocer la importancia de las acciones como las manifestaciones y marchas. En el segundo sentido, realizar la transición en clave de buen ciudadano que desea mejorar la ciudad y aportar como informarte y como ejemplo de orden-servicio.

Así pues, es necesario evidenciar cómo los conceptos relacionados con la democracia del Estado-liberal deben ser reconsiderados si se quieren comprender los fenómenos actuales de las naciones no anglo-europeas y dimensionar los alcances de las mencionadas discusiones y negociaciones, y sus efectos sobre la población sujeto de la gubernamentalidad. Esto, a su vez, permitirá reconocer el sentido diacrónico y dinámico de la vida política en sociedades —si no necesariamente poscoloniales— que no se corresponden en su totalidad a Estados modernos liberales; lo que abre nuevas preguntas sobre el cómo se construyen los actores de la vida política, entre ellos el Estado, y cómo se continúa escribiendo la historia.

Al reconocer la limitante de la ausencia de trabajo de campo con los vendedores, este debe ser guiado no con el objetivo de compilar información de corte fenomenológico en clave descriptiva de los perfiles de los vendedores, sino con el objetivo de profundizar en categorías como sociedad política o comunidades morales y abrir campos de análisis no considerados en

esta investigación, tales como comprender las tecnologías del yo a través de las cuales se efectúa el proceso de subjetivación que lleva al individuo a vincular su conciencia e identidad al poder de control exterior (Agamben, 2003, p. 14).

Referencias

- Acta 053. (2004, diciembre 02). *Acta Comisión Segunda Permanente de Gobierno*. Concejo de Bogotá, Bogotá Distrito Capital.
- Acta 061. (1999, agosto 20). *Acta Comisión Primera Permanente del Plan*. Período legal 1998-2000. Concejo de Santa Fe de Bogotá. Bogotá Distrito Capital.
- Acta 111. (2002, noviembre 20). *Acta Comisión Segunda Permanente de Gobierno*. Período legal 2001-2003. Concejo de Bogotá, Bogotá Distrito Capital.
- Acta 20. (1998, mayo 18). *Acta sesión plenaria*. Período legal 1998-2000. Concejo de Santa Fe de Bogotá. Bogotá Distrito Capital.
- Acuerdo Distrital 03. (1977). *Por el cual se dictan unas disposiciones sobre Vendedores Ambulantes y Estacionarios en el Distrito Especial de Bogotá*. Concejo de Bogotá. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=602>
- Acuerdo Distrital 06. (1990). *Por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá*. Concejo de Bogotá. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=540>
- Acuerdo Distrital 09. (1997). *Por medio del cual se determinan los sistemas y métodos con base en los cuales las Juntas Administradoras Locales podrán establecer el cobro de derechos por concepto de uso del espacio público para la realización de actos culturales deportivos, recreacionales o de mercados temporales y se modifica y adiciona el artículo 120 del Acuerdo 18 de 1989 (Código de Policía de Santa Fe de Bogotá)*. Concejo de Bogotá. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=531>
- Acuerdo Distrital 154. (2005). *Por el cual se declara actividad de interés cultural los "mercados de las pulgas", que se realizan en Bogotá*. Concejo de Bogotá. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16886>
- Acuerdo Distrital 18. (1989). *Por el cual se dicta el Código de policía*. Concejo de Bogotá. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=945>
- Acuerdo Distrital 25. (1972). *Por el cual se crea el "Fondo de Ventas Populares" y se dictan medidas para su organización y funcionamiento*. Concejo de Bogotá. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2073>
- Acuerdo Distrital 32. (2001). *Por el cual se dictan normas para la Realización de Ferias del Libro Callejeras en el Distrito Capital*. Concejo de Bogotá. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4122>
- Acuerdo Distrital 330. (2008). *Por el cual se declara el Día del Espacio Público y se dictan otras disposiciones*. Concejo de Bogotá. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=32773>
- Acuerdo Distrital 79. (2003). *Por el cual se expide el Código de Policía*. Concejo de Bogotá. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6671>
- Agamben, G. (2003). *Homo sacer: el poder soberano y la nuda vida I*. España: Pre-textos.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (2004). *Informalidad empresarial en el Centro de Bogotá*. Bogotá: CCB.
- Castro-Gómez, S. (2009). *Tejidos oníricos. Movilidad, capitalismo y biopolítica en Bogotá (1910-1930)*. Bogotá: Instituto Pensar.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Colombia. Recuperada a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

- Chatterjee, P. (2008). *La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- De Certeau, M. (2007). *La invención de lo cotidiano: artes de hacer (VI)*. México: Universidad Iberoamericana.
- Decreto Distrital 1048. (1986). *Por el cual se reglamenta el Acuerdo 3 de mayo 10 de 1977 y se dictan disposiciones sobre mercado informal en el Distrito Especial de Bogotá y se derogan los Decretos 1509 y 2186 de 1982*. Alcaldía Mayor, Bogotá. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1576>
- Decreto Distrital 1509. (1982). *Por el cual se reglamenta el Acuerdo 003 de mayo 10 de 1977 y se dictan disposiciones sobre las ventas ambulantes y estacionarias en el Distrito Especial de Bogotá*. Alcaldía Mayor, Bogotá. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1440>
- Decreto Distrital 190. (2004). *Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003 POT*. Alcaldía Mayor, Bogotá. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13935>
- Decreto Distrital 215. (2005). *Por el cual se adopta el Plan Maestro de Espacio Público para Bogotá Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones*. Alcaldía Mayor, Bogotá. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16984>
- Decreto Distrital 295. (1995). *Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, 1995-1998. Formar ciudad*. Alcaldía Mayor, Bogotá. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2393>
- Decreto Distrital 462. (2003). *Por el cual se dictan procedimientos para la preservación y recuperación del espacio público construido en el Distrito Capital*. Alcaldía Mayor, Bogotá. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10965>
- Decreto Distrital 463. (2003). *Por el cual se reglamenta la administración, el mantenimiento y el aprovechamiento económico del espacio público construido y sus usos temporales en Bogotá, Distrito Capital*. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10966>
- Decreto Distrital 959. (2000). *Por el cual se compilan los textos del Acuerdo 01 de 1998 y del Acuerdo 12 de 2000, los cuales reglamentan la publicidad exterior visual en el Distrito Capital de Bogotá*. Alcaldía Mayor, Bogotá. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4718>
- Decreto Distrital 98. (2004). *Por el cual se dictan disposiciones en relación con la preservación del espacio público y su armonización con los derechos de los vendedores informales que lo ocupan*. Alcaldía Mayor, Bogotá. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=12726>
- Decreto Nacional 1355. (1970). *Por el cual se expiden el Código Nacional de Policía*. Presidencia de la República, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6945>
- Decreto Nacional 1421. (1993). *Por el cual se dicta el Régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá*. Presidencia de la República, Colombia Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1507>
- Decreto Nacional 1504. (1998). *Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial*. Presidencia de la República, Colombia Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1259>
- Decreto Nacional 2150. (1995). *Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites existentes en la Administración*

- Pública. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1208>
- Decreto-Ley 1333. (1986). *Por el cual se expide el código de régimen municipal*. Presidencia de la República, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1234>
- Donovan, M. (2002). *Space wars in Bogota: The recovery of public space and its impact on street vendors*. Ann Arbor: UMI.
- El Tiempo. (1999). *La corte citó a seis alcalde locales*. 16 de febrero de 1999. Recuperado a partir de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-855636>
- Elias, N. (1994). "Ensayo teórico sobre las relaciones entre establecidos y marginados". En Elias, N. (Comp.), *La civilización de los padres y otros ensayos*, Bogotá: Editorial Norma.
- Esteva, G. (2000). "El desarrollo". En Viola. V. (Comp.), *Antropología del desarrollo* (68-96). España: Paidós.
- Foucault, M. (1970). *La arqueología del Saber*. México: Siglo XXI.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población (1977-1978)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- García-Peña, R. (3 de abril de 1998). No afloje, alcalde! *El Tiempo*. Recuperado a partir de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-768561>
- Haidar, V. (2005). El descentramiento del Estado en el análisis del poder (político): un diálogo crítico entre la sociología histórica y el enfoque de la gubernamentalidad. *Espacio Abierto*, 14(02):239-264. Asociación Venezolana de Sociología. Recuperado a partir de <http://www.re-dalyc.org/articulo.oa?id=12214203>
- Jiménez-Ocampo, S. (2011). *La administración de los efectos de la Guerra como tecnología de Gobierno: una mirada postliberal al Conflicto Armado en Colombia 1980-2010*. (Tesis Doctoral). Programa de Estudios Políticos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso: Ecuador.
- Ley 140. (1994). *Por la cual se reglamenta la publicidad exterior visual*. Congreso de la República, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=328>
- Ley 388. (1997). *Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Congreso de la República, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>
- Ley 57. (1887). *Por el cual se adopta el Código Civil Colombiano*. Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39535>
- Ley 769. (2002). *Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones*. Congreso de la República, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5557>
- Ley 9. (1989). *Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*. Congreso de la República, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1175>
- Miranda-Hamburger, F. (2000). "El trabajo no es deshonra". En: *El Tiempo*. 12 de enero de 2000. Recuperado a partir de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1290382>
- Navia, J. (1998). "Trabajamos todos o no trabaja nadie". En: *El Tiempo*. 3 de enero de 1998. Recuperado a partir de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-840269>
- Rancière, J. (1996). *El desacuerdo*. Política y filosofía. Argentina: Edición Nueva Visión.
- Rocha, R. y Fabio S. (2006). *Ventas callejeras y espacio público: efectos sobre el comercio de Bogotá*. Bogotá: Universidad de los Andes.

- Sentencia Corte Constitucional 034. (2004). *Sentencia No. T-034/04*. Corte Constitucional, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-034-04.htm>
- Sentencia Corte Constitucional 053. (2008). *Sentencia No. T-053/08*. Corte Constitucional, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/T-053-08.htm>
- Sentencia Corte Constitucional 1098. (2008). *Sentencia No. T-1098/08*. Corte Constitucional, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/T-1098-08.htm>
- Sentencia Corte Constitucional 146. (2004). *Sentencia No. T-146/04*. Corte Constitucional, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-146-04.htm>
- Sentencia Corte Constitucional 150. (1995). *Sentencia No. T-150/95*. Corte Constitucional, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/T-150-95.htm>
- Sentencia Corte Constitucional 183. (2003). *Sentencia No. C-183/03*. Corte Constitucional, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-183-03.htm>
- Sentencia Corte Constitucional 200. (2009). *Sentencia No. T-200/09*. Corte Constitucional, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-200-09.htm>
- Sentencia Corte Constitucional 360. (1999). *Sentencia No. SU-360/99*. Corte Constitucional, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6016>
- Sentencia Corte Constitucional 398. (1997). *Sentencia No T-398/97*. Corte Constitucional, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/T-398-97.htm>
- Sentencia Corte Constitucional 465. (2006). *Sentencia No. T-465/06*. Corte Constitucional, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-465-06.htm>
- Sentencia Corte Constitucional 508. (1992). *Sentencia No. T-508/92*. Corte Constitucional, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-508-92.htm>
- Sentencia Corte Constitucional 521. (2004). *Sentencia No. T-521/04*. Corte Constitucional, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-521-04.htm>
- Sentencia Corte Constitucional 568. (2003). *Sentencia No. C-568/03*. Corte Constitucional, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9773>
- Sentencia Corte Constitucional 572. (1994). *Sentencia No. T-572/94*. Corte Constitucional, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/T-572-94.htm>
- Sentencia Corte Constitucional 601A. (1999). *Sentencia No. SU-601A/99*. Corte Constitucional, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6138>
- Sentencia Corte Constitucional 610. (1992). *Sentencia No. T-610/92*. Corte Constitucional, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-610-92.htm>
- Sentencia Corte Constitucional 729. (2006). *Sentencia No. T-729/06*. Corte Constitucional, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-729-06.htm>
- Sentencia Corte Constitucional 772. (2003). *Sentencia No. T-772/03*. Corte Constitucional, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-772-03.htm>
- Sentencia Corte Constitucional 773. (2007). *Sentencia No. T-773/07*. Corte Constitucional, Colombia. Recuperado a partir de

de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-773-07.htm>

Universidad Nacional de Colombia. (2005). *Ventas callejeras en Bogotá: el caso de la localidad de Teusaquillo* (CD). Bogotá: El Fuego Azul.

Wodak, R. y Van Leeuwen, T. (1999). "Legitimizing Immigration Control: A Discourse-Historical Analysis". En: *Discourse Studies*, 1(83).



Sección:

Ensayos

Essays

Ensaaios



El matrimonio igualitario en México: una aproximación contextual desde las prácticas sociopolíticas hacia las iniciativas de ley

Jorge Alberto Chávez Sánchez. Maestro en Terapia Gestalt del Instituto en Terapia Gestalt Región Occidente e Investigador en formación de la Maestría en Gestión y Desarrollo Social de la Universidad de Guadalajara, Jalisco, México. Correo electrónico: soytodoungalan_1@hotmail.com. <https://orcid.org/0000-0002-2411-5449>

Recibido: Octubre 23, 2017.

Aprobado: Febrero 09, 2018.

Publicado: Marzo 01, 2018.

Acceso abierto: Reconocimiento 4.0
(CC BY 4.0)

http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es_ES



Resumen

La población de la diversidad sexual en el mundo, en México y particularmente en Jalisco ha trascendido a través de la historia desde el anonimato hasta su inserción política en la búsqueda de la equidad, igualdad y la construcción de una sociedad más inclusiva hacia la población LGBT, no obstante, el camino no ha sido en ninguna circunstancia, como veremos más adelante, sencillo ni mucho menos ameno. Este ensayo presenta un esbozo histórico sobre las prácticas sociopolíticas que se han desarrollado desde y para la población sexualmente diversa, así como un acercamiento teórico a la conformación de estas. Presenta también las características de los grupos que han intervenido desde su contextualización en los ámbitos internacional, nacional y particularmente en Guadalajara. De igual forma, se realiza una disertación sobre los alcances del movimiento LGBT en Guadalajara, haciendo énfasis en el tema del matrimonio igualitario y tratando de dimensionar los caminos vislumbra que este sector de la sociedad.

Palabras clave: matrimonio, sexualidad, grupo sexual minoritario, diversidad, derechos civiles, política gubernamental.

Same-sex marriage in Mexico: a contextual approach from sociopolitical practices to the initiatives of law

Abstract

The population of sexual diversity in the world, in Mexico and particularly in Jalisco, has transcended through history from anonymity to its political insertion in the search for equity, equality and the construction of a more inclusive society towards the LGBT population. However, the road has not been under any circumstances, as we will see later, simple or much less enjoyable. This essay presents a historical outline of the sociopolitical practices that have been developed from and for the sexually diverse population, as well as a theoretical approach to the structure of these. It also presents the characteristics of the groups that have intervened since their contextualization in the international, national sphere and particularly in Guadalajara. Similarly, a dissertation on the scope of the LGBT movement in Guadalajara is made, emphasizing the issue of same-sex marriage and trying to size the paths that this sector of society makes out.

Keywords: marriage, sexuality, minority sexual group, diversity, civil rights, government policy.

O casamento igualitário no México: uma abordagem contextual desde as práticas sociopolíticas para as iniciativas de lei

Resumo

A população da diversidade sexual no mundo, no México e em particular em Jalisco conseguiu transcender através da história desde o anonimato até a inserção política na busca da equidade, igualdade e a construção de uma sociedade mais inclusiva para a população LGBT, no obstante, o caminho não tem sido em nenhuma circunstância, como vamos ver mais adiante, simples e bem menos agradável. Este ensaio apresenta um esboço histórico sobre as práticas sociopolíticas que têm-se desenvolvido desde a para a população sexualmente diversa, mesmo como uma aproximação teórica na conformação de estas. Apresenta também as características dos grupos que têm intervindo desde sua contextualização nos âmbitos internacional, nacional e particularmente em Guadalajara. Da mesma forma, realiza-se uma dissertação sobre os alcances do movimento LGBT em Guadalajara, fazendo ênfases no tema do casamento igualitário e tratando de dimensionar os caminhos vislumbra que este setor da sociedade.

Palavras-chave: casamento, sexualidade, grupo sexual minoritário, diversidade, direitos civis, política governamental.

Introducción

El presente ensayo se deriva de una investigación cuyo objetivo fue realizar una disertación sobre las prácticas sociopolíticas de los colectivos de la diversidad sexual en torno al matrimonio igualitario a través de la revisión bibliográfica de artículos publicados en revistas científicas y documentos oficiales bajo un esquema de tres categorías de análisis: a) prácticas sociopolíticas, b) matrimonio igualitario y c) agenciamiento.

El argumento se compone de una serie de temas que esclarecen la discusión, en primer lugar, se presenta un razonamiento sobre la diversidad sexual como conflicto social seguido de una contextualización sobre la homosexualidad y los grupos de la diversidad sexual en México y particularmente en Guadalajara, Jalisco; continúa con la discusión sobre la pugna por el matrimonio igualitario y los alcances de las prácticas sociopolíticas de los colectivos de la diversidad sexual para su logro y cierra con la presentación de las conclusiones de los hallazgos de la indagación.

Los estudios sobre temas de diversidad sexual han sido siempre una necesidad, sin embargo, existen vacíos, no se aborda la problemática del matrimonio igualitario en Guadalajara y la trayectoria de las organizaciones y colectivos LGBT¹ en su agenciamiento por la legalización de las uniones entre personas del mismo sexo, estas prácticas sociopolíticas no sistematizadas son las generadoras de resultados que hoy en día son tangibles y placenteros por la población sexualmente diversa. Por ello, la configuración de este ensayo se genera ante una necesidad

argumentativa sobre esos vacíos de indagación acerca de las prácticas sociopolíticas y el agenciamiento en la trayectoria de estos colectivos por la búsqueda del matrimonio igualitario en Guadalajara.

La diversidad sexual y el conflicto social

La población sexualmente diversa ha adquirido una mayor visibilidad a raíz de fenómenos sociales tales como la liberación sexual. Actualmente, la homosexualidad ya no es un tema tabú como lo era hace tan solo algunas décadas, aunque sigue habiendo casos (afortunadamente cada vez más aislados) acerca de actos discriminatorios hacia homosexuales. Sin embargo, como lo asegura Castañeda (2008), hoy en día es posible proclamarse homosexual y tener éxito en la vida, si bien el surgimiento de las políticas públicas, leyes y derechos que protegen y humanizan a la población sexualmente diversa no siempre han sido garantizados. La homosexualidad y los actos homoeróticos han sido castigados desde siglos por considerarlos antinaturales y aberrantes por las diferentes culturas a través de los tiempos. González (2003, p. 19) comenta que una vez que los cristianos llegaron a Roma para comenzar su labor de divulgación religiosa dictaron su primera moción contra la sodomía promulgada el 16 de diciembre del 342 D.C., en ella se pedía la elaboración de normas para castigarla severamente. Fue hasta el 6 de agosto del 390 D.C., que Valentiniano II, Teodosio y Arcadio promulgaron que “todas las personas que tengan la vergonzosa costumbre de condenar el cuerpo de un hombre a jugar el papel de mujer, a padecer un sexo ajeno (pues parecen no diferenciarse de las mujeres) espíaran su delito en las llamas vengadoras”.

Para el 23 de enero de 1120, menciona González (2003), se decreta en el Concilio de Nablouse²

¹ LGBT son las siglas mediante las cuales se trata de agrupar a todas las identidades nacidas de la política de diversidad sexual. Es decir, una política diversa que aspira a poner a cada una de estas identidades construidas cultural, social y económicamente a través de este concepto. Para fines prácticos se referirá bajo el término LGBT a toda la población que pertenece a la diversidad sexual incluyendo mas no limitando a gays, lesbianas, bisexuales, transexuales, transgéneros, travestis, intersexuales, *queers*, asexuales. Asimismo, se referirá a esta misma población como comunidad diversa y población de la diversidad sexual.

² El consejo de Nablusa era una asamblea de prelados y nobles de la Cruzada del reino de Jerusalén, que se celebró el 16 de enero 1120, en la que se establecieron las primeras leyes escritas del reino.

la pena de muerte por medio de la hoguera a los sodomitas, “la sodomía pues, se hizo un pecado secreto y reservado que solo el Papa o algún obispo podía absolver” (González, 2003, p. 20). De acuerdo con Nicolás (1982), en la Europa de 1871, la Federación Alemana del Norte aprueba la inclusión del artículo 175, el cual considera delito las relaciones sexuales entre hombres, menciona pues que “la sección 175 que afecta a lo que aquí tratamos discurre como sigue: (los apareamientos antinaturales entre personas del sexo masculino.... son perseguibles con pena de prisión pudiéndose igualmente privar de sus derechos civiles a los encausados)” (p. 96). Este párrafo, menciona el autor, “pasó íntegro del código penal prusiano (sección 143) al código Penal Imperial alemán. Y afecta a las relaciones homosexuales entre varones” (Nicolás, 1982, p. 96).

Tras esto, menciona Llorca (1997), en 1897 se funda la primera organización política de homosexuales, a cargo del Dr. Magnus Hirschfeld a través del Comité Científico Humanitario (*Wissenschaftlich-humanitäres Komitee*).

El comité tenía tres fines; informar al pueblo y a las instituciones de que la homosexualidad no es una enfermedad ni un crimen, eliminar el artículo 175 del Código Penal Imperial (el que penaba los actos homosexuales entre varones) y ayudar a los homosexuales en caso de persecución o necesidad. (Llorca, 1997, p. 11)

Hirschfeld, de acuerdo con Llorca, es considerado por esto como el pionero del movimiento de liberación homosexual en Alemania; en años posteriores a la fundación de este comité, otros países capitalistas de Europa, América del norte y Australia también fundan asociaciones homosexuales y surgen elementos representativos del movimiento gay (Nicolás, 1982, pp. 62-66).

En 1969 el activismo gay en Estados Unidos se incrementa con la aparición del Gay Liberation Front, la primera asociación de homosexuales de esa nación, en 1971 los grupos homosexuales organizados se concentran en la conferencia nacional de la Asociación Americana de Psiquiatría (APA, por sus siglas en inglés), tras lo cual en diciembre de 1973 la APA elimina a la homosexualidad de la lista de enfermedades

mentales, específicamente como trastorno de la sección de desviaciones sexuales de la segunda edición del Manual Diagnóstico y Estadístico de Enfermedades Mentales (DSM, por sus siglas en inglés) (Diario Página siete, 2013). De igual forma, el 17 de mayo de 1990 la Asamblea General de la Organización Mundial de la Salud (OMS) excluye a la homosexualidad de la Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y otros Problemas de Salud (SINC, 2010). Ambos hechos son fruto de la lucha y presión constante de los grupos homosexuales organizados y ambos han permitido generar estrategias de inclusión de la población de la diversidad sexual en el mundo. Actualmente, el 17 de mayo se conmemora como el día internacional contra la homofobia.

En los países capitalistas desarrollados es posible encontrar que la función del Estado se enfoca en gran medida en intervenir en las problemáticas sociales para darles solución proporcionando la satisfacción a las demandas a través de las políticas públicas, los protocolos de actuación y sus respectivas leyes. Gran parte de estas necesidades son expresadas por miembros de la sociedad civil a través del activismo. Desde esta perspectiva, aseguran Crozier y Friedberg (1997), las interacciones entre la acción colectiva con el sistema son fundamentales para las reorganizaciones en las estructuras de interacción social, cuyo objetivo debe ser la resolución objetiva de los problemas sociales a través de la mediación colectiva. Esto representa un punto importante para el desarrollo de una sociedad, ya que es a través de la interacción colectiva que las sociedades pueden crecer y completarse. Touraine (1994), por su parte, asegura que los constructores de acción colectiva en sus diferentes modalidades constituyen la solución mediante la redefinición de los problemas y los campos de interacción, los cuales se acondicionan o se organizan de tal suerte que los actores, en la búsqueda de sus intereses específicos, no ponen en peligro los resultados de la empresa colectiva; incluso los mejoran, de aquí la importancia de colectivizar las prácticas sociopolíticas que incumben a todo un sector de la sociedad como lo es la población sexualmente diversa.

No obstante, el activismo de los grupos de la diversidad sexual ha sido sujeto de altibajos políticos a través de los tiempos, América Latina ha sido un punto de cohesión importante para el movimiento de la diversidad sexual en el continente. Sutherland (2009) asegura que “en los años setenta y ochenta en América Latina los crímenes hacia los homosexuales siguen siendo una realidad cotidiana en Brasil, Argentina y el resto de la región [...]. Gran parte de Sudamérica estuvo gobernada por dictaduras militares y surgieron incipientes iniciativas ante la brutal represión” (p. 12), lo que permite reflexionar en las estadísticas de crímenes por odio y homofobia que pueden o no estar documentados en estos y otros países. Por otro lado, y a pesar del surgimiento de organismos y pactos que protegen los derechos de la población sexualmente diversa, aún existen países en el mundo donde se pondera la homofobia. De acuerdo con la 11.^{va} edición del informe de la Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans e Intersexuales (ILGA, por sus siglas en inglés), para junio de 2016 aún existen 73 países clasificados como Estados que criminalizan los actos sexuales entre personas del mismo sexo, y en 45 de estos Estados (24 en África, 13 en Asia, 6 en las Américas y 2 en Oceanía) la ley se aplica del mismo modo tanto a hombres como a mujeres. De igual forma, se explica que existen 121 Estados miembros de las Naciones Unidas en los que no se imponen sanciones legales para la actividad sexual entre personas del mismo sexo de manera privada y consensual (ILGA, 2016, pp. 11-12).

Actualmente, existen 22 Estados en el mundo que reconocen y permiten el matrimonio entre personas del mismo sexo. Los Estados Unidos, finalmente, alcanzaron un fallo de la Corte Suprema en junio de 2015, después de años de litigios a nivel estatal. Este grupo de países incluye a Brasil y a México como Estados que permiten las uniones civiles entre personas del mismo sexo según esta edición de la ILGA, porque en ambos casos, a través de una vía legal u otra, parece posible casarse en la mayoría de las provincias de estos países. El número de Estados que posee algún tipo de reconocimiento de unión civil a

nivel mundial asciende a 24. Colombia y Portugal aprobaron leyes de adopción conjunta en 2015 y 2016 y se cuenta con 26 Estados que hoy en día prevén este derecho y otros 18 Estados de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que permiten la adopción al segundo progenitor del mismo sexo (ILGA, 2016, pp. 56-57). El escenario para el 2017 fue poco menos alentador, puesto que en la 12.^{va} edición del informe aún se contabilizan 72 países que criminalizan la homosexualidad (uno menos que el 2016) y suman ya 124 Estados miembros de las Naciones Unidas donde no se penalizan las relaciones sexuales consensuales entre personas adultas del mismo sexo; sin embargo, siguen siendo 22 los Estados que ya celebran matrimonios entre personas del mismo sexo. El que existan países donde aún se criminalice la homosexualidad y las relaciones legales no estén permitidas es un punto de análisis trascendente que puede ser una vertiente para el desarrollo de nuevos movimientos sociales que permitan las modificaciones de los estatutos legales para la permisión del matrimonio entre personas del mismo sexo.

Sobre México y su historia con la homosexualidad

Pese a los diversos medios de control social, la homosexualidad en México sale de su anonimato como problemática moral y política a partir del famoso acontecimiento sucedido en la capital del país llamado el “baile y redada de los 41”, durante el Porfiriato. Lo más significativo de la Redada de los 41 es, según comenta Monsiváis:

[...] reiteradamente el hecho mismo de la detención arbitraria y sin asideros legales de un grupo que se divierten una noche de sábado. Se alegó que los 41 “carecían de permiso” para efectuar la fiesta. En las crónicas de época jamás se menciona la exigencia de permisos o notificaciones previas de reuniones. (Monsiváis, 2001, pp. 6-7)

Diez (2011) menciona que los primeros intentos de la población LGBT por incurrir en el ámbito político se dieron en la década de los

ochenta, cuando el movimiento mexicano creció en visibilidad y fuerza con actividades públicas que incentivaron a homosexuales mexicanos a organizarse, nutriendo así el movimiento ya existente y dotándolo de mayor visibilidad. Más allá de su visibilidad y vitalidad, y poco tiempo después de su emergencia, el movimiento de los grupos de la diversidad sexual mexicano durante esta etapa se caracterizó por la articulación y presentación de demandas sociales dentro del sistema político. Para sintetizar el contexto sociopolítico que ha tenido lugar en México, se retoma el recuento que Peralta (2006) hace de los últimos 40 años sobre los avances en este ámbito.

En 1971 el movimiento gay mexicano nació con la creación, en la izquierda de un estado de conciencia hacia los derechos de las minorías pocas veces contemplado. Un movimiento disperso y anárquico que sin embargo, ha contado con figuras que le han dado a la causa una coherencia política, lo que ha permitido penetrar en algunos partidos. El 15 de agosto de este año nace el Frente de liberación Homosexual de México (FLHM) para luchar por sus derechos. En 1976 nace el Frente Homosexual de Acción Revolucionaria (FHAR) mismo que se disuelve en 1977. En 1979 El partido Comunista Mexicano postulaba en su declaración de principios que nadie debería ser sujeto de discriminación, marginación o subordinación por razones de raza, sexo, religión u opción sexual. En 1982 el Partido Revolucionario de los Trabajadores inició una campaña a favor de los derechos de los gay. En 1985 se funda "Cálamo, Espacio y Alternativas Comunitarias AC" que tiene como objetivo el apoyo jurídico, el desarrollo personal y eventos culturales para personas homosexuales. En 1987 se crea la Fundación Mexicana para la Lucha contra el Sida AC. En el año 2000 se fundó el Foro de Hombres Gay en un intento de defender lo logrado hasta el momento ante el cambio del gobierno por uno panista. (Diez, 2011, pp. 164-171)

Por su parte, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred, 2011) emitió el informe de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, que entre sus resultados

más sobresalientes están que una de cada dos personas lesbianas, homosexuales o bisexuales considera que el principal problema que enfrenta es la discriminación, seguida de la falta de aceptación y las críticas y burlas; de igual forma, los entrevistados perciben más intolerancia de la policía y la gente de su iglesia o congregación, en contraste con la que perciben de su familia, sus amigos y los servicios de salud.

Esto tiene implicaciones que incumben al Estado en las acciones de protección de este sector de la sociedad. Flores (2007, p. 89) asegura que es obligación del Estado la atención y la responsabilidad para con toda la ciudadanía, incluyendo la población de la diversidad sexual, y realiza un llamado al Estado para que realice labores directas para que el grupo de las minorías sexuales deje de ser vulnerado a través de acciones encaminadas a la realización de campañas contra la discriminación y la instrumentación de programas de política pública focalizados en atender la problemática de la población de la diversidad sexual, y argumenta que para que exista una democracia realmente consolidada es necesario que haya respeto por la diversidad. Por tanto, el Estado debe abrir los espacios para el debate público y guiarlo en términos de respeto y equidad. No obstante, el panorama de la población sexualmente diversa en México y particularmente en Guadalajara, Jalisco no es del todo alentador, como se verá más adelante, son palpables las acciones de agenciamiento por parte de los colectivos de la diversidad sexual en la búsqueda y legalización del matrimonio igualitario y el desarrollo de las capacidades que estos colectivos han tenido que apropiarse en el recorrido de esta labor.

Guadalajara, Jalisco y las prácticas de los colectivos de la diversidad sexual

Para Guadalajara, la población de la diversidad sexual ha tenido avances importantes en la defensa de los derechos y la aplicación de políticas públicas y sociales que los protejan y benefician. Invariablemente el movimiento de

los grupos de la diversidad sexual en México y particularmente en Guadalajara, Jalisco, han tenido sus aciertos y desaciertos, no obstante, es de reconocer que la lucha por hacerse respetar y disminuir la discriminación han tenido repercusiones muy importantes, al punto de poder contar con colectivos y asociaciones civiles que promueven la defensa de derechos humanos no solo entre la sociedad mexicana y tapatá, sino también en un nivel político y cultural. A este respecto, Díaz (2008) comenta que si bien Guadalajara ha sido una ciudad principalmente conservadora y, vale decir, homofóbica en todo el país, también “es una ciudad de diversidad sexual con una reputación internacional, cuenta con una notoria y elevada cantidad de hombres homosexuales y de sitios de encuentro para gays” (p. 46).

Una de las primeras acciones que el movimiento de la población de la diversidad sexual tuvo en Guadalajara fue la creación de la primera organización homosexual llamada Grupo Orgullo Homosexual y Liberación (GOHL) en 1981:

el movimiento logró impactar en la política y el Partido Revolucionario de los Trabajadores [PRT] designó a dos activistas homosexuales como candidatos de Diputados para 1982, lo cual dio visibilidad al movimiento; acabaron con un acuerdo tácito de no atacar a los homosexuales a cambio de que permanecieran en el clóset. (Díaz, 2008, pp. 46-47)

Durante la década de los ochenta los movimientos lésbico-gays en México y en especial en Guadalajara tuvieron impacto a nivel social y político. Después de 1982, según menciona Díaz, los esfuerzos se encaminaron a dar marcha atrás a la política homofóbica que el gobierno estableció reabriendo los bares gay que ese mismo año habían clausurado y disminuyendo el índice de hostigamiento a los homosexuales en plazas públicas (Díaz, 2008, p. 47). No obstante, esta incursión política no fue duradera, de acuerdo con Marcial y Vizcarra (2010), “para el año de 1984 la organización del movimiento, tanto a nivel interno como en el de su vinculación con otros movimientos sociales, sufre escisiones que lo llevan a buscar una recomposición para

evitar su desintegración” (p. 71); estas escisiones pueden deberse, como dice Díaz, a la campaña moralista dirigida en 1989 por Gabriel Covarrubias Ibarra, elegido como presidente municipal contra quienes podrían amenazar la visión de la derecha, la Iglesia católica, el Partido Acción Nacional (PAN) y los empresarios:

cientos de homosexuales que transitaban por la calle, travestis y trabajadores del sexo comercial fueron su primer blanco, fueron arrestados en continuas redadas callejeras. Grupo de Orgullo Homosexual de Liberación [GOHL] fue obligado a cerrar su centro de atención y documentación después de amenazas. (Díaz, 2008, p. 47)

Actualmente la opresión y el hostigamiento dirigidos hacia la población de la diversidad sexual no es tan evidente, el conflicto ahora surge en gran medida al impacto que ejercen entidades como la Iglesia católica y asociaciones civiles que se manifiestan en contra del matrimonio igualitario sobre la laicidad en el Estado. Un ejemplo de ello se produjo en el mes de febrero de 2016, cuando la organización Jalisco es Uno por los Niños “reunió a cerca de seis mil personas en la Plaza Liberación buscando con esto echar abajo la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que permite en Jalisco los matrimonios entre personas del mismo sexo” (Hernández y Carrera, 2016), lo cual genera un cuestionamiento sobre la influencia de estas entidades en las decisiones del Estado en la materia que nos ocupa.

La pugna por el matrimonio igualitario

Las prácticas sociopolíticas son entendidas como aquellas que “mediante acuerdos o imposiciones están destinadas a establecer formas de cooperación o distancia social, tanto en el seno de la reproducción de los agentes sociales [hombres y mujeres] como en el de las condiciones materiales de la vida social” (Castro, 1996, p. 40). Como se ha visto, estas acciones se han hecho presentes en la historia de las organizaciones y colectivos de la diversidad sexual en Guadalajara, Jalisco, en la búsqueda de la inclusión y goce de derechos individuales

y colectivos de la población sexualmente diversa primordialmente en la búsqueda de la legalización de las uniones entre personas del mismo sexo.

El matrimonio igualitario es entendido por Márquez (2013) como la relación socialmente reconocida entre personas del mismo género, en el cual se acepta jurídicamente la relación y convivencia homosexual y la necesidad de legislar sobre este tema surge como respuesta a las demandas de la población sexualmente diversa ante la inexistencia de la posibilidad jurídica de efectuar uniones legales, por lo que el tema comienza a hacerse presente desde los acuerdos en materia de derechos humanos, sexuales y reproductivos imputados en los diferentes documentos, entre ellos se encuentran los Principios de Yogyakarta (2007), que mencionan en el principio número 24 que:

Toda persona tiene el derecho a formar una familia, con independencia de su orientación sexual o identidad de género. Existen diversas configuraciones de familias. Ninguna familia puede ser sometida a discriminación basada en la orientación sexual o identidad de género de cualquiera de sus integrantes. (p. 29)

Estas especificaciones obligan a México como Estado adscrito a generar medidas legislativas para asegurar que las parejas formadas por personas del mismo sexo tengan las mismas condiciones que las parejas formadas por personas heterosexuales en materia de matrimonios. De igual forma, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948) resume en cuatro de sus artículos que toda persona tiene derechos, estos son iguales en todas las personas y uno de ellos es el derecho a contraer libremente matrimonio con quien se desee:

Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros. Artículo 2. 1). Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social,

posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Artículo 7. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación. Artículo 16. 1). Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia; y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio. (ONU, 1948)

Esto se refuerza con lo estipulado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y en la Declaración Americana de los Derechos del Hombre (1948). En el primero se especifica en su artículo tercero que “los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto” y en su artículo 26 que:

[...] la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Por su parte, la declaración americana sostiene en su artículo sexto que existe el derecho a la constitución y a la protección de la familia, esto sin distinción de raza, sexo, idioma, credo o ninguna otra, lo que coloca al matrimonio igualitario como un argumento que se puede defender desde estos pactos.

En México, por su parte, durante el 2010 se declara la inconstitucionalidad al Código Civil del Distrito Federal, lo que permitió expandir el derecho a contraer matrimonio a las parejas homosexuales, siendo este el primer movimiento para la legalización paulatina de los matrimonios igualitarios. De igual forma, en 2016 el Congreso del Estado de Jalisco recibió la invalidación por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Na-

ción (SCJN) de los artículos 260, 258 y 260 bis del Código Civil del Estado de Jalisco argumentando que son inconstitucionales, ya que aluden que las uniones matrimoniales son solo entre un hombre y una mujer. Si bien es cierto que esta iniciativa de modificación al Código Civil de Jalisco es una respuesta a la necesidad del grupo social, también es cierto que no es una necesidad de toda la población y que tampoco ha sido un hecho aislado que se logre con una inmediatez transcendental. Esta iniciativa es el resultado de una serie de disputas y diálogos entre los sectores interesados de la población y el Estado en los últimos años y también ha sido el parteaguas para que los sectores conservadores de la sociedad manifiesten su inconformidad arguyendo la contra natura de la modificación legal.

Pero ¿por qué pensar en las leyes inclusivas y políticas públicas para la comunidad LGBT? Porque tanto estas leyes como las políticas públicas —entre su entramado de soluciones a las necesidades— ni son siempre tan públicas, ni responden a las necesidades de las personas a quienes están supuestamente dirigidas. No obstante, y tras vislumbrar la contienda política de los colectivos de la diversidad sexual, la sociedad conservadora y el propio Estado en la búsqueda del consenso por el disfrute de los derechos y las garantías individuales, se puede cuestionar ¿por qué defender que los hombres y las mujeres, sea cual sea su orientación sexual, puedan contraer matrimonio con alguien de su mismo sexo? Pues porque, como lo asegura Nussbaum (2012, p. 38), “los elementos más importantes de la calidad de vida de las personas son plurales y cualitativamente distintos: la salud, la integridad física, la educación y otros aspectos de las vidas individuales”, los cuales no pueden ser reducidos a una métrica única sin distorsiones.

Para esta autora, el generar políticas supone atender a diversos factores que afectan a la calidad de vida de una persona, con lo que podemos inferir que el desarrollo de políticas de inclusión como la ley de matrimonios igualitarios implica focalizar acciones que permiten mejorar la calidad de vida de los integrantes de la población de la diversidad sexual, con lo cual existe una aproximación a la

teoría de justicia social que propone Nussbaum a través de su enfoque de capacidades. Desde esta perspectiva, el activismo político de los colectivos LGBT se ha empeñado en que las parejas del mismo sexo vivan una relación legal sin que exista el miedo a la represión social. Que exista la posibilidad de que cualquier persona pueda generar vínculos legales con alguien de su mismo sexo, no solo permite la opción de quien quiere elegir hacerlo de acuerdo con su capacidad de amar, sino también permite generar las condiciones para preservar (si no es que desarrollar) una justicia social, basada en la equidad y la igualdad de oportunidades. Delgado-Gal (2009) aborda el tema desde un punto de vista libertario³ y cita a Vargas Llosa diciendo que este ha declarado que los liberales consecuentes deberían apoyar la legalización del matrimonio homosexual “porque la libertad solo es restringible en aquellos casos en que su ejercicio lesiona los derechos de un tercero. El matrimonio entre personas del mismo sexo no lesiona los derechos de terceros” (Delgado-Gal, 2009, p. 93). Este argumento no afirma que el homosexual será más feliz si puede casarse con alguna persona del mismo sexo, lo que sí afirma es que:

Negarle dicha oportunidad entrañaría contraer arbitrariamente su radio de acción. [...] Fulano —sin acepción de sexo— debería ser libre de casarse con Mengano —de nuevo, sin acepción de sexo— por lo mismo que lo es para usar chistera o irse de vacaciones a Marbella. (Delgado Gal, 2009, p. 93)

Forzarle la libertad, dice Delgado-Gal, supondría una violencia gratuita y en tanto que tal, intolerable.

La pugna por el matrimonio entre personas del mismo sexo no ha sido una tarea ni sencilla ni amena. Heaphy, Smart y Einarsdottir (2013, p. 2) aseguran que el matrimonio, como una institución central a través de la cual se consagraron

³ De acuerdo con Delgado-Gal, el derecho a la libertad aparece en la declaración de los derechos de Virginia de 1976 y especifica que, desde el punto de vista del libertarismo ortodoxo, se será libre de ejecutar la acción X, mientras X no viole un derecho.

las normas y el estatus privilegiado de la heterosexualidad, se ha vuelto más abierto:

El matrimonio entre personas del mismo sexo es una expresión de esto, ya que señala un desapego de las exigencias de la diferencia sexual y de género. Mientras que algunos comentaristas celebran este desarrollo como indicativo del momento de la ciudadanía y la igualdad sexual (o lesbiana y gay), otros la han vinculado a la modernización, innovación y renovación del matrimonio a lo largo de líneas de género más democráticas e igualitarias. (Heaphy et al., 2013, p. 2)

Además, afirman que esto no se ha desarrollado, por supuesto, fuera de la criticidad de quienes apelan al orden natural y fundan sus argumentos en el heteropatriarcado. Y es que el dualismo existente entre el Estado y la sociedad se genera en gran medida a través de las relaciones de experiencia. Como menciona Castells (1999), estas relaciones giran en torno a la crisis del patriarcado, en las raíces de una profunda redefinición de la familia, las relaciones de género, la sexualidad y, por consiguiente, la personalidad.

Tanto por razones estructurales como por razones de los movimientos sociales, la autoridad patriarcal es puesta en tela de juicio [...] El futuro de la familia es incierto, pero el futuro del patriarcado, no. [...] la familia patriarcal sufre una crisis profunda, mientras que los nuevos embriones de familias igualitarias aún siguen luchando contra el viejo mundo de intereses, prejuicios y temores. (p. 418)

Phy-Olsen (citado en Allene, 2006) agrega a esto que el futuro del matrimonio entre personas del mismo sexo es incierto, incluso asegura que el futuro del matrimonio heteronormado, tal como se conoce, parece más precario. Este autor comenta que:

Una clara preocupación tanto de los defensores como de los oponentes de las uniones del mismo sexo es el futuro del matrimonio de cualquier tipo. Si puede probarse que el matrimonio entre personas del mismo sexo fortalecerá más que debilitar la institución entonces

el argumento de los oponentes sería decisivamente débil. (p. 179)

Esto para Miller genera una pregunta sumamente interesante, pues se cuestiona si el matrimonio gay es contra natura, y argumenta su discurso mencionando que:

Hace tiempo que hemos dejado de ser engañados por la naturaleza. El abc de la filosofía moderna, es que la naturaleza del hombre es desnaturalizarse, él y su mundo. Ahora potencializado por la ciencia, esta lógica de desnaturalización renovará cada vez más la vida en sociedad, la familia y la propia especie. (2013, p. 48)

Este argumento sobre la desnaturalización del hombre definitivamente implica una línea de argumentación crítica para aquellos que, además de ser opositores, influyen en la toma de decisiones para aprobar leyes en favor del matrimonio entre personas del mismo sexo. Esta escisión de opiniones en torno al matrimonio igualitario no solo impacta en el tema de políticas públicas y derechos humanos, sino en la generación de acciones que minimicen la discriminación, entre otras, por sexo y orientación sexual. Que exista la posibilidad de que dos personas independientemente de su condición de sexo genérica u orientación sexual puedan contraer matrimonio legalmente no debería ser en ninguna circunstancia un tema para discutir, no obstante, pareciera que el Estado en Guadalajara se rehúsa a responsabilizarse al no tomar una medida que procure este derecho a toda la población.

El matrimonio igualitario en México

Los avances en materia de legislación para la población de la diversidad sexual en el tema del matrimonio igualitario en México se han dado en gran medida por la iniciativa de las organizaciones de la sociedad civil, cuya movilización en Ciudad de México, como comenta Márquez (2013, p. 92), “reveló la necesidad de legislar en materia del reconocimiento de las parejas del mismo género o también conocido como matrimonio igualitario, que dicha unión fuera considerada como un compromiso formal con responsabilidades y derechos”. Estos alcances

realzan la importancia de la participación de los colectivos de la diversidad sexual en temas de desarrollo social al impactar en la agenda pública. Pero ¿qué sucede con el aspecto del matrimonio igualitario? En el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estipula que:

Todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección [...] Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. (1917, p. 1)

Agrega que es también responsabilidad del Estado la investigación y sanción a la violación de cualquiera de los derechos de sus ciudadanos. Por tanto, el matrimonio igualitario es un derecho al que deben tener acceso las personas que pertenecen a la diversidad sexual para las cuales existe además resguardo en temas de políticas sociales y públicas que el Estado debe garantizar, aunque lamentablemente no siempre es un hecho dado. Los primeros resultados del activismo en busca del matrimonio igualitario en México se dieron con la Ley de Sociedades de Convivencia para el Distrito Federal, cuya legislación presuntamente estaba destinada a equiparar las relaciones homosexuales al matrimonio donde el acceso anteriormente estaba reservado para parejas heterosexuales. Esta ley, que entró en vigor el 17 de marzo de 2007, en su Capítulo 1 artículo 2 establece que:

La Sociedad de Convivencia es un acto jurídico bilateral que se constituye, cuando dos personas físicas de diferente o del mismo sexo, mayores de edad y con capacidad jurídica plena, establecen un hogar común, con voluntad de permanencia y de ayuda mutua. (2007, p. 3)

La inconformidad de los colectivos de la diversidad sexual y la presión que comenzaron a ejercer dan lugar a que en 2009 se declare la inconstitucionalidad al Código Civil del Distrito Federal, por lo que el 21 de diciembre de ese

mismo año la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprueba la modificación en el concepto de matrimonio en el Código Civil, hecho que permitió expandir el derecho a contraer matrimonio a las parejas homosexuales, siendo este el primer movimiento para la legalización paulatina de los matrimonios igualitarios (Espinosa, 2010, p. 2).

Bajo este tenor, el actual presidente de México, Peña Nieto (2016), presenta ante la mesa directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la iniciativa para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones del Código Civil Federal que permitiría contraer matrimonio en igualdad de condiciones que las personas heterosexuales a cualquier ciudadano sin importar su orientación sexual. Esta iniciativa plantea además la capacidad de adopción por parte de parejas homosexuales y propone entre sus objetivos estrategias para disminuir y erradicar la discriminación a la población LGBT y garantizar la identidad de género, pero ¿qué sucede cuando sus acciones están condicionadas por las políticas del Estado? Que existan parejas homoparentales es una realidad innegable ante la sociedad y el Estado; no obstante, la oportunidad de legalizar estas situaciones es cada vez más lejana, ya que el pasado 9 de noviembre de 2016 la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de diputados rechazó el matrimonio igualitario con 19 votos en contra (Rosas y Alemán, 2016). De acuerdo con el Boletín 2517, difundido por el área de comunicación social de la Cámara de Diputados (2016):

La Comisión de Puntos Constitucionales votó en contra el dictamen que proponía incorporar, en el primer párrafo del artículo 4º de la Carta Magna, la posibilidad de que cualquier persona pueda contraer matrimonio sin importar la orientación sexual, atendiendo el reconocimiento de la dignidad humana.

A nivel estatal y particularmente en Guadalajara, de acuerdo con Vizcarra (2010), es en el 2010, durante la catorceava edición de la marcha de la diversidad sexual, donde se incluye entre sus principales demandas “el apoyo a una iniciativa de ley que se prepara en el Congreso local en que se reconozca algún tipo de figura legal para las

relaciones de pareja entre personas del mismo sexo” (p. 214). Es de esta forma que con apoyo de las organizaciones que trabajan para la diversidad sexual 10 diputados integrantes de la LX Legislatura, encabezados por Velázquez, González y Lizaola, presentaron en abril la iniciativa de Ley de Libre Convivencia para el estado de Jalisco (2013) ante el Congreso de este estado, siendo dicha acción la antesala para la presentación de la iniciativa de Ley que reforma los artículos del Código Civil del estado de Jalisco, la cual implica el impedimento a parejas conformadas por personas del mismo sexo a contraer matrimonio. La Ley de Libre Convivencia reformó los artículos 23 y 30 y adicionó un capítulo a la ley del Registro Civil del Estado de Jalisco (Velázquez et al., 2013). Esta ley fue aprobada el 31 de octubre de 2013 y entró en vigor el 1° de enero de 2014.

En Jalisco la coordinadora de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática (PRD) Mónica Almeida López presentó en el pleno del Congreso del Estado la iniciativa de ley que reforma los diversos artículos del Código Civil del estado de Jalisco, la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco y la Ley de Pensiones del Estado de Jalisco en relación con el matrimonio igualitario y la protección de los derechos humanos (Almeida, 2016). Esta iniciativa contempla, entre otras cosas, la modificación de los artículos 258, 260, 267 bis, 281, 298, 378, 382, 404 y 425 del Código Civil del Estado de Jalisco, los cuales conciernen a la definición del matrimonio y sus disposiciones a fin de cambiar la especificidad “el marido y/o la mujer” o “el hombre y la mujer” por “los contrayentes”, “las personas interesadas” “los cónyuges”, etc., eliminando de esta manera la restricción que implica afirmar que el matrimonio es entre un hombre y una mujer (Almeida, 2016, pp. 13-17). Aunque es claro que presentar esta iniciativa de ley es un alcance importante en el debate e incursión política de la población sexualmente diversa, el logro del objetivo aún es lejano, pues en el Congreso del Estado de Jalisco esta iniciativa aún no está en la agenda para ser votada por la Cámara de Diputados, lo que genera la controversia sobre las causas de esta inaccesibilidad a su aprobación.

Las trayectorias políticas de las organizaciones y colectivos de la diversidad sexual son evidenciadas en sus prácticas sociopolíticas y estas resultan fundamentales para el alcance de objetivos que los beneficien. La posibilidad de que dos personas del mismo sexo puedan contraer matrimonio en Guadalajara, Jalisco, es el resultado de estas prácticas sociopolíticas y el agenciamiento que estos colectivos han adquirido en la búsqueda de la equidad e igualdad de condiciones en el tema de las uniones entre personas del mismo sexo. Sin embargo, el que no exista la modificación en el Código Civil del estado de Jalisco pone de manifiesto que existe todavía un camino por recorrer y que habrá que sistematizar una vez que se alcancen los logros visualizados.

Conclusiones

La población de la diversidad sexual debe enfrentarse a una serie de circunstancias que van más allá de su visibilidad. Las acciones necesarias deben estar encaminadas a instrumentar prácticas sociopolíticas contra la discriminación y la implementación de programas de política pública focalizados en atender la problemática de la población LGBT, y el argumento necesario para que exista una democracia realmente consolidada debe ir enfocado al respeto por la diversidad. Por tanto, el Estado debe abrir los espacios para el debate público y guiarlo en términos de respeto y equidad.

El agenciamiento de los colectivos de la diversidad sexual, entendido en términos de empoderamiento y exigencia de equidad e igualdad de condiciones para las parejas del mismo sexo, ha dado lugar a algunos avances en el Estado mexicano y paulatinamente en Guadalajara, sin embargo, cabe mencionar que estos avances han ido a cuentagotas conforme las exigencias de los colectivos.

Los derechos humanos y el desarrollo humano de los integrantes de la comunidad sexualmente diversa ya no es un asunto de una parcialidad, ahora esto incumbe a los sectores de la sociedad y el Estado en configuración al resguardo de la integridad individual y colectiva. Por poner un

ejemplo, hoy en día se vive uno de los momentos más críticos en materia de violación de derechos humanos de esta población, donde la comunidad conservadora del país ha decidido manifestarse para revertir la promulgación realizada el pasado 26 de enero de 2016 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en donde se invalidaron los artículos 260, 258 y 260 bis del Código Civil del estado de Jalisco; sin embargo, es conveniente aclarar que la manifestación como tal no es una violación a los derechos humanos de la población LGBT, sino el impacto que esta ha tenido en la inexistente respuesta a la resolución de esta modificación al Código Civil.

Por todo lo anterior, cabe aclarar que hablar de la población LGBT y de los crímenes de odio por homofobia tanto de la sociedad como de parte de los gobiernos que aún la condenan y castigan es hablar del largo camino que aún se tiene que recorrer en el ámbito de equidad e igualdad social. Es necesario impulsar iniciativas a nivel educativo, cultural, de seguridad y de equidad que impulsen un Estado de derecho, son necesarias políticas públicas y sociales adecuadas y que impacten en las dimensiones de bienestar.

Tal vez el asunto de los derechos humanos vaya más allá de la concientización y del respeto de las garantías individuales, y se trate de un asunto de educación en varios ámbitos, desde la educación sexual, los estudios de género y la integración además de la inclusión de las minorías. Sin embargo, vale la pena cuestionarse si estamos cada vez más cerca de un Estado de bienestar encaminado al desarrollo social cuando aún existen políticas públicas insuficientes que amparen a la población de la diversidad sexual, o si, por el contrario, nos hemos encontrado con un estancamiento en asuntos como la integración, la no discriminación y la protección jurídica y penal ante situaciones que transgredan la dignidad y los derechos de la comunidad diversa, porque de ser lo contrario valdría la pena volcar esfuerzos para alcanzar esa no tan utópica meta llamada “desarrollo social”.

El matrimonio igualitario es una realidad innegable además de una necesidad social, negar el disfrute de este derecho a la población de la

diversidad sexual es atentar en su contra en términos de derechos humanos y en cuanto a la expansión de sus capacidades. La política pública debe fomentar las libertades sustantivas, y en general puede funcionar a través de la promoción de estas diversas pero interrelacionadas libertades.

Es obligación del Estado generar las políticas necesarias para lograr el respeto por la dignidad humana y es nuestro deber demandar un contexto de justicia social sin discriminación y que reduzca los índices de desigualdad social que puedan derivarse de situaciones específicas como la orientación sexual y que se reflejan en la no aprobación de la iniciativa de ley de matrimonio igualitario, por ello, las prácticas sociopolíticas deben reflejar la acción colectiva en la búsqueda de objetivos que propicien el bienestar común de las poblaciones sexualmente diversas, la sociedad y el Estado.

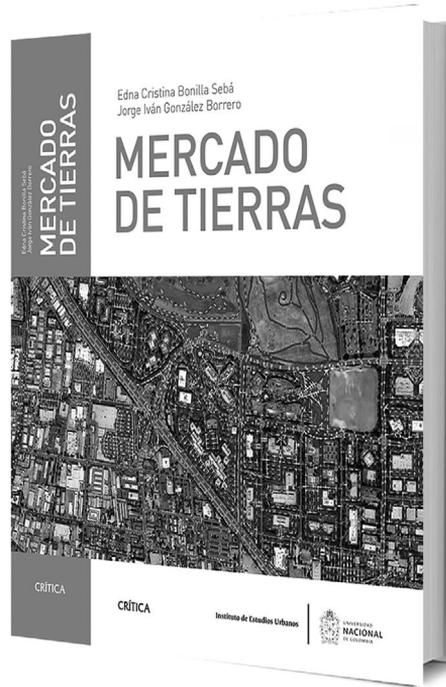
Referencias

- Allene, P.-O. (2006). *Same-sex marriage. Historical guides to controversial issues in America*. United States of America: Greenwood Publishing Group, Inc.
- Almeida, M. (2016). *Iniciativa de ley que reforma los diversos artículos del Código Civil del Estado de Jalisco, la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco y la ley de Pensiones del Estado de Jalisco en relación al matrimonio igualitario y la protección de los derechos*. Guadalajara: Congreso del Estado de Jalisco.
- Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans (ILGA) (2016). *Homofobia de Estado 2016: Un estudio mundial jurídico sobre la criminalización, la criminalización, la protección y el reconocimiento del amor entre personas del mismo sexo*. Ginebra: ILGA.
- Cámara de Diputados. (09 de 11 de 2016). *Comisión vota en contra dictamen que proponía matrimonio igualitario*. Recuperado el 01 de diciembre 2016, de <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2016/Noviembre/09/2517-Comision-vota-en-contra-dictamen-que-proponia-matrimonio-igualitario>

- Castañeda, M. (2008). *La experiencia homosexual*. México: Paidós.
- Castells, M. (1999). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Vol. III. Fin del Milenio. México: Siglo XXI Editores.
- Castro, P., Chapman, R., Gili Suriñach, S., Lull, V., Mico Pérez, R., Rihuete, C., y Sana-huja, M. (1996). Teoría de las prácticas sociales. *Complutum Extra*, 6(III), 40.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred). (2011). *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010*. México D.F.: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). México, D.F.: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1997). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México D.F.: Patria SA de CV.
- Delgado-Gal, A. (2009). *El hombre endiosado*. Madrid: Trotta.
- Diario Página siete. (26 de 12 de 2013). *La homosexualidad dejó de ser enfermedad hace 40 años*. Recuperado el 19 de marzo 2017, de <http://www.paginasiete.bo/miradas/2013/12/26/homosexualidad-dejo-enfermedad-hace-anos-9592.html>
- Díaz, A. (2008). *Hombres, conciencia y encuentros: Modelo psicoeducativo para la salud integral de hombres gays y hombres que tienen sexo con hombres [HSH]*. Guadalajara, Jalisco: Centro de la Diversidad y Derechos Sexuales A.C.
- Diez, J. (Mayo-agosto de 2011). *La trayectoria política del movimiento Lésbico-Gay en México*. (Colegio de México). Recuperado el 10 de 11 de 2016, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59823584010>
- Espinosa, D. L. (2010). El matrimonio homosexual en México. *Revista Jurídica de la región de Murcia* (44), 1-23. Recuperado el 10 de octubre de 2016, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4473584>
- Flores, J. I. (2007). *La Diversidad sexual y los retos de igualdad e inclusión* (Vol. Colección Estudios No. 5). México D.F.: Conapred.
- González, C. O. (2003). *Travestidos al desnudo: homosexualidad, identidades y luchas territoriales en Colima*. México: Ciesas/ Miguel Ángel Porrúa.
- Heaphy, B., Smart, C. y Einarsdottir, A. (2013). *Same-sex marriage. New generations, new relationships*. England: Palgrave Macmillan.
- Hernández, S. y Carrera, A. (20 de 02 de 2016). *Familia de papá y mamá, exigen en Plaza Liberación; rechazan matrimonio igualitario*. Recuperado el 24 de diciembre de 2016, de <http://www.proyectodiez.mx/familia-de-papa-y-mama-exigen-en-plaza-liberacion>
- Ley de Libre Convivencia para el Estado de Jalisco. (2013). Guadalajara, Jalisco: Congreso del Estado de Jalisco.
- Ley de Sociedades de Convivencia para el Distrito Federal. (2007). Distrito Federal. Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Llorca, Á. (1997). *Magnus Hirschfeld y su aportación a la ciencia sexológica*. Revista española de sexología. Instituto de sexología de Madrid (81-82).
- Marcial, R. y Vizcarra, M. (2010). "Por ser raritos": Presencia homosexual en Guadalajara durante el siglo xx. En C. Gutiérrez Zúñiga y R. Marcial Vázquez, *Discursos hegemónicos e identidades invisibles en el Jalisco posrevolucionario* (Vol. III). Guadalajara, Jalisco, Zapopan, México: El Colegio de Jalisco.
- Márquez, E. (2013). *Los matrimonios entre personas del mismo sexo en el D.F. crónica de un debate histórico*. México D.F.: UNAM.
- Miller, J.-A. (2013). *El matrimonio y los psicoanalistas*. Buenos Aires, Argentina: Grama Ediciones.
- Monsiváis, C. (8 de noviembre de 2001). *Los cuarenta y uno: a cien años de la redada*. *Letra S*(64), 6-7.
- Nicolás, J. (1982). *La cuestión homosexual*. Barcelona: Fontamara.
- Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades*. España: Paidós.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Nueva York: Asamblea Gene-

- ral de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (1966). Nueva York: Organización de las Naciones Unidas (ONU)
- Peña Nieto, E. (17 de mayo de 2016). *Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Civil Federal e Iniciativa para reformar el artículo 4o. de la Constitución*. Recuperado el 20 de diciembre 2016, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/92616/Sharp_reforma_cjef.gob.mx_20160517_164352.compressed.pdf
- Peralta, B. (2006). *Los nombres del arco iris*. México: Conaculta.
- Principios de Yogyakarta. (2007). *Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos*. Yogyakarta, Indonesia: Comisión Internacional de Juristas y el Servicio Internacional para los Derechos Humanos.
- Rosas, T. y Alemán, V. (9 de noviembre de 2016). *En San Lázaro desechan matrimonios igualitarios*. Recuperado el 20 de 12 de 2016, de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/11/09/1127285>
- Servicio de información y Noticias Científicas (SINC). (17 de 05 de 2010). 17 de mayo de 1990: La Asamblea General de la OMS elimina la homosexualidad de su lista de enfermedades psiquiátricas. Recuperado el 18 de marzo de 2017, de <http://www.agenciasinc.es/Multimedia/Ilustraciones/17-de-mayo-1990-La-Asamblea-General-de-la-OMS-elimina-la-homosexualidad-de-su-lista-de-enfermedades-psiquiatricas>
- Sutherland, J. (2009). *Nación marica: prácticas culturales y crítica activista*. Chile: Ripio Ediciones.
- Touraine, A. (1994). *Crítica de la modernidad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Velázquez, E., Fausto, C., Rodríguez, R., Trinidad, J., Hernández, M., Loya, F. y Palos, J. J. (Abril de 2013). *Iniciativa de ley que expide la Ley de Libre Convivencia para el Estado de Jalisco y reforma los artículos 23 y 30 y adiciona un capítulo a la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco*. Recuperado el 16 de 12 de 2016, de <https://bancodeiniciativas.mx/sites/default/files/convivencia.pdf>
- Vizcarra, M. (2010). *Crónica de una muerte anunciada: el dominio y la caída de la heteronormatividad. El caso de Guadalajara contemporánea a través de las prácticas homoeróticas de jóvenes tapatíos*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.

Novedad editorial



Aproximaciones al mercado de tierras en Colombia

Edna Cristina Bonilla Sebá, Jorge Iván González Borrero

Autores

Es particularmente pertinente contribuir al debate y análisis sobre el mercado de tierras en Colombia, de cara a la inminente discusión de las políticas públicas sobre desarrollo rural integral, en el escenario de un eventual posconflicto. Este libro realiza un inventario cuidadoso sobre el problema del mercado de tierras y a partir de un detallado análisis de sus manifestaciones e implicaciones propone un novedoso Índice de Mercado de Tierras (IMT) que tiene el potencial de convertirse en un instrumento útil no solo para el estudio del fenómeno, sino para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Temas como la definición de la frontera agrícola, la regulación de los derechos de propiedad, la actualización e integración del catastro y el registro, están directamente vinculados con el problema abordado por los investigadores; y su trabajo, por lo tanto, puede contribuir de manera sustancial en el análisis de estos, tanto en el plano académico como en los escenarios de toma de decisiones públicas.

Disponible en las librerías de la Universidad Nacional de Colombia.

Mayor información en: www.editorial.unal.edu.co



¿Por qué TransMilenio en Bogotá está en crisis?

Ángela María Herrera Puyana. Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. Correo electrónico: anmherrerapu@unal.edu.co. <https://orcid.org/0000-0002-7580-4316>

Laura Daniela Gómez Rodríguez. Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Asesora de proyectos en Fundación Despacio. Colombia, Bogotá. Correo electrónico: ladgomezro@unal.edu.co. <https://orcid.org/0000-0002-6759-9746>

María Fernanda García Fonseca. Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. Correo electrónico: mfgarciaf@unal.edu.co. <https://orcid.org/0000-0003-2411-4865>

Recibido: Octubre 31, 2017.

Aprobado: Febrero 05, 2018.

Publicado: Marzo 01, 2018.

Acceso abierto: Reconocimiento 4.0 (CC BY 4.0)

http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es_ES



Nota: ensayo resultado del proyecto "La crisis de TransMilenio: la disputa por lo público" (código 33470) del semillero vinculado al Grupo de Investigación Presidencialismo y Participación, de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

Agradecimientos: Las autoras agradecen la colaboración y aportes de David Morales Castaño, politólogo y estudiante de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá).

Resumen

La implementación en el año 2000 del sistema de buses de tránsito rápido (BTR) en Bogotá, mediante la creación de la empresa TransMilenio, fue vista en principio como la solución a los problemas de movilidad característicos de las grandes ciudades. Sin embargo, con el paso del tiempo, el sistema TransMilenio presentó varios problemas (alto precio de los pasajes, ineficacia para satisfacer la demanda creciente, protestas, bloqueos, largas filas, problemas de corrupción, entre otros), los cuales se intensificaron y desembocaron en una crisis multidimensional (financiera, técnica, sociocultural, urbanística y político-administrativa) en este sistema de transporte masivo. No obstante, aunque se han estudiado estos problemas, los estudios se han centrado en las explicaciones desde el punto de vista técnico y financiero, dejando de lado la importancia de un análisis desde disciplinas relevantes para la planeación urbana, como la ciencia política. Se hace necesario desarrollar un análisis que, desde el aspecto político, administrativo y social, evidencie las razones estructurales que tienen hasta hoy en día al sistema de transporte masivo TransMilenio sumergido en una crisis.

Palabras clave: transporte urbano, planificación del transporte, administración pública, empresa pública, privatización.

Why is TransMilenio in Bogotá in crisis?

Abstract

The implementation in 2000 of the rapid transit bus system (RTB) in Bogotá, through the creation of the company TransMilenio, was seen in principle as the solution to the mobility problems characteristic of large cities. However, with the passage of time, the TransMilenio system presented several problems (high ticket prices, inefficiency to satisfy the growing demand, protests, blockades, long lines, corruption problems, among others), which intensified and ended in a multidimensional crisis (financial, technical, socio-cultural, urbanistic and political-administrative) in this mass transport system. Nevertheless, although these problems have been studied, the studies have focused on the explanations from the technical and financial point of view, leaving aside the importance of analysis from disciplines relevant to urban planning, such as political science. It is necessary to develop an investigation that, from a political, administrative and social point of view, evidences the structural reasons that have until nowadays the mass transport system TransMilenio submerged in a crisis.

Keywords: urban transport, transportation planning, public administration, public enterprise, privatization.

Por que TransMilenio em Bogotá está em crise?

Resumo

A implementação em 2000 do sistema de ônibus de trânsito rápido (BTR) em Bogotá, através da criação da empresa TransMilenio, foi vista em princípio como a solução para os problemas de mobilidade característicos das grandes cidades. No entanto, com o passar do tempo, o sistema TransMilenio apresentou vários problemas (altos preços dos bilhetes, ineficiência para satisfazer a crescente demanda, protestos, bloqueios, longas linhas, problemas de corrupção, entre outros), os quais se intensificaram e terminaram em uma crise multidimensional (financeira, técnica, sociocultural, urbanística e político-administrativa) neste sistema de transporte em massa. No entanto, embora esses problemas tenham sido estudados, os estudos tem-se concentrado nas explicações do ponto de vista técnico e financeiro, deixando de lado a importância de uma análise de disciplinas relevantes para o planejamento urbano, como a ciência política. Faz-se necessário desenvolver uma análise que, desde o ponto de vista político, administrativo e social, evidencie as razões estruturais que até hoje em dia tem o sistema de transporte de massa TransMilenio submergido em uma crise.

Palavras-chave: transporte urbano, planejamento do transporte, administração pública, empresa pública, privatização.

¿Por qué TransMilenio en Bogotá está en crisis?

En la actualidad, la mayoría de los habitantes de Latinoamérica se concentran en las grandes ciudades. Las administraciones de las urbes más pobladas del subcontinente, que presentan complejos problemas de movilidad, han implementado distintos sistemas de transporte masivo para intentar solucionarlos. Uno de ellos son los Buses de Tránsito Rápido (BTR), que se relacionan con el enfoque de desarrollo urbano orientado hacia sistemas de transporte que hoy día tienen varias ciudades en Colombia y en el mundo, por considerarse como fuente potencial de impactos sociales positivos.

Bogotá adoptó este tipo de sistema de movilidad con la creación de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio TransMilenio en el año 2000, pronto se convirtió en un referente a nivel mundial. Este sistema se fundamentó en los principios de calidad de vida, respeto al tiempo de los usuarios, costo y sostenibilidad, constituyéndose en una nueva alternativa de movilidad para los habitantes de la ciudad. Aunque fue en principio una solución a los problemas de movilidad en Bogotá. Así, se intentó superar el sistema irracional de buses urbanos tradicionales que traía problemas como la “guerra del centavo”, la excesiva contaminación, la congestión vehicular, demoras en los tiempos de viaje, altas tasas de accidentalidad, entre otros.

Para entender el funcionamiento de la estructura actual del Sistema de Transporte Masivo TransMilenio (STMT) hay que tener en cuenta varios elementos. El primero de ellos es que, en materia de propiedad, TransMilenio es una sociedad por acciones, bajo la forma de sociedad anónima de carácter comercial con aportes públicos, creada en 1999 por el Distrito Capital, con presupuesto público-privado.

Un segundo aspecto es que para su funcionamiento se articulan cuatro tipos de agentes: los operadores troncales, los operadores alimentadores, los operadores de recaudo y una fiduciaria. Los primeros manejan la flota que circula por las troncales y se encargan de su mantenimiento,

además de contratar y capacitar a los conductores del sistema. Los segundos se encargan de la flota rodante en rutas alimentadoras y de su mantenimiento. Los terceros tienen como función comprar e instalar los equipos correspondientes y de vender los pasajes del sistema. El cuarto tipo de agente, la fiduciaria, tiene la responsabilidad de administrar los ingresos y de pagarles a todos los operadores del sistema, es decir, administra el fondo principal. Por su parte, TransMilenio es el agente de gestión y coordinación de todo el sistema. Entre sus funciones principales se encuentran aplicar las políticas y las tarifas, adoptar las medidas preventivas y correctivas necesarias del servicio, garantizar el uso de tecnología de punta, celebrar los contratos necesarios para prestar el servicio de transporte masivo, entre otras, según el Acuerdo 04 (1999) del Concejo de Bogotá.

Otro de los componentes característicos del sistema es el subsidio sobre la infraestructura, donde los recursos de operación se cubren autónomamente con la tarifa del pasaje. La licitación, adjudicación y ejecución de las partidas presupuestales provenientes de la Nación y del Distrito las realiza el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) (García, Oviedo y Franco, 2006).

No se debe olvidar, igualmente, los fondos de Contingencias y de Multas y Bonificaciones. El primero fue creado para enfrentar situaciones que lleven a la inestabilidad del sistema o lo hagan inviable. El segundo fue creado como una forma de “castigar o premiar” los operadores del sistema (González, 2006, p. 18).

A pesar de las mejoras en el transporte, con el paso del primer quinquenio, el STMT comenzó a presentar problemas que se han intensificado durante los años siguientes, desembocando en una profunda crisis multidimensional del sistema, la cual puede examinarse, en primer lugar, desde la dimensión financiera. La crisis tiene que ver con la insostenibilidad del sistema. En 2015 el déficit financiero de la entidad pública de planeación y gestión TransMilenio llegó a los 738 000 millones de pesos, mientras que las arcas de las empresas operadoras crecieron al punto de superar los 2 billones de pesos. Esta radiografía del estado

financiero fue expuesta en el Concejo de Bogotá en marzo de 2016, donde además se denunció que la entidad en el 2015 perdió 16 000 millones de pesos, es decir, en promedio 44,4 millones de pesos cada día (*Semana*, 2016, marzo 28). Desde el punto de vista sociocultural, la crisis se expresa en una baja cultura ciudadana, en un aumento de los “colados”, los vendedores ambulantes y la inseguridad dentro del sistema (*El Espectador*, 2015, junio 9).

Por otro lado, desde una perspectiva técnica, la crisis se manifiesta en la incapacidad del sistema para responder a la creciente demanda (*Dinero*, 2014, abril 3), agravada por el mal diseño de las rutas, la demora de los buses, la condición de hacinamiento en que se viaja, la deficiente infraestructura de las vías y en el atraso en las obras contratadas o anunciadas. Según la revista *Semana*, “el plan (diseñado en el 2000) era tener 388 kilómetros de vías exclusivas. Hoy hay solo 109 kilómetros construidos. El atraso es de ocho años” (*Semana*, 2014, marzo). Desde el punto de vista urbanístico, la explicación de la crisis de TransMilenio tiene que ver con el diseño del sistema, que no tuvo como prioridad el paisaje urbano a la hora de implementar este proyecto, al dejar de lado las consecuencias en cuanto a la redefinición del espacio común. Por ejemplo, en troncales como la avenida El Dorado, la carrera décima, la avenida Caracas y la avenida NQS, se han identificado alrededor de 64 fachadas inactivas, 43 espacios vacíos y 52 inmuebles abandonados como consecuencia de las obras realizadas para ampliar las vías del sistema (*El Espectador*, 2016, abril 12).

Finalmente, desde la perspectiva administrativa, la crisis actual del sistema se debe a la inadecuada gestión de las últimas tres administraciones (Luis Eduardo Garzón, Samuel Moreno y Gustavo Petro), que ocasionó, en efecto, un retraso inexcusable en la construcción de las obras del sistema.

En particular, los problemas en la construcción de la fase III del sistema, los escándalos de corrupción y las demoras en la unificación de las empresas de recaudo, son muestra inocultable de ello. Según se recoge en el artículo del portal web *El Espectador* (2016, abril 03), “el libro blanco y los posibles líos que dejó la administración Petro”,

pocos meses después de empezar su alcaldía, Enrique Peñalosa entregó a los organismos de control el documento denominado el “libro blanco”, que muestra las supuestas irregularidades de la administración anterior. Para el caso de TransMilenio, nos señala que hay una red de comunicaciones que cuesta 3500 millones al año, cuando en el mercado hay opciones por un valor de 80% menos; y subraya que el patrimonio de la entidad se redujo en 80% entre 2014 y 2015, un incremento que cubre el déficit que afronta esta modalidad de transporte público por los problemas en la operación de este.

Si bien consideramos que las anteriores formas de abordar y caracterizar la crisis del STMT son importantes, estas son insuficientes para explicar las causas estructurales de dicha problemática, ya que son solo un múltiple “síntoma” de una crisis más profunda, la cual se enraíza en factores políticos, con sus implicaciones sociales y administrativas. Por consiguiente, evidenciamos la necesidad de que la academia analice esta crisis más allá de lo técnico, porque al quedar reducido el análisis a la ejecución, los estudios, en su gran mayoría, no abordan el carácter político y social de la movilidad, en la que interactúan actores que negocian intereses y establecen relaciones de poder.

Este cuadro multicausal está relacionado con la tensión entre el interés privado y la prestación efectiva de un servicio que genere bienestar social, por lo que este texto analiza la necesidad de una regulación constante, transparente y efectiva para que el sistema logre un equilibrio entre ambos elementos. En correspondencia con lo afirmado, nuestra inquietud investigativa se resume en dar respuesta a la pregunta: ¿por qué el sistema de transporte TransMilenio está en crisis? La respuesta inicial a dicho interrogante es que, como resultado de una escasa y deficiente regulación por parte del Estado, en su condición de sujeto político múltiple, para el nivel que le corresponde en un orden político a mitad de camino entre la centralización y la descentralización, el Sistema de Transporte Masivo TransMilenio (STMT) debe su crisis a la consolidación de un monopolio de operadores privados en la prestación del servicio

y a la prevalencia del fin de lucro capitalista, sin claros y eficaces controles, sobre la prestación de un servicio de transporte público efectivo.

El STMT como un monopolio capitalista

El desarrollo del Estado moderno ha ido modificando poco a poco la relación existente entre lo público y lo privado. En la actualidad, esta relación ha sido mediada por los fenómenos de globalización, donde es evidente cómo los actores privados empiezan a ser partícipes de forma directa en actividades que el Estado tenía reservadas.

La prestación de servicios públicos y la misma administración del Estado dan muestra de ello. Escuelas como las de la Nueva Administración Pública y el neoinstitucionalismo (CLAD, 1998) han ido desarrollando esa nueva forma de administración de actividades públicas. Sin embargo, sería impreciso afirmar que este fenómeno *per se* es un problema. El problema surge cuando en esta relación de colaboración se impone el interés privado sobre el bienestar común, como en el caso TransMilenio, pues desde su misma conformación como “empresa de pocos” creó los incentivos para la formación de un monopolio de operadores privados frente a la pasividad del régimen político propio de Bogotá.

Según el artículo tercero del Acuerdo 04 (1999) del Concejo Distrital “TransMilenio S.A. no podrá ser operador ni socio del transporte masivo terrestre urbano automotor por sí mismo o por interpuesta persona, ya que la operación del sistema estará contratada con empresas privadas”. Esto evidencia la tendencia de las Administraciones de Bogotá a promover la creencia de que las empresas privadas son más eficientes que las públicas, bajo una estructura de deficiente competencia entre ellas mismas, que, cobijadas por una estructura monopólica frente al actor estatal-local, obran bajo las reglas de un oligopolio afectado de imperfecciones.

Los operadores de las troncales del sistema han sido escogidos mediante procesos de licitación pública cumpliendo los requisitos financieros, técnicos

y legales establecidos por TransMilenio. A estos “se les paga en función de los kilómetros recorridos y la tarifa ofertada, de acuerdo con la programación realizada por TransMilenio S.A.” (TransMilenio, 2013). Sin embargo, estas empresas se han apoderado de sus puestos y no están dispuestas a abandonarlos tan fácilmente, como lo demuestra la prórroga de los contratos de la fase I y II, que tuvo lugar sin siquiera modernizar la flota de buses¹.

En síntesis, los operadores privados (como grupo de interés) han logrado prolongar sus contratos y han atrasado la posibilidad de una nueva licitación pública a través de incentivos y dinero como instrumentos para “mantener su posición monopólica, paralizar las regulaciones y la competencia y distorsionar el proceso político” (Stiglitz, 2002, p. 84). Debido a esto, el resultado de dicha posición dominante de agentes privados, sobre un servicio como el transporte público, es el sufrimiento y la explotación discrecional no solamente de los usuarios, sino también de los trabajadores responsables de la operación y de regular el sistema. Es así como el STMT se ha constituido como un monopolio. De acuerdo con Ossorio, un monopolio es:

El régimen económico derivado de preceptos legales o de circunstancias de hecho, mediante el cual una o varias ramas de la producción se sustraen de la libre competencia, para quedar en manos de una empresa o de un grupo de empresas que se hacen dueñas del mercado. El monopolio puede ser público, cuando se establece en beneficio del Estado, o privado, cuando se ejerce por particulares. (Ossorio, 1984, p. 604)

La naturaleza de los BTR a nivel mundial impide que exista competencia para prestar este

¹ Por ejemplo, a finales de 2015, se abrió una licitación de TransMilenio por la avenida Boyacá que permitiría la entrada de 300 buses nuevos; sin embargo, fue revocada por el IDU en enero de 2016 mediante la Resolución 7488 del 19 de julio de 2016. Esto llevó a Alexandra Rojas, entonces gerente de TransMilenio, a asegurar la necesidad de una nueva prórroga a los contratos de los operadores de la Fase I del sistema, lo que llevaría a alargar aún más la vida útil de los buses y a perpetuar a los operadores privados en el mismo puesto.

servicio, siendo así un monopolio natural por sus elevados costos. El sistema de transporte BTR es un tipo de monopolio natural al ser un sistema que por el alto costo de la inversión en infraestructura y las limitaciones que pueden tener por el espacio, hace ineficiente que existan más de un agente que lo administre. Así, se puede afirmar que el STMT se ha constituido como un monopolio al estar bajo manos de un grupo de empresas que se encargan de prestar el servicio de transporte en la ciudad.

Con la entrada del neoliberalismo se abrió campo a la participación del sector privado en las actividades que venían siendo propias del Estado, como en el caso de la prestación de servicios públicos, con la justificación en que el sector privado es más eficiente. Sin embargo, es cuestionable pretender que el sector privado, *per se*, es eficiente. El problema se evidencia cuando prima el interés privado sobre el bienestar común, como en el caso de TransMilenio, que, desde su creación, generó los incentivos para la instauración de un monopolio de operadores privados interesados más en el ánimo de lucro que en la prestación eficaz de un servicio público. Estos operadores privados se han apoderado de sus puestos haciendo todo lo posible para no abandonarlos.

Consecuencias de la organización actual del STMT

Pueden evidenciarse dos problemas centrales en la creación y funcionamiento del STMT. Por un lado, está el dilema de evaluar el comportamiento de TransMilenio, como empresa privada o como entidad pública y, por otro lado, el problema altamente criticado en cuanto a las grandes ganancias de los operadores privados y la deficiente prestación del servicio.

En primer lugar, dado que TransMilenio recibe por su naturaleza aportes públicos, no puede hablarse de este como un ente privado. Mediante la escritura pública No. 1528 del 13 de octubre de 1999, de la Notaria 27 de Bogotá, TransMilenio surge como “sociedad por acciones, constituida entre entidades públicas del orden distrital bajo la forma de sociedad anónima de carácter comercial con aportes públicos”. En este

sentido, dado que los aportes son de carácter público, sus accionistas son servidores públicos que deben tomar decisiones que deberían orientarse a la búsqueda del interés general. Sin embargo, TransMilenio está sometido al régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado, es decir, al régimen del derecho privado.

El problema radica en que esta forma legal de sociedad por acciones crea el imaginario de que la entidad comercializa un servicio privado, donde lo que debe primar es el fin de lucro sobre el bienestar común. Frente a esto se debe tener presente que, si bien TransMilenio está regida por el derecho privado, no se puede negar que por su naturaleza y funciones es una entidad pública y, por consiguiente, debe alcanzar su objetivo de satisfacer el interés general, pues es prestadora de un servicio público.

El segundo problema es el enriquecimiento desbordante de los operadores privados del sistema, lo cual no corresponde con la prestación de un buen servicio. Esto confirma lo dicho por Stiglitz, en cuanto a la desmitificación de que lo privado es intrínsecamente mejor que lo público, considerando que, si la competencia en el sector privado no está regulada, lo privado puede ser mucho peor, con corrupción y latrocinio desmedido.

Según Stiglitz, para lograr esta eficiencia, el papel del Estado es esencial, ya que los mercados por sí solos no son ni eficientes ni estables y tienden a acumular la riqueza en manos de unos pocos, más que a promover la competencia. Para evitar esto es importante una infraestructura institucional fuerte, es decir, una regulación estatal que logre controlar el monopolio (Stiglitz, 2002, p. 275).

Pocos ganan, la ciudadanía pierde

El monopolio creado entre los operadores privados ha ocasionado que se privilegie el fin de lucro sobre la prestación de un buen servicio. Como ya se ha explicado antes, si no existe una regulación fuerte, un monopolio privado puede traducirse en latrocinio desmedido y una explotación de los consumidores. Pese a que la principal función de los agentes privados en torno a TransMilenio es operar y ser responsables de los buses articulados, basta detenerse sobre un

hecho memorable para darse cuenta de que esa responsabilidad no se está cumpliendo.

En febrero de 2016 el alcalde y defensor del modelo de BTR en Bogotá, Enrique Peñalosa, quedó varado en la mitad del trayecto de un TransMilenio por la troncal de la calle 26 (Caracol TV, 2016, febrero 4). Esto ocurrió a causa de fallas mecánicas del bus, una situación que lastimosamente no es anómala, sino que, por el contrario, se repite todos los meses, dejando en evidencia que la vida útil de los articulados está agotada y no puede extenderse más.

En Bogotá los buses de TransMilenio con una vida útil establecida en 800 000 km seguirán circulando hasta 1 500 000 km, debido a la polémica decisión tomada este año por la Administración, la cual amplía la vida útil de estos, pese a que el gobierno anterior firmó un acuerdo en el cual los operadores se comprometían a que los buses con 1 240 000 kilómetros de recorrido tendrían que ser cambiados. Paradójicamente, la licitación para dicha renovación de la flota hasta el día de hoy no ha ocurrido.

Pese a las continuas fallas mecánicas de los buses, en el último año, según los estados financieros de la empresa TransMilenio, los operadores recibieron 2,3 billones de pesos, correspondientes al 94,4 % del valor de cada pasaje (\$2000 COP)², mientras que el sistema recaudó únicamente 1,6 billones de pesos. El hueco financiero del sistema es evidente, siendo estos más de \$738 000 millones de pesos cubiertos por los ciudadanos, que ven cómo ha empeorado el servicio año tras año, mientras las tarifas se incrementan.

Esta situación demuestra que el modelo de concesión actual garantiza, sí o sí, una rentabilidad desmedida a los operadores privados, a pesar de que el Distrito resulte con pérdidas financieras, evidenciando una distribución altamente desigual de los recursos, pues para el

año 2015 “solo el 5,1 % (119 000 millones de pesos) del recaudo le corresponde a la empresa TransMilenio, mientras que los operadores de los buses del sistema reciben el 87 % de la remuneración (2 billones de pesos)” (Flórez, 2016).

Es más, pese a que en teoría los costos por los buses los asumen los operadores privados, Manuel Sarmiento, concejal del Polo Democrático, afirma que los bogotanos hemos pagado dos veces el valor de estos buses (García-Altamar, 2016). Según el contrato, dentro de la tarifa técnica se les paga a los operadores los costos de operación (combustible, neumáticos, lubricantes, salarios, etc.) y además se les reconoce la inversión que hicieron sobre los buses.

A raíz de la extensión de la vida útil de los articulados, el concejal denuncia que aún seguiría habiendo remuneración a los actores privados por la inversión en los buses de las fases I y II, la cual ya está paga, denotando que la tarifa del sistema está inflada. Al extenderle la vida útil a los articulados, se continúa remunerando a los privados por los mismos buses que siguen circulando sin haber reemplazado la flota durante estos 16 años, por ende, lo esperado sería que la tarifa técnica disminuyera y, de igual manera, los costos (Dinero, 2016, septiembre 16).

Esta situación además pone en grave riesgo la seguridad de millones de pasajeros a diario. La accidentalidad se vuelve un factor fundamental para evaluar qué tan conveniente es el aumento de la vida útil de los articulados para la prestación de un servicio óptimo. Según el Observatorio de Movilidad con base en datos suministrados por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2014), después de la prórroga hecha en la alcaldía Petro en el año 2013 la accidentalidad aumentó en un 96 %.

Otro tema que muestra la problemática del sistema es que hoy los bogotanos gastan más en transporte que ciudadanos de capitales con BTR como Quito y México D.F. De hecho, al comparar con estas ciudades, se evidencia que en Bogotá un trabajador normal gasta más en transporte que lo que determina la canasta básica del país y que además pagan una de las tarifas más altas por un pasaje en BTR (Tabla 1).

² Según los resultados de la “Encuesta de percepción sobre las condiciones, calidad y servicio a los usuarios de Transmilenio, TPC y SITP” realizada por la Cámara de Comercio (2013), respecto al costo del servicio, el 61,9 % de los usuarios afirmaron que es alto para la calidad del servicio que brinda, y se evidencia que, en comparación con años anteriores, esta percepción tiende a aumentar progresivamente.

Tabla 1. Comparación de tarifas de buses de tránsito rápido entre Quito, México y Bogotá

Ciudad	Salario mínimo en USD	Gasto mensual en BTR (2 viajes diarios por 22 días)	Porcentaje	Canasta básica
Quito	\$366	\$20	5,4 %	8,7 %
Ciudad de México	\$175,5	\$13,6	7,7 %	13,4 %
Bogotá	\$206,27	\$26,08	11,6 %	11,23 %

Nota: adaptado de “La materialidad en la producción territorial”, por Cárdenas, M., 2007, *Revista de Ordenamiento Territorial* (vol. 10) (4), p. 441.

De igual manera, el aumento en el salario mínimo no refleja el aumento en los pasajes del sistema de transporte más usado por los trabajadores. La última alza en el sistema se produjo en febrero de 2016, cuando pasó de 1800 a 2000 pesos, correspondiendo a un aumento del 11%, en contraste con el incremento del salario mínimo (del 7 %) para dicho año. De esta forma, se puede afirmar que se está asumiendo un precio muy elevado para la calidad de servicio que se ofrece a la ciudadanía. Queda claro que de nada sirve privatizar si no existe una infraestructura institucional, ya que puede llevar “más a la liquidación de activos que a la creación de riquezas” o a desmejorar la situación de los consumidores, pues “los monopolios privatizados, sin regulación, tienen más capacidad para explotar a los consumidores que los monopolios públicos” (Stiglitz, 2002, p. 275).

La concesión exclusivamente privada del servicio ha producido excesivas ganancias para unos pocos, mientras que la ciudadanía se enfrenta a un sistema ineficiente, que afecta la hacienda pública y representa uno de los pasajes más caros de América Latina. La Encuesta de Percepción Ciudadana de “Bogotá Cómo Vamos” (2015) confirma esta problemática: únicamente el 19 % de los encuestados se sienten satisfechos con TransMilenio y 59 % consideran que el servicio empeoró.

Como se evidenció, el sistema de Transporte TransMilenio ha venido atravesando por una serie de situaciones que evidencian las razones por las que los usuarios están insatisfechos y por las que se puede poner en duda la mejora de dicho

sistema, pues los problemas que presentan son en muchos casos recientes y variados. Es así como consideramos central la apuesta por regular con mayor eficiencia las actuaciones del ente gestor con el ánimo de que todos los actores del sistema salgan beneficiados.

La apuesta por la regulación

Teniendo presentes tales factores negativos, se considera que el vacío estructural del que adolece el STMT es la falta de regulación efectiva del sistema, tanto en variables económicas como políticas, y la insuficiente capacidad de la administración distrital para incidir sobre la negociación de los contratos y contrarrestar el poder de los operadores a través de sanciones efectivas y ejemplarizantes, u otras formas de reducir el poder que tienen los actores privados, como podría ser una mayor incidencia ciudadana en el control del servicio.

Tensiones respecto a la privatización y enfoques teóricos sobre la regulación

Cuando se habla de la relación privatización-eficiencia se da por hecho que las empresas públicas son menos eficientes que las privadas, por la naturaleza del sector público que es permeable a presiones políticas de grupos de interés. Se plantea, entonces, la relación principal-agente, desde la cual se dice que el principal debe encargarse del diseño de mecanismos de monitoreo e incentivos para que la agencia sea eficiente y permita al agente la maximización de

sus beneficios. En este caso, la Administración distrital corresponde al principal y la empresa gestora al agente, delegatario de acciones que le asigna el primero. Ocurre, sin embargo, que la creencia en la inherente ineficiencia del sector público para prestar servicios ha llevado a que se recurra a la privatización, se desacrediten las capacidades y se debiliten funciones propias del sector público, como la de regulación. Por ello se plantea en el diseño del sistema que la empresa TransMilenio ejerza funciones de regulación directamente, en vez de dar prioridad a entes públicos de control ya existentes, como la Contraloría Distrital o la Superintendencia de Transporte.

Con la privatización, sin embargo, no se garantiza mayor eficiencia cuando se trata de servicios públicos como el transporte. Frente a esto, Páez y Silva (2010) resaltan que tanto el sector privado como el público obedecen a una misma racionalidad (según la teoría neoclásica), pues el Estado también es un agente económico. En este sentido, “mientras la firma privada maximiza beneficios, la empresa pública tratará de maximizar algún tipo de bienestar social (que es lo que en últimas la diferencia), aun en presencia de un monopolio natural, sin que necesariamente haya pérdidas en términos de eficiencia” (Páez y Silva, 2010, p. 46). Desde esta argumentación, se evidencia que también se puede esperar la prestación de servicios eficientes desde el sector público o, al menos, que su incidencia para generar mayor bienestar social es determinante.

Uno de los problemas que trae la privatización es que:

En la práctica, aunque a una licitación se presente un gran número de contratistas, el proceso no es transparente, ya que los intereses económicos están en juego, en su simbiosis con la política, no favorecen las mejores propuestas, sino aquellas que ofrecen dádivas y la posibilidad de alcanzar o mantener posiciones políticas o la misma administración de una entidad pública. (Páez y Silva, 2010, p. 46)

En este mismo sentido, afirma Montero (2015) que las APP (Asociaciones Público-Privadas) también pueden fallar como instrumentos

de planeación, ya sea por la falta de inclusión de objetivos que beneficien al interés general público, por cuestiones de representación democrática (quiénes sí y quiénes no están representados en las APP) o por la incapacidad de institucionalizar objetivos acordados, entre otras razones (p. 7).

Lo anterior se evidenció en el caso de TransMilenio, en el escenario desafortunado del “carrusel de la contratación”, donde los actores privados se alían con la administración (representada por el IDU), para garantizar su permanencia en la prestación del servicio, a través de acuerdos y para lograr el desfalco multimillonario que resultó de dicha actuación (Achury, 2011, p. 10).

Otro ejemplo es que, según el *Informe de evaluación de los resultados de la gestión fiscal y del plan de desarrollo de la Administración Distrital*, a TransMilenio se le configuraron 42 hallazgos administrativos³ producto de irregularidades que van desde vulneraciones al principio de planeación y economía, a la realización de mayores pagos por liquidación y pago para la operación no troncal dentro del esquema SITP, equivalentes a \$6 631 350 332 millones de pesos (Contraloría de Bogotá, 2015a, p. 16).

Enfoques teóricos sobre la regulación

En la búsqueda de enfoques teóricos que respalden la apuesta por la regulación estatal para reducir los efectos indeseados de la privatización desregulada, se ha podido encontrar que la teoría de la regulación se ha visto desde tres enfoques: las teorías del interés público, las teorías del interés privado y la nueva economía de la regulación desde la Nueva Economía Institucional (NEI), como afirman Páez y Silva (2010). En el caso de las teorías del interés público, estas proponen, desde el enfoque normativo y a partir de los fallos de mercado, una articulación entre la racionalidad económica, la regulación y un patrón de intervención pública en una economía de mercado (Páez y Silva, 2010, p. 39).

³ Un hallazgo administrativo es un “hecho que demuestra que la gestión fiscal de un Sujeto de Control no se está desarrollando de acuerdo con los principios generales establecidos” (Contraloría de Bogotá, s.f. p. 2).

La NEI es un cuerpo amplio de teorías centrado en el estudio de las instituciones de segundo nivel, es decir, del entorno institucional, que incluyen normas, leyes, etc., y las de tercer orden, donde toman importancia las relaciones contractuales; además de sus implicaciones económicas, reconoce la existencia de costes de transacción y su consiguiente impacto económico, así como la importancia de la estructura y la gobernanza de las empresas, que es un elemento dinámico difícilmente explicable con las herramientas de la economía neoclásica⁴. Así, el problema de la regulación se relaciona con los costos de transacción, con los problemas de economía política y con información incompleta.

Desde la teoría de la NEI, partiendo de los postulados de Ronald Coase, se dice que el principal debe encargarse del diseño de mecanismos de monitoreo e incentivos para que la agencia sea eficiente y permita al agente la maximización de sus beneficios. En el caso de TransMilenio, la regulación es una de las funciones de la empresa TransMilenio. Desde el comienzo, tal y como se desprende del Conpes 3093 (DNP, 2000, p. 4), a TMSA le compete “la gestión, planificación, regulación y control del Sistema de Transporte Público Masivo Urbano de Pasajeros (STPM)” (García, Oviedo y Franco, 2006). Esta es un ente privado, prestando un servicio público, que no tiene miembros representantes del Gobierno Distrital como veedores del servicio en su junta directiva. Es el mismo ente siendo juez y parte de su propia actividad.

En este orden de ideas, el Distrito (en este caso el principal) tiene capacidad de negociación con esta empresa. Esta es una relación que se entabla exclusivamente cuando se renegocian los contratos o cuando se busca establecer acuerdos en los cuales se vean beneficiados sus funcionarios, como en el caso del “carrusel de la contratación” (que será expuesto y ampliado brevemente más adelante), pero no para monitorear. Su desempeño como ente gestor es insuficiente, posición afirmada por la Contraloría en su Informe de Auditoría de Regularidad, el cual:

Evidencia que TransMilenio como Ente Gestor del Sistema Integrado de Transporte Público, para la vigencia de 2014, no ha cumplido con eficiencia, eficacia y economía su responsabilidad de la planeación, gestión y control, toda vez que a pesar de la importante gestión contractual adelantada, no se ha conseguido efectuar la integración operacional y tarifaria del sistema de transporte público, racionalizar su oferta, integrar la operación de recaudo, control de la operación de transporte e información y servicio al usuario, que facilite la conectividad, la consolidación de la información y servicio al usuario del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP. (Contraloría de Bogotá, 2015b, p. 10)

Además del Distrito, la Superintendencia de Transporte y la Contraloría de Bogotá también son competentes para la verificación de la prestación del servicio. Aun así, la única sanción emitida se realizó con respecto a la unificación de las tarjetas y la falta de servicio sanitario para los empleados del sistema, lo que podría demostrar que la función de vigilancia sobre el servicio es escasa, puesto que este reporta sobrecostos; o el uso de su flota que excede los tiempos de vida útil. A esto se suma la ausencia de soluciones ante los problemas denunciados por la Contraloría sobre el uso ineficiente de los recursos, el incumplimiento en los contratos, la presentación incompleta de la información de gestión ambiental, la falta de integración completa del medio de pago o la falta de garantía del uso de adecuado de recursos públicos. Frente a ninguna de estas problemáticas ha habido sanciones o medidas correctivas.

⁴ Las instituciones son las “reglas de juego”, el modo de hacer las cosas en una sociedad, en una empresa, en un momento y espacio concreto. Estas deben: a) proteger los derechos de propiedad de la mayor parte de la sociedad, pues el hecho de asegurar la propiedad hace que los agentes económicos tengan más incentivos para invertir; b) establecer restricciones sobre las actuaciones de algunos grupos de presión, élites y políticos, que pudieran perjudicar a los derechos de propiedad; c) incentivar la existencia de iguales oportunidades para grandes segmentos de la sociedad, permitiendo de esta forma que un mayor número de personas puedan llevar a cabo actividades económicas (Carrasco y Castaño, 2012, p. 51).

Por ejemplo, en el informe correspondiente a la vigencia 2014 se denuncian las fallas mencionadas anteriormente (Contraloría de Bogotá, 2015b). Según el ente gestor, la integración debía estar lista para los usuarios de todas las estaciones el 29 de octubre de 2013 y en su totalidad del sistema SITP el 29 de noviembre de 2013, y en caso de no ser así se sometería a una multa. La multa fue impuesta por la Superintendencia de Puertos y Transporte, pero al final, mediante Resolución 19021 de noviembre 24 de 2014, se suspende el cobro de las multas sucesivas:

El Alto Tribunal de lo contencioso administrativo es claro en conceptuar que toda erogación económica realizada por una entidad pública; verbigracia, Transmilenio S.A. por concepto de multa a un organismo de inspección y vigilancia del orden nacional, como es en efecto la Superintendencia de Puertos y Transporte, constituye un diáfano detrimento al erario público distrital. (Contraloría de Bogotá, 2015c, pp. 71-76)

El diseño adecuado de los contratos es central en la NEI. En este sentido, se dice que:

Un diseño inadecuado puede generar relaciones inconvenientes entre el principal y el agente, que se pueden traducir en una asignación indeseable de los recursos que produzca pérdida de eficiencia, costos de transacción elevados que se asocian con el monitoreo de los contratos, y estructuras de incentivos inadecuadas que no estimulan un desempeño eficiente del agente. (Páez y Silva, 2010, p. 42)

En el caso del STMT, la asignación irregular de recursos está dada por la primacía de interés de lucro en el arreglo institucional, lo cual hace que se incurra en sobrecostos, no se entreguen los resultados deseados a los usuarios y genera una pérdida de eficiencia. También hay estructuras de incentivos inadecuadas, es decir, actitudes ilegales que conducen a reducir la eficiencia del sistema. Ejemplo de esto es la pretensión de usar la misma flota por más años de los acordados o de no administrar el dinero adecuadamente porque se tiene un fondo de contingencias apalancado en las arcas distritales.

Al respecto, se denunció en los medios que se trasladaron recursos del presupuesto del Distrito al Fondo de Contingencias del sistema masivo de transporte por valor de 65 000 millones de pesos con el objetivo de cubrir un déficit tarifario (Castillo, 2012, febrero 7). Además, según el informe de la Contraloría para la vigencia 2014, en el Sector Movilidad la empresa con peor calificación en el control fiscal fue TransMilenio, producto de la transgresión parcial del plan de mejoramiento, del incumplimiento en los manuales de contratación y de la ausencia de un control por parte de los funcionarios que realizan labores de monitoreo e interventoría (Contraloría de Bogotá, 2015b, p. 21). Por su parte, los hallazgos de la Contraloría General de la República respaldan esta afirmación, pues en su informe de 2010 evidenció que durante las:

Vigencias 2008 y 2009 el Distrito ha realizado aportes al Fondo de Contingencias por \$15 mil millones y \$20 mil millones respectivamente, con el fin de soportar el diferencial tarifario negativo, indicando que contrario a los planteamientos de política pública el sistema ha requerido subsidios externos para garantizar su sostenibilidad. (Contraloría General de la República, julio de 2010)

La negociación de contratos hace parte de los costos de transacción desde la economía institucional. Los costos de transacción forman parte central en la negociación contractual. Williamson afirma que las transacciones necesitan de un cierto mecanismo de gobernanza para proteger a las partes implicadas en el intercambio de cualquier eventualidad asociada a este (Carrasco y Castaño, 2012, p. 47). En el caso aquí analizado, sería un costo de transacción que valdría la pena asumir si se tuviera como principio claro e inviolable la primacía del interés público y la transparencia. Se ha vuelto una constante que la negociación contractual en el STMT esté atravesada por prácticas ilegales, siendo esta otra razón para su constante seguimiento. De hecho, uno de los contratos que se reconoce por recurrir a ciertas prácticas ilegales para modificar a su favor los resultados de la licitación pública es la adjudicación de parte de la troncal calle 26 de TransMilenio a la

Unión Temporal Transvial (Achury, 2011). Si se hiciera una negociación sobre los contratos que fuera justa para la ciudadanía, rentable para los privados y regulada, se evitaría la ya frecuente ampliación de los montos requeridos para su ejecución y la ampliación de los plazos para la entrega de las obras, como afirma la Contraloría de Bogotá. La Contraloría de Bogotá advirtió consecuencias gravísimas si no se impide, de alguna manera, el retraso de la construcción de la fase tres de TransMilenio por la calle 26. Los trabajos podrían tardar un año más de lo previsto debido al incumplimiento de la firma Transvial, que tiene a cargo dos importantes tramos de la obra (Caracol Radio, 2010, enero 22). En efecto, dichos retrasos ocurrieron en la fase III.

Para reducir los costos de transacción (como el de la negociación contractual) se plantea el fortalecimiento de las instituciones. En consecuencia, si se tuvieran criterios claramente establecidos respecto a los contratos entre públicos y privados para la prestación del servicio del transporte, en los que se privilegie el interés público y el respeto por los recursos públicos, la negociación contractual sería más eficiente en términos de tiempos y ganancia. Esto genera beneficios tanto al Distrito, como a la ciudadanía y a los agentes privados.

Al respecto, es pertinente plantear que las condiciones de regulación para los servicios deberían depender del carácter de este. Es decir, la regulación que recibe una empresa que presta un servicio como el transporte, el suministro de agua o de electricidad, no ha de ser la misma para una empresa que presta cualquier otro servicio privado. Esto debido a que las condiciones en las que funciona un servicio privado son diferentes. Por lo tanto, su administración y vigilancia deben corresponder a la naturaleza de cada uno.

Por otro lado:

Otra perspectiva desarrollada dentro del pensamiento neoinstitucionalista, es la conocida como *industrial governance*, la cual critica la teoría de costes de transacción por su economicismo y por ignorar la perspectiva estratégica de los agentes económicos y el poder, afirmando que el mercado también sería un sistema de

relaciones de poder y, por tanto, no se encaminaría necesariamente al equilibrio⁵, por lo cual, la distribución del poder sería más importante que los precios en la regulación del intercambio económico. (Carrasco y Castaño, 2012, p. 48)

Según este enfoque, las instituciones son sistemas de reglas que definen el control sobre los medios de producción, el acceso a los recursos, a la información y su control estratégico. Además, la definición de las leyes se refleja en las luchas por el poder. En el caso de TransMilenio, se necesitan instituciones para regular la distribución de poder, que vayan más allá de las normas existentes en el entramado legal colombiano. Por ejemplo, la Ley 80 de 1993 establece las etapas y reglas bajo las cuales se debe llevar a cabo una licitación pública, pero de poco sirvió su existencia en el caso de la contratación de la fase III, pues al respecto se sabe de la existencia de presiones o intimidaciones sobre el IDU para aceptar la cesión del contrato de una firma a otra, opción que había sido descartada anteriormente (Achury, 2011, p. 4).

Así, dándole un tinte más político a la cuestión de la regulación, vale la pena resaltar el concepto de *metagobernanza*, concebido por Bob Jessop. Bajo esta noción se puede entender un proceso que permite supervisar y regular los posibles traspiés de la regulación. La idea de la metagobernanza reintroduce al Estado en la teoría de la gobernanza y concibe a políticos y administradores públicos no como un participante más en la mesa de negociación, sino como los garantes de que los sistemas de gobernanza funcionen para lo que fueron diseñados (Montero, 2015, p. 8). Por tanto, en ella operan la negociación y mayor cooperación entre actores privados y públicos (Vásquez, 2014, p. 38).

Al respecto, se evidencia que en el caso de TransMilenio la cooperación entre actores privados y públicos se da más en la búsqueda de obtener ganancias particulares, aunque esto

⁵ North (1990) habla de “costes de transacción políticos”, pues la adecuación o no de las estructuras políticas y niveles de decisión puede ser un elemento de dinamismo o de parálisis del cambio institucional.

implique pasar por encima de la ley y del interés general, y no con la intención de monitorear el servicio y a la vez generar beneficios económicos razonables.

Para finalizar, es importante evidenciar que los mecanismos de regulación respecto a TransMilenio no se han pensado en ningún momento desde la ciudadanía. Esta perspectiva sería fundamental, ya que es esta la protagonista y quien más se afecta por la ineficiencia del sistema. No existe una organización de usuarios⁶ que busque hacer seguimiento a la prestación del servicio, y que podría complementar la falta de regulación efectiva existente⁷. Queda, entonces abierta la investigación sobre las posibilidades y efectos que tendría explorar la vía de la participación y control desde la ciudadanía para el caso de TransMilenio.

Conclusiones

Es necesario que exista una regulación en la prestación de un servicio público por parte del Estado para que el servicio funcione. Esta regulación ha de ser suficiente (cuantitativamente) y eficiente (cualitativamente). Sobre todo, teniendo en cuenta que en este caso el servicio de transporte público se caracteriza por ser un monopolio natural prestado por operadores privados (TransMilenio). De lo contrario, los operadores privados terminarán tomando el control del sistema, estableciendo sus propias reglas, basadas en el fin de lucro y no en la prestación misma del servicio, lo que lleva a una crisis como la del STMT.

Más allá de plantear si es más conveniente que el servicio de transporte público como el STMT

sea prestado solamente por los agentes privados o por el Estado, lo importante es observar que los servicios públicos como el transporte deben ser regulados por el Estado. De lo contrario, con base en un monopolio natural, se crea un monopolio entre los privados que hacen que estos le impongan las condiciones al Estado, haciendo que el interés de ganancia sobrepase el interés general de prestación efectiva del servicio.

Con lo anterior, queda claro que el STMT nació no con el fin de la prestación de un servicio público de manera eficiente, sino para, ante todo, generar un negocio. Ello se evidencia con prohibiciones como la del Acuerdo de constitución de la empresa TransMilenio, donde proscribió que una entidad pública pueda entrar a participar en las licitaciones públicas para la operación del servicio y en las denuncias sobre sobrecostos o licitaciones arregladas por debajo de cuerda.

En la relación entre TransMilenio y el Distrito es evidente que se privilegia la función de generar incentivos para los privados o el beneficio personal de funcionarios del Gobierno, lo cual deteriora y hace precaria la función de monitorear. Evidencia de ello son las pocas sanciones que ha recibido el sistema, en comparación con las múltiples denuncias que se le ha hecho a este y a sus operadores por sobrecostos, incumplimiento de plazos y mal servicio. A lo que se adiciona la estructura permisiva de la administración local de la capital y la precariedad de los instrumentos jurídicos y administrativos sancionatorios.

Referencias

- Achury, R. F. (2011). *Análisis del incumplimiento del estatuto contractual en la adjudicación de la Troncal Calle 26 de la fase III de Transmilenio*. (Tesis de pregrado). Universidad del Rosario. Bogotá. Colombia.
- Acuerdo 04. (1999). *Por el cual se autoriza al Alcalde Mayor en representación del Distrito Capital para participar, conjuntamente con otras entidades del orden Distrital, en la Constitución de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio-Transmilenio S.A. y se dictan otras disposiciones*. Concejo de Bogotá. Recu-

⁶ Casos de privatizaciones de servicios públicos, aunque domiciliarios, como el de Argentina y Brasil son ejemplo de la importancia que cobran las organizaciones de usuarios en el control de las privatizaciones. Para ampliar la información al respecto, ver Botto (2008).

⁷ La Contraloría reporta que los usuarios del SITP continúan sin contar con un defensor del usuario, que los represente y defienda sus derechos, actuando de manera autónoma e independiente en cumplimiento de las funciones que le asiste.

- perado a partir de <http://www.alcaldia-bogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=892>
- Bogotá Cómo Vamos. (2015). *Encuesta de percepción ciudadana 2015*. Bogotá: Bogotá Cómo Vamos. Recuperado a partir de <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2015>
- Botto, A. (2008). *¿Quién defiende a los consumidores?: la regulación de los servicios públicos residenciales en Argentina y en Brasil después de las privatizaciones*. Buenos Aires: Prometeo.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (2013). Resultados de la encuesta de percepción TansMilenio, SITP y TPC - 2013. Cámara de Comercio de Bogotá. Recuperado a partir de <http://bibliotecadigital.ccb.org.co/handle/11520/14092>
- Caracol Radio. (2010, enero 22). Contraloría pide acciones inmediatas para evitar graves retrasos en obras viales de Bogotá. Recuperado a partir de http://caracol.com.co/radio/2010/01/22/bogota/1264162260_942301.html
- Caracol TV. (2016, febrero 4). Día agrídulce para Peñalosa: abucheado en la séptima y varado en Transmilenio. Recuperado a partir de <http://noticias.caracol.tv.com/colombia/dia-agridulce-para-penalosa-abucheado-en-la-septima-y-varado-en-transmilenio>
- Carrasco, I. y Castaño, S. (2012). La nueva economía institucional. Nuevas Corrientes de Pensamiento Económico. *Revista Económica de ICE*, (865), 43-53. Recuperado a partir de http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_865_43-54_5BCB-3F74AF28A440DCF8EF9FFFBA0496.pdf
- Castillo, P. (2012, febrero 7). Transmilenio cubrió déficit tarifario de \$65 mil millones con dineros públicos. *El Espectador*. Recuperado a partir de <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/transmilenio-cubrio-deficit-tarifario-de-65-mil-millones-articulo-325140>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. Caracas: CLAD.
- Contraloría de Bogotá. (2015a). *Informe de evaluación de los resultados de la gestión fiscal y del plan de desarrollo de la administración distrital*. Recuperado a partir de: <http://www.transmilenio.gov.co/loader.php?Servicio=Publicaciones&ITipo=WFFaccionA&IFuncion=visualizar&id=13762&bd=m>
- Contraloría de Bogotá. (2015b). *Informe de auditoría de regularidad. Empresa de Transporte del Tercer Milenio-Transmilenio S.A. Periodo auditado 2014*. Bogotá: Contraloría de Bogotá. Recuperado a partir de <http://docplayer.es/22008286-Informe-de-auditoria-de-regularidad-codigo-108-empresa-de-transporte-del-tercer-milenio-transmilenio-s-a-periodo-auditado-2014-pad-2015.html>
- Contraloría de Bogotá. (2015c). *Informe de auditoría de desempeño. Secretaria de movilidad y Empresa de Transporte del Tercer Milenio-Transmilenio S.A. Periodo auditado 2012-2015*. Bogotá: Contraloría de Bogotá. Recuperado a partir de http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2015/JL-DC/Desempe%C3%B1o/D_SDM_Y_TM.pdf
- Contraloría de Bogotá. (s. f.) *Procedimiento para concluir el hallazgo de auditoría NTC ISO 9001:2000 versión no. 1.0*. Recuperado a partir de http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Normatividad/Resoluciones/2003/RR_004%20-%20Proceso%20Micro/HALLAZGO1.pdf
- Contraloría General de la República. (2010, julio). *Sistemas integrados de transporte masivo en Colombia: avances, retos y perspectivas en el marco de la política nacional de transporte urbano*. Contraloría Delegada. Recuperado a partir de <http://www.contraloria>

- gov.co/documents/20181/465015/Estudio+Sistemas+Integrados+de+Transporte+Masivo.pdf/e5661e99-bf43-4539-a509-a58dec60b552?version=1.0
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2000). Documento Conpes 3093. *Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros de Bogotá-Seguimiento*. Bogotá: DNP-Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Recuperado a partir de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3093.pdf>
- Dinero. (2014, abril 03). Transmilenio no da más. Recuperado a partir de <http://www.dinero.com/pais/articulo/transmilenio-colapso/192817>
- Dinero. (2016, septiembre 16). ¿Quién gana y quién pierde con los buses viejos de Transmilenio? Recuperado a partir de <http://www.dinero.com/pais/articulo/quien-gana-y-quien-pierde-con-los-buses-viejos-de-transmilenio/231990>
- El Espectador. (2015, junio 9). Hurtos reportados en TransMilenio aumentaron en los últimos 4 años en 1000%. Recuperado a partir de <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/hurtos-reportados-transmilenio-aumentaron-los-ultimos-4-articulo-565267>
- El Espectador. (2016, abril 12). "Transmilenio ha deteriorado paisaje urbano de Bogotá, según estudio". Recuperado a partir de <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/transmilenio-ha-deteriorado-paisaje-urbano-de-bogota-se-articulo-626620>
- El Espectador. (2016, abril 3). "El libro blanco" y los posibles líos que dejó la administración Petro. Recuperado a partir de <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/el-libro-blanco-y-los-posibles-lios-dejo-administracion-articulo-625192?page=1>
- El Espectador. (2016, agosto 18). Fuertes vientos en Bogotá levantaron hasta techo de bus de Transmilenio. Recuperado a partir de <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/fuertes-vientos-bogota-levantaron-hasta-techo-de-bus-de-articulo-649729>
- Flórez, J. C. (2016). ¿Transmilenio rumbo a la bancarrota? [Entrada de blog] Recuperado a partir de <http://juancarlos.florezrindencuentas.blogspot.com.co/2016/03/transmilenio-rumbo-la-bancarrota.html>
- García, N., Oviedo, M. y Franco, A. (2006). Evaluación de la viabilidad económica y financiera de Transmilenio S.A. En J. I. Borrero, *La concesión de TransMilenio y su sostenibilidad financiera* (pp. 40-75). Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas-Universidad Nacional de Colombia.
- García-Altamar, F. (2016). Bogotanos están pagando dos veces por buses de TransMilenio que ya cumplieron vida útil. *El Espectador*. Recuperado a partir de <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/bogotanos-estan-pagando-dos-veces-buses-de-transmilenio-articulo-624303>
- González, J. I. (2006). *La concesión de Transmilenio y su sostenibilidad financiera*. Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas-Universidad Nacional de Colombia.
- Instituto de Desarrollo Urbano, IDU. (2016). Resolución de suspensión del proceso IDU-LP-SGI-019-2015 (resolución 175 de 2016). Recuperado a partir de http://www.contratacionbogota.gov.co/cav_files/7612576C287E374E62C-7DE8137BC8138.liferay-portal-6.0.6-21452298453448.pdf
- Montero, S. (2015). Planeación y gobernanza regional en América Latina. *Estudios Jalscienses*, 101:6-19.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- Observatorio de Movilidad, 2015. Reporte anual de movilidad 2015. Recuperado a partir de <http://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/18119/observatorio%20de%20movilidad%209%20CCB%20UANDES.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Ossorio, M. (1984). *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. Buenos Aires: Heliasta.
- Páez, P. N. y Silva, J. (2010). Las teorías de la regulación y privatización de los servicios públicos. *Administración y Desarrollo*, 52(38):39-56. Recuperado a partir de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3731126.pdf>
- Semana. (2014, marzo). “¿Por qué explotó TransMilenio? Recuperado a partir de <http://especiales.semana.com/especiales/por-que-exploto-transmilenio/phone/index.html>
- Semana. (2016, marzo 28). En el 2015 Transmilenio perdió \$44,4 millones cada día. Recuperado a partir de <http://www.semana.com/on-line/nacion/articulo/bogota-en-2015-transmilenio-perdio-millonarias-sumas-por-dia/467051>
- Stiglitz, J. E. (2002). *El malestar en la globalización*. Trad. de Carlos Rodríguez Braun. Madrid: Taurus.
- TransMilenio S.A. (2013). *Organigrama*. Recuperado a partir de http://www.transmilenio.gov.co/Publicaciones/la_entidad/estructura_organizacional/Organigrama
- Vásquez, A. (2014). *Gobernanza y metagobernanza en políticas públicas de regeneración urbana: el caso de la ciudad de Medellín (Colombia), 2004-2011*. (Tesis de doctorado). Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona, España.

Sección:

Infografías

Infographics

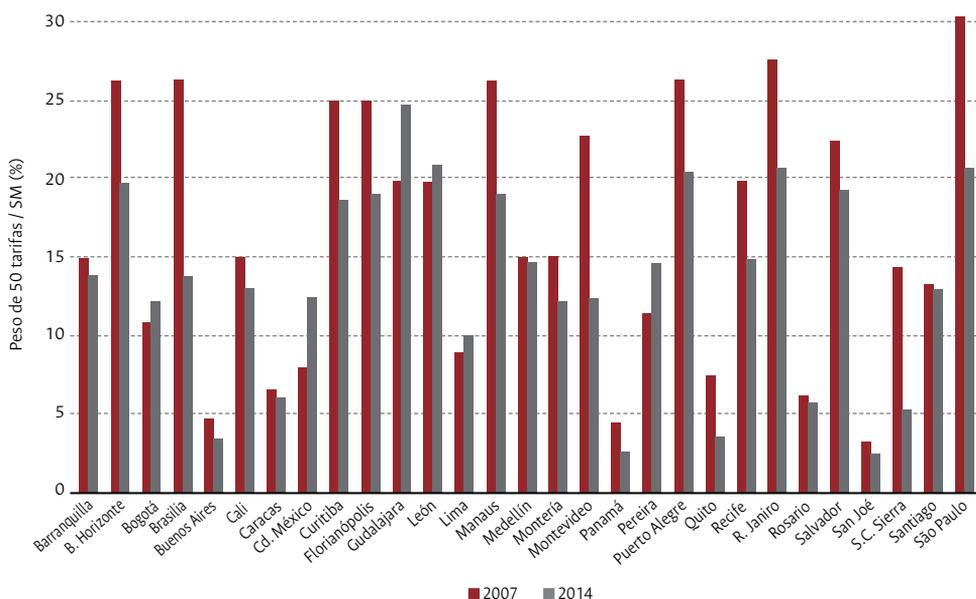
Infográficos



Infografía

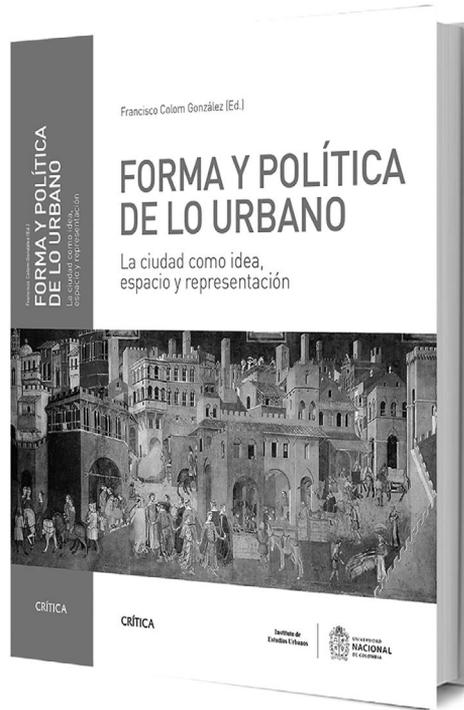
El costo del transporte colectivo ha sido estimado comparando el valor necesario para comprar 50 pasajes mensuales 4 según el salario mínimo oficial y de acuerdo con el salario promedio de las Áreas Metropolitanas. Es considerable la variación del peso relativo de 50 tarifas de autobús con respecto al valor del salario mínimo, entre las áreas. Las proporciones más altas están en las ciudades de Brasil. Sin embargo, los que reciben el vale-transporte del empleador (40% de los usuarios) gastan cerca de 12%. Si se considera que la situación deseable sería que el valor de 50 tarifas no supere el 6% del salario mínimo, es posible concluir que en la mayoría de las ciudades esta relación limita la movilidad de las personas.

Tarifas de autobús sobre salario mínimo (2007 y 2014)



Nota: adaptado de "Vasconcellos, E. A. y Mendonça, A. (2016). CAF Observatorio de Movilidad Urbana: Informe 2015-2016. Caracas. p. 25". Recuperado a partir de https://www.caf.com/media/5120895/omu_caf_resumen_20161216.pdf

Novedad editorial



Forma y política de lo urbano. La ciudad como idea, espacio y representación

Francisco Colom González
Editor

Este libro aborda el estudio de la ciudad concebida simultáneamente como una comunidad humana, como un espacio para la interacción social y como un entorno material construido por sus moradores a lo largo de generaciones. Pero las ciudades son también receptáculos y portadoras de significados articulados mediante las relaciones sociales. En este último sentido, las ciudades se nos muestran como espacios normativamente mediados, como una concreción de los valores e intereses que han contribuido a configurar su imagen, real o figurada, en el tiempo. Algunas ciudades fueron asociadas con ideales que han quedado reflejados en su diseño y estructura, convirtiéndolas en auténticos archivos de la memoria, lo que nos permite leerlas como un texto. Para leer una ciudad necesitamos conocer su historia, su organización social y económica, su trama urbana y patrimonio arquitectónico, así como los relatos que narran cómo la ciudad ha llegado a ser lo que es y cómo ha sido vista por sus coetáneos.

Disponible en las librerías de la Universidad Nacional de Colombia
y de Editorial Planeta.

Mayor información en: www.editorial.unal.edu.co



Pares evaluadores

La *Revista* tiene como política editorial remitir los artículos a especialistas, quienes evalúan el rigor y mérito técnico, académico o científico de cada trabajo. El proceso de evaluación es doble ciego, esto quiere decir que el(os) autor(es) del artículo y los pares evaluadores no conocen la respectiva identidad, durante el proceso de revisión. En esta oportunidad, la *Revista* brinda el respectivo crédito a los 25 pares evaluadores que, gentilmente, contribuyeron a la valoración de los artículos sometidos en el volumen 4, números 1, 2 y 3 de 2017.

Alejandro Peimbert Duarte

Universidad Autónoma de Baja California
México, Mexicali
alejandropeimbert@uabc.edu.mx

Amparo de Urbina González

Universidad Externado de Colombia
Colombia, Bogotá
amparo.deurbina@uexternado.edu.co

Ana Laura Elorza

Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat
Argentina, Córdoba
analauraelorza@gmail.com

Analia Nora Brarda

Universidad Nacional de Rosario
Argentina, Rosario
abrarda@gmail.com

Ángela Giglia

Universidad Autónoma Metropolitana
México, México
ag@xanum.uam.mx

Armando Durán Durán

Universidad del Rosario
Colombia, Bogotá
armando.duran@urosario.edu.co

Artemio Pedro Abba

Observatorio Urbano Local,
Buenos Aires Metropolitana
Argentina, Buenos Aires
arteabba5@gmail.com

Eduardo Sousa González

Universidad Autónoma de Nuevo León
México, Monterrey
esousa_gzz@hotmail.com

Eduardo Villarreal Cantú

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)
México, Ciudad de México
eduardo.villarreal@cide.edu

Edwin Aguirre Ramírez

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
México, Ciudad Juárez
edwin.aguirre@uacj.mx

Fernando de la Carrera

Universidad de los Andes
Colombia, Bogotá
fede@uniandes.edu.co

Germán Alfonso Prieto Rodríguez

Universidad Jorge Tadeo Lozano
Colombia, Bogotá
german.prieto@utadeo.edu.co

Jaime Hernández García

Pontificia Universidad Javeriana
Colombia, Bogotá
hernandez.j@javeriana.edu.co

John Mauro Perdomo Munévar

Universidad Nacional de Colombia
Colombia, Bogotá
jimperdomom@unal.edu.co

Claudia Tomadoni
Friedrich Schiller Univrsitat Jena
Alemania, Jena
claudia.tomadoni@uni-jena.de

Juanita Corredor Téllez
Instituto de Desarrollo Urbano (IDU)
Colombia, Bogotá
juanita.corredor@gmail.com

Luis Baer
Universidad de Buenos Aires
Argentina, Buenos Aires
luisbaer@yahoo.com.ar

Norma Silvana Lanciotti
Universidad Nacional de Rosario
Argentina, Rosario
normalanciotti@gmail.com

Patricia de Jesús Villadiego Paternina
Cámara de Comercio de Cartagena
Colombia, Cartagena
patryvp@gmail.com

Walter López Borbón
Universidad Piloto de Colombia
Colombia, Bogotá
wlopez@unipiloto.edu.co

José Armando Santiago Garnica
Universidad Pedagógica Experimental Libertador
Venezuela, Rubio
santiagogarnica@gmail.com

Julio Calderón
Universidad Nacional de Ingeniería
Perú, Lima
cockburnjulio@gmail.com

María Cristina Cravino
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas
y Tecnológicas (CONICET) Argentina, Buenos Aires
Argentina, Buenos Aires
mariacristinacravino@yahoo.com.ar

Oscar Iván Salazar Arenas
Universidad Nacional de Colombia
Colombia, Bogotá
oisalazara@unal.edu.co

Sonia Vidal-Koppman
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas
y Tecnológicas (CONICET)
Argentina, Buenos Aires
svidal@ciudad.com.ar



Política editorial e instrucciones para los autores

Los manuscritos postulados en la Revista deben cumplir la siguiente Política editorial y las instrucciones para autores.

Política editorial

1. Alcance disciplinar, geográfico y comunidad objetivo

La Revista *Ciudades, Estados y Política*, de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), es una publicación en formato impreso y digital, de acceso abierto desde la web. Comunica resultados de investigación mediante la publicación de manuscritos originales, inéditos y revisados por pares (*peer review*) que contribuyen al conocimiento técnico, académico o científico; al debate de los fenómenos y relaciones entre las ciudades, los Estados y la conformación política de la ciudadanía, las transformaciones económicas, culturales y sociales de las áreas urbanas, junto con los más novedosos elementos de la investigación en análisis territoriales, de seguridad y de cambio de las áreas urbanas contemporáneas y sus impactos en países de América Latina y del resto del mundo.

La comunidad objetivo de la Revista son los investigadores especializados en urbanismo, arquitectura, geografía, ciencia política, derecho, economía, sociología, administración pública, historia, filosofía y demás disciplinas que indaguen y reflexionen sobre los fenómenos y las relaciones entre las ciudades, los Estados

y la política, desde un enfoque local, regional, nacional o internacional.

La Revista recibe y publica, sin ningún costo, manuscritos de investigación, reflexión, revisión, ensayos, reseñas e infografías en idioma español. El título, resumen y palabras clave de los manuscritos se publican en idioma español, inglés y portugués. Su periodicidad de publicación es cuatrimestral (enero-abril, mayo-agosto y septiembre-diciembre).

2. Tipos de artículos

La Revista publica: 1) artículos de investigaciones originales e inéditas de proyectos terminados; 2) artículos de reflexión derivados de investigaciones con una perspectiva crítica; 3) artículos de revisión que presenten resultados de una investigación terminada, con una cuidadosa revisión bibliográfica; 4) ensayos con una posición personal, original e inédita, sólidamente estructurado y sustentado en fuentes bibliográficas; 5) reseñas de libros o de artículos de investigación; 6) editoriales y 7) cartas al editor, relacionadas con la política editorial y con los artículos publicados en la Revista.

3. Ética en la publicación científica

Los manuscritos deben cumplir los siguientes aspectos éticos:

- 3.1. Ser inéditos, es decir, no haber sido enviados a evaluación, ni publicación en ninguna otra revista arbitrada, en idioma español o en un idioma diferente.

- 3.2. Comprobar que el manuscrito se ha basado en una investigación original (nunca publicada anteriormente).
- 3.3. El autor es la persona que ha hecho una contribución intelectual significativa al manuscrito. Por lo tanto, todas las personas nombradas como autores deben reunir los requisitos de autoría, y todos aquellos que los reúnan, deben ser mencionados de forma explícita.
- 3.4. Contener suficientes detalles y referencias que permitan replicar o rebatir el contenido.
- 3.5. Respetar los derechos de privacidad y confidencialidad de la investigación con seres humanos.
- 3.6. No incurrir en plagio o auto-plagio. Al respecto, se recomienda hacer un uso ético de los contenidos utilizados en el proceso de investigación y de redacción del manuscrito.
- 3.7. Revelar si se está en algún conflicto real o potencial de intereses que influya, de manera inapropiada, en los hallazgos o resultados del trabajo presentado, dentro de los tres (3) años posteriores a haber empezado el trabajo postulado, que podría influir indebidamente (sesgo) en los resultados.
- 3.8. Mencionar la fuente de financiación (artículos de investigación).
- 3.9. Citar las publicaciones que han influido en la determinación de la naturaleza del trabajo presentado.
- 3.10. La información obtenida, de forma privada, no debe ser incluida en el manuscrito, sin explícito permiso escrito de la fuente.
- 3.11. La reutilización de las tablas y/o figuras requiere del permiso del autor y editor, y debe mencionarse de manera adecuada en la nota de la tabla o figura.
- 3.12. Es responsabilidad del autor investigar qué tipo de autorización se requiere por parte del titular de los derechos de autor y obtenerla, para el uso del material, tanto en soporte impreso como en el digital.
- 3.13. No se aceptarán manuscritos que tengan contenido con derechos de autor que exceda la determinación del poseedor de dicha propiedad sobre el "uso justificado".
- 3.14. La información obtenida en el transcurso de servicios confidenciales, tales como manuscritos arbitrales o las solicitudes de subvención, no debe ser incluida en el manuscrito, sin el permiso explícito y por escrito del autor de la obra involucrada.
- 3.15. Nunca modifique, cambie u omita datos de forma intencional. Esto incluye materiales de investigación, procesos, equipos, tablas, figuras, citas y referencias bibliográficas.
- 3.16. Tanto la fabricación como la falsificación de datos son formas de conducta incorrecta grave, porque ambas resultan en publicaciones científicas que no reflejan con precisión la verdad observada.
- 3.17. El autor debe hacer una gestión adecuada de los datos que soportan la investigación, teniendo especial cuidado en la recopilación, producción, conservación, análisis y comunicación de los mismos.
- 3.18. Mantenga registros minuciosos de los datos en bruto, los cuales deberán ser accesibles en caso de que un editor los solicite, incluso después de publicado el manuscrito.
- 3.19. El parafraseado solo es aceptable si indica correctamente la fuente y se asegura de no cambiar el significado de la intención de la fuente.
- 3.20. Evite fragmentar inapropiadamente los datos de un solo estudio en dos o más artículos.
- 3.21. El consentimiento informado debe estar debidamente documentado.

4. Derecho de autor

La *Revista* permite al autor(es) mantener los derechos de explotación (*copyright*) de sus artículos sin restricciones. Los autor(es) aceptan la distribución de sus artículos en la web y en soporte papel (300 ejemplares por número), bajo acceso abierto a nivel local, regional e internacional; la inclusión y difusión del texto completo, a través del Portal de Revistas y Repositorio Institucional de la Universidad Nacional de Colombia; y en todas las bases de datos especializadas que la *Revista* considere pertinentes para su indexación, con el fin de proporcionarle visibilidad y posicionamiento al artículo.

Todos los manuscritos deben cumplir la legislación colombiana e internacional, relacionada con derecho de autor.

5. Acceso abierto

La *Revista* proporciona acceso abierto y libre a todos sus contenidos; sin barreras legales, económicas o tecnológicas, para lo cual define la siguiente licencia de publicación y uso de los artículos:

Licencia de publicación: Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional (CC BY 4.0), disponible en: http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es_ES



6. Depósito legal

Con el fin de contribuir en la preservación del patrimonio y control bibliográfico nacional y mundial, la *Revista* realiza el depósito legal impreso y digital de todos sus números, ante la Biblioteca Nacional de Colombia.

7. Sistema de edición y publicación

La *Revista* desarrolla su proceso de recepción, edición, publicación y acceso, a través del sistema informático Open Journal Systems (OJS), el

cual es especializado en la gestión, publicación y acceso abierto a publicaciones periódicas y seriadas, compatible con el protocolo OAI-PMH.

8. Responsabilidad de los contenidos

El contenido de los artículos publicados en la *Revista* es responsabilidad de los autores y no compromete el criterio del Comité editorial de la *Revista* o de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU).

9. Declaración de privacidad

La información personal (nombres, apellidos y correos electrónicos) recopilada y administrada por la *Revista* se utiliza, exclusivamente, con fines académicos y científicos. Los datos no estarán disponibles para ningún otro propósito. La *Revista* cumple lo establecido en la Ley Estatutaria 1266 de 2008 y la Ley 1581 de 2012, de protección de datos personales.

Instrucciones para los autores

1. Instrucciones generales

- 1.1. La *Revista* recibe manuscritos de forma permanente, que se publican en estricto orden, según la fecha de recepción y aprobación.
- 1.2. El proceso de revisión editorial, revisión por pares, edición y publicación de los manuscritos no tiene ningún costo. De igual forma, la *Revista* no hace ningún tipo de contribución económica a los autores, por la publicación de los manuscritos.
- 1.3. Los manuscritos deben estar relacionado con el alcance disciplinar y geográfico de la *Revista*.
- 1.4. La recepción de un manuscrito no implica el compromiso de su publicación, debido a que todos los manuscritos son sometidos a revisión y proceso de revisión por pares académicos.

- 1.5. Los manuscritos se deben enviar en idioma español.
- 1.6. La Revista cuenta con un procedimiento para prevenir el plagio, por lo tanto, se recomienda hacer un uso ético de los contenidos utilizados en el proceso de investigación y elaboración del manuscrito.
- 1.7. El manuscrito debe ser de calidad; dicha calidad es juzgada a través de su originalidad, alcance disciplinar, relevancia, rigor y validez académica y científica.

2. Instrucciones del formato, extensión y estructura del manuscrito

Los manuscritos deben:

- 2.1. Estar escritos en formato Microsoft Word 2007 o una versión posterior.
- 2.2. Estar en hoja tamaño carta, con márgenes de 3 cm por los cuatro lados, escrito en letra Times New Roman de 12 puntos, con interlineado sencillo y páginas numeradas consecutivamente.
- 2.3. Ser de mínimo 8 y máximo 20 páginas, incluyendo figuras, tablas, referencias y apéndices.
- 2.4. Tener la siguiente estructura:
 - a. Título, resumen y mínimo cinco palabras clave en idioma español.
 - b. Autor(es) con nombres, apellidos (completos), último título profesional obtenido, filiación institucional (institución en la cual trabaja), país, ciudad de residencia y correo electrónico.
 - c. Nota de conflicto de interés y agradecimiento (Opcional).
 - d. Texto.
 - e. Referencias
 - f. Apéndices (Opcional).
- 2.5. Tener oraciones precisas, concretas, informativas y simples, evitando las verdades generales o las frases que no aportan hechos concretos. Se debe facilitar la lec-

tura usando frases y párrafos cortos. No se deben presentar explicaciones largas sobre principios bien conocidos o teorías que son propias del cuerpo de conocimientos específico de los lectores.

3. Instrucciones sobre los textos

Los textos de los manuscritos deben cumplir los criterios del *Manual de publicaciones de la American Psychological Association, APA, tercera edición traducida de la sexta en inglés (2010)* y los criterios actuales de la ortografía de la lengua española.

En la escritura de los manuscritos se recomienda seguir el esquema general de los trabajos de investigación IMRyD: a) introducción que exponga los fundamentos del trabajo y explique claramente sus objetivos; b) descripción de las fuentes, métodos, materiales y equipos empleados; c) resultados y d) discusión y/o conclusiones. Se pueden incluir apéndices si es necesario.

3.1. Título:

El título del manuscrito debe:

- 3.1.1. Ser conciso e indicar claramente su contenido.
- 3.1.2. Incluir fechas y lugares, cuando se requieren.
- 3.1.3. Tener palabras que facilitan su recuperación.
- 3.1.4. Ser completamente explicativo por sí solo.
- 3.1.5. La extensión recomendada para un título es de no más de 12 palabras.

3.2. Resumen:

El resumen del manuscrito debe:

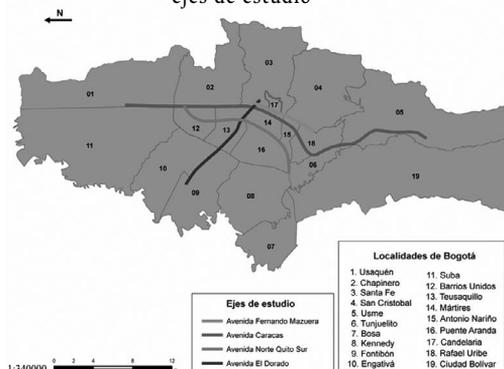
- 3.2.1. Tener máximo 250 palabras.
- 3.2.2. Ser analítico, claro y preciso.
- 3.2.3. Mencionar el objetivo, problema y principales resultados y/o conclusiones.

4. Instrucciones sobre las tablas y figuras

- 4.1. Únicamente se aceptan como máximo tres tablas y tres figuras por manuscrito.

- 4.2. La calidad de visualización debe ser perfecta.
 - 4.3. Deben ser relevantes, legibles y concisas. Sus etiquetas y convenciones deben facilitar la lectura.
 - 4.4. Bajo el nombre de figura se deben incluir: gráficas, diagramas, mapas, dibujos y fotografías.
 - 4.5. Deben tener numeración y título, centrado en la parte superior.
 - 4.6. Deben tener, en la parte inferior izquierda, una sección de nota general.
 - 4.7. La sección de nota general debe incluir la referencia bibliográfica, con la página exacta de la fuente (en caso de que aplique).
 - 4.8. La sección de nota general debe mencionar la autorización de utilización y publicación del contenido inédito (en caso de que aplique).
 - 4.9. La sección de nota general debe tener explicaciones para abreviaturas, cursivas, paréntesis, rayas o símbolos especiales en caso de que aplique).
 - 4.10. Deben estar directamente relacionadas con el contenido en el cual se incluye.
 - 4.11. Se deben citar dentro del texto.
 - 4.12. Las figuras (gráficos, mapas, fotografías, ilustraciones) y tablas se deben entregar en formato TIFF, con una resolución de 300 puntos por pixel (ppp), en archivos independientes y numerados, de la misma forma que aparecen en el manuscrito. También se deben entregar los archivos fuente de edición.
- Ejemplos:

Figura 2. Avenidas de Bogotá, tomadas como ejes de estudio



Nota: adaptado de “Cartografía base y temática infraestructura de datos espaciales para el Distrito Capital, Ideca, 2015”.

Tabla 1. Tasa migratoria en Bogotá. 1940-1965

Año	Total	Hombres	Mujeres
1940	4	4,5	3,6
1945	2,8	3,0	2,7
1950	4,3	4,5	4,2
1955	3,4	3,3	3,4
1960	3,5	3,4	3,5
1965	2,7	2,5	2,9

Nota: adaptado de “Del Castillo et al., Bogotá años 50. El inicio de la metrópoli. Cuadernos de Urbanismo y Arquitectura, Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. 2008, p. 28”.

Nota: la adaptación se refiere a la modificación del material para que éste sea adecuado para un nuevo propósito.

5. Instrucciones sobre las notas

- 5.1. Las notas al pie de página deben ser únicamente aclaratorias, no deben incluir citas bibliográficas. Deben estar numeradas, con superíndice, en números arábigos.
- 5.2. En el caso que aplique, el manuscrito debe tener, en la primera página, una nota al pie con agradecimientos a las fuentes de financiación, otorgadas para la realización de la investigación, indicando de forma concisa la persona natural o jurídica que lo ha financiado y el número de contrato o acuerdo a través del cual se formalizó la financiación.
- 5.3. En el caso que aplique, el manuscrito debe tener, en la primera página, una nota al pie con agradecimientos a las personas que colaboraron, de forma significativa, con la elaboración de la investigación o del manuscrito, y que no figuran como autores.
- 5.4. El uso de notas al pie debe ser moderado.

6. Instrucciones sobre las citas y referencias bibliográficas

- 6.1. Las citas y referencias bibliográficas incluidas en el manuscrito deben cumplir los criterios del *Manual de publicaciones de la American Psychological Association, APA, tercera edición traducida de la sexta en inglés, 2010*.
- 6.2. Las referencias en el estilo APA se citan en el texto con un sistema de citas de autor-fecha y se enlistan alfabéticamente, en la lista de referencias
- 6.3. Todas las citas bibliográficas (directas e indirectas) deben incluir la página, el párrafo o la dirección web exacta de las fuentes incluidas en texto.
- 6.4. Cada referencia citada en el texto debe aparecer en la lista de referencia y cada entrada de la misma, debe citarse en el texto. Es importante asegurar que cada

fuente de referencia aparezca en ambos lugares y que la ortografía, nombres de los autores y fechas sean idénticas en la cita de texto y en la entrada de la lista de referencias.

- 6.5. En la lista de referencias no se deben incluir las citas de tablas, figuras, comunicaciones personales o citas de citas.
- 6.6. Cuando se utilicen siglas o abreviaturas, se debe ingresar primero la equivalencia completa, seguida de la sigla o abreviatura correspondientes entre paréntesis, y en lo subsecuente, se escribe solo la sigla o abreviatura respectiva.
- 6.7. Estilos básicos de citación:

Tipo de cita	Primera cita en el texto	Siguiente cita en el texto	Formato parentético, primera cita en el texto	Formato parentético, siguiente cita en el texto
Un trabajo de un autor	Walker (2007)	Walker (2007)	(Walker, 2007)	(Walker, 2007)
Un trabajo de dos autores	Walker y Allen (2004)	Walker y Allen (2004)	(Walker & Allen, 2004)	(Walker & Allen, 2004)
Un trabajo de tres autores	Bradley, Ramirez y Soo (1999)	Bradley et al.(1999)	(Bradley, Ramirez & Soo, 1999)	(Bradley et al.,1999)
Un trabajo de cuatro autores	Bradley, Ramirez , Soo y Walsh (2006)	Bradley et al. (2006)	(Bradley, Ramirez , Soo & Walsh, 2006)	(Bradley et al., 2006)
Un trabajo de cinco autores	Walker, Allen, Bradley, Ramirez y Soo (2008)	Walker et al. (2008)	(Walker, Allen, Bradley, Ramirez & Soo, 2008)	(Walker et al., 2008)
Un trabajo de seis o más autores	Wassesrtein et al. (2005)	Wassesrtein et al. (2005)	(Wassesrtein et al., 2005)	(Wassesrtein et al., 2005)
Grupos como autores (con su respectiva abreviatura)	National Institut of Mental Health (NIMH, 2003)	NIMH (2003)	(National Institut of Mental Health [NIMH], 2003)	(NIMH, 2003)

Nota: adaptado de “American, P. A. (2010). *Manual de publicaciones de la American Psychological Association*. (S. Viveros Fuentes, M. Guerras Frías y S. R. Peña Alfaró González, Eds.) (Tercera edición). México D.F: Editorial El Manual Moderno, p. 177”.

6.8. Tipos de citas bibliográficas:

6.8.1. Ejemplo de cita directa o textual de menos de cuarenta palabras:

Según Claudio Curzio “este tipo de territorios denominados como ‘residuales’ pueden ser la porción derivada de una obra mayor o la resultante de la transformación destructiva originada por diversos factores con el paso del tiempo” (Curzio, 2008, p. 55).

6.8.2. Ejemplo de cita directa o textual con más de cuarenta palabras:

Desde esta perspectiva, la geografía cultural reconoce la complejidad de

los “residuos” urbanos y los aborda como paisajes en los cuales se manifiestan múltiples relaciones. Es así como la geografía propone que:

en las tipologías de paisaje propias de las sociedades capitalistas habría que incluir una nueva categoría: los paisajes del deterioro, del deshecho, del rechazo, ...en definitiva, los paisajes residuales, [...] otorgando al término ‘residual’ tanto la acepción vinculada al propio residuo como objeto, como la connotación relativa a aquello ‘secundario’, ‘sobrante’, y, por tanto, [...] prácticamente

invisible. [...] Son espacios indeterminados, de límites imprecisos, de usos inciertos (Nogué, 2011, p. 5).

6.8.3. Cita indirecta o paráfrasis:

Al parafrasear o referirse a una idea contenida en otro trabajo, se debe indicar un número de página o párrafo, en especial cuando esto ayude a un lector interesado a ubicar el fragmento relevante en un texto largo y complejo.

6.8.4. Fuentes secundarias o citas de citas:

No omita citas contenidas dentro del material original que usted esté citando de manera textual. Los trabajos así citados no deben estar en la lista de referencias (a menos que usted los llegara a citar como fuentes primarias en otra parte del manuscrito).

Emplee las fuentes secundarias con moderación, por ejemplo cuando el trabajo original ya no se imprime, no se puede encontrar a través de las fuentes habituales o no está disponible en español. Agregue la fuente secundaria en la lista de referencias. En el texto, indique el nombre del trabajo original y cite la fuente secundaria. Por ejemplo, si el trabajo de Allport se cita en el de Nicholson y no leyó el trabajo del primero, agregue la referencia de Nicholson en la lista de referencia. En el texto utilice la siguiente cita:

Diario de Allport (como se citó en Nicholson, 2003).

6.8.5. Comunicaciones personales:

Las comunicaciones personales pueden ser cartas privadas, memorandos, algunos mensajes electrónicos (como correos electrónicos, discusiones en grupo, mensajes en la sección electrónica de anuncios), conversaciones telefónicas y otras de este tipo. Debido a que las mismas no proporcionan

datos recuperables, las comunicaciones personales no se incluyen en la lista de referencias. Cite las comunicaciones personales sólo en el texto. Proporcione las iniciales y el apellido del emisor, así como una fecha tan exacta como sea posible:

L.C. López (comunicación personal, 18 de abril, 2015)

(P. Cárdenas, funcionario del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), comunicación personal, 28 de enero, 2015).

6.9. Lista de referencias:

- a. Al final del manuscrito, se debe presentar la lista de referencias.
- b. Cada referencia debe tener los siguientes elementos: autor, año de la publicación, título y datos de publicación: toda la información necesaria para la identificación y búsqueda de la fuente.
- c. Las referencias deben estar en orden alfabético por el apellido del primer autor, seguido de las iniciales del nombre.

6.10. Ejemplos de referencias por tipo:

6.10.1. Publicaciones periódicas (revistas, periódicos, boletines)

Autor, A.A., Autor, B.B. y Autor, C.C. (año). Título del artículo. *Título de la publicación*, xx, pp-pp. doi:xx.xxxxx

6.10.2. Libro:

Autor, A. A. (1967). *Título del trabajo*. Lugar: Editorial.

Autor, A. A. (1997). *Título del trabajo*. Recuperado de <http://www.xxxxxxx>

Autor, A. A. (2006). *Título del trabajo*. doi:xxxxxx

Editor, A. A. (Ed.). (1986). *Título del trabajo*. Lugar: Editorial.

6.10.3. Capítulo de libro:

- Autor, A. A. y Autor, B. B. (1995). Título del capítulo o entrada. En A. Editor, B. Editor y C. Editor (Eds.), *Título del libro* (pp. xxx-xxx). Lugar: Editorial.
- Autor, A. A. y Autor, B. B. (1993). Título del capítulo o entrada. En A. Editor y B. Editor (Eds), *Título del libro* (pp. xxx-xxx). Recuperado de <http://www.xxxxxxx>
- Autor, A. A. y Autor, B. B. (1995). Título del capítulo o entrada. En A. Editor, B. Editor y C. Editor (Eds.), *Título del libro* (pp. xxx-xxx). doi:xxxxxxx
- 6.10.4. Libro o capítulo sin autoría:
- Título de entrada. (1998). En A. Editor (ed.), *Título del trabajo de consulta* (xx ed., Vol. xx, pp. xxx-xxx). Lugar: Editorial.
- Título de entrada. (1998), En *Título del trabajo de consulta* (xx ed., Vol. xx). Recuperado de <http://www.xxxxxxxx>
- 6.10.5. Informes técnicos y de investigación:
- Autor, A. A. (1998). *Título del trabajo* (Informe No. xxx). Lugar: Editorial.
- 6.10.6. Disertaciones doctorales y tesis de maestría:
- Autor, A. A. (2003). *Título de la tesis doctoral o tesis de maestría* (Tesis doctoral o tesis de maestría). Recuperada de Nombre de la base de datos.
- 6.10.7. Revisiones y comentarios por pares:
- Revisor, A. A. (2000). Título de la revisión [Revisión del libro *Título del libro*, por A. A. Autor]. *Título del trabajo completo*, xx, xxx-xxx.
- 6.10.8. Medios audiovisuales:
- Productor, A. A. (Productor) y Director, B. B. (Director). (Año). *Título de la película* [Película]. País de origen: Estudio.
- American Psychological Association. (Productor). (2000). *Responding therapeutically to patient expressions of sexual attraction* [DVD]. De <http://www.apa.org/videos>
- 6.10.9. Trabajos inéditos o de publicación informal:
- Autor, A. A. (Año). *Título del manuscrito*. Manuscrito inédito [o “Manuscrito presentado para su publicación” o “Manuscrito en preparación”].
- 6.10.10. Documentos de archivo:
- Autor, A. A. (Día, Mes, Año). *Título del material*. [Descripción del material]. Nombre de la compilación (Número de clasificación, Número de caja, Número o nombre del archivo, etc.). Nombre y lugar del repositorio.
- 6.10.11. Proyectos de ley y resoluciones:
- Título [si está disponible], número de proyecto de ley o resolución, xxx Cong., (Año).
- Entrada en la lista de referencias: S. 5936, 102° Cong. 4 (1992).
- Cita en el texto: Proyecto de Ley del Senado 5936 (1992) (S. 5936, 1992)

7. Instrucciones sobre el procedimiento de revisión por pares académicos

El Comité editorial y científico de la *Revista* se encarga de dar una valoración de la relevancia de publicar el manuscrito, según lo establecido en la Política editorial de la *Revista*; una vez aceptado el manuscrito por los comités, se envía a tres (3) pares académicos especializados, quienes evalúan el rigor y mérito técnico, académico o científico del manuscrito. El proceso de revisión por pares es doble ciego, esto quiere decir que el(os)

autor(es) del manuscrito y los pares académicos no conocen su identidad durante el proceso de revisión.

8. Instrucciones sobre las correcciones y retractaciones

- 8.1. Cuando un autor descubre un error o inexactitud significativa en el manuscrito en proceso de publicación o publicado, es obligación del autor notificar de inmediato a la Revista y cooperar en el proceso de corrección.
- 8.2. Durante el proceso de revisión editorial y revisión por pares se podrá solicitar a los autores el envío de los archivos originales que soporten la recopilación de la información primaria. Por lo tanto, los autores deben conservar, como mínimo un año, los archivos originales.

9. Instrucciones sobre el procedimiento de envío de los manuscritos

- 9.1. El envío de manuscritos debe ser realizado únicamente a través del sitio web de la Revista. Para poder enviar los manuscritos, es necesario registrarse e iniciar sesión. Sitio web: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep
- 9.2. El autor o uno de los autores del manuscrito debe registrar, como mínimo, la siguiente información requerida en el sitio web de la Revista:
 - a. Nombres y apellidos (completos)
 - b. Último título profesional obtenido
 - c. Filiación institucional (institución en la cual trabaja)
 - d. País y ciudad de residencia
 - e. Correo electrónico
 - f. Identificador único de autor ORCID (opcional)

Nota: Todo el proceso de recepción y edición del manuscrito se realizará a través de un único autor, identificado como el autor de correspondencia.

9.3. El autor de correspondencia del manuscrito debe diligenciar, firmar e ingresar al sitio web de la Revista los siguientes documentos:

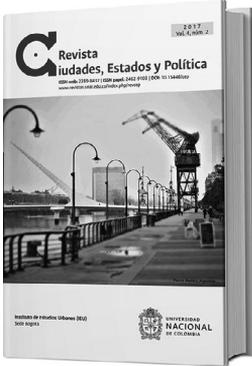
- a. Manuscrito en texto completo.
- b. Las figuras (gráficos, mapas, fotografías, ilustraciones) y tablas en formato TIFF, con una resolución de 300 puntos por píxel (ppp), en archivos independientes y numerados, de la misma forma que aparecen en el manuscrito. También se deben entregar los archivos fuente de edición.
- c. Declaración de autoría y licencia de publicación (Debidamente firmada).
- d. Sugerencia de posibles pares académicos especializados en el alcance disciplinar del manuscrito.
- e. Declaración de conflictos de intereses (aplica según el caso).
- f. Correcciones y retractaciones (aplica según el caso).

Nota. Para los literales “c” a “f”, descargar los formatos disponibles en el sitio web de la Revista.

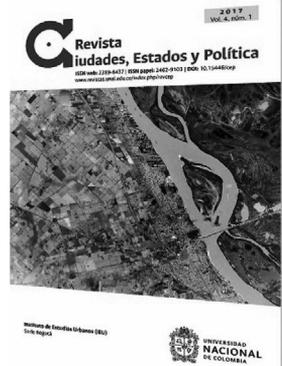
Más instrucciones, formatos y guías en:
www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Números anteriores

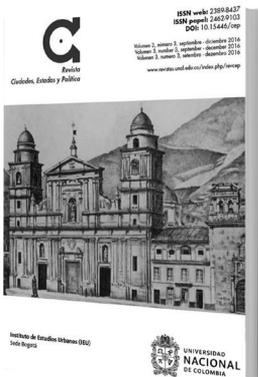
Vol. 4, Núm. 2 (2017)



Vol. 4, Núm. 1 (2017)



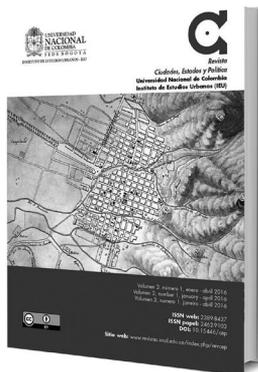
Vol. 3, Núm. 3 (2016)



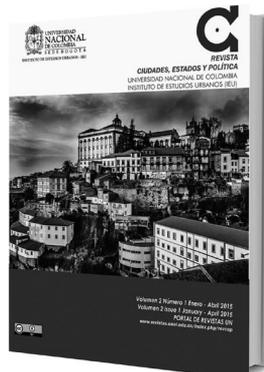
Vol. 3, Núm. 2 (2016)



Vol. 3, Núm. 1 (2016)

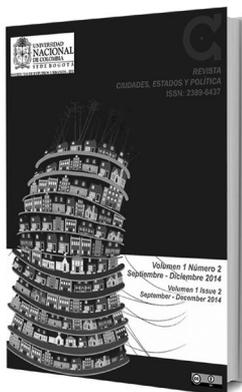


Vol. 2, Núm. 1 (2015)



Números anteriores

Vol. 1, Núm. 2 (2014)

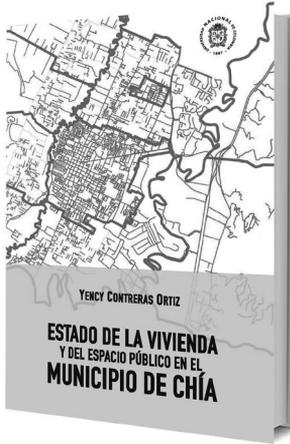


Vol. 1, Núm. 1 (2014)

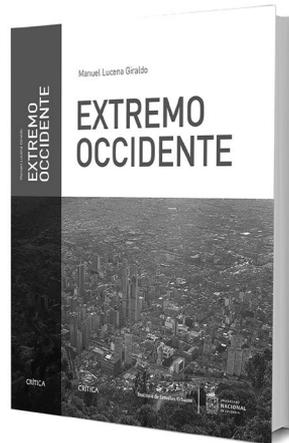
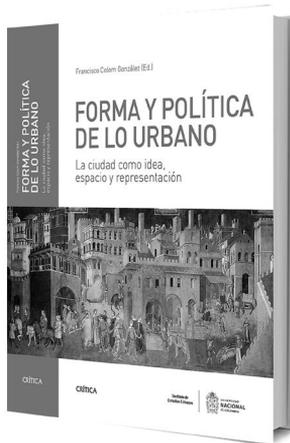


Disponibles en: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Novedades editoriales



Libro de acceso abierto disponible en:
www.bdigital.unal.edu.co/56259



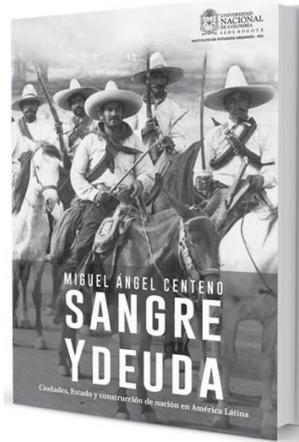
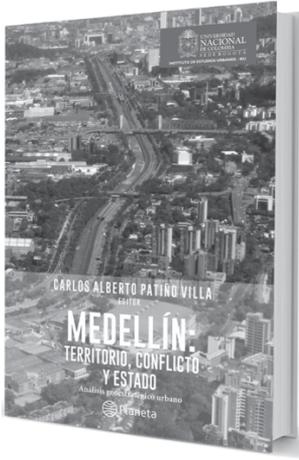
Disponibles en las librerías de la Universidad Nacional de Colombia.
Mayor información en: www.editorial.unal.edu.co



Otras publicaciones



138



Disponibles en las librerías de la Universidad Nacional de Colombia.
Mayor información en: www.editorial.unal.edu.co

ESPECIALIZACIÓN

EN MERCADOS Y POLÍTICA DE SUELO EN AMÉRICA LATINA

Programa ofrecido por el Instituto de Estudios Urbanos
y la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

DURACIÓN

DOS (2) SEMESTRES • INSCRIPCIONES ANUALES

MODALIDAD

SEMIPRESENCIAL VIRTUAL

INFORMACIÓN Y CONTACTO

www.ieu.unal.edu.co

Universidad Nacional de Colombia, Unidad Camilo Torres
Calle 44 # 45 – 67 Bloque C, Módulo 6, oficina 303 • Bogotá D.C. – Colombia, Sur América.
Teléfono: (571) 3165000 Ext: 10856 • E-mail: espsuelo_bog@unal.edu.co



@IEU_UN



/institutoestudiosurbanos

Unimediosocializa de proyectos educativos/institucionales UNAL

UN

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ
INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS



PROGRAMA RADIAL

**OBSERVATORIO
DE GOBIERNO
URBANO**

Escúchenos todos
los miércoles
de 6:00 p.m. a 7:00 p.m.





Revista Ciudades, Estados y Política

ISSN web: 2389-8437 | ISSN papel: 2462-9103 | DOI: 10.15446/cep

www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Volumen 4, número 3, septiembre-diciembre 2017
Volumen 4, number 3, september-december 2017
Volumen 4, numero 3, setembro-dezembro 2017

Este número consta de 300 ejemplares.
Se imprimió en el 2018, en Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S. - Xpress Kimpres.
Se utilizaron caracteres Ancizar Sans & Serif de 9 puntos,
en un formato de 16.5 x 24 centímetros.

Para la cubierta se utilizó propalmate de 240 gramos, impreso a 4x0 tintas,
esmaltado, plastificado mate a 1 cara; y las páginas interiores
son Bond de 90 gramos, impreso a 2x2 tintas.

Bogotá, Colombia.

ISSN 2462-9103



Instituto de Estudios Urbanos (IEU)
Sede Bogotá



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA