

Urbanismo, Ciudad y Desarrollo Urbano Regional

La espacialidad social en los estudios de la ciudad (la metrópoli y la región)

Luis Hernando Gómez Ospina
John Jaime Bustamante Arango
(Compiladores y coordinadores)



**Universidad
Pontificia
Bolivariana**



Luis Hernando
Gómez Ospina

Ph.D. en Urbanismo de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Magister en Estudios urbano regionales de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL). Sociólogo de la Universidad de Antioquia (U. de A.)

Profesor investigador en la facultad de Comunicación Social-Periodismo y del grupo de investigación Territorio de la Universidad Pontificia Bolivariana. Integrante del Instituto de Estudios Metropolitanos y Regionales (IEMR) de la Universidad Pontificia Bolivariana e Integrante de la Asociación Colombiana de investigadores urbano Regionales (ACIUR).



John Jaime
Bustamante Arango

Candidato a Doctor en Historia por la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín; profesor titular de la Escuela de Ciencias Sociales de la Universidad Pontificia Bolivariana-UPB, campus Laureles, Medellín (Colombia) y director del Instituto Metropolitano de Estudios Metropolitanos y Regionales-IEMR de la misma universidad.

Miembro de la Asociación Colombiana de Investigadores Urbano-Regionales (ACIUR), del Grupo de estudios en economía civil y desarrollo humano-UPB (GEECDH).

Sus temas de interés en los últimos años han estado relacionados con la transformación urbana; las Teorías del desarrollo; las finanzas territoriales; la planeación y gestión del desarrollo; la competitividad territorial; precios, rentas y financiamiento urbano; los discursos de poder, gubernamentalidad, configuraciones territoriales y la cuestión social territorial y la economía civil, sobre lo cual ha hecho publicaciones en libros, revistas y capítulos de libros.

La espacialidad social en los estudios de la ciudad (la metrópoli y la región)

Luis Hernando Gómez Ospina
John Jaime Bustamante Arango
(Compiladores y coordinadores)



307.7
G633

Gómez Ospina, Luis Hernando, compilador
La espacialidad social en los estudios de la ciudad (la metrópoli y la región) / Luis Hernando Gómez Ospina
y John Jaime Bustamante Arango, coordinadores y compiladores -- Medellín: UPB, 2018.
302 p: 17 x 24 cm.
ISBN: 978-958-764-526-2
ISBN: 978-958-764-517-0 (versión digital)

1. Ciudad -- 2. Espacio público -- 3. Estudios de ciudad -- 4. Planeación urbana -- 5. Urbanismo --
6. Imaginarios urbanos -- 7. Participación ciudadana -- 8. Democracia participativa 9. Segregación social --
10. Sociología urbana -- 11. Desarrollo sostenible -- 12. Marca ciudad -- I. Bustamante Arango, John Jaime,
compilador -- II. Título

CO-MdUPB / spa / rda
SCDD 21 / Cutter-Sanborn

© Luis Hernando Gómez Ospina
© John Jaime Bustamante Arango
© Editorial Universidad Pontificia Bolivariana

La espacialidad social en los estudios de la ciudad (la metrópoli y la región)

ISBN: 978-958-764-526-2

ISBN: 978-958-764-517-0 (versión digital)

Primera edición, 2018

Escuela de Ciencias Sociales

Grupo de Investigación Territorio

Instituto de Estudios Metropolitanos y Regionales (IEMR)

Gran Canciller UPB y Arzobispo de Medellín: Mons. Ricardo Tobón Restrepo

Rector General: Julio Jairo Ceballos Sepúlveda

Vicerrector Académico: Álvaro Gómez Fernández

Decano Escuela Ciencias Sociales: Ramón Arturo Maya Gualdrón

Editor: Juan Carlos Rodas Montoya

Coordinación de Producción: Ana Milena Gómez Correa

Diagramación: María Isabel Arango Franco

Corrección de Estilo: Andrés Vélez Cuervo

Diseño de Portada: María Isabel Arango Franco

Dirección Editorial:

Editorial Universidad Pontificia Bolivariana, 2018

E-mail: editorial@upb.edu.co

www.upb.edu.co

Telefax: (57)(4) 354 4565

A. A. 56006 - Medellín - Colombia

Radicado: 1621-15-08-17

Prohibida la reproducción total o parcial, en cualquier medio o para cualquier propósito sin la autorización escrita de la Editorial Universidad Pontificia Bolivariana.

Esta publicación es resultado de investigaciones científicas. Los textos han sido evaluados en particular y en su conjunto por investigadores expertos en los temas según las normas editoriales de la Universidad Pontificia Bolivariana.

Comité científico evaluador:

Óscar Eduardo Pérez Moreno

Sagrario Ortiz Núñez

Víctor Hugo Hofmann Aguirre

Edgar Javier Garzón Pascagaza

Liliana Andrea Carrillo Rodríguez

Javier Armando Pineda Duque

Enrique Gilles

Elizabeth Aponte Jaramillo

Alexander Blandón López

Agradecimiento

Este libro es un esfuerzo de trabajo principalmente de los que escriben y permiten la reflexión desde sus investigaciones y a ellos va un agradecimiento por sus aportes científicos. A Forópolis México y a la Asociación Colombiana de Estudios Regionales y Urbanos (ASCER). En septiembre de 2015 la Universidad Pontificia Bolivariana fue sede del III Congreso Iberoamericano de Jóvenes Comprometidos con las Ciudades de Forópolis y del VIII encuentro Nacional y I Internacional de Estudios Regionales y Urbanos.

También, agradecemos a la Universidad Autónoma Latinoamericana (Unaula), la Universidad Santo Tomás en Medellín, el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (Cider) de la Universidad de los Andes, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Ilpes-Cepal) y la Gobernación de Antioquia (Antioquia la más educada).

Tabla de contenido

Introducción	13
--------------------	----

PARTE 1

La espacialidad de lo social, formas del habitar, percepción y relaciones sociales en la ciudad	19
--	-----------

La espacialidad social como categoría de análisis en el estudio de la ciudad, la metrópoli y la región	21
<i>Luis Hernando Gómez Ospina</i>	

La participación social en el diseño de espacios públicos en colonias populares. Caso de estudio Camino Verde, Tijuana	31
<i>Alberto Almejo Ornelas</i>	
<i>María de los Ángeles Zárate López</i>	

El riesgo y su dimensión social. Construcción social del riesgo en el barrio La Vega, Ibagué, caso de estudio	51
<i>María del Pilar Hurtado Uriarte</i>	

Nuevas prácticas comunitarias en espacios alternativos. Percepciones sobre lo público, reflexiones sobre la ciudadanía.....	77
<i>Natalia Andrea Salinas Arango,</i>	
<i>Nancy Cristina Valencia Colorado</i>	

Construcción de democracia urbana vía la producción de espacio público: avances, límites y desafíos en el Distrito Federal (2007-2014)	91
<i>Catalina Villarraga Pico</i>	

PARTE 2

La norma urbana: territorio y conflicto en la habitación de la ciudad. (Territorio y conflicto en las ciudades)..... 125

Los macroproyectos de interés social nacional: ¿solución al déficit de vivienda social? Caso: Ciudad Verde en Soacha - Bogotá127

Juan Carlos Castellanos

Brigitte Parra

¿Interacciones entre el centro y la periferia? El impacto del efecto vecindario en los procesos de movilidad económica de los habitantes de tres barrios segregados de Salvador da Bahia (Brasil)155

Stephan Treuke

La dinámica espacial de la transformación del patrón de segregación en la zona metropolitana del Valle de México (2000-2010)183

Ricardo Gómez Maturano (México)

Desurbanidade e segregação socioespacial no modo de produção da moradia social no Brasil201

Daniella Burle de Loiola

PARTE 3

La infraestructura regional, ciudad inteligente y marca ciudad 235

Propuesta de corredor estratégico Bogotá - Medellín: una interpretación desde la intermodalidad y la regionalización en Colombia237

Óscar David Palencia González

Ronal Orlando Serrano Romero

Propuesta de construcción de ciudades inteligentes en Colombia con la participación de la ciudadanía. Metodología adaptativa para el desarrollo de ciudades inteligentes y sostenibles 265

Jesús Álvarez Guerrero

Beatriz Elena Marín Ochoa

Ferney Amaya Fernández

La marca ciudad como inclusión social en el desarrollo de movilidad estudiantil en instituciones educativas de la ciudad de Medellín.....277

Alexander Gil Triana

Virginia Moreno Echeverry

Introducción

Este trabajo tiene por objetivo mostrar los avances sobre los estudios acerca de la ciudad, la metrópoli y la región, nacidos del esfuerzo de varios investigadores desde sus motivaciones científicas, en los diferentes entornos académicos en el continente americano. Las preguntas formuladas por los autores en sus trabajos son la motivación de las investigaciones que acerca el conocimiento o comprensión del mundo de lo real. Dichas investigaciones expresan la diversidad de los fenómenos que tienen lugar en las ciudades, metrópolis y regiones, así como de los enfoques metodológicos y teóricos para acercarse a la realidad de la vida que allí se desenvuelve. Desde la noción de espacialidad de lo social, el presente libro une la esencia de estos trabajos que ven en el ser humano lo más importante de la ciudad.

Las investigaciones por sí mismas se aproximan a un aspecto en particular de los fenómenos según los propósitos y objetivos investigativos, para dar espacio a las discusiones académicas, científicas y profesionales. Toda relación de los esfuerzos investigativos que se exprese en los textos permite el discernimiento de los temas y la ampliación del conocimiento que sobre la materia se desarrolle, no obstante se deja abierta la posibilidad de discutir y preguntar.

El texto está dividido en tres partes. La primera parte denominada “La espacialidad social como categoría de análisis en el estudio de la ciudad, la metrópoli y la región” inicia con el estudio de Luis Hernando Gómez Ospina sobre la categoría ontológica “Ciudad”, como fundamento en los estudios del urbanismo que puede ser discernida a partir de la categoría “Espacialidad de lo social”. Gómez Ospina relaciona los fenómenos de la metrópoli y la región, dentro del contexto de lo urbano y aclara la distinción de estas en relación con la categoría “Espacialidad” que corresponde al mundo de lo real.

La Colonia Camino Verde en Tijuana expresa el fenómeno migratorio de las ciudades, que rebasan las previsiones de la planificación de la ciudad. En el capítulo titulado “La participación social en el diseño de espacios públicos en colonias populares. Caso de

Estudio Camino Verde, Tijuana”, Alberto Almeno Ornela y María de los Ángeles Zárate López identifican los espacios públicos y el grado de participación social en el desarrollo de tales espacios. El análisis se basa en estudios espaciales (localización de los mismos) y define la participación como un mecanismo funcional a la democracia en tanto es necesaria condición para la misma. En ese sentido, se considera la participación en su dimensión política y comunitaria. Definen el espacio público como lugar de expresión en sus diversas manifestaciones (representaciones, encuentros, vida pública, uso colectivo). Los autores asumen los espacios públicos abiertos como objeto de estudio, y describen la metodología de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en México que promueve la participación para los procesos planificadores. Describen los espacios públicos existentes y se centran en mostrar las cifras acerca de la idea que los encuestados tienen acerca de los espacios públicos, la suficiencia, manejo y participación en la concepción de estos.

En el capítulo “El riesgo y sus dimensión social, construcción social del riesgo en el barrio La Vega, Ibagué”, María del Pilar Hurtado Uriarte centra su análisis en la construcción social del riesgo (caso Barrio la Vega de Ibagué en Colombia) que parte de las condiciones de vulnerabilidad. Para ello inicia en la importancia de la percepción sobre el asunto desde la mirada de la población implicada. Además, contrasta los riesgos geofísicos con aquellos que la población percibe en su entorno.

Las autoras Natalia Andrea Salinas Arango y Nancy Cristina Valencia Colorado en su capítulo “Nuevas prácticas comunitarias en espacios alternativos; percepciones sobre lo público, reflexiones sobre la ciudadanía” muestran la forma de propiciar ciudadanía con el incentivo de la participación. Se describen en el artículo cuatro formas de relacionamiento encontradas en los modos de relación de las organizaciones sociales para el análisis, a partir del estudio de caso del Parque Biblioteca en el barrio Belén en Medellín (Colombia).

Para finalizar la primera parte, Catalina Villarraga Pico, en su capítulo titulado “Construcción de democracia urbana vía la producción de espacio público: avances, límites y desafíos en el Distrito Federal (2007-2014)”, analiza la propuesta gubernamental en México D.F. de la ampliación de la democracia urbana y el impulso de la vida pública (del espacio público) en la ciudad, formulado en los Programas Generales de Desarrollo de dos sexenios (2007 a 2018). Allí, se procura el análisis de la democracia ampliada socio-espacializada en la producción de espacio público. El texto revisa los antecedentes de la apertura democrática en la ciudad con la reforma de la Ley Orgánica del Distrito Federal, redactada en 1928. Muestra los conceptos de “democracia urbana” y “espacio público” como categorías de análisis y pasa a considerar estos asuntos desde la política

urbana y de espacio público en el Distrito Federal, centro de la ciudad y dos parques públicos (Parque Hundido y Parque Ramón López Velarde).

Con el título “Territorio y conflicto en las ciudades”, la segunda parte inicia con el trabajo de Juan Carlos Castellanos y Brighitte Parra, titulado “Los macroproyectos de interés social nacional, ¿solución al déficit de vivienda social? Caso: Ciudad Verde en Soacha (Bogotá, Colombia)”. Allí plantean que la vivienda se constituye en uno de los elementos fundamentales de la construcción o configuración de la ciudad y que la cuestión de la vivienda es la cuestión del habitar. Consideran que la política de vivienda en Colombia se ha centrado en la facilitación de condiciones para la producción, la habilitación de suelo para los proyectos de Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP) mediante los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MINS). Se reconoce la importancia del contexto habitacional como respuesta al problema de la escasez cuantitativa y cualitativa de la vivienda. Los MINS se realizan sin la participación de la población y en localizaciones desfavorables para el acceso a ventajas y servicios de la ciudad. Expresan que las políticas en Colombia favorecen la construcción por parte de las empresas constructoras. El trabajo toma como modelo el macroproyecto Ciudad Verde en Soacha (Bogotá, Colombia) y se muestra el proceso de desarrollo del macroproyecto y la implementación de las políticas con la participación.

El estudio “¿Interacciones entre el centro y la periferia? El impacto del efecto vecindario en los procesos de movilidad económica de los habitantes de tres barrios segregados de Salvador da Bahia (Brasil)” es el aporte que hace Stephan Treuke al presente libro. El autor resalta la importancia de las redes sociales en sectores marginados en relación con su posible aislamiento y los efectos de estas redes al tomar en cuenta la población, su ingreso desigual y sus oportunidades laborales. Basado en la idea de efecto territorio, se hace una comparación de las multidimensionalidades del paradigma de la segregación en el caso de Salvador. Parte de la idea del concepto efecto territorio a la luz de reflexiones teórico-epistemológicas, bajo la perspectiva de la sociología urbana brasileña. Muestra los resultados de la investigación de corte cualitativo, que expresan las formas de relación, integración y solidaridad según las características de los entornos analizados en Salvador, específicamente los casos de los barrios Nordeste de Amaralia, Plataforma y Fazenda Grande II.

Para el estudio denominado “La dinámica espacial de la transformación del patrón de segregación en la Zona Metropolitana del Valle de México: 2000-2010” Ricardo Gómez Maturano centra el análisis en los comportamientos espaciales de las zonas de segregación, en donde esta se da no solamente vinculada con la distancia geográfica;

muestran el cambio de la segregación a partir de la distribución de las áreas residenciales, concentración de grupos socioeconómicos y los grados de exposición (aislamiento) de los grupos poblacionales (dinámica e interacciones).

Daniella Burle de Loiola, en su trabajo “Desurbanidade e segregação socioespacial no modo de produção da moradia social no Brasil,” se basa en la producción social de la vivienda (morada social), en Brasil, en el contexto contemporáneo, después de 2003, año de creación del Ministerio de las Ciudades y el proceso de reestructuración de la política urbana habitacional. Toma como caso reciente la región metropolitana de Recife y hace un análisis en todas las escalas (unidades, edificios, conjuntos, barrios y ciudad). Refiere la preponderancia de la producción de vivienda como respuesta principal al mercado privado y así muestra el reforzamiento de la exclusión social tradicional en Brasil. Reconoce, no obstante, la evolución de la polis a partir de las transformaciones de la sociedad. Se centra inicialmente en la constitución de la política de vivienda (desde 2003), su aplicación, la creación de la vivienda y el entorno urbano de la misma.

La tercera parte titulada “La infraestructura regional, ciudad inteligente y marca ciudad” inicia con el capítulo titulado “Propuesta de corredor estratégico Bogotá-Medellín: una interpretación desde la intermodalidad y la regionalización en Colombia”, escrito por Óscar David Palencia González y Ronald Orlando Serrano Romero, quienes reflexionan acerca de las infraestructuras regionales que potencian las dinámicas, la competitividad y el desarrollo. El texto se enmarca en la metodología de regionalización funcional y jerarquización nodal. Los autores revisan el estado jerárquico de las ciudades relacionadas con el eje Bogotá-Medellín, determinan sus roles y proponen programas y proyectos estratégicos para el desarrollo de la región. Parten de un diagnóstico de la conectividad terrestre y aérea de las dos ciudades y la jerarquización de las ciudades encontradas en el eje.

Seguidamente, Jesús Álvarez Guerrero, Beatriz Elena Marín Ochoa y Ferney Amaya Fernández presentan la “Propuesta de construcción de ciudades inteligentes en Colombia con la participación de la ciudadanía. Metodología adaptativa para el desarrollo de ciudades inteligentes y sostenibles”. El grupo de autores presenta una metodología adaptativa que impulsa el modelo de ciudad inteligente y que está dirigida a los administradores de las ciudades colombianas. Es una propuesta flexible en relación con el modelo propuesto por el Banco Interamericano de Desarrollo y con posibilidades de seguimiento a los grandes proyectos.

Finalmente, Alexander Gil Triana y Virginia Moreno Echeverry presentan “La marca ciudad como inclusión social en el desarrollo de movilidad estudiantil en instituciones educativas de la ciudad de Medellín”. El ejercicio de reflexión está centrado en el marketing educativo en Medellín. Se reconoce allí la importancia del imaginario social y el papel que la población cumple en la habitación del territorio como garantes de la ciudad y, por ende, de la marca ciudad.

PARTE 1

**La espacialidad
de lo social,
formas del habitar,
percepción y relaciones
sociales en la ciudad**

Capítulo 1

La espacialidad social como categoría de análisis en el estudio de la ciudad, la metrópoli y la región

Luis Hernando Gómez Ospina¹

Resumen

Este texto relaciona el concepto de lo “Urbano” como un fenómeno referido en los estudios sobre la ciudad en la modernidad que prevalece junto a los conceptos de “Región” y “Metrópolis”. A su vez, asume la categoría ontológica denominada “Espacialidad de lo social”, como una opción para el estudio de la realidad de la ciudad. Esta categoría es fundamental para entender la realidad de la ciudad y los fenómenos que la constituyen. De este modo, este estudio asume un carácter alejado de conceptos ideológicos.

Abstract

This paper expresses the “urban” concept as a phenomenon, referred in the city’s studies. Urban concept prevails along with the concepts of “Region” and “Metropolis” at the city’s context. Alike, takes the “Social spatiality” as an ontological category. An option in city’s studies and phenomena. In this way, the studie assumes a character further from ideological concepts.

¹ Doctor en urbanismo, docente investigador de la Universidad Pontificia Bolivariana, participante del grupo de investigación Territorio y del Instituto de Estudios Metropolitanos y Regionales (IEMR). luish.gomez@upb.edu.co, luishernando@hotmail.com

Introducción

Los estudios sobre la ciudad son los estudios acerca de la población que la habita y la configura, sobre lo que sus habitantes crean en ella, sobre lo que podemos considerar como la configuración de la realidad de la ciudad, la metrópoli y las regiones. Esencialmente es un asunto social. Supone la revisión de los fenómenos que derivan de la ciudad y las características que la describen. Tal actividad supone una relación con los fundamentos conceptuales que relacionan la realidad y el acercamiento a esta.

No obstante, cuando se habla o se lee algo sobre la ciudad, no implica necesariamente un conocimiento real, ni mucho menos una comprensión “absoluta” de esta en tanto solo estaríamos observando fenómenos derivados (Hartmann, 1954). El acercamiento a la realidad de la ciudad es perfectible y los estudios sobre la misma procuran acertar con la realidad o por lo menos hacer una aproximación a esta desde diversas disciplinas que se complementan. Los acercamientos investigativos a la ciudad son ya un inicio para asumir su comprensión. Nombrar la metrópolis y la región, estudiar sus formas y características es seguir hablando de la ciudad desde alguno de sus fenómenos. La lógica anterior no implica la sustitución o la renuncia a lo estudiado previamente con respecto a la ciudad o de su esencia, desde alguno de los fenómenos constitutivos.

En este breve escrito, para lograr una comprensión de lo dicho, se hará un planteamiento acerca de la ciudad desde el análisis categorial, para lo cual se emprenderá la tarea de dar luces para comprender la ciudad desde el análisis categorial, sobre todo desde la espacialidad de lo social como categoría de análisis fundamental. Esto implica solo un modo de aproximación a la realidad de la ciudad que probablemente afectará la lectura de los textos subsiguientes, por tanto, debe establecerse que cada artículo emanado de investigaciones científicas está dirigido desde visiones propias que se plasman en la redacción y su metodología aplicada.

La realidad que se impone sobre la ciudad

Ya no se dice “la ciudad”; se dice “lo urbano”. Es una sentencia promulgada por Max Webber dentro del contexto del crecimiento de las ciudades industriales. Las ciudades se piensan desde el fenómeno de lo urbano pero sobre todo desde el triunfo del capital como modo de producción. Este asunto urbano por sí mismo es un envión de lo que en el siglo xx y xxi determinará el análisis de la ciudad. Lo urbano es una categoría que

se reconoce a partir de la realidad social y de la cual dan cuenta las ciencias sociales. Esta ha llegado a constituirse como una categoría preponderante en los estudios del urbanismo, y de las ciencias sociales en general. Al realizar la lectura de muchos de los textos, se llega a pensar que no se estudia la ciudad sino lo urbano. Esto es, que el modo de vida moderno del desarrollo del Capitalismo deja en aparente anonimato la ciudad o, mejor, se constituye esta en un elemento que deja de ser importante en su ser en sí.

Marcados por el contexto industrial y de crecimiento acelerado de las ciudades europeas, pensadores de las ciencias sociales como Marx, Webber y Durkheim estudiaron la sociedad marcada por las conductas sociales influenciadas por la forma de vida urbana. La sociedad moderna es entonces denominada y estudiada bajo el contexto del desarrollo de las ciudades industriales y el advenimiento de modos urbanos que suplantán la ciudad. Webber llama la atención sobre el fenómeno urbano como cuestión de análisis. En ese mismo sentido, Marx ya estudiaba estos fenómenos cuando desarrolló las ideas del estudio del capital al observar la industria y sus efectos; la relación campo-ciudad o la vivienda, bajo los efectos de una sociedad estructurada a partir de relaciones sociales de producción dominantes. Bajo la misma realidad, Durkheim estudia la solidaridad orgánica como consecuencia de las nuevas formas de relación económicas en la vida moderna, a partir de la interdependencia de las personas en la ciudad, debido a las nuevas formas de división del trabajo (Lezama, 1993).

Las condiciones reales incorporadas en la ciudad se irrigan por el mundo hasta llegar al continente americano y de esto dan cuenta los estudiosos de la escuela de Chicago en el siglo xx. En los estudios sobre la ciudad, esta misma se incorpora, bien como variable independiente o como variable dependiente.² La ciudad se estudia como un modo de vida que en esencia explica la realidad. Se incorpora a este tipo de acercamiento al estudio de la ciudad la noción de cultura urbana que, como lo reconoce Castells (1982), es una categoría basada en la visión ideológica del Capitalismo y que hace referencia a la vida basada en el consumo. A esto, Castells lo llama “Urbanismo”. También la ciudad se estudia como producto de los procesos de sistemas de población, tecnología y organización social basados en hechos específicos de ciudades que crecen bajo contextos históricos y geográfico (urbanización). Una forma del fenómeno urbano se expresa en la noción de región, referida desde el siglo

² Castells usa dos estudios pioneros de la Escuela de Chicago: el de Robert Park con el texto “La ciudad: sugerencias para la investigación del comportamiento humano en medio urbano” y el de Ernest Burgess con el texto “El crecimiento de la ciudad: introducción a un proyecto de investigación”.

xix. Lo relataba Geddes (1915), a principios del siglo xx, para lo que daba como referencia, en Europa, a Londres, París y Berlín, y en Estados Unidos, a Nueva York, Chicago y Filadelfia. Estas son ciudades que, si bien crecen por sus concentraciones demográficas, son motivadas por sus desarrollos industriales y los vínculos con zonas de extracción de materia prima; por lo menos en Europa. Las dinámicas de la población desarrollan regiones que se expresan en esa nueva forma dinámica.

Es posible decir que la región incorpora la noción de lo rural y la funde en un concepto para prevalecer lo urbano como lógica de análisis. Lo anterior es apoyado por las conurbaciones que se reflejan por las conexiones viales entre ciudad y ciudad. Este aliento se da gracias al desarrollo de la tecnología y los avances del mundo occidental. “¿Acaso nuestra mayoría industrial contemporánea no acusaba abiertamente a sus predecesores agrícolas, señores y campesinos por igual, de no lograr reconocer adecuadamente el nuevo orden que la revolución industrial ha estado creando durante estos cien años más, aproximadamente?” (Geddes, 2009, p. 151). Al final, el autor considera que el espíritu de la ciudad podría verse reflejado en estos asuntos aún por explorar.

La idea de región se constituye por condiciones diferentes en cada país o conjunto de ellos. Así, como lo señala Pipitone (2003), en Europa el tema toma fuerza después de la Segunda Guerra Mundial, sin querer por ello decir que la noción de la misma no se expresara desde tiempos anteriores. Por lo menos la región europea se consolida en la segunda mitad del siglo xx, bajo una perspectiva económica y política. En este orden de ideas, las problemáticas académicas regionales se atienden en Europa central y oriental con la European Regional Science Association (ERSA) desde 1990 (Rajovic y Bulatovic, 2016).

La noción de región y sus posibles variantes, como la región metropolitana, es parte de las discusiones en Norteamérica. Se observa una realidad que expresa diferencias entre los objetivos de la población y sus características institucionales, y las delimitaciones concretas de los entes planificadores y los usos (McHarg, 2009). Así mismo, se ha hablado de las buenas formas de la ciudad, con la aplicación de políticas en cada dimensión o característica y con la consciencia de las dificultades entre lo que se dice y lo que la realidad muestra en los procesos de ejecución de las políticas o los métodos (Lynch, 2009). Entonces, se habla de la vinculación de la ciudad y lo rural a partir del crecimiento de la misma y sus desarrollos tecnológicos (Kropotkin); de ciudades jardín con sus cinturones verdes agrícolas (Howard) para ciudades pequeñas (nueva forma de la ciudad) que, a partir de la noción de ciudad social se convierten conceptualmente de la de ciudad regional (Mumford, 2012).

La noción de región se instala en América Latina bajo la corriente de la planeación y formulación de políticas públicas urbanas en los territorios. Tales procesos pretendieron, en mayor o menor medida, la generación de desarrollo (industrial) dentro del contexto de las nociones que impulsan las ideas de región. Lo anterior bajo la égida del crecimiento e integración capitalista en el continente, con consecuencias relacionadas con los modos de asentamiento humano y las disparidades regionales en las ciudades latinas. Estos fenómenos urbanos se constituyen en un problema bajo la mirada ideológica de lo que se desea (planeación) en torno a las pretensiones del modelo de desarrollo keynesiano, fordista y neoliberal que se incorporan en la políticas públicas territoriales, sin dejar resultados efectivos (Mattos, 2010).

Las ciudades latinoamericanas se incorporan a la noción de región bajo la idea de sistemas de ciudades, quizá inspirados por Walter Christaller (Europa) y pasando antes por la noción de polos de desarrollo de Perroux (Hiernaux, 2013). Se deduce que estos fenómenos en América Latina son tardíos en su tratamiento y su investigación sin por esto decir que la realidad de la ciudad no existiese en sus formas y contenidos. El crecimiento de las ciudades es acelerado durante el siglo xx. Por ejemplo en México, desde 1900 el número de ciudades va en aumento: se pasó de 33 ciudades en 1900 a 384 en 2010 y con un grado de urbanización que va del 10% al 72,3%, respectivamente (Secretaría de Desarrollo Social y Consejo Nacional de Población, 2012). En el continente americano, el fenómeno urbano se ha expresado bajo el concepto de supremacía urbana, bien desde una noción de funcionalidad o bien desde la noción de enfermedad y aún después de darse el fenómeno en el continente europeo (Cuervo y González, 1997).

La hipertrofia de las ciudades es un fenómeno que toca tanto a las ciudades comunistas como a las ciudades capitalistas (Mumford, 2012). Las ciudades crecen considerablemente a partir del siglo xx y sus desarrollo está mediado por las formas modernas de la libre competencia que intercomunica y reconvierte la metrópoli según las características del desarrollo de las formas del mercado (industria, comercio). El desarrollo industrial no permite un desarrollo humano en paz. Los estudios sobre la ciudad no se ocupan de su salud y más bien siguen posando sus esperanzas en el crecimiento económico y sus bondades para la ciudad en el presente y el futuro de ella (Mumford, 2012).

Las anteriores observaciones sobre los fenómenos de la ciudad, revisadas bajo conceptos genéricos como la región y la metrópolis, conllevan incluso sugerencias sobre los avances o consideraciones del estado del desarrollo humano, como lo plantea Mumford (2012), basado en los avances del poder urbano y el tejido metropolitano. El autor hace referencia

a este estado de cosas que acompañan la ciudad como si fueran expresiones traumáticas de la misma. Considera que los pensamientos sobre la ciudad se hacen basados en los supuestos ideológicos prevalecientes que hacen distar al hombre de su entorno primigenio (aire, agua, tierra).

Mumford expresa el mito de la megalópolis a partir de la relación que se da entre el fenómeno del crecimiento de las ciudades desde mitad del siglo XIX y que se acelera en el siglo XX con el desarrollo industrial. Lo relaciona también con la asistencia burocrática que reconoce la ciudad en su funcionalidad política y de poder pues se constituye en el espacio de la concentración del poder financiero dentro del régimen metropolitano. La metrópolis se expande hasta la obtención del fin del límite, cuando entra a la conurbación universal (mal llamado “megalópolis”). La conurbación es una nulidad que pretende anular la voluntad del ser humano. La propuesta del metropolitanismo desdibuja y disfraza el sentido de la ciudad. El crecimiento que prolifera pierde sentido en sus dimensiones impulsado por su progreso tecnológico, aunque dejando sus dimensiones fuera de la capacidad humana, medidas solo en sus capacidades especializadas (el ser humano se anula y la fantasía de la ciudad desdibujada se vende). Esa expresión mítica evidencia un relato urbano alejado de la ciudad y marcado por el rumbo teleológico de la misma. Ya decíamos que los objetivos de la ciudad se trazan según los rumbos de una visión ideológica enmarcados por una forma específica del desarrollo del capital. En esta relación, la maravilla esperada está implantada en la promesa de la modernidad y su héroe es el sistema de producción capitalista. Es el canto de las sirenas que seduce y del cual no se puede desprender (Horkheimer y Adorno, 1997).

La congestión en la metrópoli se expresa en el hacinamiento de las rutinas, de los lugares de las rutinas y de los lugares de tránsito y de circulación. El tiempo de circulación para llegar a las actividades rutinarias se extiende. La dinámica de la metrópoli promueve la descongestión con la expansión de lugares apartados o liberados del hacinamiento, prodigando nuevos espacios y expandiendo la dinámica al campo (Mumford, 2012).

La vida maravilla y heroica de la megalópolis, contradictoria como contradictoria es la ciudad, está llena de admiración por sus diversos fenómenos y seducciones. La descripción y develamiento desalentador otorga, a quien la pueda discernir, la conciencia de ella y garantiza una reorientación de las ideas y energía hacia procesos más constructivos y de buenos manejos. Esta sería la promesa para quienes estudian la ciudad y desean verla en su realidad. Si bien relata un panorama desalentador, Mumford (2012) encuentra en quienes la investigan y la comprenden una opción para la reconsideración del rumbo marcado por los relatos y los fenómenos actuales entendidos desde la contradicción propia de la ciudad:

De la aldea, la ciudad conserva su condición de ambiente acuñador y promotor de la vida, estable y seguro, arraigado en las relaciones recíprocas del hombre con otros organismos de las comunidades. De la aldea, también, tiene los hábitos y valores de una democracia sin jerarquías, en la que cada miembro desempeña su papel apropiado, en cada etapa del ciclo vital. (Mumford, 2012, pág. 929)

La espacialidad de lo social

Las referencias anteriores acerca de la realidad que se impone sobre la ciudad, para las décadas finales del siglo XX e iniciales del XXI, ofrecen la certeza de un proceso de discernimiento sobre el tema. La discusión no cesará en tanto el proyecto de modernidad continúe su desenvolvimiento. A pesar de ello, las preguntas sobre la ciudad continuarán planteándose desde los diversos campos de las ciencias sociales. Las propuestas conceptuales, categoriales y epistemológicas arrojarán opciones para su estudio y en ese orden de ideas se propone la mirada de la realidad de la ciudad, de su proceso constitutivo a partir del análisis (Gómez Ospina, 2015) de la categoría de espacialidad de lo social, como se explica seguidamente.

Consideremos la espacialidad de lo social como una categoría de análisis en el urbanismo y en los estudios sociales. Lo anterior parte de las nociones presentadas por Hartmann (1960) y retomadas por Coraggio (1988). La pertinencia de la propuesta del análisis categorial es sugerida dentro de un contexto ontológico que pretende la comprensión de la realidad, a partir de la obtención de los datos desde lo real o del conocimiento de la realidad, sobre la base de la revisión del fenómeno en cuanto tal y no de lo que se diría del fenómeno como tal.

La espacialidad es el momento categorial de todo lo concreto real y hace parte o está contenida en el espacio. Decir “contenido” es una forma expresiva pues el espacio no es dimensional sino que corresponde a una condición de las cosas (Hartmann, 1960). En cambio, la espacialidad sí es dimensional y esto permite referir coordenadas en puntos dimensionales (arriba, abajo, adelante, atrás, derecha e izquierda). Bajo la referencia de espacialidad podremos relacionar las cosas y verlas en su configuración y localización. Esta forma, vista desde las leyes sociales, es considerada como el referente de sentido de la configuración espacial usada en la geografía, como lo resalta Coraggio (1988).

La constitución física de los seres humanos les da el carácter dimensional y en tanto esto, se expresan en su espacialidad. Responden a las leyes de la naturaleza y se desenvuelven

y hacen parte del mundo de lo real. Su diferenciación radica en su carácter biológico y particularmente en su ser sociable y cultural, en el que elabora leyes propias que sobre-construyen la realidad y las leyes físicas de la naturaleza (Hartmann, 1959). Ejemplo específico de ello es la constitución del territorio personal considerado como espacio hodo-lógico (Bollnow, 1969), desde donde parte la configuración del territorio antropológico. La materialidad de las cosas al convertirse en mercancía debido a las leyes sociales (de la economía) se mueve por los sentidos, las necesidades y los valores que los seres humanos dan a las cosas. No son las leyes de la naturaleza las que determinan el movimiento de los materiales, sino que las leyes sociales sobre-construyen esta realidad (Hartmann, 1959). En este punto se puede evidenciar el carácter social y el carácter de la realidad de lo social como aspectos que parten del mundo de la vida.

Bajo las condiciones relacionales de la sobre-construcción de las leyes de la naturaleza se evidencia el sentido y la relación intersubjetiva. Este aspecto fundamental pretende comprenderse en los estudios sociales (o por lo menos de la sociología). Esto se vincula con la voluntad de acción, el proceso de interacción social entre los congéneres y los actos que instituyen y configuran la vida social.

La comprensión del sentido y del carácter de la acción, y la dirección de la acción son elementos para el análisis de la realidad social (Shütz, 2003). Se alude así a los procesos intersubjetivos (Husserl, 2005) que evidencian la conexión entre lo físico (objetivo) y lo subjetivo del pensamiento del ser humano. El investigador debe comprender los actos entre los congéneres a partir del sentido y su reiteración en el tiempo (la institución de lo social).

Cada acto social llega a niveles de complejidad reflejados en instituciones cada vez más complejas. Estos constituyen la realidad social y parte de las relaciones básicas tú a tú, cara a cara (amistades, familia), hasta las más complejas (Estado, ciudad, Gobiernos, Iglesias). El desarrollo de esta realidad es el mundo cotidiano donde el ser humano hace su presencia. En ese sentido, todo producto social es real y hace parte del mundo de lo real.

La espacialidad de lo social como momento fundamental de la concreción de la realidad social, si bien no es el momento de creación de la realidad social, sí es el momento que permite la evidencia del punto de partida facilitador de los procesos intersubjetivos que dan paso a la institución social. Los asuntos sociales hacen parte de los procesos intersubjetivos, se expresan en las formas de acción y en el sentido de las acciones de los mismos. Las acciones sociales sobre-construyen la realidad. Esto hace que las leyes naturales se

afecten por la realidad social (Hartmann, 1959). En tal sentido, las formas en que se va estructurando la realidad de lo social se superponen a las condiciones físicas de los territorios geográficos.

Las condiciones anteriores de la espacialidad de lo social aportan una visión real del estudio de la ciudad. Esta categoría ontológica fundamental de análisis expresa la ciudad como categoría de análisis (la ciudad se comprende en la espacialidad de lo social). Los elementos ideológicos de categorías de análisis referidas a lo urbano³ darán cuenta de la ciudad, mas no serán la ciudad en sí. Esto significa que si bien se ha dado una comprensión de la realidad urbana, esta realidad no logra dar cuenta de lo que ciudad en sí es; solo dice algo de la ciudad sin por esto suponer que la ciudad esté diciendo algo de ella misma.

Bibliografía

- Bollnow, O. F. (1969). *Hombre y espacio*. Barcelona, España: Labor.
- Castells, M. (1982). *La cuestión urbana*. Mexico: 1982.
- Coraggio, J. L. (1988). *Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina*. Quito, Ecuador: Ciudad.
- Cuervo, L. M., & González, J. (1997). *Industria y ciudades en la era de la mundialización. Un enfoque socioespacial*. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo S.A.
- Geddes, P. (1915). *Ciudades en evolución*. Oviedo, España: KRK ediciones.
- Gómez Ospina, L. H. (2015). Ciudad y el asunto urbano. En A. G. Serna, L. S. Londoño y M. Z. Albuquerque, *Espaço, políticas públicas e território: reflexão a partir da América do Sul* (pp. 36-71). Recife, Brasil: UFPE.
- Hartmann, N. (1954). *Ontología. Fundamentos* (Vol. I). México D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- _____. (1959). *Ontología. La fábrica del mundo real* (Vol. III). (J. Gaos, Trad.) México D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- _____. (1960). *Ontología. Filosofía de la naturaleza. Teoría especial de las categorías* (Vol. IV). México D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Hiernaux, D. (2013). Las ciudades y las regiones. En B. R. Ramírez Velásquez y E. Pradilla Cobos, *Teoría sobre la ciudad en América Latina* (Vol. 1) (pp. 53-81). México D.F., México: SITESA.

³ Lo urbano es una categoría de análisis.

- Horkheimer, M. y Adorno, T. W. (1997). *Dialéctica de la ilustración. Fragmentos filosóficos* (2ª ed.). Madrid, España: Trotta S.A.
- Husserl, E. (2005). *Meditaciones cartesianas*. México D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Lezama, J. L. (1993). *Teoría social. Espacio y ciudad*. México D.F., México: El Colegio de México.
- Lynch, K. (2009). Dimensions of Performance. From a Theory of Good City Form (1984). En E. L. Birch, *The urban and Regional Planning Reader* (pp. 116-123). Nueva York, Estados Unidos: Routledge.
- Mattos, C. A. (2010). *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito, Ecuador: OLACCHI.
- McHarg, I. (2009). The Metropolitan Region. En E. L. Birch y E. L. Birch (Ed.), *The Urban and Regional Planning Reader* (pp. 156-161). Nueva York, Estados Unidos: Routledge.
- Mumford, L. (2012). *La ciudad en la historia. Sus orígenes, transformaciones y perspectivas*. Logroño, España: Pepitas de calabaza.
- Pipitone, U. (2003). *Ciudades, naciones, regiones. Los espacios institucionales de la modernidad*. México D.F., México: Fondo de Culutra Económica.
- Rajovic, G. y Bulatovic, J. (2016). From Concept or Región to Regional Image of Montenegro. *European Reserch*, 106, 252- 270. doi:10.131.87/er.2016.106.252
- Secretaría de Desarrollo Social y Consejo Nacional de Población. (2012). *Catálogo sistema urbano nacional 2012*. México D.F., México: CONAPO. Recuperado de: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/catalogo-sistema-urbano-nacional-2012>
- Shütz, A. (2003). *Estudios sobre teoría social*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu Editores.
- Weber, M. (1997). *La ciudad*. Madrid, España: Ediciones de la Piqueta.

Capítulo 2

La participación social en el diseño de espacios públicos en colonias populares. Caso de estudio Camino Verde, Tijuana

Alberto Almejo Ornelas¹

María de los Ángeles Zárate López²

Resumen

El fenómeno migratorio hacia la ciudad de Tijuana, Baja California, ubicada en la frontera norte de México ha tenido como consecuencia muchos problemas, entre ellos, el crecimiento desordenado de la ciudad que ha sobrepasado la planeación urbana y el quehacer de los actores gubernamentales han sido rebasados por un acelerado incremento en la mancha urbana. Ello ha dado origen a la aparición de colonias populares, principalmente en la periferia de la ciudad, que han conformado gran parte de la zona urbana, confiriéndole una imagen y carácter particular. Una de estas colonias populares es Camino Verde, la cual al formarse enfrentó problemas como el inadecuado abasto en servicios básicos de luz y agua, el deterioro del estado físico del contexto urbano reflejándose en una imagen urbana deteriorada, así como la falta de espacios recreativos, educativos y culturales, estas condiciones han incidido en el rezago social, el cual a su vez ha traído consigo actos de delincuencia y violencia, factores que han intensificado un ambiente latente de inseguridad para sus habitantes. Ante esta situación el gobierno ha buscado una integración de la comunidad que logre subsanar conflictos sociales a través de la cohesión colectiva en espacios públicos, generándose

¹ Magíster en Planeación y Desarrollo Sustentable, profesor de tiempo completo en la Escuela de Ciencias de Ingeniería y Tecnología (UABC), Tecate, Baja California, México. alberto.almejo@uabc.edu.mx

² Doctora en urbanismo, profesora de tiempo completo en la Escuela de Ciencias de Ingeniería y Tecnología (UABC), Tecate, Baja California, México. maria.zarate@uabc.edu.mx

para ello una serie de mejoras en los servicios y construcción de equipamientos que han venido a transformar el panorama de la colonia. El objetivo de este trabajo es identificar los procesos de participación ciudadana enfocados en el diseño de espacios públicos donde se involucren conjuntamente las personas que residen en la zona, los diseñadores y especialistas. Es importante resaltar que en este análisis el diseño participativo es visto como un trabajo colaborativo que incorpora a los habitantes de estas zonas aportando elementos en el diseño de espacios públicos congruentes a sus necesidades, ratificando el desenvolvimiento activo del habitante en el desarrollo de su entorno que le permite apreciarlo como propio.

Abstract

The migratory phenomenon towards the city of Tijuana, Baja California, located in the northern border of Mexico, has resulted in many problems including the disordered growth of the city, which has surpassed urban planning while government actors have been overtaken by the accelerated increase in Tijuana's urban area. This has caused the emergence of popular colonies, mainly in the city's outskirts, which have shaped much of the urban area, conferring it a particular image and character. One of these popular colonies is Camino Verde, which has faced many problems such as the inadequate supply of public utilities like power and water, plus the deterioration of the physical condition of the urban context provoking a decayed urban image, as well as the lack of recreational, educational and cultural public spaces. These conditions have influenced the social lag, which in turn has brought in numerous acts of crime and violence, factors that have intensified an insecurity ambiance for its inhabitants. Given this situation, the government has sought a community integration in order to solve social conflicts through collective cohesion in public spaces, developing a series of improvements in the services and construction of urban equipment that has transformed the outlook of the settlement. The objective of this work is to identify the processes of citizen participation focused on the design of public spaces where residents, designers, and specialists are involved. It is important to emphasize, for the scope of this analysis, that the participatory design is seen as a collaborative work which incorporates the inhabitants of these areas who contribute with elements in the design of public spaces congruent to their needs, endorsing the active involvement of the residents in the development of their environment, allowing them to appreciate it as their own.

El fenómeno migratorio hacia la ciudad de Tijuana, Baja California, ubicada en la frontera norte de México, ha tenido como consecuencia muchos problemas, entre ellos el crecimiento desordenado de la ciudad, que ha sobrepasado la planeación urbana y el quehacer de los actores gubernamentales, quienes han sido rebasados por un acelerado incremento en la mancha urbana. Lo anterior ha dado origen a la aparición de colonias populares, principalmente en la periferia de la ciudad, que han conformado gran parte de la zona urbana y le han conferido una imagen y carácter particular. Una de estas colonias populares es Camino Verde, la cual, al formarse, enfrentó problemas como el inadecuado abasto en servicios básicos de luz y agua; el deterioro del estado físico del contexto urbano, lo que se reflejó en una imagen urbana deteriorada, y la falta de espacios recreativos, educativos y culturales. Estas condiciones han incidido en el rezago social, el cual a su vez ha traído consigo actos de delincuencia y violencia, factores estos que han intensificado un ambiente latente de inseguridad para sus habitantes. Ante esta situación, el gobierno ha buscado una integración de la comunidad que logre subsanar conflictos sociales a través de la cohesión colectiva en espacios públicos, para lo cual se ha generado una serie de mejoras en los servicios y construcción de equipamientos que han venido a transformar el panorama de la colonia.

Ante el contexto anterior, el objetivo de este trabajo es identificar los espacios públicos y el grado de participación social en el desarrollo de los mismos, en la colonia Camino Verde. Para ello, la metodología planteada consiste en un análisis espacial que permita conocer la cantidad, estado y localización de espacios públicos, así como la recolección de información por medio de encuestas a los habitantes de la zona.

La estructura de la presente investigación es la siguiente: en la primera parte se abordan los conceptos referentes a la participación social, la tipificación de los espacios públicos abiertos y la relación entre ambos conceptos. En segundo lugar, se describe la metodología. En la tercer parte se muestra la identificación de espacios públicos en la colonia. En la cuarta, se presentan los resultados de encuestas con la descripción de la apreciación de los habitantes sobre el estado y funcionamiento de los espacios públicos y el grado de participación. Por último, en la quinta parte se presentan las conclusiones de este trabajo.

La noción de la participación social

La participación social es una condición necesaria para que exista la democracia y gobernabilidad; es una de las aspiraciones de las políticas que se promueven en los programas

de desarrollo a nivel nacional, estatal y municipal. Esta tendencia está inmersa en un debate sobre la integración ciudadana. Ante los conflictos de interés, es un llamado a la transparencia y rendición de cuentas, así como un reclamo popular del derecho de los individuos a la intervención de su entorno. Es, a su vez, una necesidad individual de hacerse presente en la sociedad, y en ocasiones es un mecanismo de las autoridades a sensibilizar y a asumir las responsabilidades y efectos de la población en su ambiente, en la economía, en la política, la cultura y en los asuntos de índole social. Se considera fundamental para la toma de decisiones justa y representativa en la planificación urbana de hoy en día y es también un elemento clave para lograr el desarrollo sostenible (Donald, Otava, Simioni y Komorizono, 1998; Calva, 2007, y Mahjabeen, Shrestha y Dee, 2009).

A continuación se presentan algunas definiciones según varios autores referentes al significado de la participación:

- Sánchez (2009) menciona que debe ser entendida cuando “el sujeto tiene una intervención en lo que le es común” (p. 86).
- Sanoff (2000) en su libro *Community participation methods in design and planning* define la participación como: “la colaboración de personas que persiguen objetivos que ellas mismas han establecido” (p. 35).
- Hart (1992) indica que la participación es el medio por el cual se construye la democracia y a su vez un criterio con el cual debe ser medida.
- Romero (2004) menciona que: “es una manera de integrar a los procesos de planeamiento y diseño las distintas maneras en que la población percibe su realidad, jerarquiza sus necesidades, define lo que aspira y aporta información importante sobre la manera de lograr resultados” (p. 35).
- Iracheta (1997) menciona que es: “definir en democracia y aceptar que la diversidad de intereses va mucho más allá de la polémica y que cada parte requiere aceptar al otro para alcanzar una amplia concertación” (p. 217).

La participación social a su vez engloba conceptos como la participación comunitaria y la participación política; la primera se refiere a todas las actividades voluntarias de los ciudadanos de manera individual o colectiva encaminadas a influir directa o indirectamente en su comunidad, mientras la segunda, según Barnes y Kaase (1979) se dirige a influir en las decisiones políticas en los diferentes niveles del sistema político.

Por otra parte, Slocum (2003) menciona que el enfoque de la participación va encaminado a lo siguiente:

- Permitir la alta calidad y la gobernabilidad democrática.
- Fortalecer la capacidad civil.
- Desarrollar y proporcionar programas efectivos y eficientes.
- Construir certidumbre pública y confianza en decisiones.
- Generar una mayor comprensión de las cuestiones públicas, preocupaciones, prioridades y soluciones.
- Construir un apoyo más amplio a programas e iniciativas.
- Incrementar el aprendizaje mutuo mediante el intercambio de información, datos y experiencias.
- Asegurar que las decisiones y políticas incorporen el conocimiento y habilidades que de otro modo podrían pasar inadvertidas.
- Reflejar una gama más amplia de preocupación pública y valores en la toma de decisiones.
- Identificar rápidamente posibles aspectos controversiales de un asunto y ayudar a reunir a diferentes puntos de vista para lograr consenso en un espíritu de colaboración.

A lo anterior puede añadirse: perseguir mejores resultados; el incremento en la aceptabilidad de proyectos; la promoción de una distribución igualitaria de beneficios en la población; la movilización de recursos locales, así como el uso responsable y transparente de recursos, y la validación de dichos procesos, teniendo en cuenta que todos estos precedentes están destinados a asegurar proyectos y comunidades sustentables.

El concepto de espacio público

El espacio público ha sido abordado desde varias disciplinas como la geografía, la psicología, la arquitectura, la sociología, la antropología, el urbanismo y hasta la economía, entre otras áreas que se involucran directa o indirectamente. Algunas definiciones de espacio público se presentan a continuación:

- Borja y Muxi (2008) consideran el espacio público como un lugar de representación de manifestaciones donde se puede relatar y comprender la historia de la ciudad, así como un indicador de calidad urbana y elemento de cohesión social.
- Ramírez (2015) se refiere a este como “lugar de encuentro entre grupos sociales complejos y diferenciados, que exhibe la condición sociocultural de la vida urbana” (p. 9).
- Para Briceño: “es el lugar no limitado por derechos de propiedad, que es accesible a todos, en el que se puede experimentar un comportamiento colectivo, donde se

puede expresar la vida pública en sus diversas manifestaciones” (Briceño, Z., 2009, citado por Crespo, 2011).

- Para Segovia y Jordan (2005): “supone, pues, dominio público, uso social colectivo y diversidad de actividades” (p.18).

En México, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) (2014b) lo define como: el lugar de encuentro donde cualquier individuo tiene derecho a entrar o permanecer sin ser excluido. Se caracteriza por ser un ambiente abierto por y para el ejercicio de la vida en sociedad, representa el espacio idóneo para el desarrollo de actividades deportivas, recreativas, artístico-culturales y de esparcimiento.

De acuerdo con las definiciones anteriores, el espacio público puede entenderse como aquel que es de uso común, individual o colectivo, de dominio público, de convivencia, multifuncional, accesible a todos, un lugar de expresiones culturales, sociales y políticas. Por otra parte, se deben distinguir dos tipos de espacios públicos:

- a) Abiertos: aquellos espacios de carácter común que pueden ser accesibles de manera libre desde la calle o desde aberturas en sus confines, carecen de barreras o controles de acceso y permiten la realización de diversas actividades. A esta tipología corresponden las calles, plazas públicas, parques, jardines, etc.
- b) Cerrados: aquellos espacios de carácter común que permiten la entrada pero contienen barreras o controles de acceso a las personas que ingresan, solo permiten ciertas actividades, en este sentido limitan las condiciones de uso. Corresponden a esta tipología las bibliotecas públicas, escuelas, centros comunitarios, centros de salud, espacios de gobierno como los ayuntamientos, estaciones de transporte público, etc.

En este trabajo nos centraremos en el análisis de los espacios públicos abiertos. Buscamos entender cómo se da la participación ciudadana en la generación de los mismos. Lo anterior debido a que este tipo de espacios permite la realización de diversas actividades y en consecuencia promueve la interacción social.

El proceso de participación social en el desarrollo de espacios públicos

En este apartado se describe el proceso de participación social en la construcción de los espacios públicos, la cual es deseable debido a que, por un lado, la comunidad se apropia

y se involucra en el funcionamiento de estos espacios que contribuyen a su bienestar; mientras que por parte del gobierno se contribuye a legitimar y transparentar las acciones y obras que se llevan a cabo. Esta participación se ha dado a través de diversos mecanismos promovidos tanto desde organismos internacionales como nacionales. Desde 2002, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Hábitat), en su documento *Herramientas para una gestión urbana participativa*, formuló cuatro fases en el proceso participativo en la toma de decisiones: preparativos y movilización de actores, priorización de temas problemas y compromiso de los actores, formulación y aplicación de estrategias, y por último, el seguimiento y la consolidación. De manera reciente, la Sedatu (2014) a través del *Manual del Programa de Rescate de Espacios Públicos*, estableció siete fases para el trabajo dirigidas a impulsar los procesos de organización y participación así como el desarrollo de capacidades de gestión y administración:

1. Planeación, análisis de problemas de inseguridad y violencia.
2. Identificación y jerarquización de los espacios públicos, selección de proyectos, revisión de recursos.
3. Visitas de reconocimiento y retomar opiniones.
4. Elaboración de diagnóstico comunitario del espacio y área de influencia.
5. Formulación de proyectos.
6. Aprobación, difusión de proyectos e incorporación formal de redes sociales.
7. Ejecución de obra física y acciones sociales.

Retomando los mecanismos anteriores, se propone el esquema en seis fases que se mencionan a continuación:

1. Diagnóstico. Evaluación de la situación de la zona determinada. ¿Cuál es la situación actual y qué problemas existen?
2. Análisis de problemas y propuesta de estrategias. ¿Cómo y por qué se originan los problemas? ¿Qué se puede hacer para resolver cada problema?
3. Selección de opciones. ¿Cuál de las propuestas se va a implementar para resolver problemas?
4. Planificación del proyecto. ¿Cómo se va a programar el trabajo y quiénes se van a involucrar?
 - a. Elaboración de proyecto. ¿Qué necesidades deben cubrir los elementos que integran el proyecto para que funcione adecuadamente?
 - b. Gestión del proyecto. ¿Quiénes van a promover y tramitar el proyecto, y ante qué instancias y requisitos legales?

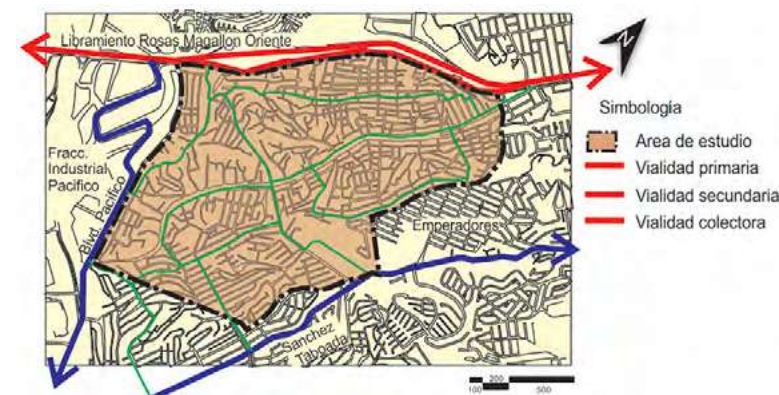
5. Implementación/construcción del proyecto. ¿Cuáles son los recursos materiales y humanos con los que se cuenta para construir el proyecto así como el soporte técnico?
6. Seguimiento y evaluación.
 - a. Puesta en marcha y operación ¿Cómo se operará y quiénes lo operan?
 - b. Evaluación y monitoreo ¿cómo está funcionando y cómo lograr que funcione bien?
 - c. Retroalimentación ¿Cómo se puede mejorar todo el proceso?

Gracias a estos mecanismos se han llevado a cabo acciones de participación en las que se ha logrado involucrar a la comunidad, sin embargo, como se menciona más adelante, hace falta lograr una plena participación de la ciudadanía que garantice el desarrollo local.

La delimitación del área de estudio

El acelerado crecimiento urbano resultado de la inmigración ha dado como resultado el florecimiento de asentamientos irregulares en las ciudades fronterizas al norte de México, donde destaca la construcción de viviendas populares. Este estudio aborda uno de estos casos correspondiente a la colonia Camino Verde, localizada en la periferia hacia el suroeste del centro urbano de la ciudad de Tijuana. Pertenece a la Delegación Sánchez Taboada, tiene una superficie de 392,37 hectáreas, colinda al suroeste con el libramiento Salvador Rosas Magallón Oriente, el residencial Agua Caliente y Jardines de Agua Caliente; al sur, colinda con el Boulevard Pacífico, el Fraccionamiento Industrial Pacífico I y el Fraccionamiento Sánchez Taboada; al este, colinda con el Fraccionamiento Emperadores. Cuenta con una población de aproximadamente 44.000 habitantes (INEGI, 2010), de los cuales el 49% son mujeres; el 65% de la población está alfabetizada; el 2,2% es población de veinticinco años o más, con al menos un grado aprobado en educación superior, y el 45% es económicamente activa. Predomina el uso de suelo habitacional, mientras que el uso de suelo comercial en su mayoría cubre solo necesidades básicas y son de mediana escala. En cuanto a servicios, dispone de agua, drenaje y luz, pero tiene insuficiencia de alumbrado público en algunas zonas y es notoria la deficiencia de servicio de recolección de basura. Si bien es posible acceder a las viviendas, los pavimentos están deteriorados y en algunos casos solo se tiene terracería. La mayoría de las viviendas es de autoconstrucción y con mala calidad en materiales (v. Figura 3), entre los que destaca el *block*, la madera, la lamina y el cartón; algunas de las viviendas están sobre apiladeros de llantas que forman plataformas, así mismo para escalar sobre las cañadas es común ver el uso de llantas como escalones. También existen escaleras construidas recientemente con concreto y algunas cuentan con barandales. Por sus condiciones naturales, es una zona vulnerable a las lluvias y al riesgo de derrumbes.

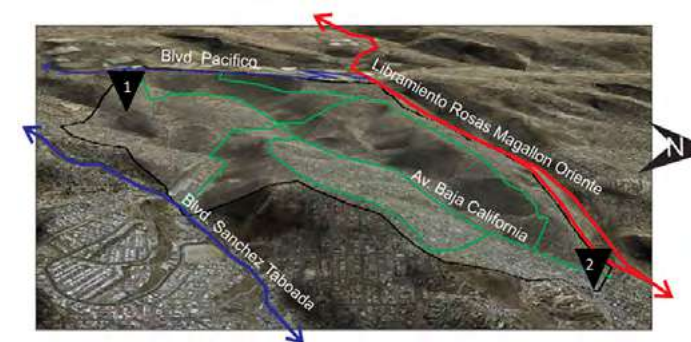
Figura 1. Delimitación del área de estudio



Fuente: elaboración propia.

La configuración del trazo urbano es irregular o de “plato roto”. Esto obedece a la topografía accidentada que prevalece en toda la zona. Está conformada por una cañada que desemboca de manera lineal al centro por donde cruza temporalmente el cauce del río que corre de sur a norte. En este mismo eje, pasa la avenida Baja California, que divide la colonia y se conecta al norte con el Blvd. Rosas Magallón y al sur con el Blvd. Pacífico. En la Figura 2 se puede observar la topografía pronunciada en el punto más alto (1) que corresponde a las colindancias al sur del terreno con una altura de 325 metros sobre el nivel de mar y en el punto más bajo (2), hacia el norte del polígono, hacia la conexión de la Avenida Baja California con el Blvd. Rosas Magallón, se ubica a 78 metros sobre el nivel de mar, lo que resulta una diferencia de 247 metros de altura de un punto a otro.

Figura 2. Vista aérea del área de estudio de noreste a suroeste



Fuente: elaboración propia a partir de imagen obtenida de Google Earth, 2015.

Figura 3. Fotografía del área de estudio de noreste a suroeste



Fuente: archivo fotográfico personal.

Metodología

A continuación se muestra el proceso metodológico utilizado en esta investigación:

- Selección y delimitación del área de estudio. Se definió el caso de estudio como un asentamiento irregular. El área a estudiar se determinó por los límites administrativos de la Colonia de Camino Verde.
- Selección de herramienta para la obtención de resultados. Se planteó la búsqueda de información y cartografía respecto a la zona y se planearon visitas de campo para el reconocimiento e identificación de los espacios. Para obtener el grado de participación en procesos para el desarrollo de proyectos, se empleó la encuesta a fin de obtener información que arrojase datos cualitativos en torno a la opinión de la población.
- Elaboración de encuesta. Se elaboraron preguntas cerradas con enunciados afirmativos, utilizando la escala de Linkert.
- Cálculo de población a estudiar y tamaño de muestra. Para calcular la muestra se usó la siguiente fórmula:

$$n = \frac{N \cdot Z^2 \cdot p \cdot (1 - p)}{(N - 1) \cdot e^2 + Z^2 \cdot p \cdot (1 - p)}$$

Donde

n = tamaño de la muestra

N = tamaño del universo

Z = desviación del valor medio de acuerdo con el nivel de confianza a usar 90% (en este caso $Z = 1,645$)

e = error muestral máximo (en este caso $e = 5\%$)

p = proporción de individuos que cuentan con la característica $p = q = 0,5$

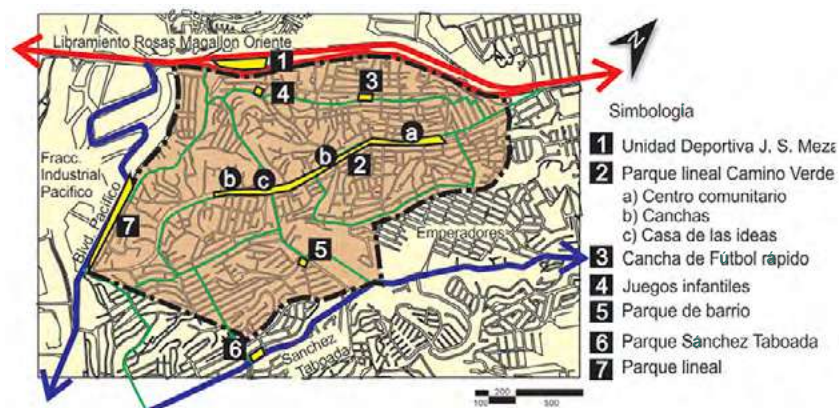
Se calculó el número de viviendas en la colonia, lo que arrojó un número total de 12.309 viviendas, con lo que se determinó un nivel de confianza del 90% y un error muestral del 5%. Se obtuvieron 266 viviendas a encuestar. La selección de viviendas se realizó con listas de números aleatorios.

- Aplicación de encuesta y tabulación de resultados.

Identificación de espacios públicos abiertos en Camino Verde

El más relevante espacio público existente en la Colonia de Camino Verde es el parque lineal, con una longitud aproximada de 1,7 km, ubicado justo al centro del canal sobre la Av. Baja California. Concentra canchas deportivas, áreas de juegos infantiles, estaciones de ejercicios, *skate park*, murales artísticos, palapas, a la vez que espacios públicos cerrados como el centro comunitario Camino Verde que cuenta con 800 m² de construcción y la Casa de las Ideas, junto a un teatro al aire libre. Por otra parte destaca la Unidad Deportiva José Santos Meza Cortés, la cual, no obstante, se ubica fuera de la colonia sobre el Blvd. Rosas Magallón. También fuera de la colonia, hacia el sureste, se ubica el Parque Sánchez Taboada, que cuenta con canchas de fútbol rápido, área de juegos, un circuito para correr y una caseta de policía. Hacia la colindancia sur, sobre el Blvd. Pacífico, se ubica un camellón lineal que es aprovechado como circuito para caminar. Adicionalmente, en el interior de la colonia, hay una cancha de fútbol rápido sobre la Av. Rogelio Lavenao, una cancha de basquetbol sobre la calle Popocatepetl, un pequeño parque con juegos infantiles en la calle Iztazihuatl y un parque próximo a la calle Conquistadores; estos últimos tres espacios están en mal estado, requieren de mantenimiento y hay concentraciones de basura y áreas con grafitis. Si tomamos en cuenta una longitud lineal, la distancia máxima para acceder al parque lineal que cuenta con un equipamiento más completo es de 1 km y se incrementa por los recorridos en zigzag para eludir la pendiente y trazo de vialidades.

Figura 4. Espacios públicos abiertos en Camino Verde



Fuente: elaboración propia.

Es notoria la falta de diversidad de espacios públicos abiertos; se puede advertir que la mayoría se concentra sobre el eje central, lo que deja zonas desprovistas de estos espacios en viviendas localizadas hacia las colindancias de la colonia. Las zonas menos favorecidas se ubican al suroeste y al este del polígono; solo cuentan con un parque que no se encuentra en las condiciones apropiadas para su buen funcionamiento.

Cabe señalar que la construcción del Parque Lineal Camino Verde surgió con el fomento de la participación y colaboración vecinal, implementando las siguientes acciones: el diagnóstico de la comunidad por medio de encuestas y talleres focales; la limpieza general de espacios públicos y sensibilización de la comunidad; la capacitación comunitaria por medio de talleres; la rehabilitación de vivienda y obras de mantenimiento como pintura, fomento de arte y cultura, y por último, la coordinación con instituciones (v. Figura 5).

Resultados en encuestas

A pesar de que aproximadamente el 30% de las personas a las que se les pidió participar en la encuesta rechazó contestarla, el 50% de los encuestados se mostró interesado, mientras que el 20% mostró desconfianza ante el mecanismo y cuestionó el provecho del estudio. Del total de encuestas, el 51% fue realizada a hombres y el 49% a mujeres; esto dependió de la persona que atendiera o se hallase en las viviendas. El mayor tiempo de residir en la comunidad Camino Verde se ubica en un rango de veintiún a

Figura 5. Fotografía de espacios públicos abiertos en Camino Verde

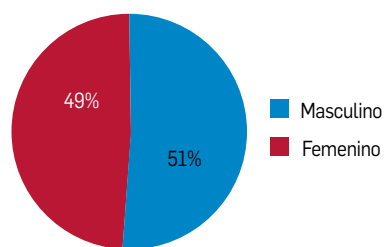


a) Escalones contruidos con llantas. b) Escaleras provistas de barandales. c) Calle local. d) Cancha de uso múltiple. e) Cancha de fútbol rápido. f) Juegos infantiles en parque lineal. g) Teatro al aire libre y Casa de las Ideas. h) Área de *skate park*. i) Parque Sánchez Taboada.

Fuente: archivo fotográfico personal, julio de 2015.

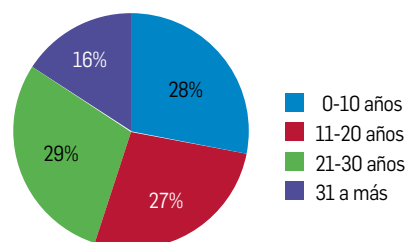
treinta años, lo que representa el 29% de los encuestados, mientras que el 16% está constituido por residentes con residencia de 31 años o más.

Figura 6. Porcentaje de personas encuestadas en la comunidad de Camino Verde por género



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta elaborada en julio de 2015.

Figura 7. Porcentaje por rangos de tiempo de residir en la comunidad de Camino Verde

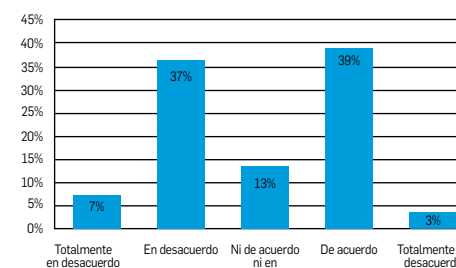


Fuente: elaboración propia a partir de encuesta elaborada en julio de 2015.

En la Figura 8 se puede observar el porcentaje de personas de Camino Verde que opinan que existen suficientes espacios públicos abiertos en su comunidad para la convivencia, recreación y realización de actividades sociales. Como se puede ver, esta gráfica se relaciona con quienes opinan que dichos espacios funcionan de manera adecuada, lo que se refleja en porcentajes similares (v. Figura 8 y 9). También se puede apreciar la existencia de dos tendencias: quienes están en desacuerdo, con un porcentaje que varía entre el 31% y el 37%, y quienes están de acuerdo, con un 36% al 39%. Durante la realización de la encuesta se pudo apreciar que quienes residen más cerca a la Avenida Baja California están satisfechos, debido a que es allí donde se concentran espacios públicos abiertos, debido a la ubicación del parque lineal. Por el contrario, quienes residen en las partes superiores de las laderas, hacia las colindancias de la colonia, están menos satisfechas, porque consideran que no cuentan con espacios públicos cercanos o ni siquiera los tienen, a la vez los equipamientos ubicados al centro de la comunidad no les son accesibles por la topografía pronunciada del terreno.

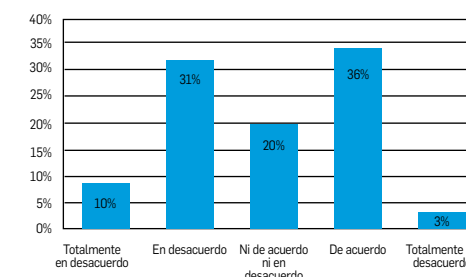
En la Figura 10 se muestran los espacios públicos abiertos que la población considera necesarios en su comunidad. El 48% de las personas encuestadas opinó que lo que más necesitan son parques. Además de esto, manifestaron su interés en incluir áreas adicionales como ciclovías, pistas para correr, canchas y áreas deportivas; advirtieron que la

Figura 8. Porcentaje de personas de Camino Verde que opinan que existen suficientes espacios públicos abiertos en su comunidad



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta elaborada en julio de 2015.

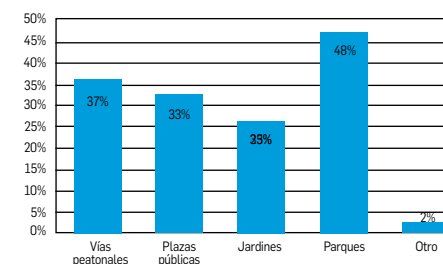
Figura 9. Porcentaje de personas de Camino Verde que opinan que los espacios públicos en su comunidad funcionan de manera adecuada



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta elaborada en julio de 2015.

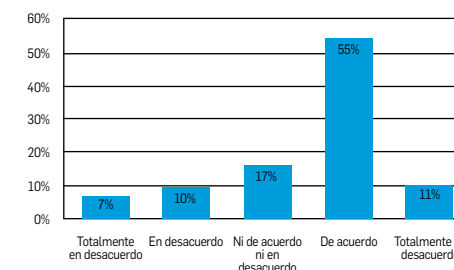
mayoría de los parques existentes no tienen el mantenimiento adecuado y tienen juegos infantiles en mal estado, además requieren de mayor seguridad y alumbrado. Por otra parte, el 37% de las personas considera que se necesita mejorar las vías peatonales. Al respecto, algunos pobladores comentaron la necesidad de puentes peatonales y destacaron la urgencia de un puente hacia la Unidad Deportiva José Santos Meza Cortés, ubicada en la colindancia al noroeste de la colonia (v. Figura 10).

Figura 10. Porcentaje de residentes de Camino Verde según los espacios públicos que consideran que necesita su comunidad.



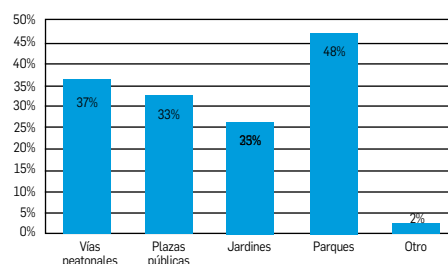
Fuente: elaboración propia a partir de encuesta elaborada en julio de 2015.

Figura 11. Porcentaje de personas de Camino Verde que participarían en el desarrollo de proyectos enfocados en el desarrollo de espacios públicos abiertos en su comunidad.



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta elaborada en julio de 2015.

Figura 10. Porcentaje de residentes de Camino Verde según los espacios públicos que consideran que necesita su comunidad.



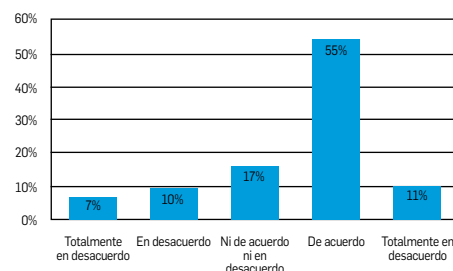
Fuente: elaboración propia a partir de encuesta elaborada en julio de 2015.

Respecto a vías peatonales, destaca la falta de banquetas para caminar libremente y no exponerse en los carriles destinados a automóviles. La falta de acotamientos en calles también provoca embotellamientos y en ocasiones los automóviles invaden banquetas para estacionarse en ellas, con el fin de permitir el flujo de autos en ambos sentidos. Por otra parte, a pesar de que solo el 26% opina que no son necesarias las áreas ajardinadas, no hay ninguna área destinada a cubrir este punto.

Al observar la Figura 11, sobresale el hecho de que el 55% de la población de Camino Verde afirma estar de acuerdo en participar en el desarrollo de proyectos enfocados a espacios públicos abiertos en su comunidad. El porcentaje más bajo corresponde al 7% de personas que opinan que están totalmente en desacuerdo; aunque los ánimos de participar son notorios, consideran que el mayor de los problemas que pueden tener para realizar dicha actividad es la falta de tiempo. A continuación se mencionan algunos de los problemas que los encuestados comentaron que podrían tener para participar, o durante el mismo proceso:

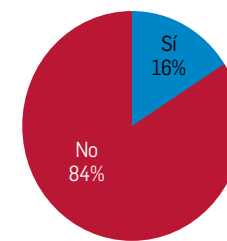
- Falta de tiempo y que piensan que también pierden su tiempo.
- Surgimiento de enemistades por diferencias de opiniones.
- Irresponsabilidad por parte de pobladores y autoridades.
- Faltan ganas de ayudar.
- Mala organización.

Figura 11. Porcentaje de personas de Camino Verde que participarían en el desarrollo de proyectos enfocados en el desarrollo de espacios públicos abiertos en su comunidad.



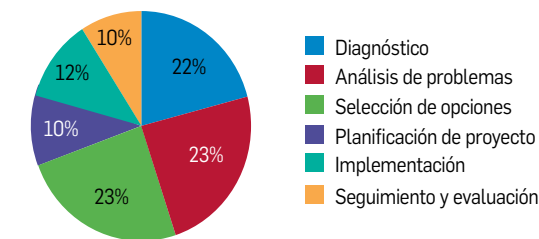
Fuente: elaboración propia a partir de encuesta elaborada en julio de 2015.

Figura 12. Porcentaje de personas encuestadas en la comunidad de Camino Verde que han participado en la toma de decisiones para el desarrollo de proyectos en mejora de su comunidad



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta elaborada en julio de 2015.

Figura 13. Porcentaje de incidencia de participación según la etapas del proceso de las personas que han participado en la toma de decisiones para el desarrollo de proyectos en mejora de su comunidad



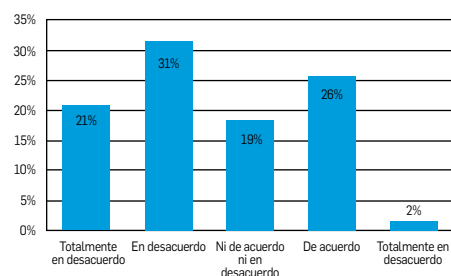
Fuente: elaboración propia a partir de encuesta elaborada en julio de 2015.

- Mala comunicación y falta de la misma.
- Falta de información y publicidad de eventos de participación ciudadana.
- Que no se pongan de acuerdo y que no se respeten los acuerdos.
- Desconfianza relacionada con que no se toma en cuenta la opinión de pobladores y que solo se toma cuando les conviene a las autoridades.
- La creencia de que a las autoridades no les gusta complicarse con el trabajo que implica considerar a la población en la participación.
- Los participantes generalmente son los mismos.

El 88% de las personas de la Colonia de Camino Verde que participan en los procesos para la toma de decisiones de proyectos de mejora de su comunidad solamente se involucra en una de las etapas. Apenas el 38% de las personas ha llegado o solo ha contribuido a la etapa de selección de opciones. El máximo de etapas en que han colaborado las personas es en tres de estas, frecuentemente en las tres primeras. A pesar de que el 10% ha estado en la etapa de planificación, el 12% en la implementación y el 10% en el seguimiento, el 97% de las personas que intervienen en estas tres últimas etapas del proceso no ha tomado parte en las primeras tres etapas.

Como se puede apreciar en la Figura 14, existe una clara tendencia respecto a la opinión de los pobladores de Camino Verde sobre si consideran que se les toma en cuenta para la toma de decisiones para el desarrollo de proyectos en mejora de su comunidad. El porcentaje más alto es el 31%, correspondiente a personas que afirman estar en desacuerdo.

Figura 14. Porcentaje de residentes de Camino Verde que opinan que se les toma en cuenta para la toma de decisiones para el desarrollo de proyectos en mejora de su comunidad



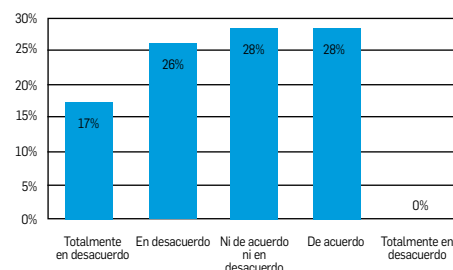
Fuente: elaboración propia a partir de encuesta elaborada en julio de 2015.

A pesar de que el 26% está de acuerdo, hay otro 21% de personas que están totalmente en desacuerdo. Aunque nadie mencionó que está totalmente de acuerdo en afirmar que confía en sus autoridades, los porcentajes de confianza entre quienes están de acuerdo y en desacuerdo son muy similares. Si se comparan las gráficas mostradas en la Figura 14 y la Figura 15, se puede notar que del 5% al 8% de las personas que no están de acuerdo en que se les toma en cuenta confían en sus autoridades, por otra parte, la mayoría de las personas que opinaron que estaban en total desacuerdo en que se les tomaba en cuenta se mantuvieron en esta postura al afirmar que estaban totalmente en desacuerdo en sentir confianza ante las autoridades.

Conclusiones

Para finalizar, señalamos la importancia la importancia que tiene el espacio público para el buen funcionamiento de la ciudad, y en particular en el contexto de las colonias populares, que en el caso de Tijuana, constituyen gran parte de su mancha urbana. El espacio público, por su parte, es el principal lugar donde se gesta el encuentro y convivencia de la población, además de permitir los traslados hacia las distintas actividades; mientras que la participación es el mecanismo más importante para lograr que los habitantes de la ciudad se identifiquen con la misma. La relación entre ambos se da por ser los espacios públicos los lugares idóneos para lograr una participación social efectiva, deseable para el desarrollo y bienestar de la población y el buen funcionamiento de la ciudad.

Figura 15. Porcentaje de personas de Camino Verde que tienen confianza en las autoridades locales para la toma de decisiones para mejorar su comunidad



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta elaborada en julio de 2015.

Es así que el involucrar a la población en la creación y construcción de los espacios públicos que requiere ha requerido de diferentes esfuerzos, como la creación de leyes y el impulso de programas diversos, a pesar de lo cual aún hacen falta mecanismos para involucrar a la población en estos procesos y mejorar los estándares de calidad en la cooperación y organización de los actores involucrados. De esta manera, el fomento de la participación en los procesos para el desarrollo de proyectos de espacios públicos abiertos contribuye a incidir en la inclusión social, lo que permite generar una sinergia comunitaria a favor de los espacios que los habitantes consideran como parte de su identidad. Esto trae consigo beneficios, pues al colaborar los habitantes en la gestación de dichos espacios, se logra que se apropien de ellos y mantengan su cuidado, lo que garantiza su sostenibilidad.

En el caso de la Colonia Popular Camino Verde, podemos señalar que la forma en que se desarrolló la construcción de los espacios públicos con que cuenta, permitió una participación social que se fue construyendo poco a poco, de manera que se generaron redes y una mayor apropiación del espacio, además de que a través del tiempo se ha dado la permanencia de esta participación, lo que ha dado la posibilidad del mantenimiento de los espacios. A su vez, la población de la colonia ha empezado a entablar lazos de convivencia vecinal y empieza a confiar en sus autoridades, con el sentimiento de que los toman en cuenta para asumir decisiones para la mejora de su comunidad, todo lo cual favorece la democracia y la gobernabilidad y contribuye a impulsar que este tipo de asentamientos, originados de forma precaria y con muchas deficiencias, poco a poco mejoren sus condiciones y las de su población. Por lo anterior, es fundamental continuar promoviendo la participación ciudadana, contemplando involucrar a la población en todas las etapas de desarrollo de los proyectos para construcción de los espacios públicos, desde su concepción inicial hasta su puesta en marcha y funcionamiento, con la esperanza de que sea la comunidad la que asuma la responsabilidad de los mismos en esta última etapa. Por su parte, a las autoridades les corresponde monitorear estos procesos para garantizar su continuidad y con ello contribuir a la sustentabilidad de estas comunidades.

Bibliografía

- Barnes, S. y Kaase, M. (1979). *Political action: Mass participation in five western democracies*. Beverly Hills, Estados Unidos: Sage.
- Borja, J. y Muxi Z. (2000). *El espacio público, ciudad y ciudadanía*. Barcelona.
- Calva, J.L. (2007). *Democracia y gobernabilidad*. México D.F., México: Porrúa.

- Crespo, N. (2011). Reconocer para integrar el espacio público. Caso de estudio: sector oeste-sur de Barquisimeto. Trabajo presentado en la Trienal de investigación de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela.
- Delgado, M. (1998). Dinámicas identitarias y espacios públicos. *Afers Internationals*, 43(44), 17-33.
- Diario oficial de la federación. (2014). *Constitución política de los estados unidos mexicanos*.
- Donald, J.; Otava, F.; Simioni, D. y Komorizono, M. (1998). *Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y el Caribe*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Habermas, J. (1991). *The structural transformation of the public sphere*. T. Burger, (Trad.). Estados Unidos: MIT. [Trabajo original publicado en 1962].
- Hart, R. (1992). *Children's participation: from tokenism to citizenship*. Florence: UNICEF, International Child Development Centre.
- Ley de participación ciudadana del estado de Baja California. (2001). *Periódico oficial del estado*. México.
- Ley general de desarrollo social. (2004). *Diario oficial de la federación*. México.
- Mahjabeen, Z.; Shrestha, K. y Dee, J. (2009). Rethinking community participation in urban planning: the role of disadvantaged groups in Sydney metropolitan strategy. *Australasian Journal of Regional Studies*, 15(1), 45-63.
- Poder ejecutivo Federal (2013). Plan Nacional de desarrollo 2013-018. México.
- Ramírez, P. (2015). Espacio público, ¿espacio de todos? Reflexiones desde la ciudad de Mexico. *Revista Mexicana de sociología*, 77(1), 1-36.
- Romero, G. (2004). *La participación en el diseño urbano y arquitectónico en la producción social del hábitat*. México: CYTED.
- Sánchez, M. A. (2009). La participación ciudadana en la esfera de lo público. *Espacios Públicos*, 12 (25), 85-102.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu). (2014a). *Manual del programa de rescate de espacios públicos*. México D.F., México.
- (2014b). *Reglas de operación del Programa de Rescate de Espacios Públicos*. México D.F., México.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). (2013). *Programa sectorial de desarrollo social*. México D.F., México.
- Segovia, O. y Jordan, R. (2005). *Espacios públicos urbanos, pobreza y construcción social*. Serie medio ambiente y desarrollo. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Slocum, N. (2003). *Participatory methods toolkit. A practitioners's manual*. Bélgica: UNU-CRIS.
- UN-Hábitat (2002). *Herramientas para una gestión urbana participativa*. Colección de manuales (No. 2). Santiago de Chile, Chile: Ediciones Sur.

Capítulo 3

El riesgo y su dimensión social. Construcción social del riesgo en el barrio La Vega, Ibagué, caso de estudio

María del Pilar Hurtado Uriarte¹

Resumen

Ciertas comunidades no se localizan en zonas de riesgo por voluntad propia, sino por limitación, puesto que estos lugares son la única opción con la que cuenta esta población de escasos recursos económicos para satisfacer sus necesidades de hábitat. Este es el caso del barrio La Vega, en Ibagué. Sin embargo, el problema de la vivienda informal no se relaciona exclusivamente con la capacidad de acceder a suelo o soluciones de vivienda en zonas seguras, sino que se enmarca en problemas estructurales que vinculan educación, ocupación, ingresos, exposición, confianza, percepción y conocimiento de su entorno, lo que permite aumentar la vulnerabilidad física y social. Esta investigación cualitativa trata de entender la construcción social del riesgo, que es en sí, la construcción de gran parte de fragmentos de ciudad a partir de circunstancias iniciales de vulnerabilidad, que con el paso del tiempo aumentan y se acumulan, generando nuevas y mayores condiciones de vulnerabilidad.

Abstract

Some communities are not located in areas considered “at risk” by choice, but by limitation, since those places sometimes provide the only option to have a dignified housing, when economic resources are scarce. This is the case in the neighborhood La Vega, in Ibagué. However, the problem of informal housing is not exclusively related to the ability to access land or housing solutions in

¹ Magíster en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo y Especialista en Desarrollo Local y Regional de la Universidad de los Andes. Magíster en Proyección Urbanística de la Universidad Politécnica de Cataluña. Arquitecta de la Pontificia Universidad Javeriana. pilar_hurtado@yahoo.com

secure areas, but part of a structural problem linking education, occupation, income, exposure, trust, perception and knowledge of their environment, which increases physical and social vulnerability. This qualitative research attempt to understand the social construction of much of city fragments from initial circumstances of vulnerability which over time increases and accumulates, creating new and higher conditions of vulnerability.

Introducción

El texto que aquí presento está basado en la investigación titulada *El riesgo y su dimensión social. Construcción social del riesgo en el barrio La Vega, Ibagué. Caso de estudio*, que se llevó a cabo en el marco de la Maestría en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo de la Universidad de los Andes.

Las ciudades han tenido la capacidad de concentrar recursos, tanto humanos como económicos, generar oportunidades, proveer servicios y mejorar las condiciones iniciales de vida de cierta población. Sin embargo, en dependencia de cómo los procesos de urbanización se hayan dado, la ciudad también tiene la capacidad de ser excluyente y generar grandes desequilibrios.

El incremento constante de la población urbana ha provocado el crecimiento acelerado de las ciudades. Este crecimiento debería haber sido absorbido por el mercado formal del suelo, que tenía como finalidad dotar de oportunidades de vivienda a población que no contaba con ella. Sin embargo, este se ha convertido al mismo tiempo en un excluyente de las personas que no tienen la capacidad monetaria o soporte financiero, puesto que la ausencia de estas condiciones hace inviable el acceso a este tipo de mercado (Torres, 2009). Es por esto que, en gran medida, el crecimiento urbano se ha visto absorbido por la proliferación de asentamientos informales —especialmente bajo el modelo de autoproducción—, que se ha dado como respuesta de la población a la incapacidad de acceder al mercado formal del suelo, lo que se ha convertido en una de “las mayores consecuencias del proceso de exclusión y segregación social que ha caracterizado el crecimiento urbano intensivo en países en desarrollo” (Costa y Hernández, 2010, p. 123). En Colombia, al inicio del siglo XXI, el 24% de las zonas construidas en las ciudades eran territorios configurados de manera informal. Esto equivalía a 31.145 hectáreas donde existían aproximadamente 1,3 millones de hogares correspondientes al 16% del total nacional (Torres, 2009).

En consecuencia, la proliferación de asentamientos informales ha repercutido en el uso y ocupación del territorio, ya que se ha recurrido a zonas no aptas para ser urbanizadas y que son propensas a amenazas, las cuales, junto con la vulnerabilidad social y la total ausencia de infraestructura, han permitido la configuración de escenarios de riesgo. Aunque la población que allí se establece en el inicio es consciente de los peligros que ciertos fenómenos puedan generar, sus miembros también son conscientes de que esta es la única opción viable con la que cuentan para suplir sus necesidades de hábitat. Es en el contexto de entender los lugares de surgimiento del riesgo donde surge la inquietud inicial que pretendió abordar esta investigación, con la pregunta por las razones por las que la población ubicada en zonas de amenaza alta se establecía y continuaba viviendo allí, a pesar del eminente riesgo.

La investigación se desarrolla a través del enfoque cualitativo, por medio de un caso de estudio inductivo, que permitió centrarse en un ámbito social específico. En este, se pudieron establecer diferentes factores que han influenciado en la construcción social del riesgo, teniendo en cuenta la población como el componente que configura el lugar. Para lograr el desarrollo de la investigación, se usó un muestreo de tipo intencional, basado en criterios y características particulares que se querían analizar, asociadas a la percepción, la vulnerabilidad y la desigualdad. La composición de la muestra fue heterogénea, teniendo en cuenta cuatro criterios:

1. Viviendas próximas a un lugar de amenaza.
2. Condiciones físicas de la vivienda.
3. Rangos de edades entre veinte y cuarenta años, 41 y sesenta, y 61 en adelante.
4. Población por género, hombres y mujeres.

Para llevar a cabo la recopilación de datos se utilizan tres métodos: entrevistas semi-estructuradas, un grupo focal y observación, la cual se desarrolla simultáneamente con la aplicación de las entrevistas y el grupo focal.

Este capítulo está compuesto de cuatro partes. En la primera se exponen los escenarios de riesgo y el concepto de construcción social del riesgo; en la segunda, se presenta el contexto físico y social del barrio La Vega; en la tercera, se presentan los tipos de riesgos, su percepción y como se afrontan, y por último se exponen las conclusiones.

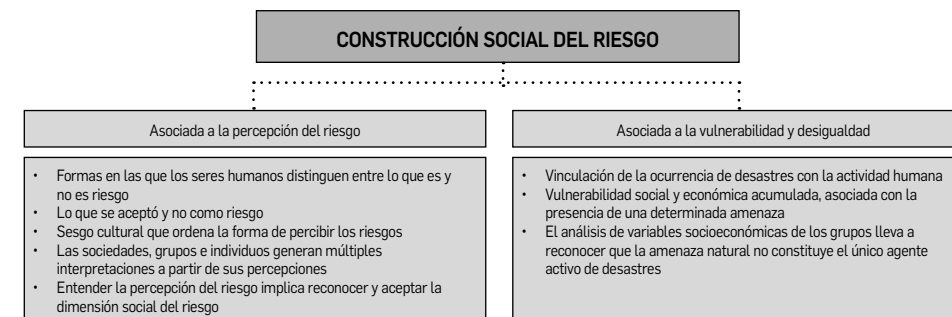
Escenarios de riesgos

Entender la configuración de escenarios de riesgo no puede limitarse exclusivamente a un enfoque cuantitativo que caracteriza la amenaza y determina las pérdidas probables, sino que debe incorporarse un enfoque social que permita entender la población que allí se estableció, su vulnerabilidad social, sus relaciones con el medio ambiente, su capacidad de adaptación y factores inmateriales y simbólicos que hacen parte de su cultura. Por consiguiente, la dimensión social consiste en poder entender y explicar cómo los riesgos se configuran a partir de diversas relaciones sociales (Rebotier, 2014), las cuales no solamente intentan explicar las opciones frente a una potencial amenaza, sino que “a través de la organización, la dinámica social y las relaciones situadas al medio ambiente, también se busca investigar una cadena de causas” (Rebotier, 2014, p. 3) que hace más vulnerable a la población. Esto quiere decir darle el peso de carácter social al riesgo, al ser este producto de la actividad humana y “una representación social que toma diversas formas y varía según las sociedades, épocas y variables socio-demográficas” (Urteaga y Eizagirre, 2013, p. 166).

Por consiguiente, el hábitat autoproducido es parte fundamental de las ciudades y no puede estar ajeno a los modelos de desarrollo que se planteen, ya que el crecimiento informal es una producción social y espacial que refleja problemas estructurales de orden sociales, económicos, políticos y culturales. Por lo tanto, esta construcción social que se desarrolla en torno a los riesgos —especialmente a los vinculados con causas naturales— parte de entender las condiciones sociales de la población. Estas condiciones se asocian a dos aspectos: la vulnerabilidad y las desigualdades sociales que se gestan a lo largo del tiempo en contextos de desigualdad económica y social, y la percepción que el grupo social tiene frente a los riesgos que puedan vulnerar sus condiciones (García, 2005). En consecuencia, la construcción social del riesgo es el “resultado de la asociación entre las amenazas y determinadas condiciones de vulnerabilidad que se construyen y reconstruyen con el paso del tiempo” (García, 2005, p. 18) (v. Gráfico 1).

Este texto se centra en el segundo aspecto de la construcción social del riesgo: la percepción. Esto debido a que se intenta entender la capacidad que tiene el grupo para adaptarse y afrontar el riesgo. Esto permite descifrar factores sociales y culturales ligados a las preocupaciones principales del sujeto que percibe, las cuales estarían orientadas a entender si afrontar es factible, difícil o imposible (Douglas, 1996). Por consiguiente, la percepción depende de “los significados y de los valores movilizados para la comprensión de la situación” (Urteaga y Eizagirre, 2013, p. 160). Esto se debe a que el riesgo no puede

Gráfico 1. Construcción social del riesgo desde dos aspectos



Fuente: elaboración propia a partir de García, 2005.

ser considerado como un hecho objetivo, sino como una representación del grupo social que lo percibe, ya que las percepciones ante los peligros son tan variadas y diversas como los individuos que las perciben, lo que genera múltiples interpretaciones, las cuales determinan qué riesgos asumir y que riesgos ignorar (Douglas y Wildavsky, 1982).

Este texto pretende, entonces, hacer un recorrido sobre la construcción social del riesgo —en un caso específico— enfocado en la percepción. Este enfoque permitió entender cómo, a través del tiempo, la población localizada en esta zona de amenaza se familiariza con su entorno y crea mecanismos que le permiten establecer relaciones de confianza y conocimiento sobre las señales que la naturaleza les da. Esto no quiere decir que no se encuentren expuestos a algún tipo de evento catastrófico, solo que su nivel de confianza y conocimiento produce en ellos la capacidad de minimizar la posibilidad de ocurrencia de un desastre por causas naturales. Esto se debe a que han elevado a una categoría mayor los riesgos que son más palpables en el día a día, como los económicos —producto de una baja y fluctuante capacidad de generar recursos— o los sociales —producto de una posible reubicación—.

El riesgo como una construcción social

Durante muchos años, la comprensión de los riesgos se ha centrado en aspectos técnicos, que los determinan “mediante sofisticados procedimientos de cálculo y verificación” (Vallejo Romero, 2012), lo que deja a un lado la dimensión social y el aspecto humano

del territorio. En la mayoría de los casos, el punto de vista de los técnicos difiere de la población, ya que estos se guían por sus cálculos y estadísticas, que no tienen en consideración la mirada de angustia que producen en los habitantes situaciones sociales o económicas que vulneran su condición. Por lo tanto, no se puede considerar que existe un riesgo “objetivo” (sobre el que se pueda prevenir o informar) y otro ‘subjeto’ (sin validez alguna)” (Prades y González, 1999), ya que los riesgos que algunos consideran más dañinos puede que para otros no representen ningún peligro. Esto debido a que el riesgo es una construcción social que “depende de la percepción de los actores, es decir de los significados y de los valores movilizados para la comprensión de la situación” (Urteaga y Eizagirre, 2013).

Por consiguiente, entender la percepción de la población frente a los riesgos –ya sea naturales, económicos o sociales– nos amplía el marco social, nutre nuestra reflexión y nos ayuda a vislumbrar las diversas formas de afrontar las situaciones de alto riesgo que viven día a día determinados grupos sociales. Por esto, la percepción de los riesgos permite a “partir de la organización, del funcionamiento de la sociedad, y de su relacionar con el espacio y el medio ambiente” (Rebotier, 2014) saber cómo determinados grupos sociales se han concebido bajo situaciones de vulnerabilidad social.

El enfoque cultural de la percepción pone mayor atención en los patrones que se generan en la interacción social, los cuales permiten comprender de qué manera los riesgos son percibidos –más allá de la distinción entre riesgo objetivo y subjetivo– (Ferrari, 2011). Por ello, su mayor preocupación está dada por el conocimiento de la estructura social interna, que crea mecanismos necesario para afrontar y enfrentar el riesgo –cualquiera que este sea– a través de “creencias, juicios y sentimientos de la gente, así como los valores y disposiciones sociales y culturales más amplios que las personas adoptan” (Prades y González, 1999, p. 5). En consecuencia, lo que la población realmente evalúa son características cualitativas, siendo las que más influyen, entre otras, “el grado de familiaridad, el nivel de conocimiento, la sensación de control, la sensación de temor, el potencial catastrófico del fenómeno” (Prades y González, 1999, p. 6, citado en Slovic, 1991).

Por lo tanto, se distingue la existencia de un sesgo cultural, el cual está relacionado con patrones sociales que determinan la forma en que un grupo social percibe los fenómenos que generan riesgo, lo que deriva en su manera de actuar o no ante determinadas situaciones (Ferrari, 2011). Esto influye en la forma de afrontar las situaciones, la cual puede llegar a ser factible, difícil o imposible. De ahí que entender el afrontamiento permite comprender aspectos sociales y culturales de la percepción del riesgo (Douglas, 1996). Por eso, la teoría social del riesgo “ve el medio ambiente social, los principios de selección,

y el sujeto que percibe como un todo dentro de un sistema”² (Douglas y Wildavsky, 1982, p. 7.). En consecuencia, es imperioso entender cada día más que los desastres no son solo eventos sino procesos que se desarrollan en el tiempo (García, 2005), producto de condiciones de marginalidad, densidad de población, pobreza, percepción del riesgo, falta de control territorial y de sistemas de prevención y atención en caso de desastres, entre otros, “[que] van conformando desajustes en el territorio que pueden desencadenar desastres o la aparición de nuevos riesgos en una comunidad” (Rodríguez, 2007, p. 91).

Gráfico 2. Construcción social del riesgo asociada a la percepción del riesgo



Fuente: elaboración propia a partir de Douglas y Wildavsky, 1982; Douglas, 1996; Rebotier, 2014; Urteaga y Eizagirre, 2013; López y González, 1999; Ferrari, 2011, y Vallejo Romero, 2012.

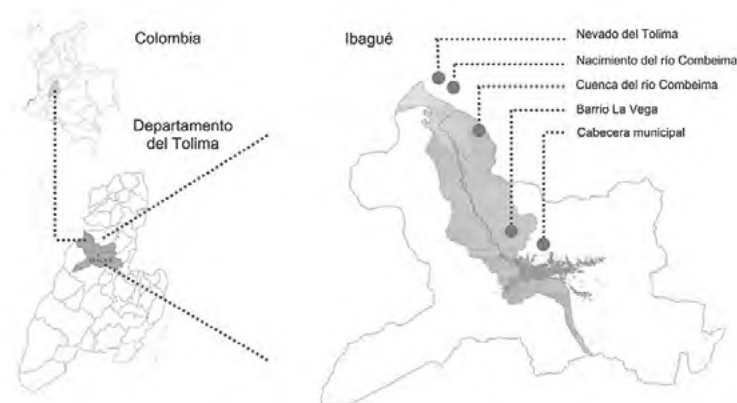
El barrio La Vega: su contexto físico

El barrio La Vega está localizado en la zona noroccidental de la ciudad de Ibagué, en el límite del perímetro urbano; colinda con la zona conocida como Cañón del Combeima, donde se encuentra la cuenca del río que lleva el mismo nombre y el Volcán Nevado del Tolima. Este lugar se enmarca en una zona montañosa, donde los asentamientos y la infraestructura se desarrollaron en la parte baja, próxima al río. En sus inicios, el barrio

² Traducción propia.

era una vereda perteneciente a la zona rural, pero con el paso del tiempo se fue incorporando al perímetro urbano. Sin embargo, el emplazamiento conserva aún características rurales, ya que se encuentra aislado del barrio contiguo (El Libertador) por una zona verde –perteneciente al río–, que ha cumplido la función de zona amortiguadora de la expansión urbana. También se destaca su cercanía al centro de la ciudad, el cual se encuentra a solo 1,3 kilómetros aproximadamente, lo que permite la fácil movilidad de sus habitantes, ya que se pueden desplazar hasta él incluso caminando, sin tener que incurrir en gastos de transporte, lo que les da mayor acceso a bienes y servicios.

Figura 1. Localización cuenca del río Combeima



Fuente: elaboración propia a partir de cartografía del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Ibagué.

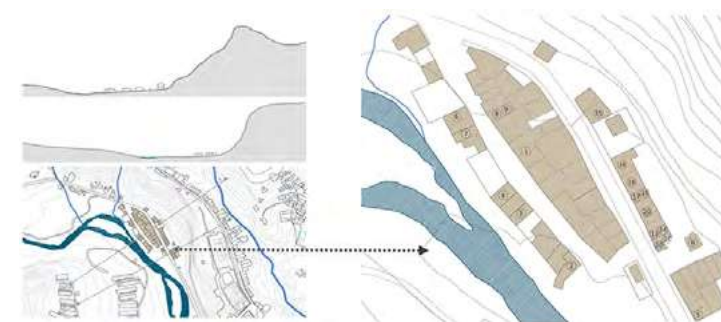
Entre la zona urbana de la ciudad, localizada a 1200 metros sobre el nivel del mar (msnm) y la cima del Volcán Nevado del Tolima, localizada a 5300 msnm, hay una distancia de 27 Km, con una diferencia de altura de 4100 m, lo que implica una pendiente de 14,81%. En caso de una eventual erupción del volcán, la fuerte pendiente del terreno, sumado con el nacimiento del río Combeima en inmediación del nevado, favorecerían el transporte de materiales como lava, piroclastos o lahares, dado que este es el canal natural de conducción de los mismos (Ingeominas, 2009). Por consiguiente, se podrían presentar escenarios catastróficos que afecten directamente a los barrios y a la población que se encuentran localizados en las márgenes del río –tanto en la zona rural como en la urbana–, ya que están en la ruta o sitio de acumulación de materiales transportados (Ingeominas, 1988). Por lo tanto, estos elementos podrían llegar a la zona urbana de la ciudad en un tiempo

estimado de sesenta minutos después de la erupción y arrasar con todo a su paso, en cuyo caso el barrio La Vega sería el primero en su camino en la zona urbana.

La topografía donde se emplazó el barrio se puede dividir en dos zonas. La primera es la parte llana y contigua al río, donde se localizan 36 viviendas, de las cuales siete hicieron parte de la investigación. Y la segunda zona hacer parte de escarpe (declive áspero del terreno) de Ibagué, el cual es denominado por sus habitantes como “la peña”. Allí se localizan veinticuatro viviendas de las cuales nueve hicieron parte de la investigación. Según el estudio de la Secretaría de Planeación Municipal de Ibagué (SPMI) *Actualización geológico-geotécnico y de aptitud urbanística de la ciudad de Ibagué* (SPMI, 2005), la primera zona fue clasificada como adecuada para uso urbano con limitación por amenaza natural, mientras que la segunda zona fue clasificada como inadecuada para uso urbano con amenaza alta.

En zona llana y contigua al río, se hizo una ocupación indebida de la franja de protección, que por normativa debería haber sido de 30 m. Esta franja tiene la función de regular y controlar el cauce, de tal manera que el agua tenga el espacio suficiente para transcurrir sin causar daños (Universidad Nacional de Colombia, 2010). En consecuencia, el 24,44% del barrio se localiza en las llanuras aluviales (L_A) clasificadas como amenaza alta por crecientes y avenidas torrenciales; seguido por un 49,57% localizado en las terrazas medias (T_M) clasificadas como amenaza media a alta por avenidas torrenciales y crecientes del río. Por último, un 25,98% está localizado en terrazas altas (T_A), clasificadas como amenaza media por flujos de lodos y de escombros de tipo sísmico y volcánico. Teniendo en cuenta esto, el barrio presenta un alto grado de amenaza por inundaciones al estar localizado en las terrazas de expansión del río Combeima.

Figura 2. Localización del barrio La Vega



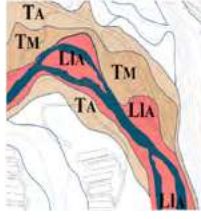
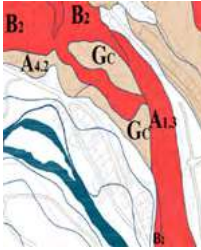
Fuente: elaboración propia a partir de cartografía del POT de Ibagué.

Por su parte, la zona de “la peña” hace parte de una formación rocosa producto de erupciones volcánicas, considerada como de amenaza alta y muy alta por fenómenos de remoción en masa. Aun cuando estos suelos no se ubican directamente en el barrio, sí tienen una incidencia directa en el mismo, al ser parte del escarpe. Estos suelos se componen de cuatro subunidades, entre las que la primera hace parte del abanico de Ibagué ($A_{1,3}$), que se clasifica como amenaza muy alta por escurrimientos de suelos y caídas de bloques de rocas, las cuales pertenecen a la erupción más violenta del Volcán Nevado del Tolima; la segunda es el batolito de Ibagué (B_2) clasificado como amenaza alta por erosión, deslizamientos, desprendimientos y flujos torrenciales, ya que está conformado por suelos residuales que presentan una baja cohesión; la tercera son los depósitos coluviales (G_c) que se ubican en un rango de amenaza media a alta por remoción en masa al ser acumulación de ladera y pie de monte ocasionado por desprendimientos de materiales, y por último, el abanico de Ibagué ($A_{4,2}$), clasificado como amenaza media a alta por remoción en masa y lahares, ante una eventual erupción del volcán. Por consiguiente, la composición de los suelos, sumada a un régimen de lluvias intensas –que se presenten durante un tiempo prolongado– se constituye en uno de los principales detonantes de fenómenos de remoción en masa en esta zona (Ingeominas, 2010).

Por otro lado, en la quebrada Lavapatás, que abastece de agua al acueducto propio, debería existir una zona de retiro equivalente a 30 m, sin embargo, no se cumple en su totalidad. Esto debido a que allí se localiza parte de una de las manzanas contiguas al río, la cual estaría afectada tanto por la zona de retiro del río como de la quebrada.

La consolidación del barrio data de hace más o menos sesenta años, cuando la presunta dueña de los terrenos realizó una subdivisión con fines familiares para adjudicarle a cada uno de sus hijos un predio para construir sus viviendas. Posterior a la muerte de la supuesta dueña original, sus hijos realizaron una nueva subdivisión para adjudicarles también a sus descendientes un terreno y poner en venta los predios restantes. Las personas que llegaron a La Vega encontraron allí un lugar que ofrecía suelo asequible a bajos costos, con la posibilidad de autoproducir sus viviendas por medio del esquema de construcción progresiva y la de tener una fuente de ingresos, gracias a la extracción de material de arrastre proveniente del río, como arena, gravilla y piedra. Este esquema se desarrolló en función de los recursos disponibles, pero sin contar con servicios públicos domiciliarios, infraestructura o equipamientos. Aunque se haya realizado una venta de estos predios, los residentes no tienen titularidad sobre el terreno, esto debido a que hace parte de los bienes del Municipio, situación que hace que estas personas solo tengan una injerencia sobre las mejoras. Actualmente, este es un barrio legal, que fue consolidado a partir de una urbanización informal de origen ilegal que abarca 2,35 hectáreas aproximadamente.

Tabla 1. Clasificación del barrio según el estudio de actualización de la cartografía geológico-geotécnica y aptitud urbanística de la ciudad de Ibagué (2005)

Plano	Clasificación	Porcentaje del barrio	Tipo de amenaza	Fenómeno
	Llanuras aluviales (LI_A)	24,44%	Alta	• Crecientes • Avenidas torrenciales
	Terrazas medias (T_M)	49,57%	Media a alta	• Avenidas torrenciales • Creciente del río
	Terrazas aluviales (T_A)	25,98%	Baja a media	• Flujos de lodos • Flujos de escombros de tipo sísmico o volcánico
	Abanico de Ibagué ($A_{1,3}$)		Muy alta	• Esgurrimientos de suelos • Caída de bloques de rocas
	Batolito de Ibagué (B_2)		Alta	• Erosión • Deslizamientos • Flujos torrenciales
	Depósitos coluviales (G_c)		Media a media alta	• Remoción en masa al ser acumulación de ladera y pie de monte
	Abanico de Ibagué ($A_{4,2}$)		Media a alta	• Remoción en masa • Lahares ante una erupción del volcán

Fuente: elaboración propia a partir del Estudio de Actualización Geológica-Geotécnico y de Aptitud Urbanística de la Ciudad de Ibagué.

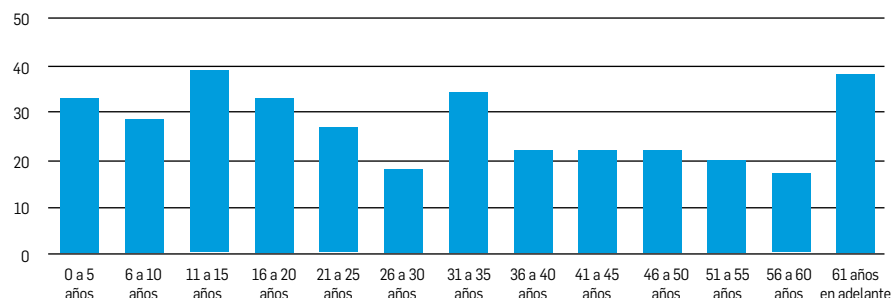
El barrio La Vega: su contexto social

El panorama social abarca un total de 354 habitantes, conformado mayoritariamente por mujeres, con una población femenina de 184, lo que equivale al 51,9%, frente a la población de 170 hombres, equivalente al 48,03%, la cual se distribuye por rango, según la Gráfica 4 (SPMI, 2011). Se puede observar entonces una concentración de población en tres grupos de edades: el primero, entre once y quince años, con 39 habitantes; el segundo, de 61 años en adelante, con 38 habitantes, y el tercero, entre 31 y 35 años, con 34 habitantes. Estos tres grupos representan universos socialmente diferentes, puesto que el tercer grupo es una población económicamente activa que puede aportar bienes

y servicios, mientras que los otros dos se pueden considerar como grupos vulnerables –infancia y adultos mayores–, ya que en algunos casos dependen de alguien más para su atención o sustento.

La totalidad de la población que hizo parte de esta investigación fue de veinte personas, divididas entre catorce mujeres y seis hombres, quienes se distribuyeron en los siguientes rangos de edad: entre veinte y cuarenta años, diez personas; entre 41 y sesenta años, seis personas, y de 61 en adelante, cuatro personas. Esta población se localiza tanto en la zona llana y contigua al río, como en la zona de “la peña”, lo que permite la posibilidad de indagar sobre los cuatro fenómenos naturales presentes en la zona: el río, “la peña”, la quebrada Lavapatás y el Nevado del Tolima.

Gráfico 4. Distribución de la población por rango de edades

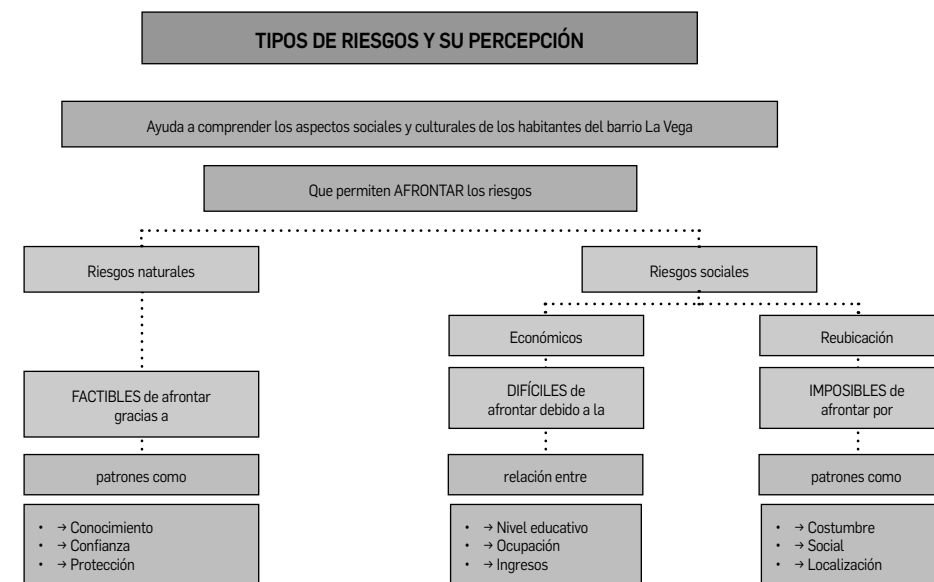


Fuente: Secretaría de Planeación Municipal de Ibagué (SPMI, 2011).

Tipos de riesgos, su percepción y cómo se afrontan

En esta investigación los riesgos se analizaron en función de la percepción de sus habitantes, entre los cuales se identificaron dos tipos: los primeros asociados a causas naturales como el río o “la peña”, y los segundo vinculados a factores sociales producto de condiciones económicas deficientes y un posible proceso de reubicación.

Gráfico 5. Construcción social del riesgo asociada a la percepción del riesgo



Fuente: elaboración propia a partir de Douglas (1996), Ferrari (2011), Berck (1998), Prades y González (1999), Rojas (2015), Rodríguez (2007), Douglas y Wildavsky (1992), García (2005), Urteaga (2012), Cannon, Twigg, y Rowell (2003), Birkman (2006), Aguirre (2004), Serje (2013), Pinilla (2012) y Briones (2010).

Riesgos naturales: factibles de afrontar

Los tipos de riesgo naturales a los cuales la comunidad se siente expuesta no son diferentes a los establecidos por los estudios técnicos, ya que el 39% de la población identificó “La Peña” como el elemento que genera mayor peligro, seguido del río con un 36%. Este riesgo se ve reflejado en el testimonio de una de sus habitantes, al señalar cómo “la amenaza más radical es el río o la montaña, esta cuando se derrumba, quedamos prácticamente incomunicados” (María, 57 años, 2013). Sin embargo, la ocurrencia de algún tipo de evento, según trece de las veinte personas entrevistadas, siempre está asociada a lluvias intensas que se han presentado en el transcurso de un determinado tiempo. Este es el factor detonante para que se manifiesten los posibles peligros, como lo dicen los pobladores: “cuando llueve mucho, se caen barrancos [deslizamiento de tierra] y palos

de ‘la peña’” (Adriana, 32 años, 2013) y “cuando llueve, hay que tenerle miedo al río y a los volcanes [deslizamientos de tierra de ‘la peña’]” (Pedro, 46 años, 2013).

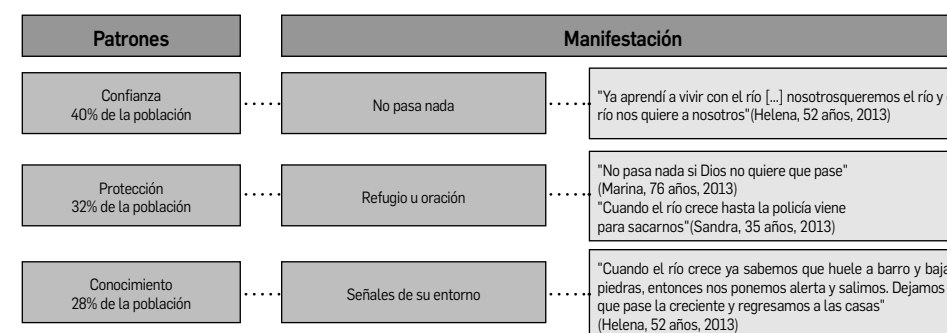
A pesar de esto, su percepción ante el peligro les permite generar un sentido de inmunidad subjetiva, minimizar la posibilidad de tener resultados no convenientes (Douglas, 1996). Esto es evidente cuando dicen que aprendieron a vivir con el río (Helena, 52 años, 2013), que son conscientes de las amenazas pero les gusta el lugar (María, 57 años, 2013) o incluso que han vivido toda su vida ahí y hasta el momento no ha pasado nada grave (Luz, 46 años, 2013). Esta percepción también está en función de la localización de sus viviendas, ya que las personas que viven cerca a la orilla del río dicen que puede haber más peligro sobre la zona de “la peña”, porque esta no les da ninguna señal que permita identificar un posible deslizamiento. Mientras que las personas que viven cerca de “la peña”, dicen que puede haber más peligro en la orilla del río, ya que este puede arrasar con todo a su paso. Este comportamiento se explica debido a que su percepción acerca del riesgo está construida por información proveniente de su entorno y experiencias anteriores frente a situaciones peligrosas (Ferrari, 2011), las cuales se identifican más con una probabilidad lejana de daños, que como una posibilidad segura de ser afectados. Esto se debe a que la convivencia con el riesgo permite que la gente se acostumbre a él –disminuyéndolo e incluso ignorándolo–, dado que las consecuencias de un desastre pueden no aparecer en la vida actual de sus habitantes, sino en generaciones futuras (Beck, 1998). Por eso, la percepción implica la incorporación de “creencias, juicios y sentimiento de la gente, así como los valores y disposiciones sociales y culturales más amplios que las personas adoptan frente a los peligros y sus beneficios” (Prades y González, 1999, p. 5).

En virtud de esto, las amenazas naturales y el riesgo son producto de una condición social de vulnerabilidad que hace factible que el grupo desarrolle medidas que traten de mitigar su impacto negativo (Rojas, 2015), mediante la incorporación de los elementos de riesgo dentro de su paisaje cultural. Este paisaje es, entonces, una realidad que vincula elementos naturales y culturales que reconocen la identidad, en la que se combinan –en este caso– elementos que representan riesgo como el río, “la peña” y el Nevado del Tolima, con la visión positiva que se le asigna a estos. Se filtran entonces los elementos de riesgos y se les asigna un carácter positivo para ser ignorados. Esto permite que la población se acostumbre y los desplace a un segundo plano, elevando a un nivel superior los riesgos que requieren una mayor atención, como son aquellos que afectan su desempeño diario.

Por consiguiente, los riesgos aceptables son aquellos que podrían traer posibles consecuencias tanto sociales como económicas que pueden ser asumidas o toleradas (Rodríguez,

2007), mientras que los riesgos no aceptables son aquellos que representan un peligro constante y no pueden ser ni asumidos ni tolerados. Por eso, este comportamiento se entiende gracias a que los riesgos son percibidos y aceptados dentro de un consenso social y un enfoque cultural que ve “el medio ambiente social, los principios de selección y el sujeto que percibe como un todo en un mismo sistema”³ (Douglas y Wildavsky, 1982, p. 7) en el que no puede existir una única definición y clasificación de los riesgos que esté dado por alguien externo al barrio. Esta clasificación debe ser facilitada por sus habitantes, puesto que el riesgo es “un producto conjunto de conocimiento y confianza” (García, 2005, p. 15-16), lo que implica reconocer la existencia de la dimensión social que depende de valores y creencias comunes (Douglas y Wildavsky, 1982). En consecuencia, al incorporar en el análisis la percepción de los habitantes del barrio La Vega se pudieron identificar tres patrones de comportamiento que se relacionan con la confianza, el conocimiento y la protección, los cuales han permitido que los riesgos naturales sean aceptados y por lo tanto factibles de afrontar.

Gráfico 6. Patrones que hacen factible afrontar los riesgos naturales



Fuente: elaboración propia con base en datos recolectados del trabajo de campo.

El conocimiento vincula todas las señales naturales para entender la posible manifestación de un evento catastrófico, con su capacidad de asumirlas y hacerlas parte de su cultura, ya que este conocimiento está apoyado en una larga trayectoria adquirida por la interacción

³ Traducción propia.

de la comunidad con el ecosistema (Urteaga, 2012). En el caso del río, el aumento de caudal, el cambio de color y olor en el agua y el arrastre de piedras de gran tamaño son señales evidentes para tomar precaución. Por su parte, en “la peña”, estas se relacionan con el deslizamiento de tierra y árboles, producto de la composición del suelo y un régimen de lluvias intensas, que se presenta en un tiempo prolongado, lo que favorece la inestabilidad del suelo. En consecuencia, el conocimiento dado por los estudios técnicos es depreciado, mientras que el conocimiento empírico se convierte en la base para la toma de decisiones frente a situaciones de riesgo.

La familiaridad con el entorno y la convivencia con factores de riesgo permiten entonces generar confianza. Esta confianza impulsa la creencia generalizada de que “no ha pasado nada grave o que no tendría por qué pasar”; ya que sentirse bien, a gusto en su barrio o en su entorno conocido refuerza la sensación de confianza. Esto se ejemplifica con el testimonio de Helena (52 años, 2013) quien dice que “cuando el río crece ya sabemos que huele a barro y bajan piedras, entonces nos ponemos alerta y salimos. Dejamos que pase la creciente y regresamos a las casas”. Por consiguiente, existe una relación entre el conocimiento del entorno y la confianza que se genera, lo que lleva a una inmunidad subjetiva. Esta inmunidad tiende a desplazar los peligros habituales más comunes, para tener la posibilidad de controlar el entorno circundante (Douglas, 1996), lo que genera un sesgo cultural. Este sesgo influyen entonces en la manera como “una sociedad percibe los fenómenos de riesgo y en consecuencia actúa (o no actúa) ante determinadas situaciones” (Ferrari, 2011, p. 17), integrando la información que nos llega con la forma de valorar los riesgos. Sin embargo, esta confianza generada no les ha permitido a los habitantes evidenciar cómo la naturaleza va tomando posesión nuevamente de su territorio. Esto es visible cuando María (57 años, 2013) se refería al solar de su vivienda, el cual tenía originalmente una distancia entre el río y la casa de aproximadamente cincuenta metros, pero con el paso del tiempo se ha reducido a seis o siete, puesto que el río ha tomado posición nuevamente de su territorio. En consecuencia, el riesgo que se considera más amenazante o peligroso es el menos apreciado por la sociedad, ya que la sensación de control que se ejerce sobre él ayuda a depreciarlo a un nivel inferior (Douglas, 1996), dado que solo se manifiesta eventualmente y no afecta su desempeño diario (como sí lo hacen los riesgos económicos o sociales).

Por su parte, la protección se relaciona con dos tipos de comportamientos que asume la comunidad cuando se presentan condiciones amenazantes. Por un lado está la protección física, que se refiere a la búsqueda de refugio mientras pasan las señales amenazantes del río o “la peña”. Como lo dice Sandra (35 años, 2013) al referirse a la creciente del río: “hasta la Policía viene a sacarnos [...] Nos dijo que solo sacáramos los documentos y los

niños y que nos fuéramos para El Libertador”. Este comportamiento se asocia a técnicas que se desarrollan con el paso del tiempo, como resultado de afrontar diferentes eventos de alto riesgo en el transcurso de su historia. Por otro lado está la protección emocional, la cual pretende buscar refugio de Dios a través de la oración. Esto es evidente en el testimonio de Teresa (80 años, 2013) cuando dice “yo no le temo [al río] porque Jehová es el que manda, él es el que determina todo”, y en el de Milena (71 años, 2013) cuando comenta que ella se encomienda a Dios en la oración y deja su destino en manos de él. Este comportamiento se explica gracias a que, culturalmente “cualquier adversidad es integrada en una perspectiva religiosa [...] que escapa a la comprensión humana pero que obedece a una razón de lo que solo Dios puede dar cuenta” (Urteaga y Eizagirre, 2013, pp. 150-151).

En consecuencia, los tres patrones que se identificaron –conocimiento, confianza y protección– han permitido que sea factible afrontar los riesgos naturales. Esto debido a que los temores iniciales son dispersados gracias a la experiencia y las técnicas que se desarrollan, lo que ayuda a minimizar las circunstancias o condiciones amenazantes (Urteaga y Eizagirre, 2013) y fortalece a las personas y los grupo sociales ante situaciones peligrosas. Por esto, el enfoque cultural permite entender que la percepción del riesgo es un proceso construido por la sociedad, en el que se elige a qué riesgos se expone la población gracias al desarrollo de un sesgo. Este sesgo deja en “un segundo plano la distinción entre el riesgo subjetivo-objetivo, es decir, las discrepancias entre las percepciones del conocimiento técnico o científico y las percepciones de la población afectada” (Ferrari, 2011, p. 19), para concentrarse en la explicación de por qué algunos fenómenos se consideran de mayor riesgo que otros para determinados grupos.

Riesgo social: condiciones económicas difíciles de afrontar

Los activos y los capitales, las opciones de ingreso y de cambio, y la educación (Cannon, Twigg y Rowell, 2003) determinan la capacidad de sostenerse y, por ende, disminuir la brecha existente entre el grupo social y la vulnerabilidad social, ya que esta última “no está limitada a la fragilidad social, sino que incluye temas como desigualdad social en relación a ingresos, edad, género. Como también características de la comunidad y el entorno social”⁴ (Birkman, 2006, p. 13, citado por Cannon *et al.*, 2003). En la población

⁴ Traducción propia.

estudiada se identificaron tres patrones: nivel educativo, tipo de ocupación e ingresos, los cuales condicionan la capacidad de sustento y respuesta a los impactos negativos generados por algún desastre. Esta investigación trató de concentrarse en la relación causal entre los tres patrones, en la que el nivel educativo influye en el tipo de ocupación y por consiguiente en la generación de ingresos, lo que conduce a un riesgo económico difícil de afrontar en el día a día.

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) el nivel educativo de la población está concentrado en analfabeta absoluto (no sabe leer ni escribir) con 35%, seguido por aquellas personas que tuvieron formación primaria, con 25%, que se consideran como analfabetas funcionales (saben leer y escribir, pero no pueden desarrollarse completamente debido a que no cuentan con habilidades o destrezas suficientes para una inserción adecuada en la sociedad) (Martínez y Fernández, 2010). Esta precariedad en los niveles educativos afecta al 60% de la población estudiada, siendo muy difícil la incorporación al mercado laboral, ya que no cuentan con el conocimiento suficiente que les dé una ventaja superior frente a otra población. Por consiguiente, su nivel educativo está condicionando el tipo de ocupación, ya que las personas clasificadas como analfabetas absolutas tienen trabajos en la extracción de material en el río, trabajos informales como ventas y oficios varios, y el de amas de casa. Aunque las personas analfabetas funcionales también se ocupan en las tres labores antes mencionadas, esta categoría incluye a los pensionados. Debería existir una diferencia en las oportunidades laborales a medida que se cuenta con un mayor nivel educativo, pero esto no se ve reflejado en el barrio La Vega, ya que el 40% restante de la población se distribuye en cuanto a su formación en: bachillerato, con 15%; técnico, con 20%, y estudiante técnico con 5%. Este grupo desempeña labores similares a las de las personas catalogadas como analfabetas absolutas y funcionales. Ahora bien, se identificó que el trabajo en el río solo es desempeñado por los analfabetas absolutos y los funcionales, puesto que esta es una labor que no requiere grandes conocimientos, es mecánica, de fácil acceso y considerada como una actividad tradicional que hace parte de la memoria colectiva de sus habitantes.

En consecuencia, su generación de ingresos debería estar relacionada con la educación, ya que esta daría la posibilidad de acceder a puestos de trabajo mejor remunerados. Se identificó entonces que la población que cuenta con un mayor grado de escolaridad tiene remuneraciones un poco más altas que los analfabetas absolutos y funcionales. Por esto, la mayor cantidad de personas (dos) por grado de escolaridad que perciben entre dos y tres salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv) son bachilleres. En contraste, el mayor número de personas (cuatro) por grado de escolaridad que perciben un smmlv

son analfabetas absolutos, mientras que los analfabetas funcionales en su mayoría (cuatro personas) perciben entre uno y dos smmlv. Como resultado de esto, para el 51,61% de los entrevistados, uno de los riesgos que mayor dificultades les cuesta enfrentar es el económico, producto de esa baja y fluctuante capacidad de generar recursos. Esto afecta directamente el acceder a bienes y servicios, y por consiguiente, su capacidad de afrontar situaciones adversas producto de impactos generados por fenómenos desastrosos (Aguirre, 2004).

Riesgo social: un proceso de reubicación imposible de afrontar

En lugares donde la población está expuesta a amenazas naturales que representan riesgos, es razonable que la primera opción que contemple el gobierno, ya sea municipal, distrital o nacional, sea la reubicación de la población. En consecuencia, los programas actuales para la reducción del riesgo se enfocan en disminuir o rediseñar los asentamientos humanos expuestos (Aguirre, 2004). Sin embargo, cabe preguntarse si las políticas de reubicación son el mecanismo adecuado para solucionar los problemas que se tienen con los asentamientos localizados en zonas de riesgo. Con el fin de contestar este interrogante, se expone la visión de los habitantes del barrio La Vega, que permite comprender por qué para ellos es imposible afrontar un proceso de reubicación.

Hace más o menos diez años, una parte de la población del barrio fue beneficiaria de un proceso de reubicación. En este, se les adjudicaron unas viviendas en el barrio Nueva Castilla, localizado en la zona nororiental de la ciudad, en el sector de El Salado, aproximadamente a 14 Km de distancia de su barrio original. Este barrio fue creado con el objetivo de reubicar a población que estuviera localizada en las orillas del río Combeima y en otras zonas de amenaza alta de la ciudad. Sin embargo, la población de La Vega que se reubicó terminó retornando a su lugar original después de seis meses de vivir allí.

Debido a este proceso fallido, para el 65% de los entrevistados la reubicación no se considera como una opción plausible —a corto, mediano o largo plazo—, pues este riesgo social sería imposible de afrontar. Por eso, se identifican tres patrones de comportamiento, los cuales están relacionados con las costumbres, lo social y la localización. En consecuencia, este proceso es interpretado como negativo, sin sentido y como causante de demérito de las condiciones iniciales de vida.

Gráfico 7. Patrones que hacen imposible afrontar el riesgo social de una reubicación

Patrones	Manifestación	
Costumbre 41,17% de la población	Se acostumbra a vivir ahí	"La gente no se va tan fácil del barrio, el municipio dice que nos tenemos que reubicar por el problema del río, pero si uno se muere, se puede morir hasta acostado" (Helena, 52 años, 2013)
Social 41,17% de la población	Problemas sociales con población procedente de otros barrios	"La gente que está encargada de eso cree que, por el simple hecho de estar al lado del río, creen que el barrio es malo y los reubican con gente de otros barrios como El Baltazar o San José. Que son barrios donde no se puede entrar a ninguna hora porque hay grupos de delincuencia, las casas tiene que estar enrejadas como cárceles. Y nosotros no estamos enseñados a eso" (María, 57 años, 2013)
Localización 17,54% de la población	Aumento de distancia a su lugar de trabajo	"A mucha gente que le dieron casas lejos les queda difícil desplazarse hasta el barrio para seguir trabajando en el río. (Adriana, 32 años, 2013)

Fuente: elaboración propia con base en datos recolectados del trabajo de campo.

La posibilidad de perder su lugar conocido, su entorno familiar y las redes sociales construidas desencadena en un comportamiento entendido como costumbre. Este tiene explicación en la experiencia previa de reubicación, la cual pretendía reducir parcialmente las condiciones de riesgo en el corto plazo, sin tener en cuenta el componente social, ya que estos lugares están "cargados de significados que permiten a la memoria histórica-territorial de los grupos apropiarse de su entorno" (Serje, 2013, p. 22). Cuando se ignora este componente, se afecta no solo la pérdida material, sino también la desarticulación de la comunidad y sus redes sociales.

Las diferencias significativas entre las viviendas que poseen actualmente y las que podrían tener en un barrio de reubicación constituyen una pérdida de sus condiciones iniciales de vida, puesto que sus viviendas actuales cuentan con amplios espacios que satisfacen las necesidades del núcleo familiar, mientras que las de reubicación son diseñadas bajo un modelo arquitectónico que no diferencia el tipo y necesidades de cada núcleo familiar y que, en muchos casos, "son de una pobreza mayor que la de las que dejan atrás" (Serje, 2013, p. 23). Esta diferencia en las viviendas la explican ellos al decir que "el tamaño de la casa que tengo ahora no se compara con la que el Gobierno da" (Esteban, 56 años, 2013) o que "si la gente no tiene dinero para levantar más no puede. Y si la familia es numerosa, se tienen que acomodar todos en una misma habitación" (María, 57 años, 2013).

Por esto, la costumbre de vivir en un lugar conocido y poseer una vivienda construida de acuerdo con sus necesidades se convierte en un argumento para rechazar la reubicación.

Esto debido a que "la casa no es solo un refugio, ni solo 'cuatro paredes y un techo': es el lugar donde se piensa la vida, de ensoñaciones, planes, relaciones sociales y con el entorno. Es el primer lugar de identidad" (Pinilla, 2012, p. 154).

Otro aspecto que influye sobre un proceso de reubicación, y que se relaciona con el anterior, es lo social. Este se entiende como costumbres, hábitos, relaciones y visiones de su entorno, las cuales han sido creadas y consolidadas con el paso del tiempo. Aunque el barrio se encuentre localizado a la orilla del río, este es visto como un lugar tranquilo, seguro y sano que no se puede comparar con los que se encuentran aguas abajo; debido a que estos presentan serio problemas de pandillas, droga y delincuencia. La Vega es reconocido por sus habitantes como "un barrio muy sano, no hay ladrones, es seguro. Entre todos los vecinos se colaboran" (Adriana, 32 años, 2013). Por esto el temor que existe a compartir el espacio con personas desconocidas, dados los problemas de violencia, droga e inseguridad. En este sentido, la reubicación vulnera sus condiciones y los convierte en posibles víctimas de situaciones peligrosas. Por esto, "las reubicaciones corren el peligro de fracasar si los proyectos no consideran a la comunidad como sujeto principal, entendiendo por esto el ensamble de redes sociales que mantienen en actividad un territorio" (Briones, 2010, p. 134). Por lo tanto, la resistencia a reubicarse representa una afirmación de su identidad barrial, en la que "por lo general, se prefiere vivir en una zona de riesgo esporádica, que reubicarse en una zona de exclusión permanente" (Briones, 2010, p. 134).

Por otra parte, la actividad productiva de extracción de material del río se vincula a la localización. Aquí se relaciona en un mismo lugar, sus viviendas y su fuente de trabajo, lo que permite que los ingresos percibidos por esta actividad sean mayores. Esto debido a que no existen costos de desplazamiento al lugar del trabajo y la alimentación durante la jornada laboral puede hacerse en casa. Por esto, para las personas a quienes se les asignó vivienda en el barrio Nueva Castilla el desplazamiento hasta La Vega resulta muy difícil por la extrema distancia, para continuar con la labor de extracción de material del río. Por eso, las reubicaciones no se pueden mirar solo como el traslado de los habitantes, sino también como la relocalización de las funciones y estructura interna (Briones, 2010). De manera que la alternativa de trasladarse o no, esté condicionada a la posibilidad de encontrar un empleo en el nuevo lugar, que garantice el cubrimiento de las necesidades básicas. De esta manera, "una familia que, por ejemplo, dentro de su margen de pobreza tenga garantizado acceso al empleo y educación en la zona de riesgo, difícilmente apostará por una reubicación que implicará comenzar desde cero" (Briones, 2010, p. 141).

Sin embargo, aunque la negativa a un proceso de reubicación fue contundente, ellos mismos plantearon una alternativa que permitiría mantener la cohesión social existente. Esta se recoge en lo expresado por Helena (52 años, 2013), quien propone que el Gobierno les dé “un lote grande y que nos ayude para las casas, para poder reubicar todo el barrio. Si no es así, es mejor que no nos den nada y nos dejen aquí donde estamos, que aquí estamos tranquilos”. Y lo expresado por María (57 años, 2013), cuando dice que “la junta de acción comunal anterior hizo la propuesta [a la Alcaldía] de comprar un lote. Que así no construyan la casa, pero que compren un lote grande y nos reubiquen a todos los del barrio”. Estas alternativas les permitirían reconstruir el barrio, conservando y reforzando sus relaciones sociales, sin tener el temor a ser víctimas de riesgos sociales.

En conclusión, las políticas de reubicación —desde la óptica de los habitantes del barrio La Vega— no representan el mecanismo adecuado para solucionar los problemas que se tienen con los barrios localizados en zonas de riesgo, ya que los procesos de consolidación de asentamientos informales, según el Estado, “responden a cadenas coherentes de tipo causal, ignorando que los eventos sociales, por su carácter complejo e irracional no responden a cadenas causales, sino a multiplicidad de factores” (Serje, 2012, p. 31). De ahí que la reubicación sea vista como un fracaso, que no tiene sentido y que demerita las condiciones de vida actual. Por esto “los grupos vulnerables optan por desarrollar mecanismos propios de resistencia y adaptación que incluyen la *aceptación*⁵ misma del riesgo” (Briones, 2010, p. 143), antes de verse sometidos a nuevos riesgos, como los sociales.

Conclusiones: no se está en riesgo por elección, sino por limitación

Ciertas comunidades no se localizan en zonas de riesgo por voluntad propia, sino movidos por la limitación, ya que estos lugares representan la única opción verdadera con la que cuenta la población de escasos recursos para suplir sus necesidades de hábitat. Estos lugares tienen su origen en la incapacidad de esta población para acceder al mercado formal del suelo, que al contrario de su función real, se ha convertido en una forma de exclusión de las personas que no tienen el soporte económico o financiero suficiente. Es por esto que la población no vive en riesgo por elección, sino por limitación.

⁵ La cursiva es propia.

A pesar de esto, la problemática de la vivienda informal en el barrio La Vega es aún más grave de lo que parece, puesto que no se relaciona exclusivamente con la capacidad de acceder a suelo o soluciones de vivienda en zonas seguras, sino que se enmarca en problemas estructurales que vinculan educación, ocupación, ingresos e identidad, entre otros, que permiten aumentar las condiciones de vulnerabilidad física y social.

En esta investigación se encontraron varios elementos que se entrelazan unos con otros a manera de causa y efecto, y que ayudan a dimensionar la situación actual de la población y entender cómo su contexto los ha hecho más vulnerables frente a posibles desastres. Se identificó que una baja capacidad de generar ingresos no les permitió acceder al mercado formal del suelo, por lo que se vieron en la necesidad de recurrir al mercado informal y autoproducir sus viviendas. En este proceso se consolidó una identidad barrial y una familiarización con el entorno y las señales que la naturaleza les daba.

La relación existente entre nivel educativo, ocupación e ingresos deja ver unas precarias condiciones de la población, las cuales no son evidentes solo en La Vega, sino en muchos otros barrios de la ciudad y el país. La posibilidad de generar mayores ingresos por medio de una ocupación o trabajo está condicionada por su nivel educativo, ya que a mayor educación se puede contar con mejores oportunidades laborales, que a su vez implican una mejor remuneración. Por consiguiente, si persisten los niveles de analfabetismos absoluto y funcional que tiene la comunidad, la posibilidad de que la sociedad mejore sus niveles de vida y disminuya su grado de vulnerabilidad se convierte en mínima o nula.

Por otro lado, la población es consciente de que su barrio está construido en una zona de amenaza, sin embargo no se sienten expuestos. Esto se debe a que el barrio tiene un proceso de consolidación de unos sesenta años que ha permitido la familiarización con el entorno, de manera que se han establecido la confianza y el conocimiento sobre las señales que la naturaleza les da. Sin embargo, esto no quiere decir que no estén expuestos a algún tipo de eventos catastróficos, solo que su nivel de confianza y conocimiento, a través de la percepción de los riesgos, minimiza en ellos la posibilidad de ocurrencia de un desastre por causas naturales. Por consiguiente, ellos elevan a una categoría mayor los riesgos que son más palpables en el día a día, como los sociales, producto de la baja y fluctuante capacidad de generar recursos, y los producidos por una posible reubicación.

Por esto, se puede entender, desde el punto de vista de los habitantes, que una reubicación bajo el esquema actual no es la mejor solución para los asentamientos informales. Estos procesos, al no entender la estructura interna, el sentido de pertenencia, la apropiación del

lugar o las motivaciones para consolidar una vivienda, están cayendo en el círculo vicioso de reubicar para mitigar, sin entender que hay otros tipos de riesgo –como los sociales– que priman sobre los riesgos naturales. Por esto, desarticular la estructura interna de un barrio generaría falta de pertenencia y conflicto en los lugares donde se reubican, puesto que la parte social juega el papel más importante, al ser el elemento clave que determina el éxito o fracaso del proceso.

Por esto, queda en evidencia que los riesgos que el planeamiento urbano busca evitar no son los que generan mayores daños a la comunidad. Puesto que son los riesgos sociales, y no los naturales, los que los hacen sentirse más vulnerables. Por consiguiente, se hace cada vez más necesario entender cómo cada comunidad percibe los riesgos y logra adaptarse a su entorno circundante. Esto no quiere decir que las amenazas naturales no puedan tener consecuencias desastrosas para la sociedad, solo que la convivencia con ellas y el conocimiento del entorno producen que estos riesgos sean llevados a otro nivel, y se eleven a un grado de prioridad los riesgos sociales.

En consecuencias, en el contexto de los asentamientos informales, es importante preguntarse sobre los procesos de ocupación, ordenamiento territorial y gestión del riesgo. Aunque existe grandes avances en el tema, es evidente que el asunto de ocupación del suelo es un problema no resuelto del urbanismo. Hasta el momento, es un poco más claro cómo deberían enfocarse estos procesos, qué actores influyen en la toma de decisiones y cuáles son los lineamientos a futuro. Sin embargo, es evidente una desarticulación del planeamiento en el marco de los órganos municipales, distritales y nacionales, con la realidad de los lugares. Esta afirmación es palpable con el análisis obtenido del proceso de reubicación previa que se llevó a cabo en el barrio La Vega. Desde los organismos que planearon y tomaron la decisión, la mejor opción y más viable era la reubicación en un barrio establecido bajo modelos arquitectónicos y urbanísticos concebidos para gran cantidad de población proveniente de diferentes zonas de la ciudad. Pero en la realidad, estaba muy lejos de la visión que los habitantes tenían de su barrio, entorno, redes y dimensiones de la vivienda. Por esto, es fundamental que se permita, a través del ordenamiento territorial, que la población juegue un papel activo, ya que con el simple hecho de entender sus expectativas, necesidades o formas de apropiación, se podría construir una ciudad con la gente y para la gente.

Aunque se reconoce que es complejo, dispendioso y poco visible para las administraciones municipales, realizar un análisis de construcción social del riesgo para cada barrio que se encuentra bajo amenaza permitiría dar pistas y claves más certeras sobre qué procesos se deberían llevar a cabo en cada comunidad, ajustándose a las expectativas de la población.

En síntesis, la construcción social del riesgo no es algo ajeno a la realidad; es la construcción de gran parte de la ciudad a partir de circunstancias sociales y económicas iniciales de vulnerabilidad, que con el paso del tiempo se acrecientan y acumulan, lo que genera nuevas y mayores condiciones de vulnerabilidad social y física. Por esto es importante no solo ver el problema desde el emplazamiento y las construcciones físicas, sino desde los problemas estructurales, los cuales han generado desequilibrios sociales y económicos que aumentan las desigualdades de clases y se manifiestan en el territorio a través de la urbanización de zonas no aptas para este fin.

Bibliografía

- Aguirre, B. E. (2004). Los desastres en Latinoamérica: vulnerabilidad y resistencia. *Revista Mexicana de Sociología*. Julio-septiembre, 485-510.
- Birkmann, J. (2006). Parte I. En *Measuring vulnerability to promote disaster-resilient societies: Towards disaster resilient societies*. Japón: United Nation University Press.
- Briones Gamboa, F. (2010). Inundados, reubicados y olvidados: traslado del riesgo de desastres en Motzintla, Chiapas. *Revista de Ingeniería*, Nro 31. 132-144.
- Caram, M. y Pérez, S. (2006). Entre el riesgo ambiental y el riesgo social: buscando una salida a la tenencia irregular. *Revista Argentina de Sociología*, 6, Mayo-junio, 50-64.
- Douglas, M. (1996). *La aceptación del riesgo según las ciencias sociales*. Paidós Studio. Barcelona.
- ____ y Wildavsky, A. (1982). *Risk and culture. An essay on the selection of technological and environmental dangers*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Ferrari, M.P. (2011). Percepción social del riesgo: problemáticas costeras y vulnerabilidad en Playa Magagna (Chubut). *Revista Huellas*, 15, 13-33.
- García Acosta, V. (2005). El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos desastrosos. *Revista de Antropología Social*, 19, 11-24.
- Ingeominas. (1988). *Mapa preliminar de la amenaza volcánica potencial del Nevado del Tolima*. Bogotá, Colombia: Ingeominas.
- ____ (2009). *Zonificación de amenaza por movimientos en masa y zonificación geomecánica de la cuenca del río Combeima*. Bogotá, Colombia: Ingeominas.
- Martínez, R. y Fernández, A. (2010). *Impacto social y económico del analfabetismo: modelo de análisis y estudio piloto*. Chile: CEPAL. Recuperado de: www.oie.es/pdf2/impacto_social_economico_analfabetismo.pdf
- Pinilla, M. (2012). Capítulo III. En *Los dilemas de los reasentamientos. Debates y experiencias de la mesa de diálogo sobre reasentamientos de población*, (pp. 17-42). Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.

- Prades, A. y González, F. (1999). La percepción social del riesgo: algo más que discrepancia de expertos/público. *Revista Nucleus*, 26, 3-12.
- Rebotier, J. (2014). La vulnerabilidad urbana: entre reducción de riesgos y emancipación social. Ejemplos en Venezuela. *Revista Polis*, 38, 2-17.
- Rodríguez Esteves, J.M. (2007). La conformación de los "desastres naturales". Construcción social del riesgo y variabilidad climática en Tijuana, B.C. *Frontera Norte*. Enero-junio, 83-112.
- Rojas, P. (2015). La gestión del riesgo en el ordenamiento jurídico colombiano. *Documentos en Desarrollo*, 5. Universidad de los Andes.
- SPMI. (2005). *Actualización de la cartografía geológica-geotécnica y aptitud urbanística de la ciudad de Ibagué*. Ibagué, Colombia: SPMI.
- (2011). *Caracterización económica, social y física de las zonas que se encuentran bajo amenaza en el área urbana del municipio de Ibagué*. Ibagué, Colombia: SPMI.
- Serje, M. (2012). Presentación. En *Los dilemas de los reasentamientos. Debates y experiencias de la mesa de diálogo sobre reasentamientos de población*, (pp. 17-42). Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Torres Tovar, C.A. (2009). *Ciudad informal colombiana. Barrios contruidos por la gente*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Urteaga, E. (2012). Los determinantes culturales de la percepción social del riesgo. *Revista Argumentos de Razón Técnica*, 15, 39-53.
- Urteaga, E. y Eizagirre, A. (2013). La construcción social del riesgo. *Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 25, 147-170.

Capítulo 4

Nuevas prácticas comunitarias en espacios alternativos. Percepciones sobre lo público, reflexiones sobre la ciudadanía

Natalia Andrea Salinas Arango¹
Nancy Cristina Valencia Colorado²

Resumen

Los parques biblioteca son presentados como espacios públicos que propician la construcción de ciudadanía y convocan a la comunidad a la apropiación de escenarios que permiten y dinamizan la participación. Una de las falencias que los procesos de participación ciudadana tienen que enfrentar es la insuficiencia y hasta la inexistencia de los análisis sobre la incidencia que tales procesos han tenido, lo cual impide visibilizar de qué manera han sido implementados y cuáles han sido sus logros o sus desaciertos. Este texto surge de los resultados de una investigación basada en el método cualitativo, con un enfoque histórico-hermenéutico, que logró comprender la forma en que el Parque Biblioteca Belén propicia elementos para la construcción y fortalecimiento de la ciudadanía, a través de estrategias promovidas desde Sala Mi Barrio. Este estudio de caso evidencia las particularidades de dicho escenario y la relación que ha establecido con la comunidad, los procesos de apropiación que genera y la propuesta de formación ciudadana, como un espacio público importante en la ciudad de Medellín. Se hace énfasis en las percepciones que los líderes y sus organizaciones comunitarias tienen en relación con los procesos promovidos por la administración municipal en el territorio barrial.

¹ Magíster en Historia de la Universidad Nacional de Colombia, trabajadora social de la Universidad de Antioquia. Docente investigadora de la Universidad Pontificia Bolivariana, en la Escuela de Ciencias Sociales de la Facultad de Trabajo Social. Coordinadora de la línea de investigación Fundamentación Disciplinar y Contextos Sociales del Grupo de Investigación de Trabajo Social (GITS), coordinadora del Semillero Dinámica Social. natalia.salinas@upb.edu.co

² Trabajadora social de la Universidad Pontificia Bolivariana. Investigadora del Semillero Dinámica Social, GITS. nancy.valencia@upb.edu.co

Summary

Library parks are presented as public spaces that incite the construction of citizenship, and call the community to appropriate of these spaces that allow and spur participation. One of the problems that the participation processes have to face is the lack and even inexistence of analysis about the impact of those processes, which doesn't allow to see how those have been implemented and which have been its achievements or failures. This article is based on the results of research based on the qualitative method, with a historical hermeneutics focus, which was able to understand the way Parque Biblioteca Belén propitiates elements for the construction and strengthening of citizenry through strategies promoted from Sala Mi Barrio. This case of study shows the distinctive features of that scenario and the relationship it has established with the community, the processes of appropriation that it generates and the proposal of construction of citizenship as an important public space in the city of Medellín. The article will emphasize on the perceptions that the leaders and their community organizations have related to the processes promoted by the municipal administration in the territory.

Introducción

A continuación se compartirán algunas reflexiones acerca de los parques biblioteca como espacios públicos sobre los que se considera que propician la construcción de ciudadanía y convocan a la comunidad a la apropiación de escenarios que permiten y dinamizan la participación. Los parques biblioteca se diseñan e implementan en Medellín como un espacio de ciudad para la gestión del conocimiento y de la cultura, lo cual en su trasfondo tiene la idea de fortalecer la participación ciudadana.

Una de las falencias que los procesos de participación ciudadana tienen que enfrentar es la insuficiencia y hasta la inexistencia de los análisis sobre la incidencia que tales procesos han tenido, lo cual impide visibilizar de qué manera han sido implementados y cuáles son sus logros o desaciertos. Este texto está basado en los resultados de la investigación “Espacios públicos para la construcción de ciudadanía: la experiencia del Parque Biblioteca Belén de la ciudad de Medellín, 2012-2013”.³

³ La investigación fue financiada por el Centro de Investigación para el Desarrollo y la Innovación (CIDI) de la Universidad Pontificia Bolivariana.

La experiencia de este Parque Biblioteca ha sido estudiada específicamente a la luz de lo que significa la ciudadanía, la gestión cultural en los procesos comunitarios y lo que representa el espacio público como escenario de encuentro y de acción de diferentes actores sociales. Por tanto, el objetivo general que orientó este proceso investigativo fue el de “Indagar por los procesos comunitarios que se promueven y se llevan a cabo en Sala Mi Barrio del Parque Biblioteca Belén de Medellín, por parte de los líderes y las organizaciones sociales, identificando si estos contribuyen a la construcción de ciudadanía, en el 2012-2013”.

Método

A partir del método cualitativo y desde el enfoque histórico-hermenéutico, la investigación logró comprender e interpretar, a la luz de las percepciones y visiones de los sujetos de análisis (líderes y organizaciones comunitarias), la forma como el Parque Biblioteca Belén propicia elementos para la construcción y fortalecimiento de la ciudadanía, a través de estrategias promovidas desde Sala Mi Barrio.

La operativización del diseño metodológico se logró mediante la revisión de las fuentes documentales y la aplicación de las técnicas de investigación cualitativa, de manera que se propiciara el acercamiento a los sujetos de análisis mediante grupos focales, cartografía social, entrevistas y la técnica interactiva del mural social. Este estudio de caso evidencia las particularidades del Parque Biblioteca Belén y la relación que ha establecido con la comunidad, los procesos de apropiación que genera y la propuesta de formación ciudadana, como un espacio público importante en la ciudad de Medellín. Se hace énfasis en las percepciones que los líderes y sus organizaciones comunitarias tienen en relación con los procesos promovidos por este escenario municipal en el territorio barrial.

Prácticas comunitarias a partir de las organizaciones barriales

Identificación de organizaciones sociales

Puede decirse que las organizaciones sociales son agrupaciones humanas deliberadamente constituidas que buscan, a través de la realización de actividades conjuntas, la consecución y el logro de algún propósito o fines específicos. Así pues, se podría afirmar que dichas

organizaciones, como lo señala Bertoglio (1992), son un sistema social que posee una identidad colectiva inequívoca, un registro de sus miembros, un programa de actividades y procedimientos.

De acuerdo con lo planteado por Franklin y Gómez (2004), quienes definen una organización social como “un grupo de personas constituido formalmente para alcanzar con la mayor eficiencia, determinados objetivos comunes que individualmente no son posibles de lograr”, en la presente investigación se identificaron cuatro formas de relacionamiento entre el Parque Biblioteca Belén con diferentes organizaciones: la primera es una articulación público-privada (Estado-Cajas de Compensación), la segunda con las organizaciones que trabajan en la estructura, la tercera son las organizaciones vinculadas, en cuarta instancia están las organizaciones no vinculadas y finalmente las que pertenecen a la mesa de trabajo.

- **Articulación público-privada:** la relación entre el Parque Biblioteca Belén con Comfenalco y la Alcaldía de Medellín es la articulación del cuidado y la gestión del Parque Biblioteca. Esta articulación público-privado ha garantizado la sostenibilidad y el desarrollo de proyectos del Parque Biblioteca Belén y ha llevado a cabo de manera efectiva la construcción de una propuesta institucional diferente para la ciudad (L. J. Galvis y C. Villegas, entrevista, febrero 22 de 2013).⁴
- **Organizaciones que tienen un espacio en el Parque Biblioteca Belén:** dentro del Parque Biblioteca Belén operan y prestan sus servicios constantemente tres organizaciones que tienen espacio en este. El Instituto de Deportes y Recreación de Medellín (Inder), que está a cargo de la ludoteca; la Escuela de Música, administrada por la Universidad de Antioquia, y el Centro de Desarrollo Zonal Empresarial (Cedezo), que es un organismo que busca fortalecer la economía territorial mediante la generación de empleo (K. Suárez, entrevista, marzo 01 de 2013).⁵
- **Organizaciones vinculadas:** son concebidas como las que se benefician totalmente y tienen una relación directa en los proyectos del parque, y son las encargadas de llevar a cabo las discusiones sobre los proyectos para el mejoramiento de la comunidad.
- **Organizaciones no vinculadas:** las organizaciones no están vinculadas con el parque por diversos motivos. Según Catalina Villegas, promotora de Sala Mi Barrio, algunos de estos son el desinterés de la comunidad y las llamadas “fronteras invisibles” que

⁴ Leidy Johana Galvis: directora del Parque Biblioteca Belén. Catalina Villegas: promotora de Sala Mi Barrio.

⁵ Katherine Suárez: Sala Mi Barrio. Parque Biblioteca Belén.

representan un factor importante que incide en el desarrollo de diversos factores como la participación.

- **Mesa de trabajo:** inició como una veeduría (organización de ciudadanos que hacen control a un proyecto o programa), y actualmente es un comité conformado por los líderes y personas que quieran formar parte de una organización. Promueve actividades y eventos (K. Suárez, entrevista, marzo 01 de 2013).

A partir de la identificación de las organizaciones sociales a partir de la relación que establecen con el Parque Biblioteca, se puede definir que una de las características centrales de la organización social es la interacción, esto es, las relaciones entre las partes o componentes, entendidas como un comportamiento de comunicación global de los sujetos relacionados entre sí. Las formas y convenciones de la interacción están marcadas por la historia de los sujetos, la sociedad y el entorno, y de esta manera, están sujetas a un cambio permanente. Desde esta perspectiva, Méndez, Monroy y Zorrilla (1993) plantean que existen tres tipos de organizaciones: las de mantenimiento, de adaptación y las político-administrativas. Mediante el inventario de organizaciones y las entrevistas realizadas, las organizaciones sociales pertenecientes a la Comuna 16 son de mantenimiento, se dedican a la interacción social, es decir, trabajan en diferentes aspectos sociales (educación, recreación, deportes, entre otros.) y con los diferentes grupos étnicos de la comunidad, desde niños hasta los adultos mayores.

Estas organizaciones sociales se destacan por ser dinamizadoras de las acciones comunitarias que lleva a cabo en el Parque Biblioteca Belén, así como por la reivindicación de derechos, construcción de sentidos de pertenencias e integración del territorio y de sus habitantes. Al estar ubicadas en diferentes lugares de la Comuna 16, y por tener múltiples propósitos y relaciones con el contexto socio-político, tienen cercanía con el Parque Biblioteca y se convierten en potenciadoras de las dinámicas comunitarias que se promueve desde la Sala Mi Barrio.

Participación de las organizaciones

La participación implica directamente la creencia de que aquellos que participan tienen la capacidad de autojuicio, y que poseen una cultura política que les permite actuar e intervenir de la mejor manera. Debido a que todos poseemos lo que provisionalmente llamaremos capacidad de juicio político (la combinación de sentido moral y justicia), todos podemos y debemos participar. Es la capacidad de juicio la que nos iguala. Es la posesión de esa capacidad la que justifica un sistema político democrático.

Por otra parte, se concibe como un proceso donde el mismo ciudadano se organiza y toma vocería en defensa de sus intereses mediante la presentación de propuestas encaminadas a convertirse en políticas públicas o propuesta encaminadas al bien común. De igual modo, su participación trasciende el concepto convencional para convertirse en “incidencia” en los procesos que comprometen el bienestar general (Gil Bravo, 2010). Si se entiende la participación desde esta perspectiva, es indispensable atribuirle entonces una dimensión política, teniendo en cuenta que es motivadora de la intervención de la ciudadanía en el cómo es gobernada y, por tanto, es motor indispensable de cualquier sistema democrático.

Siguiendo la misma línea, se hace referencia a los tipos de participación propuestos por Chávez (2003): la participación social, comunitaria, política y ciudadana. La participación social se refiere a la agrupación de individuos en organizaciones con el fin de defender sus intereses sociales; la participación comunitaria se refiere a las acciones que ejecutan los ciudadanos en el ámbito de su vida más inmediata; la participación política es la intervención de los ciudadanos a través de los partidos políticos en órganos de representación como concejos municipales, finalmente, la participación ciudadana está dirigida a promover y crear nuevos mecanismos para la comunicación entre la administración y la comunidad (pp. 98-99).

Las organizaciones sociales permiten la participación de las personas en diversos ámbitos, estas al mismo tiempo son partícipes de actividades que les posibilitan su crecimiento y formación. Cabe resaltar que:

La participación se da de manera natural y espontánea, formando parte de una cultura comunal. A medida que las personas se capacitan y desarrollan, en esa misma medida crece la organización [...] Participar es dar y recibir, es formar parte de una causa, es compartir una visión, es intervenir para que esta se cumpla, es asociarse para obtener objetivos comunes. (Tamayo, Rúa, Navarro, Tobón, Quintero, 1999, p. 19)

Las organizaciones sociales que se encuentran vinculadas con el Parque Biblioteca Belén tienen una participación activa, comunitaria y ciudadana, como se ha dicho. En cada una de ellas se tiene un objetivo propio en el ámbito en el que desempeña su labor (cultura, educación, arte, deporte y comercio, entre otras), además tienen un objetivo en común que es trabajar en conjunto con la comunidad para crear procesos de desarrollo que les permite tener una mejor calidad de vida a todos los miembros del territorio.

Percepciones ciudadanas sobre lo público

El Parque Biblioteca como espacio público

Durante el curso de la investigación, las personas pudieron expresarse mediante el diálogo, la palabra escrita y oral, con las técnicas de la entrevista y el grupo focal, así como de forma gráfica, con las técnicas de la cartografía social y el mural social. Resultado de ello, se pudo evidenciar que los procesos sociales que desarrolla el Parque Biblioteca como espacio público, permiten la generación de nuevas perspectivas sobre lo público, es decir el ser, sentirse y hacer parte de lo público, lo que conlleva ideas de apropiación de la ciudadanía, el ser ciudadano y de nuevos sentidos del territorio.

El espacio público es definido por Sintomer (1998) como “un espacio abstracto de interacciones donde se discuten los asuntos colectivos; tiene ciertas reglas –pluralismo, publicidad de las posiciones– e implica la existencia de controversias” (citado por Hoffmann, 2001, p. 89). A esto se agregaría que el sentido de pertenencia que se configura a partir de dichas interacciones genera apropiación de dicho espacio, tal como se ejemplifica cuando se dice que el Parque Biblioteca Belén se constituyen en un “espacio muy importante, es rico, es acogedor, los muchachos vienen, uno viene, es un punto de encuentro, está bien ubicado. Está en un lugar donde a nadie le da miedo llegar” (O. Rivera, 2013, intervención grupo focal).⁶

De este modo, el espacio público es constituido como un lugar en el cual se propicia la participación de diversas personas y organizaciones que comparten entre sí intereses y objetivos, generando interacciones constantes que forjan un ambiente dinámico. La virtud pública para Rubio Carracedo (2007), es una característica del ser humano, ya que está dotada del sentido del respeto (*aidos*) y de la justicia (*dike*) siendo estas, las bases sobre las que se asienta una comunidad política; estas dos características deben ser asimiladas, enseñadas y ejercitadas por los ciudadanos, en el ejercicio público.

Los líderes reconocen que la disposición de los espacios con los que cuenta el Parque Biblioteca, entre ellos el punto de información, las salas de lectura, la sala de navegación virtual, la sala de exposiciones, el teatro William Álvarez Vélez, las aulas talleres de

⁶ Olga Rivera: Colectivo de Mujeres, líder del grupo focal del Semillero de investigación Dinámica Social.

formación, la Sala Mi Barrio, la Sala Japonesa, la biblioteca, las cafeterías, entre otros, refuerza la idea de que la arquitectura ha sido intencionada en tres grandes escenarios: primero, la plaza de las personas; segundo, la plaza del agua, y tercero, la plaza verde, lo que posibilita que el Parque Biblioteca sea constantemente frecuentado por los miembros de la comunidad, de forma individual o colectiva.

Teniendo en cuenta lo anterior, se reconoce que el Parque Biblioteca como espacio público tiene ventajas que propician las virtudes públicas. Según Manuel Restrepo, miembro de la Comisión Económica y Equipo de Gestión, se resalta que el Parque Biblioteca está ubicado estratégicamente en la Comuna 16, lo que posibilita el acceso y la cercanía que facilitan el encuentro ciudadano de los habitantes de esta (M. Restrepo, 2013, intervención grupo focal).⁷

Por tanto, el Parque Biblioteca se constituye en un escenario diverso para la cultura, como gestora artística, de eventos y fortalecimiento de procesos culturales diversos e igualmente procesos de democracia y descentralización, con el uso para las reuniones de las organizaciones sociales, para el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) o el presupuesto participativo, también para los ciudadanos de a pie que quieren informarse y formarse, lo que lo posiciona como un escenario para el debate, el consenso y la construcción de procesos de lo público para el bien común.

La concepción del espacio público varía de una sociedad a otra, en dependencia del contexto en el que se encuentre y las personas que lo constituyan. Según Hoffmann (2001), los espacios públicos responden a una circunstancia esencial de la convivencia social, la cual es tener espacios comunes que satisfagan la comunicación como una de las necesidades fundamentales de los seres humanos, gestados de forma libre y sin restricciones sociales, económicas o políticas. Por tanto, los espacios públicos son concebidos como el espacio vital de la sociedad donde desarrollan su participación y ciudadanía (p. 77). En este orden de ideas, se reafirma que el Parque Biblioteca Belén es un espacio común y de convivencia social para los habitantes de la Comuna 16 y de la ciudad en general.

Algunas de las personas que participaron en la investigación evidenciaron que hay aspectos que pueden ser mejorados, como por ejemplo una mayor difusión y convocatoria, que dé cuenta de la apertura y el acceso a lo público, pero sobre todo en el reconocimiento y

⁷ Manuel Restrepo: Comisión Económica y Equipo de Gestión, líder del grupo focal del Semillero de investigación Dinámica Social.

apropiación por parte de toda la población de la comuna. A su vez, se manifiesta que los ciudadanos que frecuentan el sector de Belén no conocen el Parque Biblioteca, es por esta razón que se recomienda que se empleen todos los recursos disponibles para que dinamicen la participación de la ciudadanía mediante una convocatoria ampliada que motive a la participación de personas de todas las edades, estratos y territorios.

Uno de los líderes sugiere que “los ciudadanos deben venir al Parque Biblioteca Belén porque este es el centro del saber y de la cultura” (M. Restrepo, 2013, intervención grupo focal). Esto denota que los líderes y sus organizaciones reconocen la importancia del Parque Biblioteca como un espacio constituido para el conocimiento, la democracia y el desarrollo cultural de la ciudad y la comuna, fomentando con ello la construcción de ciudadanía.

La ciudadanía en relación con lo público

Lo público está relacionado con los intereses globales o colectivos de la sociedad y con que este tiene una gran presencia en el ámbito de las relaciones privadas, es por esta razón que ambas esferas no pueden ser separadas de la vida en sociedad de los seres humanos, dado que constantemente se está en relación con elementos, espacios y aspectos que se unen para formar una esfera de intereses comunes que constituyen a una colectividad (Valencia, 2001).

En consecuencia, el espacio público se entiende como el lugar donde las personas desempeñan plenamente su ciudadanía, además donde se genera apropiación y sentido de pertenencia (Perhaia, 2007). En este orden de ideas, la noción de ciudadanía “no está relacionada únicamente con los derechos del Estado, sino con las prácticas sociales y culturales que dan sentido de pertenencia” (García Canclini, 1995).

A propósito, Olga Acosta, líder comunitaria, dice que el Parque Biblioteca promueve que la comunidad tenga sus propias iniciativas de desarrollo, siendo un espacio abierto a nuevas instituciones que deseen vincularse y utilizar los diversos escenarios que este brinda, teniendo siempre presente que estos no pueden ser de índole político, religioso o comercial (O. Acosta, 2013, intervención grupo focal).

Según Benítez (2012), la ciudadanía implica el reconocimiento racional de los derechos y deberes de una comunidad, la identidad cultural, la búsqueda común de metas socio-políticas y económicas, y la práctica de valores que suscitan el desarrollo colectivo, el equilibrio social, la justicia, la legalidad y la igualdad. En el proceso de apropiación del

Parque Biblioteca desde 2005, los habitantes de la Comuna 16 paulatinamente reconocen este espacio como uno de los lugares en donde se pueden hacer efectivos los derechos a la participación, libertad, calidad de vida y la recreación, entre otras, y por tanto, como un espacio público que permite el acceso libre y autónomo para todas las personas, para todos los ciudadanos.

El Parque Biblioteca Belén como un espacio alternativo en las nuevas prácticas comunitarias

La participación es una de las expresiones de la ciudadanía en una democracia, más allá de las formas institucionalizadas, esta se manifiesta en las acciones cotidianas en las que los ciudadanos de la Comuna 16 construyen lazos simbólicos vinculantes con el Parque Biblioteca Belén, mediante los gustos, deseos, experiencias personales y colectivas, que muestran las distintas formas de apropiación que establecen los ciudadanos con este como espacio público.

Tal como lo expresa Luz Miriam Urrego, miembro del Colectivo de Mujeres de Belén y líder dentro del grupo focal, la forma como se vincula su organización con el Parque Biblioteca es por medio del cine foro, este trata los diferentes temas de interés para la comunidad, lo cual permite la apropiación de los espacios por parte de los habitantes, lo que propicia nuevos espacios de discusión y construcción de conocimiento, a partir de una alternativa como lo es el diálogo que se establece con las temáticas planteadas por el cine (L.M. Urrego, 2013, intervención grupo focal).

Por su parte, el Parque Biblioteca Belén cuenta con una serie de programas, proyectos y actividades a través de los cuales se convoca a todo tipo de público, que pueden ser catalogados como formativos, reflexivos, críticos o recreativos, y que están dirigidos a diferentes grupos étnicos. Además la variedad de oferta educativa, cultural y social busca que los ciudadanos encuentren nuevas formas de apropiarse del espacio público, con el fin de favorecer la integración, consolidación y creación de nuevos grupos y una idea distinta de lo comunitario.

Cabe resaltar que las actividades y proyectos promueven la relación intergeneracional, incluyente y comunitaria, llevan a la reflexión sobre temáticas de ciudad o comunitarias, situaciones de la vida contemporánea y de interés de acuerdo al ciclo vital de las personas,

pero sobre todo al autoconocimiento de la propia comunidad y de los sentidos que tienen sobre el territorio que habitan. El Parque Biblioteca se constituye como un escenario político, en el sentido en que es clave para poder debatir, conversar, dialogar, crear formas de participación desde el nivel de información, formación, toma de decisiones y gestión ciudadana y en general para el empoderamiento comunitario.

En ocasiones los habitantes del sector lo reconocen porque es un espacio en el que pueden generar debates sobre políticas públicas para la comunidad, tal como sería el Ágora griego que dio nacimiento a la que se conoce como “democracia participativa”, en la que los ciudadanos en la esfera pública lograban deliberar sobre el devenir de su ciudad; esta evocación no deja de recordar lo importante de la disposición de los espacios público en la que los ciudadanos puedan construir un ambiente de confianza, solidaridad y receptividad para la participación y un lugar que se reconoce como “de todos” y para todos.

Los niveles de apropiación, así como de participación, varían en los distintos escenarios que propone el Parque Biblioteca en su estructura organizacional. Específicamente la Sala Mi Barrio, diseñada para vincular organizaciones, líderes sociales y comunitarios de la Comuna 16; es el escenario para la participación y apropiación de estos actores. En esta sala, distintas organizaciones han fortalecido su sentido de pertenencia y niveles de apropiación con el territorio y sus comunidades, a partir de varias estrategias que van desde la transmisión de información aportada desde el casillero de organizaciones, hasta el uso del espacio para reuniones de distinta índole con organizaciones como la mesa de trabajo, juntas de acción comunal y grupos artísticos, entre otras. Como lo menciona Fredy Ledesma, habitante de Belén y miembro de la Asociación para el Comercio Comunitario y Solidario de Belén (Acosbel): “[...] el vínculo que se tiene con el PBB [Parque Biblioteca Belén] es específicamente con el Casillero Cultural, así mismo se utilizan los espacios físicos para las diferentes reuniones que programan en su organización” (F. Ledesma, 2013, intervención grupo focal).

Desde otra perspectiva, se plantea el concepto del “ciudadano cultural” propuesto por Martín-Barbero, quien destaca que es aquel que se encuentra en sintonía con los procesos culturales, por tanto el Parque Biblioteca Belén, en su función de institución gestora cultural, no solo promueve propuestas culturales y artísticas, sino que se compromete con la vinculación de los ciudadanos a la oferta cultural, y a la generación de procesos de dinamización social y cultural en la comunidad. Las personas pertenecientes a organizaciones del sector identifican el uso que realizan del Parque Biblioteca y su vínculo con el mismo. En vista de lo anterior, la construcción de un espacio físico lleva

consigo a la construcción de un espacio simbólico. Además, el contenido misional del Parque Biblioteca, junto con su filosofía, logra que los habitantes realicen un proceso de apropiación y sentido de pertenencia.

No se debe desconocer que la política de los parques biblioteca en Medellín es compartida. En el presente estudio de caso, se identificaron aspectos diferenciadores y particulares en Belén, resaltando las distintas formas de participación de los habitantes de la Comuna 16, así como las formas de apropiación de las diferentes organizaciones a los programas y actividades que se tienen, seguido a esto, la participación en este sentido se da en la medida en que se construye el escenario propicio para el encuentro, la información, la formación, la discusión y en algunos casos también para la deliberación de los ciudadanos.

Desde otra perspectiva, la participación es el motor de la democracia, es decir, la herramienta central para que el ciudadano se apropie de lo público; del bien común. Puesto que los procesos de participación son de carácter particular, desde el Parque Biblioteca Belén se generan diversidad de propuestas que atraen, convocan y motivan a la participación activa e incluyente de toda la población de la Comuna 16 y de la ciudad en general; sin embargo, no podría plantearse que la asistencia es masiva, puesto que allí no acuden habitantes de todos los barrios y sectores de la comunidad.

Conclusiones

El Parque Biblioteca Belén, como espacio público de Medellín, genera estrategias innovadoras que promueven espacios incluyentes para todos los miembros de la Comuna 16, con el fin de fomentar la participación, comunicación y construcción de ciudadanía desde los diferentes proyectos, programas y actividades, lo que fortalece sobre todo a la organización comunitaria.

Los habitantes de la Comuna 16 tienen desconocimiento de las actividades, programas y espacios que se gestan en el Parque Biblioteca, es por esta razón que desde las organizaciones y usuarios se propone utilizar los medios de comunicación para tener un constante contacto con los miembros de la comuna y sus alrededores. Se recomienda dar a conocer la importancia de este espacio de ciudad para la comuna y sus logros en los procesos de participación y potenciación comunitaria.

La Comuna 16 debe apropiarse de espacios como este, con el fin de potenciar sus habilidades, capacidades y oportunidades de ciudadanía. Uno de estos espacios es la Sala Mi Barrio, al ser este un espacio trascendental para la comunidad y la organización comunitaria, dado que se propicia allí un intercambio de información, ideas y conocimientos que promueven el fortalecimiento de las organizaciones e instituciones que utilizan su servicio y su capacidad de gestión e incidencia en el territorio y las comunidades barriales.

Bibliografía

- Acosta, O. (2013). [Intervención]. Grupo focal, Semillero de investigación Dinámica Social. Medellín, Colombia: Universidad Pontificia Bolivariana.
- Benítez, Y. (2012). Ciudadanos, lo político desde una construcción responsable. En L. Castrillón, *Ciudadanos, cultura, sociedad y política*. (2ª. ed.). (pp. 11-19). Medellín, Colombia: Universidad Pontificia Bolivariana.
- Bertoglio, J. (1992). *Anatomía de la empresa: una teoría general de las organizaciones sociales*. (2ª. ed.). México: Limusa S.A. Grupo Noriega Editores.
- Carracedo, J. (2007). *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*. Madrid, España: Trotta.
- Chávez, J. (2003). La participación social: retos y perspectivas. Recuperado de: <http://books.google.com.co/books?id=Kudww7OA8uQC&pg=PA98&dq=tipos+de+participaci%C3%B3n&hl=es&sa=X&ei=kGVgUc7YM4a28wSiroGIBA&ved=0CC8Q6AEwAA#v=onepage&q=tipos%20de%20participaci%C3%B3n&f=false>
- Franklin, B. y Gómez, G. (2004). *Organización y métodos: un enfoque competitivo*. México: McGraw-Hill/Interamericana, Editores S.A. de C.V. México.
- Galvis, L.J. y Villegas, C. (2013, febrero 22). [Entrevista inédita].
- García Canclini, N. (1995). *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. México: Grijalbo.
- Gil Bravo, M.M. (2010). Participación ciudadana: elemento clave en los procesos de desarrollo de una nación. *Encuentros*, 15, 89-96.
- Hoffmann, O. (2001). Acerca de la fragilidad de los espacios públicos. En A. Valencia, *Exclusión social y construcción de lo público en Colombia*, (pp. 73-96). Bogotá, Colombia: Centro de Estudios de la Realidad Colombiana (Cerec). CIDSE, Universidad del Valle.
- Ledesma, F. (2013). [Intervención]. Grupo focal, Semillero de investigación Dinámica Social. Medellín, Colombia: Universidad Pontificia Bolivariana.
- Martín-Barbero, J. (1996). La necesidad de pensar e investigar las instituciones de cultura. Conferencia pronunciada el 28 de agosto de 1996 en la Universidad de los Andes. [Cinta magnetofónica].

- Méndez, J.; Monroy, F y Zorrilla, S. (1993). *Las organizaciones sociales: conceptos básicos*. Recuperado de: http://mail.udgvirtual.udg.mx/biblioteca/bitstream/123456789/1810/1/Las_organizaciones_sociales_conceptos_basicos.pdf#page=1&zoom=auto,0,495
- Perahia, R. (2007). Las ciudades y su espacio público. XI Coloquio Internacional de Geocrítica. Los problemas del mundo actual, soluciones y alternativas desde la geografía y las ciencias sociales. Porto Alegre: Universidad de Buenos Aires.
- Restrepo, M. (2013). [Intervención]. Grupo focal, Semillero de investigación Dinámica Social. Medellín, Colombia: Universidad Pontificia Bolivariana.
- Rivera, O. (2013). [Intervención]. Grupo focal, Semillero de investigación Dinámica Social. Medellín, Colombia: Universidad Pontificia Bolivariana.
- Suárez, K. (2013, marzo 01). [Entrevista inédita].
- Tamayo Lopera, O., Rúa Arango, I., Navarro Mesa, O., Tobón Salazar, O., Quintero Arias, J. (1999), *El poder de la participación*. Fundación universitaria CEIPA. Medellín.
- Urrego, L.M. (2013). [Intervención]. Grupo focal, Semillero de investigación Dinámica Social. Medellín, Colombia: Universidad Pontificia Bolivariana.
- Valencia, A. (2001). Exclusión social y construcción de lo público en Colombia. En A. Valencia, *Exclusión social y construcción de lo público en Colombia*. (pp. 11-26). Bogotá, Colombia: Centro de Estudios de la Realidad Colombiana (Cerec). CIDSE, Universidad del Valle.

Capítulo 5

Construcción de democracia urbana vía la producción de espacio público: avances, límites y desafíos en el Distrito Federal (2007-2014)

Catalina Villarraga Pico¹

Resumen

A partir del proceso de apertura democrática que inició en el Distrito Federal en el año 1997, se planteó desde el nuevo gobierno de la ciudad la ampliación de la democracia en todas sus formas y el impulso de la vida pública por medio de la producción de espacios públicos urbanos. Sin embargo, aun cuando en el último sexenio se han logrado notables avances, existen evidencias que contradicen y desafían dicho propósito. Con esto en consideración, el presente artículo busca acercarse analíticamente a la condición actual de la democracia urbana en el Distrito Federal, en términos de la producción del espacio público, con base en una perspectiva integral del mismo, para lo cual se explora la política urbana de espacio público de 2007 a 2014, sus avances, límites y desafíos a escala macro y micro. Esta última, enfocada en dos microterritorios, parques urbanos, de alcance metropolitano, ubicados en delegaciones centrales de la ciudad y catalogados como patrimonio urbano arquitectónico de la ciudad.

¹ Maestra titulada con mención honorífica en Urbanismo de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), sus estudios están enfocados en el campo de conocimiento de la economía, política y ambiente. Politóloga de la facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario de Bogotá, Colombia. Docente en la Universidad ORT de México y consultora en temas de política urbana. linavilapic@gmail.com, cvillapico@ort.edu.mx

Abstract

Starting with the process of democratic openness that began in the Federal District in 1997, the City's new government proposed the expansion of Democracy in all its forms and the promotion of public life through the production of urban public spaces. Although, substantial advances have been made since the last six-year governmental period, there are evidences that contradict and challenge this purpose. Considering that, this article pretends to analyze the current condition of urban democracy in the Federal District, in terms of the production of the public space, based on an integral perspective. Exploring the urban policy of public space from 2007 to 2014, its advances, limits and challenges on a macro and micro scale. This last approach is focused in two micro-territories, urban parks, of metropolitan nature located in central delegations of the City and cataloged like architectural urban patrimony.

Introducción

El proceso de apertura democrática experimentado en el Distrito Federal a partir de 1997 trajo consigo el compromiso político y propósito de gobierno en dos asuntos centrales: la ampliación de la democracia en todas sus formas y, asociado a ello, el impulso de la vida pública en la ciudad por medio de la producción de espacios públicos urbanos. Ambos, formulados dentro de ejes estratégicos en los Programas Generales de Desarrollo de dos sexenios: Eje 7. Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida (2007-2012); y Eje 4. Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura (2013-2018). Sin embargo, a pesar de notables avances, existen evidencias de contradicciones en el alcance de los propósitos señalados, que no solo limitan y distorsionan la construcción del binomio democracia ampliada/producción de espacio público, sino que representan desafíos presentes y futuros por afrontar desde las instancias del gobierno de la ciudad y también desde la ciudadanía —organizada y no organizada—, en la búsqueda por privilegiar el sentido de lo público en lo urbano.

Con esto en consideración, el texto pretende analizar la condición actual de la democracia ampliada en su versión urbana, es decir, socio-espacializada, en términos de la producción de espacio público, con sus avances, contradicciones, límites y desafíos puestos en consideración.² Para ello, se acudió al análisis de dos categorías: democracia

² Por "avance" entenderemos los progresos o mejoras en la acción, condición o estado en materia de espacio público. Por "desafío", los retos, la lucha y la necesaria propuesta de nuevos caminos

urbana y producción de espacio público, y se asumió la primera desde seis componentes básicos que la configuran en la ciudad, referidos a la producción y distribución de bienes públicos, así como a la capacidad social de apropiación de los mismos. En el caso de la segunda, fue asumida desde una perspectiva integral con tres dimensiones: política, física y sociocultural, para lo que fue esencial la revisión de la política urbana dirigida al espacio público urbano en el Distrito Federal, en el periodo 2007-2014. A su vez, fue esencial la exploración de y extrapolación a lo que sucede en dos micro-territorios de la ciudad, que comparten ciertas semejanzas en su calidad de espacios públicos especializados. Allí se destaca lo crucial de la acción ciudadana organizada para asumir los desafíos que representan la ampliación de la democracia y la producción de espacio público.

El contenido presentado pertenece en parte a los resultados del proceso de investigación de tesis de posgrado, realizado para optar por el grado de Maestría en Urbanismo de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); está inspirado por el interés sobre el espacio público y la orientación de las políticas públicas urbanas contemporáneas, y pensado alrededor de la idea de crear un diálogo fructífero entre la ciencia política y el urbanismo. Se trata de un contenido actualizado, con algunos datos de los dos últimos años (2012-2014).

De manera amplia, interesa aportar elementos útiles para el abordaje, análisis y comprensión de realidades y, ¿por qué no?, esperanzas urbanas actuales, más o menos compartidas con otras ciudades latinoamericanas.

El texto se organiza en cuatro secciones: la primera de ellas, concerniente a la problemática de interés; la segunda, dedicada a los enfoques teóricos y dimensiones desde las cuales comprender la democracia urbana y la producción de espacio público; la tercera, acerca de la política de espacio público 2007-2014 en la ciudad, con inclusión de la exploración de dos parques urbanos, ubicados en delegaciones centrales y catalogados como patrimonio arquitectónico. Por último, en la cuarta sección, se presentan las conclusiones y las propuestas sobre el tema y se consideran los avances, contradicciones, límites y desafíos hallados a lo largo del documento.

alternativos, para enfrentar obstáculos o dificultades en materia de espacio público. Por "límites", las restricciones, los acotamientos o fronteras máximas que constriñen los avances en materia de espacio público. Por "contradicciones", cuestiones que se afirman y niegan, oponiéndose recíprocamente y que tienden, al final, a afirmar, tensionar, alterar o destruir lo inicialmente propuesto y accionado en materia de espacio público.

De la apertura democrática y la inclusión del espacio público como tema-objetivo de gobierno

Los antecedentes que sustentan la apertura democrática en el Distrito Federal se remontan a finales de 1960, momento en el que se encuentran dos procesos de naturaleza distinta, aunque complementarios. Uno de ellos, extra institucional, reflejado en la aparición, formación y movilización de nuevos actores sociales con demandas reivindicativas de diferente índole: políticas, sociales, económicas, culturales, territoriales. Esto se vio intensificado en los años ochenta debido a la crisis humanitaria y habitacional desatada por el sismo de 1985, así como por la reducción del crecimiento económico con sus impactos sobre la población.³ El otro, institucional, producto en parte de la movilización y exigencias ciudadanas, encaminado al reconocimiento de los derechos civiles y políticos de la población de la ciudad, por medio de la creación de instancias de representación y mecanismos de participación ciudadana (Álvarez, 2006).

El contexto político en que nacen estos procesos estaba caracterizado por un sistema cerrado que se posesionó en el poder desde 1929 con un único partido, el Partido Revolucionario Institucional (PRI),⁴ además de constreñimientos legales que impedían el ejercicio de la ciudadanía por parte de la población, así como la autonomía política de la ciudad capital.⁵

³ La presencia continua de movilizaciones y la organización social en torno a diversos temas ante la falencia de la respuesta estatal –como en la coyuntura del sismo de 1985 en el cual fallecieron aproximadamente veintiséis mil personas, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), quedaron heridas cuarenta mil y se destruyeron más de 770 edificios en la ciudad (El Universal, s.f.) – pusieron en entredicho la legitimidad y efectividad del gobierno, lo que hizo visible, también, la urgencia de la democratización del país y la inclusión de la ciudadanía en los asuntos de interés público (Bolos, 2006, p. 81; Araujo, 2000, p. 655; Álvarez, 2006).

⁴ “El PRI fue hasta 2000 el partido mayoritario y por largo tiempo fue prácticamente único en lo que se refiere a resultados electorales y al control de las masas. Desde su creación ganó siempre la Presidencia de la República, la totalidad de las Cámaras de Senadores, salvo muy pocas e insustanciales excepciones, y la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados” (Araujo, 2000, p. 654). Desde 2012, el PRI se encuentra de nuevo en la Presidencia de la República, a la cabeza del poder ejecutivo.

⁵ El 20 de agosto de 1928, por medio de reformas al Artículo 73, fracción VI, de la Constitución de 1917, queda abolida la figura del municipio libre en el Distrito Federal –creada por decreto desde 1914– de manera que se elimina el derecho al autogobierno de la ciudad, el cual se convertiría en exclusiva competencia del Presidente de la República (Meyer, 2000). Desde ese momento, se crea un aparato de gobierno administrativo llamado Departamento del Distrito Federal (DDF),

Los cambios a la Ley Orgánica del Distrito Federal, redactada en 1928, se identifican como los primeros pasos institucionales hacia la apertura democrática, debido a que se crean nuevas formas de representación, así como mecanismos de participación ciudadana. Posteriormente, en 1970, se establece un Consejo Consultivo de la Ciudad de México y en 1978 los Comités de Manzana, así como el plebiscito y el referéndum.⁶

Pero no sería hasta la reforma política de 1996, con la modificación de los artículos 44 y 122 de la Constitución de 1917 cuando se reconoció al Distrito Federal como la capital de la federación y sede de los tres poderes. Se estableció entonces la elección popular del Jefe de Gobierno de la ciudad y se abolió la figura del regente, cargo nombrado por la Presidencia y supeditado a esta. La elección popular se amplió a partir de 2000 para la designación de los jefes delegacionales.⁷ Se instauró también la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con la facultad de dictar sus propias leyes, aunque en materia de presupuesto continuara amarrada a las decisiones del Gobierno Federal.⁸

La primera elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, llevada a cabo en 1997, revivió derechos políticos de los ciudadanos e introdujo al gobierno de la ciudad a una nueva fuerza política, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), con su candidato Cuauhtémoc Cárdenas, quien obtuvo el 47,1% de los votos (Tagle, 2000, p. 661). A todas luces un suceso trascendental frente a un contexto político nacional cerrado. Destaca el hecho de que en prácticamente veinte años el viraje hacia la democracia ha instalado en

con el Presidente de la República como Jefe de Gobierno de la capital, cargo que delegaba a un funcionario nombrado y removido a su discreción, conocido como “regente” (Ziccardi, 2006, p. 92). La nueva organización administrativa supuso la división territorial del Distrito Federal en trece delegaciones y un departamento central, que comprendía las antiguas municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac (Meyer, 2000).

⁶ También en 1970, como parte de las modificaciones a la Ley Orgánica en mención, el territorio del Distrito Federal se organiza en dieciséis delegaciones, con la creación de cuatro nuevas: Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Benito Juárez. Estas se sumaron a las delegaciones ya existentes: Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Milpa Alta, Tlalpan, Tláhuac y Xochimilco.

⁷ Actualmente existen dieciséis delegaciones delimitadas territorialmente, que actúan como órganos político-administrativos en la ciudad.

⁸ De acuerdo con Rodríguez y Oviedo (2001) esta condición pertenece a una estructura de gobierno propia de un sistema centralizado, fragmentado y sin coordinación, en tanto que las decisiones en cuanto al presupuesto están fragmentadas entre el gobierno del Distrito Federal y el Gobierno Federal. Este último por medio del Congreso decide el presupuesto de gasto del Distrito Federal, mientras que el gobierno del Distrito únicamente tiene la competencia de ejercerlo.

el gobierno de la ciudad a candidatos respaldados por coaliciones de izquierda, lideradas siempre por el PRD. En años recientes, para el periodo 2007-2012, apoyado en una coalición partidaria denominada “Por el bien de todos”, Marcelo Ebrard Casaubón, recibió el 47,13% de la votación (Instituto Electoral del Distrito Federal, 2010) porcentaje similar al de la votación de 1997. Para el periodo 2013-2018, apoyado en una coalición partidaria denominada “Movimiento Progresista” el actual Jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera Espinosa, obtuvo un 63,58% de la votación (Instituto Electoral del Distrito Federal, 2012), la más alta de todas las elecciones anteriores.⁹ Aunque desde hace un año, hasta 2015, diferentes encuestas publicadas en medios de comunicación lo han ubicado en un rango entre 30% y 37% de aprobación de su gestión por parte de la ciudadanía. Es decir que su desaprobación casi alcanza al porcentaje con que llegó al gobierno de la ciudad.¹⁰

El PRD se define como una organización política independiente de izquierda que pretende establecer y ampliar la democracia en todas sus formas para transformar la sociedad y la economía. Reconoce, para lograrlo, todos los Derechos Humanos (de primera a cuarta generación) y se apoya en acciones de gobierno que provoquen la redistribución más equitativa de la riqueza, así como el acceso a mejores condiciones de vida.¹¹ En congruencia con este contenido axiológico, en su Programa de Acción plantea como objetivo fundamental la consecución de una sociedad democrática, y ratifica su compromiso por el reconocimiento de los Derechos Humanos en toda su extensión.¹²

⁹ Mancera se desempeñó como titular de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) de 2008 a 2012, momento en que se postuló como candidato a Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Al parecer, el reconocimiento de su gestión en este organismo, su propuesta de priorizar acciones de gobierno en “Decisiones por colonia”, sumado a la aprobación de la gestión previa de Ebrard en la ciudad, explican en parte la razón de ser favorecido en las urnas.

¹⁰ Como ejemplo, ver artículo del periódico El Economista, con fecha de agosto de 2015, titulado “¿Cuál es la aprobación de Miguel Ángel Mancera?”: <http://goo.gl/lXUoaT> También ver nota en línea de CNN-México titulada “‘Hoy no te apruebo’: capitalinos rechazan medida y gestión de Mancera”, con fecha de julio de 2015.

¹¹ En su Declaración de principios se lee:
El PRD no busca el poder por el poder mismo, sino que lo concibe como medio para transformar democráticamente la sociedad, la economía y el Estado [...] El PRD se pronuncia por la construcción de una sociedad basada en la igualdad, la equidad, la democracia, la libertad y la justicia. La lucha del PRD entiende la democracia no solamente como un sistema político, económico, social y cultural, sino también como una forma de vida. (Partido de la Revolución Democrática, 2009, pp. 3-5)

¹² El objetivo fundamental del Partido de la Revolución Democrática es la conquista de una sociedad democrática, incluyente, justa, con igualdad social [...] y el respeto a los derechos y la diversidad humanos, a la equidad entre los géneros y a la naturaleza [...] El Partido de la Revolución Democrática reconoce y pugna por el pleno reconocimiento de todos los derechos humanos, económicos, sociales,

Teniendo en cuenta estos principios y compromisos políticos, la ampliación de la democracia y el impulso de la vida pública por medio de la producción de espacio público urbano se incluyeron como temas de particular interés para las autoridades de la ciudad desde el sexenio 2000-2006, pero de manera más contundente en los sexenios siguientes 2006-2012 y el actual 2013-2018. Así pues, están presentes en el discurso de toma de posesión de Jefe de Gobierno;¹³ en el contenido de los Programas Generales de Desarrollo; en nuevos órganos de gobierno creados recientemente,¹⁴ en instrumentos normativos,¹⁵ hasta los programas y proyectos que conforman la política de espacio público.

culturales, civiles, políticos y ambientales, reafirmando su carácter universal e inalienable, progresivo e integral [...] y por superar las limitaciones actuales que obstaculizan su ejercicio y plena vigencia [...] El Partido de la Revolución Democrática propone y aspira a la construcción de un Estado democrático y social de derecho [...] que exprese el reconocimiento jurídico, formal y práctico de la ciudadanía no solo política, sino también económica, social y cultural de todas las mexicanas y todos los mexicanos. (Partido de la Revolución Democrática, 2010, pp. 1-3,5,10).

¹³ En el año 2010, en el acto de discurso de toma de posesión como Jefe de Gobierno del Distrito Federal 2007-2012, Marcelo Ebrard, expresó:

El propósito de mi gobierno es la equidad para la ciudad y en la ciudad [...] El espacio público de la ciudad, sus calles, avenidas, transportes, parques, infraestructuras deben constituir un patrimonio colectivo que podamos apreciar y disfrutar [...] Impulsar la recuperación del espacio público para el disfrute de todos [...] En resumen, la forma en que nos conducimos debe cambiar: se trata de construir ciudad, recuperar y crear espacio público, generar redes de comunicación social. Una institucionalidad que recupere para los ciudadanos, el espacio público, que garantice a todos, el disfrute de los bienes comunes de la ciudad. (Gobierno del Distrito Federal, 2010, pp. 2, 4)

Seis años después, Miguel Ángel Mancera afirmó en su discurso de toma de posesión como Jefe de Gobierno del Distrito Federal 2013-2018, lo siguiente:

Decidiendo juntos en el respeto al espacio público, servicios y habitabilidad. Trabajaré en la movilidad con comodidad. Mejor transporte público. Ordenaré el diseño de acciones para que puedan convivir en el espacio, automovilistas, peatones, ciclistas y aquellos que utilizan los medios de transporte, es decir, calles completas y acceso universal [...]. (Radio Fórmula, 2012)

¹⁴ En lo referente a la creación de nuevos órganos de gobierno, se encuentra la Autoridad del Espacio Público, establecida en septiembre de 2008, como órgano adscrito a la Jefatura de Gobierno encargada de la “gestión integral” de los espacios públicos de la ciudad (Gobierno del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2008). Transformado a partir del 1 de julio de 2010 en organismo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (Seduvi) con importantes competencias en materia de la formulación de políticas dirigidas al espacio público; autonomía de gestión administrativa y financiera, tal como se publicó en la *Gaceta Oficial del D.F.* No. 872 del 30 de junio del mismo año. Actualmente, conocer su acción es clave para comprender qué ha pasado con el espacio público en la ciudad.

¹⁵ Como la Ley Ambiental del Distrito Federal (2000), la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (2000) y la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal (2000). Aunque esta normatividad aspira al manejo adecuado de los espacios públicos, bajo categorías físicas como la de espacios abiertos y áreas verdes, o socioculturales como la de patrimonio, su aplicación muchas veces no corresponde

No obstante, existen límites y contradicciones expresados en escalas y modos distintos en la ciudad, los cuales permiten cuestionar la visión y acción real de un gobierno posicionado desde la izquierda y de una sociedad que aspira a ser democrática, manifiestos, en una dimensión político-institucional, pero también en dinámicas particulares asociadas a una dimensión sociocultural. Ambas actúan, sobre la dimensión física urbana, es decir, sobre la configuración misma de la ciudad.

A escala macro, aunque existen avances, se identifican contradicciones y desafíos relacionados con la política urbana de espacio público y su gestión, en tanto, parece cuestionar el sentido de lo público y lo democrático. Al navegar en dinámicas asociadas, simultáneamente, al interés público y al privado. Dando como resultado, una realidad urbana enrarecida y contradictoria, por acciones públicas no congruentes con el discurso democrático y los programas de desarrollo planteados por casi dos décadas.

A escala micro, se encuentran limitaciones y desafíos referidos a la gestión de la política urbana de espacio público por parte de la administración pública local y, por otra parte, a la posibilidad real de apropiación ciudadana de la ciudad como espacio público. En lo concreto, de sus espacios públicos especializados, como es el caso de los parques urbanos. Se encuentran dinámicas conflictivas que se desprenden, ya sea de la escasa inclusión ciudadana en la toma de decisiones sobre el destino de los espacios públicos o del estado de deterioro de los mismos, entre otros. En medio de dichos elementos, la ciudad misma se debate y disputa la construcción del binomio democracia ampliada/producción de espacio público, y en su camino, va definiendo su cercanía o distancia hacia lo público democrático. Por consiguiente, también su cercanía o distancia hacia lo privado.

En el interés de escudriñar sobre ello y de formular algunas propuestas de acción futuras, se eligieron dos categorías analíticas como eje de este trabajo y reflexión: la democracia urbana y la producción de espacio público, las cuales, en su núcleo, contienen y hablan de lo urbano y de lo público.

con los objetivos que plantea. Como sucede con la Ley de Salvaguarda, que tiene como objeto la salvaguarda de bienes inmuebles que sean declarados afectos al Patrimonio Arquitectónico de la ciudad, entre los cuales aparecen los parques urbanos Luis G. Urbina (Parque Hundido) y el Ramón López Velarde. Sin embargo, no opera efectivamente, existiendo distancia entre lo estipulado como deber ser y su aplicación sobre los espacios públicos antes citados.

Enfoques sobre la democracia urbana y la producción de espacio público

Aunque en la literatura sobre el asunto urbano se hallan con regularidad asociaciones entre democracia y ciudad; ciudad y derechos; democracia en la ciudad y democracia de la ciudad; ciudad democrática y ciudadanía, enfocadas en los atributos democráticos que se esperan del ámbito urbano, y más precisamente de una ciudad (Aristóteles; Lefebvre, 1976; Rodríguez, 1983; Sachs-Jeantet, 1996; Borja, 2003 y 2004; Fleury, 2005; Pérez, 2006 y Harvey, 2008, entre otros), no se encuentra un panorama similar para el término “democracia urbana”, escaso como concepto en la bibliografía de los estudios sociales, políticos y urbanos.¹⁶ Esta situación no cohiere su uso para asignarle contenido al modo o la forma de democracia socioespacializada que se espera encontrar en el ámbito urbano,¹⁷ principalmente cuando la ampliación de la democracia política hacia otras formas de democracia es defendida y planteada como objetivo de gobierno, lo que posibilita hacer un ejercicio de confrontación entre lo estipulado formalmente y las realidades que tienen lugar en la ciudad.

La extensión de los Derechos Humanos individuales y colectivos (de primera a cuarta generación), reconocidos formalmente al ciudadano bajo el estado social de derecho, ha impulsado, en gran parte, la nueva mirada hacia el ámbito urbano y las ciudades. Esto está expresado en diferentes cartas por el derecho a la ciudad, como lo es la *Carta mundial por el derecho a la ciudad* (Foro Social Mundial, 2005) y la *Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad*, redactada en 2010 por actores de gobierno y otros vinculados, tanto a movimientos, como organizaciones de la sociedad civil (Coalición Internacional para el Hábitat, 2010).

Dado que la posibilidad del ejercicio de los derechos ciudadanos tiene lugar en la ciudad, se habla del “derecho a la ciudad”, como la facultad legítima de hacer parte de la misma, participando de su creación como realidad. Incluye, además, el poder acceder a los bienes

¹⁶ Generalmente, la democracia en sentido estricto se concibe en su dimensión política y es pensada en relación con un sistema de gobierno que da prioridad a la mayoría, que define sus gobernantes por medio de elecciones libres y regulares, y que se caracteriza por ciertas formas de participación, así como de acción pública, en las que el ciudadano aparece como un interlocutor válido ante las autoridades públicas, las cuales, a su vez, están llamadas a rendir cuentas ante los ciudadanos.

¹⁷ Dentro de las pocas publicaciones que específicamente aluden a la democracia urbana se encuentra el texto de Fregosi de 1992, *Democracia urbana. De la tradición a lo crucial*.

públicos y servicios urbanos que ofrece o que debería estar en capacidad de ofrecer, por medio de políticas públicas concretas encaminadas a este propósito (Sachs-Jeantet, 1996; Borja, 2003 y 2004; Harvey, 2008).

El concepto de “derecho a la ciudad”, propuesto desde una perspectiva marxista por Lefebvre (1976), en un contexto introducido por el Capitalismo en las dinámicas sociales, proyecta la necesidad previa de una revolución urbana,¹⁸ que contemple una doble aspiración: la realización del ser humano en su esencia y la construcción de la ciudad como una obra, no como una mercancía. Se descubren en la vida cotidiana posibilidades de liberación con respecto a las imposiciones del Capitalismo. En palabras del autor, el derecho a la ciudad:

Significa el derecho de los ciudadanos [...] a figurar en todas las redes y circuitos de comunicación, de información, de intercambios, lo cual no depende ni de una ideología urbanística, ni de una intervención arquitectural, sino de una calidad o propiedad esencial del espacio urbano: la centralidad. [El derecho a la ciudad] proclama la crisis inevitable de los centros basados en la segregación [...] que rechazan hacia los espacios periféricos a todos aquellos que no tienen participación en los privilegios políticos. (Lefebvre 1976, pp. 18-19)

Siguiendo la crítica de la ciudad concebida y construida bajo criterios estrictamente racionales, funcionales y mercantiles, Rodríguez (1983) recalca la mercantilización del espacio que se impone en el funcionamiento de la ciudad. Para este autor, la respuesta política a la tendencia de la primacía del mercado en la construcción de la ciudad y a la apropiación desigual de los bienes urbanos por parte la población es el avance de una ciudad democrática en la que se construya colectivamente el futuro de la ciudad, con el rescate del valor de uso del espacio como prioridad.

Idea esta revisada y ampliada por Pérez (2006) quien propone la orientación pública en la producción y funcionamiento de la ciudad como vía necesaria para frenar las relaciones de mercado que subvierten el espacio público urbano hacia lo privado. Asume que la ciudad actúa como factor de distribución territorial de los lugares (centro, periferia, usos de suelo) y de distribución social de los bienes públicos (infraestructura, equipamiento, espacios públicos) y servicios urbanos (agua, alcantarillado, transporte y recolección de

¹⁸ Revolución no necesariamente violenta. Sería la toma de conciencia social y política de la clase obrera (el proletariado) sobre su propia condición la que permitiría la revolución urbana.

basuras, entre otros). Desde su punto de vista, la democratización de la ciudad requiere dos dimensiones: una política, relacionada con la existencia de democracia política, y la otra social, con el desarrollo de la democracia social. La combinación de ambas dimensiones en la ciudad da lugar a lo que él denomina “democracia de la ciudad”. Identifica cuatro elementos constitutivos de la ciudad democrática:

1. La producción de bienes públicos urbanos idóneos en calidad y cantidad tal que satisfagan las necesidades de la población y las actividades económicas que se realizan en la ciudad.
2. La distribución espacial y social de los bienes públicos urbanos bajo un criterio de universalidad, es decir, procurando alcanzar a todos los que lo necesitan.
3. La integración territorial, social y política de la población, lo cual implica insertar a la población en la ciudad, darle acceso a los bienes urbanos y reconocerle el derecho de ser parte de la ciudad, de manera que se garanticen condiciones de vida adecuadas.
4. La capacidad social (y posibilidad) de apropiación pública de los espacios y bienes públicos de la ciudad (Pérez, 2006, pp. 189, 193).
A estos elementos, proponemos añadir dos más:
5. La inclusión de procesos de participación ciudadana y gobernanza en la planeación de políticas urbanas y en el destino de la ciudad.
6. La proscripción de gobernar para intereses privados en la ciudad. Es decir, el deber exclusivo del Gobierno de privilegiar y defender el valor de lo público en sus decisiones y acciones, por oposición a responder/ceder a intereses privados o de ciertos grupos de poder/presión.

Comprendiendo de manera amplia el concepto de democracia urbana como aquella forma de gobierno que se basa en la democracia política y la existencia de una sociedad que procura ser democrática, este dirige sus acciones hacia la consecución del derecho a la ciudad, es decir, la socioespacialización del bienestar colectivo y el rechazo a la exclusión social de la realidad urbana. Se tienen como parámetros mínimos de acción los seis elementos constitutivos de la ciudad democrática antes señalados.

La segunda categoría analítica, producción de espacio público, se comprenderá desde dos aristas distintas, pero complementarias. Una, sociológica y política, siguiendo a la Escuela Francesa de Sociología Urbana que, basada en el marxismo, desde la década de los setenta advertía sobre el componente ideológico y no neutral del espacio. Otra, urbana y política, relacionada con la acción de gobierno y la administración pública, desde la cual el Estado administra, regula y gestiona los bienes públicos, incluida la propiedad y

el uso del suelo. Ambas intervenidas por una perspectiva multidimensional del espacio público: política, física y sociocultural.

Desde una dimensión política, el espacio público alude a una idea de lo público, como aquello que es de interés o utilidad general a todos los integrantes de una comunidad política, por oposición a lo privado, entendido como lo referente al interés particular (privado-singular) que busca sustraerse del poder colectivo-público (Rabotnikof, 2005).

Desde una dimensión sociológica y política, se considera que “hay política del espacio porque el espacio es política” (Lefebvre, 1976, p. 52). Esta afirmación resalta la pertinencia de pensar el espacio público como producto social, que se construye de manera intencional por la acción de ciertos actores sociales con poder para establecer su sistema de ideas acerca del espacio y sus representaciones del mismo en un contexto capitalista. En ese sentido, cualquier intervención sobre el espacio urbano obedece a un pensamiento político específico, que se desplaza dialécticamente entre lo público y lo privado, y que por tanto involucra contradicción y conflicto en el mismo espacio. En otras palabras, existe un conflicto permanente entre los intereses del capital y las necesidades sociales, reflejado a nivel espacial urbano.

Es por esto que en un contexto neoliberal como el actual, la producción de bienes públicos, la propiedad pública en todos los sectores de la economía y la provisión social por parte del Estado dejan de ser temas exclusivos y prioritarios de su acción. Se convierten en asuntos contingentes y mediados por la “necesidad de crear un clima óptimo de negocios y de inversión” (Harvey, 2007, p. 80) que cumpla con las expectativas e intereses del mercado, local y global, y que considere los procesos de globalización.

Desde una dimensión física, el espacio público conduce al sentido de lo público, como abierto y accesible. El espacio público es lo opuesto a lo cerrado, a lo privado y a lo excluyente. Entendido así, lo público escapa a la apropiación privada, está abierto y distribuido entre todos (Rabotnikof, 2005, p. 30). Lo anterior compromete la acción de la administración pública que, en tanto poseedora del dominio del suelo es responsable de garantizar el acceso al espacio público físico. Con este propósito, debe reservar suelo libre de construcciones para el uso colectivo, así como para la construcción y ubicación en él de equipamiento urbano (Borja, 2003).

Por otra parte, desde una dimensión sociocultural, el espacio público es un lugar de relaciones sociales, pero también un lugar común, de conflicto y desencuentro social

entre actores hegemónicos y subalternos (Canclini, 2000). Es un elemento simbólico e imaginario ligado con la historia, los hábitos y el bagaje cultural de grupos e individuos. En otras palabras, un espacio de interacción con otros, mediado por la cultura.¹⁹ Se identifican virtudes deseables del espacio público: la diferenciación social, sin exclusión; la apertura y accesibilidad; la capacidad de asombrar y atraer a los ciudadanos, y los usos múltiples y diferenciados (Young, 1990, citado por Makowski, 2003).

Desde la perspectiva urbana y política, las estrategias usuales de la administración pública, en sus diferentes niveles (nacional, estatal/departamental y municipal), empleadas para producir espacio público, son:

1. La creación de espacios públicos nuevos. Este tipo de intervenciones supone el aprovechar áreas vacantes y espacios naturales, la construcción de nuevas infraestructuras y la apertura de nuevos ejes en la ciudad.
2. La regeneración o rehabilitación de espacios públicos ya existentes. Se trata de acciones de mejora y recuperación de espacios públicos en procesos de deterioro o ya deteriorados de la ciudad.
3. La reconversión de espacios para nuevos usos. Cambio de destino y de uso de ciertas áreas de la ciudad por medio de la transformación de espacios, como por ejemplo, los equipamientos obsoletos o en desuso (Borja, 2003).

En la implementación de estos tres tipos de producción de espacio público que competen normativamente a la administración pública de los gobiernos, es posible hallar también la participación del sector privado, tanto empresarial como social, en materias como la financiación, inversión, gestión y administración, hasta el mantenimiento y vigilancia de los espacios públicos. Lo anterior, por medio de convenios especiales, permisos administrativos, proyectos de coinversión u otros esquemas de asociación mixta entre público y privado. Es clave revisar la manera en que el Gobierno ejerce la tutela sobre el espacio

¹⁹ Desde una mirada antropológica amplia, la cultura puede ser definida como un “conjunto de símbolos, valores, actitudes, habilidades, conocimientos, significados, formas de comunicación y organización sociales, y bienes materiales, que hacen posible la vida de una sociedad determinada y le permiten transformarse y reproducirse como tal, de una generación a las siguientes”, por oposición a la mirada tradicional de la cultura como “alta cultura”; un acervo especializado de conocimientos y habilidades perteneciente solo a unos grupos sociales privilegiados (Batalla, 1997, p. 29).

público de acuerdo con las competencias que tiene por ley, y conocer las posibles ventajas de las intervenciones mixtas para la ciudad.²⁰

En suma, el espacio público se propone como un producto social y bien público de dimensiones políticas, físicas y socioculturales, construido a partir de cierta concepción de lo que es público, de la interacción y el conflicto entre actores de diferente naturaleza, en el cual la vida pública se despliega dialécticamente entre un sentido democrático, asociado al derecho a la ciudad y su opuesto, relativo al mercado.²¹

La política urbana de espacio público en el Distrito Federal (2007-2014)

La política pública tiene varios componentes, escalas de orientación y acción, planteados en normativas, programas, planes y proyectos,²² y si bien podría calificarse como una fórmula técnica prescriptiva, en la práctica tiene el potencial de actuar como herramienta de transformación y cambio social, en dependencia, por supuesto, de cuál es su visión, contenido y ejecución. No obstante, en general, se llevan a cabo políticas gubernamentales mas no públicas, al ser en su mayoría formuladas por actores con predominio político-institucional, sin la intervención o participación ciudadana. Esto justifica la investigación sobre el contenido de la política urbana de espacio público en el Distrito Federal.

²⁰ Como lo explica Borja:

El sector público ha de ser promotor, no simplemente controlador, regulador y operador subsidiario. No hay grandes proyectos urbanos de reconversión o producción *ex novo*, sin un programa público potente que abra paso, que impulse operaciones ancla y que establezca certidumbres y condiciones para los agentes privados. El mercado solo no hace la ciudad, la destruye primero y después se destruye a sí mismo, genera monopolios y rentas de privilegio, es decir, elementos rígidos y paralizadores. El sector público por otro lado puede desarrollar la ciudad utilizando el mercado, pero no siguiéndolo de manera sumisa. (2003, p. 187)

²¹ Acepción construida por la autora con base en la revisión y reflexión de las propuestas de los diferentes autores, hasta acá revisados.

²² Se propone comprender la política pública como un conjunto de decisiones de gobierno, de carácter complejo y legítimo. Esto es, preferiblemente sustentadas en procesos de diálogo, negociación y retroalimentación entre el Gobierno y la sociedad, que son traducidas en acciones públicas, a modo de respuestas, orientadas a solventar y superar una situación considerada como insatisfactoria o problemática, en un sector o área específica de la sociedad. (Concepto formulado con base en los aportes de distintos autores).

Entre los actores institucionales que formulan la política de espacio público están: la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi), la Secretaría de Medio Ambiente (Sedema), la Autoridad del Espacio Público del Distrito Federal (AEP), la Autoridad del Centro Histórico (ACH) y el Fideicomiso del Centro Histórico (FCHCM).²³

El contenido de los Programas Generales de Desarrollo (PGRD) 2007-2012 “México ciudad con equidad y México ciudad de vanguardia” y el de 2013-2015 “Decidiendo Juntos”, se hace particular referencia al espacio público en diferentes ejes temáticos.²⁴ Se destaca en el primer PGRD el uso de conceptos como: nuevo orden urbano, bienes públicos, servicios eficientes, espacio público, vida colectiva, participación social, seguridad, integración social, equidad, desarrollo urbano, distribución territorial de los servicios, derechos plenos a la ciudad, patrimonio urbano, desarrollo sustentable, áreas verdes urbanas, rescate y revaloración de espacios públicos, inversión pública y privada, apropiación de la ciudad y corresponsabilidad. Y en el segundo, estos: patrón de ocupación, ciudad compacta, ciudad dinámica, ciudad policéntrica, ciudad equitativa, combinación de usos de suelo, infraestructura pública, regeneración y redensificación de zonas, uso más intensivo del suelo, vocaciones productivas, fomento de inversión, potencial de reciclamiento, rentabilidad, circuitos económicos, espacios públicos emblemáticos, áreas verdes urbanas, convivencia, seguridad y derecho a la ciudad.

Ambos PGRD comparten varios conceptos, incluido el pensar la ciudad desde una óptica económica, orientada al aprovechamiento del suelo, la rentabilidad, el fomento a la inversión privada y las vocaciones productivas de la misma. Esto incide en la orientación que se le da no solo a la ciudad sino al espacio público y la política urbana, lo cual hace factible la presencia de contradicciones en el alcance de objetivos vinculados a derechos sociales y urbanos.

El primer PGRD, Eje 7, denominado “Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida” se propone:

²³ En este contexto, durante los últimos siete años, la AEP ha sido uno de los actores más importantes y visibles en términos de los proyectos de espacios públicos implementados y de presupuestos ejercidos, seguida del FCHCM y la ACH (véase “Cuenta pública del Distrito Federal de 2007 a 2014”, publicado en la página web de la Secretaría de Finanzas del D.F.).

²⁴ Ver PGRD del Distrito Federal 2007-2012 Eje 7: Nuevo Orden Urbano: servicios Eficientes y calidad de vida. PGRD 2013-2015, Eje 4. Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura (Gobierno del Distrito Federal 2007 y 2013).

[...] transformar la ciudad en un espacio de integración social por medio de la **recuperación del espacio público**; frenar la expansión de la mancha urbana; proteger nuestros recursos naturales; aprovechar la infraestructura que ya existe y **mejorarla para crear nuevas zonas de desarrollo**; recuperar los espacios públicos; **impulsar la inversión pública y privada** para generar nuevas fuentes de empleo; fomentar la integración metropolitana y **posicionar la ciudad a nivel nacional e internacional** como una metrópoli con equidad. Sustentabilidad y competitividad.

²⁵ (Gobierno del Distrito Federal, 2007, pág. 240)

Bajo esta directriz, la política urbana dirigida al espacio público se enfocó al rescate y revalorización de los espacios públicos de la ciudad. Se ejecutó así la estrategia de producción de espacio público de regeneración y rehabilitación de lo ya existente. Esto incluyó la protección y la conservación de los espacios considerados como patrimonio cultural urbano y la liberación de las calles del comercio ambulante. Esto aunado a la integración social, al impulso de las inversiones y al posicionamiento de la ciudad a nivel internacional. Siguiendo este objetivo, se definieron cuatro niveles de intervención:

1. Proyectos ordenadores y estratégicos.
2. Zonas de ordenamiento territorial.
3. Proyectos de equipamiento social.
4. Centros de barrio.²⁶

Se establecieron entre los mecanismos de financiamiento para avanzar en el desarrollo de la ciudad “la promoción de la inversión privada y extranjera, la cual es fundamental para el desarrollo de espacios públicos y fomento de clusters productivos” (Gobierno del Distrito Federal, 2007, p. 150).

²⁵ Las negritas son de la autora.

²⁶ Los proyectos ordenadores se proponen diseñar espacios públicos amplios con equipamiento, en grandes áreas del tejido urbano de la ciudad, identificadas como subutilizadas, pero con un alto potencial para detonar inversión y desarrollo. Las zonas de ordenamiento territorial buscan rehabilitar polígonos con alto grado de deterioro y subutilización de infraestructura. Los proyectos de equipamiento social y centros de barrios consisten en acciones concretas para suplir equipamiento básico faltante en colonias y centros de barrio (Gobierno del Distrito Federal, 2007 y 2008).

El segundo PGRD, Eje 4, llamado “Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura”, en sus áreas de oportunidad 1 y 2, “Patrón de ocupación territorial y espacio público”, se plantea:

Orientar el desarrollo urbano hacia una **ciudad compacta**, dinámica, policéntrica y equitativa, **que potencie las vocaciones productivas** y que **fomente la inversión**, para alcanzar un patrón de ocupación eficiente que [...] mejore la infraestructura pública, aproxime el empleo y los hogares a las redes de transporte público y propicie la equidad territorial.

Crear, recuperar y mantener los espacios públicos emblemáticos, las áreas verdes urbanas a diferentes escalas y en diferentes zonas de la Ciudad [...] a fin de generar encuentros, lazos de convivencia, apropiación social, sentido de pertenencia y ambientes de seguridad para los habitantes y visitantes.²⁷ (Gobierno del Distrito Federal, 2013, pp. 198 y 206).

La visión de la política pública del espacio público se ha sustentado en un modelo de ciudad compacta, que resulta conveniente al implicar una alta densidad combinada y la mezcla de usos de suelo, al igual que la provisión de servicios urbanos y bienes públicos al alcance de los ciudadanos. En otras palabras, diversidad y proximidad urbana, lo que permite al habitante/ciudadano hallar una oferta adecuada de bienes y servicios en su entorno inmediato, sin tener que desplazarse a otra zona distante para satisfacerlos. Los sistemas de movilidad y transporte público que conectan la ciudad actúan como el soporte a las actividades urbanas.

Ahora bien, con base en la consolidación de dicho modelo, las acciones de rehabilitación y regeneración del espacio público se han concentrado en las centralidades ya existentes de la ciudad, en particular el Centro Histórico (CH), Perímetro A,²⁸ mientras se omiten

²⁷ Las negritas son de la autora.

²⁸ El CH de la Ciudad de México se declara como zona de monumentos históricos en 1980. Área que comprende 9,1 km², los cuales están divididos en dos perímetros. Perímetro A con 3.2 km² y el Perímetro B con 5.9 km² (Gobierno Federal de México, 1980; y 2008). El Perímetro A contiene el mayor número de monumentos históricos, mientras que el Perímetro B se caracteriza por albergar colonias populares, vecindades y comercios. La intervención en el CH alude a una diferenciación espacial del mismo entre: una zona marginada (Perímetro B) que es objeto de escaso interés, y la zona a proteger (Perímetro A) en la cual se enfoca la acción pública y las inversiones de capital.

las áreas periféricas o las incorporan de modo incipiente, reforzando su calidad urbana de periferia, con espacios públicos escasos y de mala calidad.²⁹ Es así como, en lugar de producir nuevos espacios públicos, propiciar la generación de nuevas centralidades para romper las asimetrías existentes y lograr equilibrios en la distribución espacial y social de los bienes públicos urbanos, se decidió llevar a cabo programas y proyectos emblemáticos de gran costo presupuestal y visibilidad en el paisaje urbano.

De 2009 a 2012, dicho enfoque tuvo como justificación principal el aniversario del Bicentenario de la Independencia y el Centenario de la Revolución Mexicana, la preocupación por la promoción y el posicionamiento de la ciudad capital a nivel nacional e internacional, además de la atracción de capital privado nacional y extranjero que dinamizara las actividades económicas de la ciudad.

Se ejecutaron importantes proyectos dirigidos a la rehabilitación de ejes o corredores urbanos que conectan diferentes espacios del centro de la ciudad, dentro del Corredor Plaza de la República-Zócalo, así: Calle Madero, peatonalización de la calle; Plaza de la República, intervención en la plaza; el Monumento a la Revolución y el estacionamiento subterráneo (aún fuera de funcionamiento); la Avenida Juárez, intervención en costado sur; Alameda Central, rehabilitación general; y la Plaza Garibaldi, con la intervención en la plaza, el Museo del Tequila y el Mezcal y la Academia de los Mariachis. El objetivo de regeneración urbana se cumplió, dando paso a un cambio notable en la imagen urbana y en la vida pública de la ciudad, manifiesta en el uso intensivo de los espacios del CH, Perímetro A, por parte de la ciudadanía. Esto ha sido registrado en diferentes fuentes hemerográficas, notas audiovisuales, reconocimientos y premios otorgados a la ciudad en el sexenio mencionado.³⁰ No obstante, la inversión de capital privado ha generado externalidades negativas relacionadas con especulaciones inmobiliarias frente a las que

²⁹ Para mencionar un ejemplo, en el periodo de tiempo analizado (2007-2014), las delegaciones con mayor número de habitantes, un número menor de superficie de espacios verdes y mayores índices de marginación como Iztapalapa, Gustavo Madero y Venustiano Carranza (Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, 2009) no han sido consideradas en los proyectos importantes de espacio público formulados por órganos de gobierno, como la Autoridad del Espacio Público.

³⁰ Entre otros premios, Ebrard recibe reconocimiento como el "Mejor Alcalde del Mundo" en 2010 y en 2013 recibe el "Premio de Transporte Sustentable" (9th Sustainable Transportation Award). El Distrito Federal recibe el premio "Ciudades Sustentables" en 2013.

todavía no se han establecido procedimientos político-administrativos dirigidos a enfrentar y neutralizar sus efectos.³¹

Valga aclarar que la iniciativa privada empresarial no actúa como financiadora directa de la regeneración del espacio público, sino que efectúa la inversión de capital una vez este se encuentra rehabilitado y en inmuebles de su propiedad o que adquieren en compra para diferentes usos, y que luego ofertan al mercado.³² De esta manera, garantizan el retorno de la inversión y la obtención de plusvalía, conscientes de que el espacio público rehabilitado genera incrementos en el valor del suelo y por tanto de las rentas.³³

Estas dinámicas hacen parte de procesos de mercantilización del desarrollo urbano experimentados en el marco de una nueva fase de modernización capitalista, en aglomeraciones metropolitanas vinculadas a la globalización, en las cuales se imponen como tendencia los enfoques de gestión urbana basados en estrategias de competitividad urbana y *city marketing*, por medio de las cuales las autoridades buscan atraer deliberadamente capitales externos (Mattos, 2007). Se produce con esto un crecimiento de las inversiones inmobiliarias, acompañado por el aumento en los precios de la tierra y de los bienes raíces. Cuestión esta que puede desencadenar procesos de gentrificación y también de segregación socio-espacial dentro del mismo territorio del CH y, por supuesto, a una escala mayor en la ciudad.

³¹ Como lo reconocía en su momento la Autoridad del Espacio Público:

La respuesta a la peatonalización de Madero fue impresionante y superó todas las expectativas. Unas cuantas semanas de ser reabierto, se calculó que en un día la recorrian más de medio millón de personas, se convirtió así en la calle más transitada de América Latina. Tal afluencia ha impactado muchos ámbitos. En el económico ha sido un éxito, pues aumentó las ventas de muchos negocios [...] Valga también una paradoja: el éxito del corredor ha dado lugar a la especulación inmobiliaria, resultando de ello el aumento de las rentas, cosa que en última instancia habla de su revalorización. (Autoridad del Espacio Público, Gobierno del Distrito Federal, 2012, p. 42)

³² El Grupo CARSO es uno de los conglomerados más importantes de América Latina y destaca como uno de los principales inversores privados en el CH de la ciudad.

³³ En una entrevista, el director del Fideicomiso del Centro Histórico, señaló que:

La Fundación del Centro Histórico encabezada por el ingeniero Carlos Slim ha sido de gran importancia, pues ha desarrollado algunos proyectos culturales y sociales; sin embargo, a pesar que se tenga la idea de que es un proceso que se ha hecho con capital privado, no es así, se ha hecho con capital público, con presupuesto público de la Ciudad de México. (*El Economista*, 2011)

El 90% de la inversión en términos de infraestructura urbana, de obras públicas y de recuperación del espacio histórico y público ha corrido a cargo del Gobierno de la Ciudad de México.

Es importante anotar que, paralelo a la obra pública de producción del espacio público referida anteriormente, durante ese mismo periodo de tiempo entre 2009 y 2012, se amplió hacia el centro de la ciudad la red pública de autobuses de tránsito rápido (BRT), llamada Metrobús. También se inició la creación de infraestructura ciclista para la ciudad, la instalación del sistema de bicicletas Ecobici (de fórmula semipública en su esquema de administración, y acceso exclusivo basado en el pago de una anualidad), y el sistema de parquímetros implementado en algunas zonas de la ciudad para recuperar la vía pública (calles y banquetas) a través de un cobro por su uso, que es estimado según el tiempo de permanencia en la vía, sistema operado actualmente por Ecoparq, un privado, bajo la supervisión de la Seduvi y la AEP. Así mismo, se formuló y ejecutó la ampliación y expansión del Metro de la ciudad para conectar el sureste de la ciudad con la red de transporte público, por medio de la construcción de la Línea 12, obra bandera de la administración 2007-2012.

Empero, los avances en términos de movilidad no están exentos de desafíos por contradicciones y problemas en su ejecución. Destaca entre ellos la Línea 12 del metro que poco después de inaugurada (octubre de 2012), fue cerrada casi en un 50% año y medio después (marzo 2014) por irregularidades técnicas graves, y estuvo cerrada hasta noviembre de 2015. Las irregularidades se relacionan, entre otros, con el sistema de soporte de los vagones y fallas en el diseño de las vías, que al ser evaluadas se estimaron con el potencial de poner en riesgo la vida de los usuarios.³⁴

Por otra parte, se construyeron obras de infraestructura vial en superficie como los Segundos pisos y la Supervía poniente, que generan un cobro al usuario, privatizando las vías sin solucionar el problema de movilidad. Esto a pesar de una argumentada y fuerte oposición de expertos en el tema de movilidad, organizaciones civiles que trabajan temas medioambientales y de ciudadanos que fueron desalojados de maneras poco pacíficas de sus barrios y viviendas, por estar asentados en parte de los polígonos incluidos en el proyecto. Similar oposición ha tenido el programa de parquímetros, debido al cobro por estacionar en la calle, pero también, por el esquema de distribución de los dineros recaudados. Ha de saberse que solo el 30% de los ingresos por recaudo del sistema Ecoparq se asigna a los gobiernos delegacionales para que inviertan en la seguridad de los aparatos de recaudo y en la mejora del entorno inmediato donde se encuentran ubicados —aunque

³⁴ Debido a esto, actualmente hay procesos de investigación formal y requerimiento de procesos penales a varios ex funcionarios públicos de la ciudad, con excepción del ex Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard.

no se conocen acciones concretas de las mejoras realizadas con este rubro—. Por su parte, el 70% del recaudo queda en manos de la empresa operadora.

De 2013 a 2014, las acciones de producción de espacio público por parte del actual gobierno de la ciudad se han limitado a la creación de catorce parques de bolsillo,³⁵ repartidos en distintas delegaciones; el acondicionamiento de los polígonos de Ecoparq, y el embellecimiento del espacio público de uno de los corredores comerciales más exclusivos de la ciudad, la Avenida Presidente Masarik, ubicada en la colonia Polanco, caracterizada por usos de habitación y comercio destinado a grupos sociales con alto poder adquisitivo y a corporativos multinacionales. Esa obra de “mejoramiento” ha sido de las más onerosas, entre las implementadas por la Autoridad del Espacio Público del Distrito Federal desde que empezó actividades en 2008, con un monto de 473,3 millones MXN gastados en 2014 para ese proyecto, cuya fuente derivó del Gobierno federal. Esto, frente a un presupuesto total para proyectos ese mismo año, de 656,4 millones MXN. Es decir, que se invirtió más del 70% del presupuesto en un único proyecto para una zona exclusiva de la ciudad, en donde se ha visto que las banquetas renovadas y ampliadas están siendo aprovechadas al máximo por concesionarios de diferentes marcas de autos ubicadas en la zona. Actualmente, el ejercicio de presupuesto de ese proyecto está siendo investigado por la Auditoría Superior de la Federación, no estrictamente por cuestiones de gestión y administración del dinero, sino por el uso de materiales como el granito gris, elegido para la sustitución de banquetas (aceras) y bolardos, por lo costoso e inadecuado. En el caso de los bolardos, después de la instalación se encontró que su color y tamaño dificultaban su visibilidad y detección, lo que causa accidentes a peatones y automovilistas, por tanto, tuvieron que ser removidos y reemplazados por otros de material menos costoso y de tono oscuro. Esto derivó en un gasto mayor al planeado (no solamente en presupuesto, sino en la extensión de obra por el tiempo invertido en los cambios).

³⁵ Los parques de bolsillo se definen como pequeños espacios en remanentes urbanos o viales subutilizados o abandonados, convertidos para la recreación y el disfrute de la comunidad. Tienen como objetivo mejorar la calidad de vida y la imagen urbana a una escala pequeña, pero muy visible, de 100 m a 400 m (Autoridad del Espacio Público, 2015).

Exploración de dos microterritorios: parques urbanos ubicados en delegaciones centrales

El Parque Luis Gonzaga Urbina (Parque Hundido) y el Parque Ramón López Velarde son dos de los espacios públicos más importantes con que cuenta el Distrito Federal y más ampliamente la Zona Metropolitana del Valle de México,³⁶ dada su localización estratégica en delegaciones centrales de la ciudad. El primero, ubicado en la Delegación Benito Juárez, cuya superficie es de 2663 ha, con una población de 385.439 habitantes; el segundo está ubicado en la Delegación Cuauhtémoc que posee 3420 ha y una población de 531.831 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI, 2010).

El Parque Luis Gonzaga Urbina (Parque Hundido)

Ubicado en la colonia Extremadura Insurgentes del Distrito Federal, durante prácticamente dos años este parque urbano de carácter metropolitano experimentó un conflicto entre lo público y lo privado referente a la prevalencia del interés privado sobre el respeto al espacio público y a los usos de suelo que lo protegen. Esto probó la concepción del espacio público defendida por el gobierno de la ciudad y en su paso, la construcción de la democracia urbana.

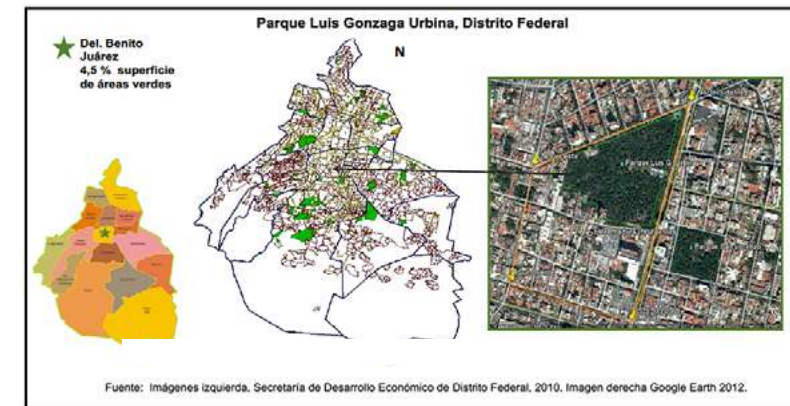
Lo anterior fue causado por la autorización concedida por parte de la Seduvi a un agente privado para la construcción de un edificio habitacional³⁷ en el área que fuera previamente ocupada por una casa catalogada como monumento artístico por el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA)³⁸ y colindante con el parque. Esta casa, luego de ser comprada a sus propietarios, fue demolida para los fines del proyecto arquitectónico.

³⁶ Según doscientos cuarenta sondeos de opinión realizados entre 2010 y 2011 a los visitantes/usuarios de ambos parques para el trabajo de investigación de tesis, se halla que el 90% de la población que frecuenta durante los fines de semana ambos espacios públicos proviene de delegaciones periféricas de la ciudad o de municipios conurbados del Estado de México.

³⁷ Manifestación de construcción tipo B, fecha de recepción 17 de 2008, folio FBJ-0896-08. De acuerdo con el Artículo 139 del Reglamento de Construcción para el Distrito Federal, las construcciones tipo B son edificaciones comunes destinadas a viviendas, oficinas, locales comerciales, hoteles, entre otros.

³⁸ En la Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 53-BIS, publicada el 6 de mayo de 2005 (p. 115), que contiene el Decreto del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Benito Juárez, el inmueble demolido en Millet No. 72 de la colonia Extremadura Insurgentes aparece catalogado por el INBA con uso habitacional y de origen del siglo XX. Por su parte, el Artículo 45 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas

Plano 1. Localización del Parque Luis Gonzaga Urbina, Delegación Benito Juárez, Distrito Federal.



Fuente: imágenes izquierda, Secretaría de Desarrollo Económico de Distrito Federal, 2010. Imagen derecha Google Earth 2012.

El inicio de la obra, con la construcción de sus cimientos, además de pasar por alto el uso de suelo permitido, afectó la integridad física del parque, al invadir parte de su área y talar algunos de sus árboles. Pero, si desde la acción de las instancias de gobierno locales y distritales se desconoció la importancia conferida a los espacios públicos de la ciudad en términos programáticos, por el contrario, la población vecina y visitante del parque se organizó para reivindicarlo como espacio público y patrimonio de la ciudad. Se hizo así presente el cuarto elemento de la democracia urbana, relacionado con la capacidad social y de defensa de la posibilidad de disfrutar la naturaleza pública de los espacios y bienes públicos de la ciudad.

Acudiendo a sus capitales (socioculturales, políticos, económicos y territoriales)³⁹ la población vecina del parque en ejercicio de su ciudadanía reclamó por diversos medios

determina que: "el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura es competente en materia de monumentos y zonas de monumentos artísticos". En el Artículo 33 se define que:

[...] son monumentos artísticos los bienes muebles e inmuebles que revistan valor estético relevante. Para determinar el valor estético relevante de algún bien se atenderá a cualquiera de las siguientes características: representatividad, inserción en determinada corriente estilística, grado de innovación, materiales y técnicas utilizados y otras análogas. (Cámara de Diputados del H. Congreso de la República, 1972)

³⁹ Es importante mencionar que la zona en donde se encuentra ubicado el Parque Hundido está habitada por población de ingresos medios y altos que posee redes sociales que le permiten incluir

a las autoridades tanto locales como distritales, la protección del parque como patrimonio urbano y su derecho al goce del mismo como espacio público. Con este propósito conformaron la Asociación de Vecinos del Parque Hundido A.C.⁴⁰ creada expresamente para defender los intereses del parque y la colonia, al igual que para hacer seguimiento a las acciones de las autoridades locales en relación con el uso del suelo.

Después de la publicidad del problema en distintos medios de comunicación,⁴¹ se dio su escalamiento hasta autoridades distritales, como la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT), que revisó el caso y, partiendo del reconocimiento de la ilegalidad de la obra, emitió recomendaciones como la investigación a funcionarios de gobierno y la reintegración del suelo afectado al Parque Hundido (Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, 2009). El Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard, decidió en el mes de septiembre de 2009 encargarse directamente del tema, clausuró la obra en construcción y resolvió, además, la compra del predio en cuestión como una forma de reparar los errores cometidos por las mismas autoridades.⁴²

Finalmente, tras la incidencia e insistencia de la ciudadanía, el Gobierno Central decidió la demolición de los cimientos de la obra, originalmente destinados a estacionamientos subterráneos y en ese sentido, el reintegro de esa área al parque por medio de la construcción de una rampa de acceso peatonal que fue comisionada a la AEP. No obstante, el proceder previo de las autoridades de gobierno generó detrimento del presupuesto público al ser necesaria la resolución de un problema creado en sus propias instituciones.⁴³

temas en la agenda pública. Además, es evaluada como la delegación con mayor desarrollo humano (0,917), según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). Desde el año 2000, la Delegación Benito Juárez ha sido gobernada por delegados pertenecientes al Partido de Acción Nacional (PAN), y en este caso, los vínculos de la población con un diputado panista llamado Alfredo Vinalay les permitieron insertar el tema en la agenda de autoridades distritales como la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno. Fue Vinalay quien propusiera ante la Asamblea la expropiación del predio, aunque esta propuesta no fue aceptada.

⁴⁰ Ver en la bibliografía la página web de la asociación.

⁴¹ Entre los medios que publicaron notas al respecto se encuentran el periódico Reforma (2009), que tituló en su sección "Ciudad y Metrópoli": "Critican vecinos obras en parque".

⁴² El periódico *El Universal* (2010) publicó sobre el tema, así: "Quitan edificio sobre el parque Hundido". La compra del predio se negoció aproximadamente por veintidós millones de pesos, a pagar por partes iguales entre la Delegación Benito Juárez y el Gobierno del Distrito Federal.

⁴³ El periódico *Libre en el Sur* (2011), en su edición en línea, describe lo sucedido en un artículo titulado: "Inauguran, por fin, rampa del Parque Hundido; nada sobre los responsables del despojo".

El Parque Ramón López Velarde

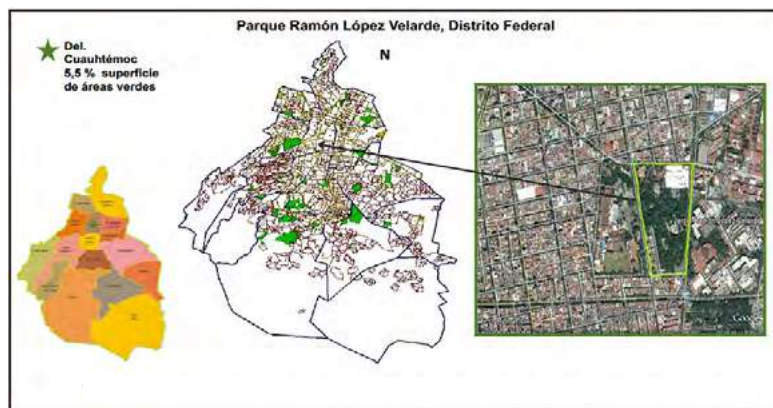
Localizado en la Colonia Roma Sur del Distrito Federal, este parque, revisado desde los criterios de la democracia urbana, visibiliza la ausencia de gestión del gobierno local y distrital en dos temas sensibles: sus condiciones materiales y la inseguridad. Además, evidencia la falta de interés por parte del Gobierno hacia las necesidades locales, factores estos que perturban el disfrute de los usuarios y su posibilidad de interacción e integración social y niegan los elementos propiciadores y constitutivos de la propia democracia urbana.

Si bien las condiciones del parque han sido denunciadas insistentemente por los vecinos, visitantes y trabajadores que transitan por el lugar y el asunto ha trascendido a los medios de comunicación, en más de dos décadas no han sido captadas idóneamente por las autoridades locales. Esto indica que los capitales (socioculturales, políticos, económicos y territoriales) poseídos por los vecinos de este parque han sido insuficientes y casi insignificantes para que el gobierno se decida a responder de modo eficaz hacia sus solicitudes.⁴⁴

La Delegación Cuauhtémoc –al igual que la Delegación Benito Juárez– no cuenta con acciones programáticas que traten el espacio público en sus tres dimensiones, sino que emprende contratos de obra pública referentes a temas estrictamente físicos y muy acotados. "No se cuenta en esta Delegación con una partida presupuestal para programas de Espacios Públicos específicamente del año 2000 hasta la actualidad [2010]" (Delegación Cuauhtémoc, 2010).

⁴⁴ La población de las colonias aledañas al parque, como la Roma Norte, Doctores y Buenos Aires, se caracteriza por tener niveles socioeconómicos medios y bajos. Sumado a ello, la Delegación Cuauhtémoc presenta un rezago educativo de 20,5% en la ciudad, el doble del rezago de la Delegación Benito Juárez (Secretaría de Educación Pública, Instituto Nacional para la Educación de los Adultos INEA, 2011). Por otra parte, los vecinos del parque Ramón L. Velarde no contaron con el apoyo de representantes políticos que, desde su distrito electoral, empujaran el tema en la agenda de gobierno local y distrital, ni mucho menos con redes de incidencia y poder político de alcance mayor. Distintas fuentes de prensa permiten dilucidar las reiteradas solicitudes de los vecinos, la ausencia de capitales efectivos en su poder y la no respuesta por parte de las autoridades. Véase, por ejemplo, en *Excélsior* (2012) un artículo titulado: "Parque Ramón López Velarde; exigen rescate desde hace 17 años"; y en *El Universal* (2009): "El parque López Velarde en total abandono: vecinos".

Plano 2. Localización del Parque Ramón López Velarde Delegación Cuauhtémoc, Distrito Federal.



Fuente: imágenes izquierda, Secretaría de Desarrollo Económico de Distrito Federal, 2010.
Imagen derecha, Google Earth 2012.

Entre 2001 y 2009, de sesenta contratos de obra pública realizados, se destaca que el 68,33% se destinó a trabajos de construcción, conservación y mantenimiento de banquetas y guarniciones dentro del perímetro de la delegación. Un 11,67% fue destinado a contratos para la conservación y mantenimiento correctivo del Parque México en la Colonia Hipódromo Condesa, y para la construcción de un camellón central y otro más en la Avenida Ámsterdam, de la misma colonia. El 10% de los contratos correspondió a la supervisión de los trabajos de conservación y mantenimiento correctivo de las banquetas y guarniciones. Mientras que únicamente el 6,68% de los contratos se dirigió a acciones en parques concretos de la delegación: el Parque España, el Parque Mascarones y el Parque Ramón López Velarde. Este último obtuvo el 1,67% del total de los contratos realizados en nueve años y consistió en la rehabilitación de 65 m² de áreas verdes para la construcción de una cisterna de 110 m³ en el año 2004.⁴⁵

De otro lado, a pesar de que el Parque Ramón L. Velarde tiene la categoría de patrimonio urbanístico y arquitectónico del Distrito Federal, al igual que el Parque Hundido, en

⁴⁵ Porcentajes calculados con base en un registro de contratos del año 2001 al 2009, proporcionado por la Dirección General de Obras Públicas y Desarrollo Urbano de la Delegación Cuauhtémoc, por medio de su Oficina de Información Pública (Delegación Cuauhtémoc, 2010).

ninguno de los dos casos la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico, publicada en el año 2000, tiene una aplicación real, lo cual perjudica lo que su mismo contenido pretende proteger.

Es posible afirmar entonces que quienes han impulsado la construcción de la democracia urbana son los ciudadanos afectados por la condición de cada uno de los parques. Desde su posición y desigualdad en lo local, se han organizado para influir y despertar la “conciencia” de la autoridad de gobierno con respecto a su responsabilidad sobre la gestión y protección de los espacios públicos y el patrimonio urbano. Así, en este caso en específico, los resultados obtenidos no sean los esperados –ni en tiempo, ni en forma–.

Evidentemente, unos ciudadanos tienen mejores resultados que otros, debido en gran parte a los capitales que poseen y a que saben cómo ponerlos en juego. Esto, paradójicamente, también niega la democracia urbana, porque no debería requerirse emplear dichos capitales para darle solución a un tema que debería ser objetivamente solventado desde el gobierno de la ciudad, de acuerdo a sus propósitos mayores, de manera que se procurara eliminar las desigualdades socioespaciales, precisamente, dada la tenencia diferencial de problemáticas y capitales poseídos y, en ese sentido, construir democracia urbana por medio de la producción de espacios públicos.⁴⁶

Conclusiones y propuestas

A escala macro, desde la dimensión político-institucional se encuentran limitaciones asociadas con:

1. Una política urbana de espacio público que ha privilegiado y focalizado sus acciones principales (programas y proyectos) en los últimos siete años, al CH de la ciudad, Perímetro A, orientada por el modelo de ciudad compacta, pero también por la atracción de capital privado a esta área, lo cual ha generado externalidades negativas relacionadas con procesos especulativos inmobiliarios y del precio del suelo.

⁴⁶ Para conocer el contenido amplio de la investigación realizada y los hallazgos obtenidos, consultar Villarraga (2014).

2. La desigual distribución espacial y social de los espacios públicos, característica opuesta al criterio de universalidad propio del derecho a la ciudad, y que a su vez condiciona la integración social, territorial y política de la ciudadanía con la ciudad como totalidad.
3. La existencia de una política gubernamental de espacio público, mas no pública, que cuenta con escasa participación ciudadana, a pesar de los derechos pactados en 2010 en la *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*.
4. Una política urbana de espacio público poco articulada y coordinada entre el Gobierno del Distrito Federal y los gobiernos delegacionales. Esto se ve reflejado en la gestión pública llevada a cabo con referencia a los parques explorados.
5. Gobiernos delegacionales que contribuyen escasamente a la política urbana de espacio público en su territorio, debido, entre otros, a gestión ineficiente, pero también a restricciones en competencias y presupuestos dirigidos a ello.

Por su parte, a escala micro, desde la dimensión sociocultural y el ejercicio de la ciudadanía, se encuentran caminos esperanzadores para construir la democracia urbana a partir del conflicto y la capacidad social de apropiación pública de los espacios públicos, por medio de la acción organizada de los ciudadanos en su defensa y en la búsqueda de incidir sobre la política urbana:

1. El Parque Luis Gonzaga Urbina y el Parque Ramón López Velarde lo evidencian, sin embargo, también presentan panoramas bien diferenciados en cuanto a la capacidad social de apropiación pública de los espacios y acción organizada se refiere. Esto se deriva del diferencial de capitales poseídos y movilizados por los ciudadanos involucrados en ambos ámbitos.
2. Lo anterior cruza e influye, la dimensión física de cada uno de estos espacios públicos y sus respectivas condiciones actuales. En el Parque Hundido se logró corregir la acción pública, en tanto que, en el Parque Ramón L. Velarde, la respuesta del gobierno ha sido prácticamente nula.

La Tabla 1 presenta de manera sintética los avances, límites/contradicciones y desafíos/propuestas identificados en relación a la construcción de democracia urbana vía la producción de espacio público en el Distrito Federal (2007-2014), de acuerdo a los seis componentes que guiaron el análisis. Incorpo también otros elementos que, a pesar de no ser objetivo específico de este artículo, tienen mucho que ver con la política de espacio público y el logro de la democracia urbana.

Tabla 1. Condición de la política de espacio público en el Distrito Federal de 2007-2014 y desafío a futuro

Elementos constitutivos	Avances	Límites / contradicciones	Desafíos / propuestas de acción
1. Producción de espacio público y bienes públicos idóneos.	- Modelo de ciudad compacta. - Rehabilitación del Centro Histórico del D.F. (Perímetro A) principalmente de hitos urbanos emblemáticos.	- Acciones focalizadas en centralidades con predominio en el Centro Histórico del D.F. - Externalidades negativas: especulación inmobiliaria.	- Crear nuevas centralidades. Una ciudad policéntrica y compacta a la vez. - Privilegiar los intereses públicos sobre los intereses privados.
2. Distribución socioespacial de los bienes públicos y servicios urbanos bajo criterio de universalidad y equidad.	- Inclusión de estrategia de movilidad no motorizada y desarrollo orientado al transporte. - Nuevo Reglamento de Tránsito del D.F. que dé prioridad a peatones y a ciclistas en la jerarquía de uso de espacio vial. - Inclusión de estrategia de infraestructura ciclista.	- Trato diferencial del espacio urbano y del espacio público. - Acciones que no solventan asimetrías y desequilibrios urbanos. - Zonas periféricas fuera de intervenciones relevantes. - Parques de bolsillo no representan cambio significativo de la oferta existente de espacios públicos en la ciudad.	- Crear inclusión socioespacial. - Eliminar polaridades en la ciudad (entre colonias y delegaciones). - Asignar presupuestos adecuados a las necesidades de espacio público. - Asignar mayores competencias en materia de espacio público a las delegaciones.
3. Integración social, territorial y política de los ciudadanos en su ciudad.	- Construcción de Línea 12 del Metro que conecta la zona sureste de la ciudad. - Gimnasios públicos locales con apoyo de iniciativa privada.	- Errónea ejecución de la obra (que incluye actos de corrupción) en Línea 12 del Metro perjudica el servicio efectivo del transporte público. Mitad de la línea estuvo fuera de operación por un año y ocho meses. - Integración conflictiva en lo macro y lo micro.	- Corregir asimetrías y crear equilibrios urbanos. - Integrar a la ciudadanía, no segregar, ni crear fronteras. - Crear procesos efectivos de rendición de cuentas Gobierno-ciudadanía.
4. Inclusión de procesos de participación ciudadana y gobernanza en la planeación de políticas urbanas.	Ley de participación ciudadana del Distrito Federal (2004).	Inexistencia de procesos de planeación participativa en la toma de decisiones de políticas urbanas. Por el contrario, se evitan y son reemplazadas por procesos informativos de lo que ya está decidido.	- Apertura e inclusión real de la participación ciudadana y gobernanza en la planeación y definición de políticas urbanas. - Modificar Ley de participación ciudadana del Distrito Federal (2004).
5. Capacidad y posibilidad de apropiación pública de los espacios y bienes públicos de la ciudad.	- Mayor conciencia y búsqueda ciudadana de incidencia en asuntos urbanos. - Presencia intensiva de población en espacios públicos.	- Estado físico de los espacios públicos. - Escasez de espacios públicos en la ciudad, sobre todo, en delegaciones periféricas.	- Promover la tutela concertada del espacio público. - Crear medidas para disminuir la contaminación. - Diseñar políticas públicas concretas para atraer la población al espacio público. - Ampliar los espacios públicos multituos.
6. Proscripción de gobernar para intereses privados en la ciudad.	Inciertos, dadas las contradicciones existentes.	- Los proyectos de espacio público aprovechados por capitales privados. - Efectos especulativos respecto del precio en el valor del suelo. - Las entidades rectoras de los proyectos de espacio público en el D.F. son la SEDUVI y la AEP, sin embargo, los proyectos de asociación pública privada (APP) que afectan el espacio público está en manos de organismos descentralizados que no pasan por el control de las primeras. - La tarea de la Contraloría General del Distrito Federal en ese sentido es invisible, así como la de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.	- Crear la Defensoría del Espacio Público en la Ciudad. - Crear esquemas de transparencia, eficiencia y rendición de cuentas a la ciudadanía. - Impulsar el deber exclusivo del Gobierno de privilegiar y defender el valor de lo público en sus decisiones y acciones, por oposición a responder/ceder a intereses privados o de ciertos grupos de poder/presión. - Crear dispositivos de gestión y política y administrativa para afrontar y evitar especulaciones inmobiliarias. Más allá de tarea de control de la Contraloría del D.F.

Bibliografía

- Álvarez, L. (2006). Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la ciudad de México. En L. Álvarez, C. San-Juan y C.S. Mejorada, *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la ciudad de México*, (pp. 43-71). México: UNAM, UAM, UACM, INAH, Plaza y Valdés.
- Araujo, O. R. (2000). Gobierno, reformas políticas y democratización del Distrito Federal 1940-2000. En G. Garza, *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, (pp. 653-657). México: Colegio de México CEDUA, Gobierno del Distrito Federal.
- Aristóteles. (1993). *Política*. C. G. Gual y A. P. Jiménez (trads.). Barcelona: Altaya S.A.
- Asociación de Vecinos del Parque Hundido. (s.f.). ¿Quiénes somos? Página web. http://www.parquehundido.org/?page_id=178
- Autoridad del Espacio Público, Gobierno del Distrito Federal. (2012). *Espacio Público Ciudad de México 2009-2012*. México, Distrito Federal: Talleres EDAMSA Impresiones.
- _____. (2015). *Respuesta a Folio No. 0327200077315*. México, Distrito Federal: Dirección Ejecutiva de Administración, Oficina de Información Pública.
- Batalla, G.B. (1997). Nuestro patrimonio cultural: un laberinto de significados. En E.F. (coord.), *El patrimonio nacional de México I* (pp. 28-56). México: FCE, CONACULTA.
- Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- _____. (2004). *Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad*. Fundación Alternativas. Recuperado de: http://web.madridtel.es/personales/diegocruz/funda/51_2004.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la República. (1972). *Ley federal sobre monumentos y zonas arqueológicas, artísticos e históricos*. México: Cámara de Diputados del Congreso de la República.
- Canclini, N.G. (1997). El patrimonio cultural de México y la construcción imaginaria de lo nacional. En E.F. (coord.), *El Patrimonio nacional de México I*, (pp. 57-86). México: FCE, CONACULTA.
- CNN México (2015, julio). "'Hoy no te apruebo': Capitalinos rechazan medida y gestión de Mancera". CNN México. Recuperada de: <http://goo.gl/rO3I07>
- Coalición Internacional para el Hábitat. (2010). *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*. Recuperado de: <http://hic-al.org/comite.cfm>
- Delegación Cuauhtémoc. (2010). *Respuesta a Folio No. 0405000070410*. México, Distrito Federal: Dirección General de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, Oficina de Información Pública.
- Foro Social Mundial. (2005). *Carta mundial por el derecho a la ciudad*. Barcelona, España. Recuperado de: http://www.lapetus.uchile.cl/lapetus/archivos/1239291239Carta_mundial_derecho_ciudad.pdf
- Gobierno del Distrito Federal. (2000). *Ley de salvaguarda del patrimonio urbanístico arquitectónico del Distrito Federal*. México: Gaceta Oficial del Distrito Federal 13 abril de 2000.

- _____. (2007-a). *Primer informe de Gobierno 2006-2007*. México, Distrito Federal: Gobierno del Distrito Federal.
- _____. (2007-b). *Programa general de desarrollo del Distrito Federal 2007-2012*. México: Gobierno del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal.
- _____. (2008). *Segundo informe 2007-2008*. México, Distrito Federal: Gobierno del Distrito Federal.
- _____. (2010). *Gobierno del Distrito Federal*. México: Gobierno del Distrito Federal. Recuperado de: [Rhttp://www.comsoc.df.gob.mx/jefedegobierno/discursotomaposesion.html](http://www.comsoc.df.gob.mx/jefedegobierno/discursotomaposesion.html)
- _____. (2013). *Programa general de desarrollo del Distrito Federal 2013-2018*. México: Gobierno del Distrito Federal, Gaceta oficial del Distrito Federal.
- _____. y Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (2005). *Decreto que contiene el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación del Distrito Federal en Benito Juárez*. México, Distrito Federal: Gaceta Oficial del Distrito Federal 6 de mayo, 53-Bis.
- Gobierno Federal de México. (1980). *Decreto de zona de monumentos históricos 1980*. México, Distrito Federal: Diario Oficial de la Federación.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del Neoliberalismo*. Madrid, España: Akal.
- _____. (2008). *El derecho a la ciudad*. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, de la Universidad de Buenos Aires. Recuperado de: http://www.fadu.uba.ar/mail/difusion_extension/090522_bol.pdf
- Instituto Electoral del Distrito Federal. (2012). *Instituto Electoral del Distrito Federal*. Recuperado de: <http://secure.iedf.org.mx/resultados2012/inicio.php>
- _____. (2010). *Instituto Electoral del Distrito Federal*. Recuperado de: <http://www.iedf.org.mx/secciones/elecciones/estadisticas/2006>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Inegi. (2010). *Censo de población y vivienda 2010*. México, Distrito Federal: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Inegi.
- Lefebvre, H. (1976). *Espacio y política. El derecho a la ciudad II*. Barcelona, España: RIGSA.
- Makowski, S. (2003). Alteridad, exclusión y ciudadanía. Notas para la reescritura del espacio público. En P.R. Kuri (coord.), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía* (pp. 89-103). México: FLACSO, Miguel Ángel Porrúa.
- Mattos, C.A. (2007). Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. *Nueva Sociedad*, 122, 82-96.
- Meyer, L. (2000). Gobierno y evolución política 1824-1940. En G. Garza, *La ciudad de México en el fin del segundo milenio* (pp. 647-652). México: Colegio de México CEDUA, Gobierno del Distrito Federal.
- Partido de la Revolución Democrática. (2009). *Partido de la Revolución Democrática*. Recuperado de: <http://www.prd.org.mx/portal/documentos/principios.pdf>
- _____. (2010). *Partido de la Revolución Democrática*. Recuperado de: <http://www.prd.org.mx/portal/documentos/programa.pdf>

- Periódico Libre en el Sur*. (2011). *Periódico Libre en el Sur*. Recuperado de: <http://www.libreenelsur.mx/content/inauguran-por-fin-rampa-parque-hundido-nada-sobre-funcionarios-responsables-despojo>
- Periódico Excelsior*. (2012). Parque Ramón López Velarde; exigen rescate desde hace 17 años. Recuperado de: <http://www.excelsior.com.mx/2012/07/26/comunidad/850086>
- Periódico El Economista*. (2011). El Centro Histórico del DF Revive. Recuperado de: <http://eleconomista.com.mx/entretenimiento/2011/06/21/centro-historico-df-revive>
- Periódico El Universal*. (2010). Quitar edificio sobre el Parque Hundido. Recuperado de: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/103531.html>
- _____. (2009) El parque López Velarde en total abandono: vecinos. Recuperado el 10 de abril de 2010 <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/96667.html>
- _____. (s.f.). Numeralia sismo de 1985. [Infografía en línea]. Recuperado de: <http://goo.gl/blJHHM>
- Periódico Reforma*. (2009, abril 7). Critican vecinos obras en parque. Sección Ciudad y Metrópoli.
- Pérez, P. (2006). Ciudad democrática. Una mirada desde la gestión urbana. En L. Álvarez y C. San-Juan. (coords.), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la ciudad de México*, (pp. 187-207). México: UNAM, UAM, UACM, INAH, Plaza y Valdés.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2014). *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México*. Recuperado de: <http://goo.gl/fuHeFG>
- Radio Fórmula*. (2012). Mensaje de Miguel Mancera al rendir protesta como Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Recuperado de: <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=288778>
- Rabotnikof, N. (2005). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. México: UNAM.
- Rodríguez, A. (1983). *Por una ciudad democrática*. Santiago de Chile: Ediciones Sur, Colección de estudios sociales.
- _____. (2001). Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas. *CEPAL, Medio Ambiente y Desarrollo*, 34, 1-47.
- Sachs-Jeantet, C. (1997). *Democracia y ciudadanía en la ciudad del siglo XXI*.
- Secretaría de educación pública. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos INEA. (2011). Población de 15 años y más en rezago educativo del Censo de Población y Vivienda 2010 por Municipio Distrito Federal. Recuperado de: http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/rez_censo_edos/rez_mun_df.pdf
- Secretaría de Finanzas del Distrito Federal. (s.f.). Cuenta pública del D.F. de 2007 a 2014. Recuperado de: <http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/>
- Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal. (2009). *Inventario de áreas verdes del Distrito Federal*. Recuperado de: http://www.sma.df.gob.mx/avu/index.php?op=contexto_5a
- Tagle, S.G. (2000). Elecciones de Jefe de Gobierno 1997 y 2000. En G. Garza, *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, (pp. 658-666). México: Colegio de México CEDUA, Gobierno del Distrito.

- Villarraga, P.C. (2014). *Democracia urbana en la producción de espacio público en el Distrito Federal (2007-2012). Exploración de dos parques urbanos: Parque Luis G. Urbina y Parque Ramón López Velarde*. Dirección General de Bibliotecas de la UNAM. Recuperado de: <http://goo.gl/scDYrb>
- Ziccardi, A. (2006). Ciudades, asociaciones y decisiones públicas. En L. Álvarez y C. San-Juan (coords.), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la ciudad de México*, (pp. 91-108). México: UNAM, UAM, UACM, INAH, Plaza y Valdés.

PARTE 2

La norma urbana: territorio y conflicto en la habitación de la ciudad.

(Territorio y conflicto
en las ciudades)

Capítulo 6

Los macroproyectos de interés social nacional: ¿solución al déficit de vivienda social? Caso: Ciudad Verde en Soacha - Bogotá

Juan Carlos Castellanos¹

Brigitte Parra²

Resumen

Frente al déficit cuantitativo de vivienda para población de menos ingresos, las políticas gubernamentales en Colombia se han concentrado en facilitar las condiciones para la producción por los desarrolladores inmobiliarios; los Macroproyectos de Vivienda de Interés Social Nacional (MISN), mediante el cual se habilita masivamente suelo para Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP), agudizan el modelo mediante el cual el Gobierno abandona la figura del Estado benefactor, para convertirse meramente en regulador del mercado, promoviendo condiciones de producción en cabeza de unos pocos productores inmobiliarios, que incrementan el déficit cuantitativo, minimizando el área y condiciones de habitabilidad de los proyectos inmobiliarios. Mediante los MISN se producen viviendas masivamente, pero dado que por precios del suelo, estos se desarrollan principalmente en zonas rurales o lejos de los centros productivos no favorecen el desarrollo económico de sus pobladores, como el caso de Ciudad Verde en Soacha que se anunció inicialmente como solución para treinta mil hogares

¹ Estudiante Maestría en Urbanismo Universidad Nacional de Colombia. Asociación de Profesionales para el Desarrollo Urbano y Regional. Bogotá, Colombia. proadecuar@gmail.com

² Estudiante Maestría en Urbanismo Universidad Nacional de Colombia. Asociación de Profesionales para el Desarrollo Urbano y Regional. Bogotá-Colombia. proadecuar@gmail.com

(114.000 habitantes) y que a 2015 se proyecta para 49.000 viviendas (186.200 habitantes),³ en una ciudadela con escasos servicios y bienes de la ciudad.

Abstract

The government of Colombia facilitates the conditions for the housing production by some real estate developers, due to the quantitative deficit of housing. The state becomes a market regulator. High housing prices determine the location of projects in areas away from urban centers. This hinders the economic development of the settlers as demonstrated by the case of Ciudad Verde in Soacha in Cundinamarca.

Introducción

El derecho a un nivel de vida adecuado, que incluye a la vivienda, consagrado en 1966 por el Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, fue suscrito por varios países, dentro de estos Colombia. A mediados de la década de los ochenta se conformó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), para monitorear el cumplimiento del pacto por los países adherentes, la cual fijó a través de la Observación general No. 4 en 1991, siete variables que no solo incluyen las características de la unidad habitacional (seguridad en la tenencia, asequibilidad, disponibilidad de servicios, lugar, adecuación cultural, habitabilidad y gastos soportables), para considerar adecuada una vivienda.

En 1996, la conferencia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) Hábitat II sobre Asentamientos Humanos en Estambul, considera que:

Una vivienda adecuada significa algo más que tener un techo bajo el que guarecerse. Significa también [...] una infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados

³ El número de viviendas inicialmente proyectado fue de 30.000, se probaron 36.000 y en el 2015 son 49.000 unidades. De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la información del Censo de 2005 arrojó que el promedio de personas por hogar en Soacha es de 3,8 personas. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/censo2005/PER-FIL_PDF_CG2005/25754T7T000.PDF

de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable.

Es decir que el derecho a la vivienda adecuada no se concreta solo la satisfacción de una unidad habitacional sino que esta debe permitir el acceso a servicios y bienes de la ciudad.

El déficit habitacional no es solamente la falta de vivienda, es un problema cuya solución implica considerar no solo las carencias en términos de unidades sino las características físicas y condiciones de habitabilidad de las mismas, así como la posibilidad de estas para brindar satisfacción a las necesidades de sus habitantes, por ello es necesario indagar sobre cómo suplir el déficit cualitativo y no solo cuantitativo de vivienda.

Healey (2003) sustenta que la planeación urbanística es un proceso creativo de consenso, mediante el cual se da colaboración para la planificación a través de las actividades urbanas y se involucra la participación ciudadana en el desarrollo de la ciudad. Healey enfatiza en la dimensión política del planeamiento y reclama que los urbanistas deben facilitar el debate sobre alternativas de planeación.

Identificar cómo satisfacer el derecho a la vivienda adecuada se convierte en una tarea fundamental de los urbanistas, por ello en este texto se pretende realizar una breve evaluación de la política de macroproyectos, como estrategia de generación de vivienda para familias de escasos ingresos, en comparación con la normativa vigente sobre la gestión social de la vivienda. Este trabajo hace parte de la tesis para la maestría en urbanismo en la Universidad nacional de Colombia que está elaborando el primer autor, bajo la dirección del doctor Carlos Torres.

Lo que se pretende con este trabajo es analizar el modo de intervención del Estado colombiano a través de procesos de producción empresarial de vivienda social. Los hallazgos de investigación pretenden realizar un aporte teórico y conceptual al debate académico de la problemática de la vivienda para los sectores de menores ingresos, en la perspectiva de ajustar la política pública de vivienda social en Colombia.

Gobiernos de diferentes países en América Latina han desarrollado diversos programas para suplir los déficits de vivienda, inicialmente a través de la construcción y financiación directamente realizada por las entidades estatales y posteriormente por entidades privadas, a raíz de las reformas neoliberales impulsadas en los años ochenta por instituciones bajo la órbita de Washington como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el

Banco Interamericano de Desarrollo (denominado en 1989 Consenso de Washington por el economista John Williamson). Williamson señala que el Consenso incluía diez fórmulas como la reducción del Estado y la expansión de las fuerzas del mercado que implicaba la redirección del gasto público en subsidios, la privatización de las empresas estatales y la desregulación del mercado entre estos el financiero (Puello-Socarrás, 2015, pp. 22-28). Este modelo, cuyo máximo ejemplo es el de Chile, ha sido efectivo para reducir el déficit cuantitativo, pero ha incrementado el déficit cualitativo (Rodríguez, 2005).

De acuerdo con Saldarriaga (1996), en Colombia la gestión de la vivienda entre 1943 y 1965 se desarrolló a través de las entidades estatales, y luego de un periodo de transición, entre 1965 y 1972, entra en vigencia un nuevo modelo sustentado en la Unidad de Poder Adquisitivo Constante, que impulsa la producción privada; modelo que se fortalece con la Ley 9 de 1989 y la promulgación de la nueva *Constitución Política en Colombia*. El nuevo marco jurídico permite la creación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, que intensifica el apoyo a la gestión de la vivienda por el modelo tradicional del mercado de capitales, pero también abre la posibilidad a la gestión de la vivienda social por autogestión colectiva, mediante la figura de las Organizaciones Populares de Vivienda, reconocidas por la Ley 9 de 1989.

A partir del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, la definición de la vivienda social está mediada por el precio de las viviendas, es decir por su valor de cambio y no por su valor de uso (Harvey, 2014). Las políticas, programas y proyectos del gobierno nacional y de las ciudades, se concentraron en la producción de vivienda provista a través del mercado en beneficio de los desarrolladores inmobiliarios y en perjuicio de la producción social de la vivienda; las condiciones del mercado desencadenaron en que las unidades se fueron minimizando en área y condiciones de habitabilidad, incrementando el déficit cuantitativo de vivienda, que se estimó, de acuerdo con proyecciones realizadas por el DANE, que en 2009 correspondía al 13% de los hogares colombianos (1'200.000 hogares).

Tanto el mercado formal como informal de suelo y vivienda para familias de menos ingresos, mediados por el ánimo de lucro y acogiéndose a las normas de vivienda, ofrecen unidades pequeñas y con escasos bienes y servicios urbanos, pues estas soluciones se ubican en la periferia para minimizar costos del suelo. La generación de vivienda para sectores de menos recursos en la política del gobierno nacional bajo la dirección de Juan Manuel Santos se concentra en resolver de manera prioritaria la escasez de suelo, para lo cual se habilita el suelo, en su mayoría suburbano o rural para vivienda de interés social.

Para 2015 el país contaba con diez MISN en ejecución, con un área potencial de 1852 ha, y veintitrés macroproyectos en proceso, con un área potencial bruta de 5843 ha, que permitirían la construcción de aproximadamente 318.600 viviendas, para la gente “pobre”, pero no producida con la participación de esta, de manera que se desconocieron prácticas consolidadas de autoconstrucción y se incrementó la inequidad, pues estos macroproyectos en los cuales se concentra la población de menores ingresos se convierten en trampas de pobreza al estar ubicados generalmente en la periferia, sin acceso a los servicios y bienes de la ciudad.

El programa de las cien mil viviendas gratis y el Plan Nacional de Desarrollo de Santos apuntan principalmente a recuperar el protagonismo de la industria de la construcción como motor del desarrollo económico, pero la prioridad no parece ser la satisfacción efectiva del derecho a la vivienda adecuada. Para desarrollar este análisis de la política pública de vivienda, se realiza un estudio de caso del mayor MSN, “Ciudad Verde” en Soacha (con una producción cercana a las cincuenta mil unidades de vivienda), que es el modelo empleado por el gobierno nacional en la producción de VIS, que facilita la adecuación masiva de suelo para vivienda social pero no generan viviendas completamente adecuadas a las necesidades de sus habitantes.

Este trabajo parte de un abordaje conceptual y teórico de aspectos de la política pública para la producción de vivienda social, y se sirve de la discusión sobre los déficits habitacionales, además del concepto de “vivienda adecuada” y cómo ha sido asumida entre la última década del siglo xx, hasta el año 2015. Se recurre al trabajo de campo, mediante la compilación de archivos documentales y registro de fotografías, así como la realización de entrevistas a directivos de inmobiliarias productoras de VIS, autoridades locales, distritales y nacionales, relacionadas con la gestión de vivienda social, y encuestas semiestructuradas a los habitantes de los proyectos en mención. El trabajo de campo busca la recopilación de la historia, el análisis del contexto social y geográfico, logros y dificultades de los dos proyectos. Se aborda el tema desde las vivencias de sus protagonistas, por ello se apela a los testimonios de algunos de ellos: habitantes, directivos, técnicos y políticos. Todos responden la misma pauta de preguntas; se espera como resultado que sus respuestas aporten una mirada diferente. Todo ello se analiza a la luz de las variables e indicadores de la vivienda adecuada, para reflexionar sobre la eficacia, eficiencia, legitimidad y sostenibilidad de la política pública en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pacto DESC).

Para el desarrollo de esta investigación, se realizó un ejercicio cualitativo y cuantitativo, mediante salidas de campo, en las cuales se realizó una observación directa de los proyectos

urbanísticos, en la recolección de información primaria en el trabajo de campo en Ciudad Verde, realizado conjuntamente en el marco de la asignatura Vivienda Social en Colombia de la Facultad de Artes de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, en el segundo semestre del año 2014. La información recopilada por los estudiantes del curso, dirigido por el doctor Carlos Torres, partía de ocho categorías definidas en el concepto de vivienda adecuada, del que se desprende una serie de variables que buscan indagar y representar las características espacio-sociedad al interior y exterior de las viviendas en la ciudadela. Es importante señalar que la información recogida no representa directamente los resultados de la investigación, ya que su procesamiento solamente dará un dictamen de las condiciones residenciales, sobre el cual deberá hacerse un posterior análisis de los datos para poder dar cuenta de las características de hábitat.

Tabla 1. Ficha de las entrevistas realizadas

Fecha de realización de campo:	Octubre del 2014
Grupo objetivo:	Hogares de las viviendas del MISN Ciudad Verde, Soacha
Diseño muestral:	Muestreo aleatorio simple
Tamaño de la muestra:	95 Encuestas
Técnica de recolección:	Encuesta presencial
Cobertura geográfica:	Soacha
Margen de error y confiabilidad:	Se observa un error estándar relativo de estimación del 5,01% para proporciones con fenómeno de ocurrencia superior al 50% y con un nivel de confianza del 95%
Fecha de entrega del informe:	Diciembre de 2014

Fuente: elaboración propia.

Adicionalmente, se realizaron entrevistas a los promotores del proyecto, como la gerencia de Amarilo, entidad inmobiliaria gestora del proyecto y al arquitecto Camilo Santamaría, urbanista del proyecto. También se hicieron encuestas semiestructuradas a los actores públicos relacionados directamente con la formulación y desarrollo de los proyectos urbanísticos, como las autoridades locales del municipio de Soacha, en particular al honorable concejal de Soacha Martín Peñuela; a la señora Fabiola Murcia, presidenta del Consejo Territorial de Planeación de Soacha, y al arquitecto Jaime Torres, asesor del Concejo Municipal de Soacha par la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial.

Como fuentes secundarias, se consultaron las normas relacionadas con los MISN y la formulación del proyecto, el ordenamiento territorial de Soacha y Bogotá y los planes de desarrollo municipal, en particular el Decreto 4260 de 2007 por el cual se reglamentan los artículos 79 y 82 de la Ley 1151 de 2007, relacionado con los MISN, así como la Resolución No. 1577 del 10 de septiembre de 2008 “Por medio de la cual se anuncia, por motivos de utilidad pública e interés social, el Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudad Verde del municipio de Soacha departamento de Cundinamarca y normas que lo modificaron”. También se revisaron documentos institucionales de los gestores urbanísticos. Otras fuentes de información fueron los documentos y presentaciones sobre Ciudad Verde en eventos académicos.

La información consultada es de carácter documental sobre estadísticas del déficit de vivienda del DANE, el Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano Regional (Cenac) y de la Alcaldía Mayor de Bogotá, así como las estadísticas históricas de Bogotá, la normativa internacional, nacional y local, información de prensa y otras publicaciones impresas o virtuales de los constructores; además, sobre aspectos urbanísticos y arquitectónicos de los proyectos; la cartografía oficial disponible, entre otros en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), y los archivos de Planeación Municipal. Para la contextualización del problema de déficit de vivienda en Bogotá, se revisan los teóricos de modos de producción de vivienda para hogares de menos recursos y el derecho a la ciudad como Turner, Lefevre, Abramo, Hardoy, Pradilla y Ortiz Flores.

La vivienda de interés social en Colombia

En Colombia la gestión estatal de la vivienda para familias de menores recursos ha pasado por varios periodos. Saldarriaga (1996) plantea cinco periodos: el primero que denomina la “fase higienista”, comprendido entre 1918 (con la Ley 46 de ese año) y 1942; el segundo entre 1943 y 1965, caracterizado según el autor por la canalización de la vivienda social fundamentalmente a través de las entidades estatales; el tercero que denomina “de transición”, lo establece entre 1965 y 1972, con la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC); el cuarto periodo va hasta 1991 con la promulgación de la nueva Constitución Política, que da origen a la quinta etapa, con un nuevo marco institucional y la creación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.

En 1939 se crea el Instituto de Crédito Territorial (ICT), entidad a través de la cual el Gobierno Nacional construía viviendas directamente o mediante contrato con

urbanizadores privados, las cuales eran entregadas con subsidio al precio y las tasas de interés de los créditos. El ICT se financiaba fundamentalmente con el presupuesto nacional, el sistema financiero, la recuperación de cartera y con créditos externos.

El presidente Misael Pastrana Borrero, por impulso de las teorías de Currie (1969), promulgó el Decreto 667 de 1972, como parte del Plan Nacional de Desarrollo “Las cuatro Estrategias”, mediante el cual se promovía a la construcción como motor principal de la economía nacional, impulsando el ahorro privado mediante la garantía a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV) del mantenimiento del poder adquisitivo del dinero destinado a los créditos para la adquisición de vivienda; el UPAC era una unidad de medida a la cual se le aplicaba la corrección monetaria para evitar su depreciación por la inflación.

Bajo el esquema de la construcción como motor del desarrollo económico (vivienda como mercancía) y no como promotora del desarrollo social equitativo (vivienda como derecho), se ha contribuido al fortalecimiento del sector de los constructores y de las entidades financieras, esto ha promovido la disminución de las condiciones de área y habitabilidad de la vivienda para sectores de bajos recursos, además de reducir los dotacionales a su mínima expresión.

A partir de 1991, con la expedición de la nueva Constitución Política y la Ley 3ª de 1991, se reorienta la política estatal, de acuerdo con las tendencias internacionales, hacia un esquema de subsidios basado en mecanismos de mercado. Se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, mediante el cual el Estado abandona el papel de constructor de vivienda e intermediario financiero con la liquidación del ICT y su sustitución por el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Inurbe), como administrador del subsidio familiar de vivienda; el acceso a la vivienda se sustenta en el triángulo subsidio, ahorro familiar y crédito que depende de la capacidad de endeudamiento de las familias. La función del Estado se concentra en la provisión de los subsidios a la oferta, que termina, por efectos del mercado, siendo una financiación directa a los promotores inmobiliarios; se delega la responsabilidad de provisión de vivienda al mercado.

La nueva política busca incrementar la demanda de vivienda de interés social, asegurando su acceso con subsidios complementados con crédito y con ahorro familiar, sin embargo este esquema solo permite satisfacer la necesidad a quienes son objeto de crédito, es decir hogares vinculados a la economía formal con ingresos mensuales, lo que deja por fuera del sistema al resto de la población, la cual, dada sus limitaciones en la capacidad de endeudamiento por su bajo nivel de ingresos, debe recurrir al mercado informal o al

sistema solidario mediante Organizaciones Populares de Vivienda (OPV), las cuales son reconocidas en la Ley 9 de 1989 e incorporadas en el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social. A través de las OPV es posible reducir los costos de construcción, aprovechando economías de escala y organizando la demanda.

Con las OPV se impulsa el acceso a la vivienda social a través de la autogestión colectiva, la Ley 9 de 1989, en su Artículo 62, las define como entidades sin ánimo de lucro de economía solidaria, que desarrollan programas de vivienda para sus afiliados por sistemas de autogestión o participación comunitaria, en terrenos aptos para el desarrollo urbano y de conformidad con las normas técnicas, urbanísticas y arquitectónicas. Desafortunadamente esta figura no cuenta actualmente con el apoyo institucional, y la gestión de estas cada vez más ha sido complejizada haciéndola inviable, pues para acceder a subsidios deben escriturar los inmuebles, lo cual implica tenencia del suelo y recursos para la construcción y gestión.

La oferta de vivienda está segregada, las medianas y grandes firmas constructoras desarrollan proyectos para hogares vinculados a la economía formal con acceso a financiación, mientras los pequeños constructores (ONG y OPV, entre otros) atienden los hogares vinculados a la economía informal. Sin embargo, el difícil acceso a fuentes de financiamiento obstruye el óptimo desarrollo de proyectos.

En 2006, el Gobierno Nacional introduce la figura de “Ahorro Programado con Evaluación Crediticia Previa”, con el cual busca vincular a las familias de menores ingresos a la banca formal, de manera que si los integrantes del hogar cumplen con un programa de ahorro, de acuerdo con los ingresos durante un tiempo determinado, el banco garantiza el préstamo inmobiliario sin restricción por el nivel de ingresos del hogar y su vinculación laboral (formal o informal). Con el acceso al crédito se facilita el cierre financiero que complementa el subsidio, pues a pesar de que el sistema de subsidios era diferenciado de acuerdo con los ingresos, era insuficiente para las familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos.

Como medida adicional, los gobiernos territoriales comienzan a otorgar subsidios complementarios para la población más vulnerable, principalmente a víctimas del conflicto armado o de catástrofes naturales, con lo cual se pretende cubrir el 100% del precio de las viviendas, sin embargo, el mercado inmobiliario presiona el alza de los precios del suelo, con lo cual el valor de las unidades inmobiliarias se incrementa presionando el incremento del monto del subsidio.

La legislación en Colombia troca el concepto de vivienda social por el de VIS y VIP; la definición de estas se encuentra en el Decreto 2190 de 2009:

Vivienda de Interés Social (VIS). Es aquella que reúne los elementos que aseguran su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción cuyo valor máximo es de ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (135 smml). Vivienda de Interés Social Prioritaria (VIP). Es aquella vivienda de interés social cuyo valor máximo es de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes. (Decreto 2190 de 2009, artículo 2)

La definición de la vivienda social está mediada por el precio de las mismas; es decir, por su valor de cambio y no por su valor de uso (Harvey, 2014), dado que las políticas, los programas y proyectos del Gobierno Nacional y de las ciudades, a partir del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se concentraron en la producción para población de menos ingresos, provista por el Estado, o a través de este organismo, por desarrolladores inmobiliarios. Las condiciones del mercado, cuasi de monopolio, desencadenaron que las unidades se fueron minimizando en áreas y condiciones de habitabilidad, incrementando el déficit cuantitativo de vivienda, que de acuerdo con proyecciones realizadas por el DANE, se estimó que en 2009 correspondía al 13% de los hogares colombianos (1'200.000 hogares).

Para 2015 se mantiene el modelo de los setenta, la responsabilidad de la provisión de la vivienda para sectores de menos ingresos se ha delegado al sector privado (movido principalmente por el ánimo de lucro y la expectativa de mayor y mejor utilidad), y el aparato de Estado se limita a producir el marco normativo y proveer subsidios. Este esquema disminuye el déficit de unidades pero incrementa el déficit cuantitativo de vivienda, producto del aumento de la brecha entre la oferta y la demanda formal. Así lo revelan las estadísticas del DANE (Cuadro 1).

A estas cifras del DANE es necesario sumar el déficit producto de los efectos de las más recientes olas invernales en el país, a pesar de que con el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 se incrementa de manera importante la producción de unidades habitacionales, pues se incorpora a la gestión de la vivienda la generación de suelo, política que se impulsa mediante habilitación masiva de este para el desarrollo de MISN en suelo rural que se declara urbano. Los planes nacionales de desarrollo 2010-2014 y 2014-2018 dan continuidad a los MISN. Con esta estrategia se disminuye el déficit cuantitativo, pero la calidad de estas viviendas en cuanto a la satisfacción del derecho a la ciudad queda en entredicho, además de dejar por fuera del mercado formal a las familias de menores ingresos

Cuadro 1. Déficit de vivienda

	Censo 1993		Censo 2005	
	Número	%	Número	%
Hogares	7'159.825	100,00	10'570.899	100,00
Sin déficit	3'318.525	46,35	6'742.844	63,79
Con déficit	3'841.300	53,65	3'828.055	36,21
Déficit cuantitativo	1'217.056	17,00	1'307.757	12,37
Déficit cualitativo	2'624.244	6,65	2'520.298	23,84

Fuente: DANE, Censos Nacionales 1993 y 2005.

La política nacional de generación de vivienda para sectores de menos recursos a partir de 2006, con la estrategia de Ciudades Amables, se sustenta en tres programas integrales: mejoramiento integral de barrios, renovación y redensificación urbana y macroproyectos urbanos. Mediante este último se habilita de manera masiva suelo para VIS. A 2015 el país cuenta con diez MISN en ejecución, con un área potencial de 1852 ha y veintitrés macroproyectos en proceso, con un área potencial bruta de 5843 ha, que permitirían la construcción de aproximadamente 318.600 viviendas, siendo el mayor MISN el de Ciudad Verde, ubicado en Soacha, en límites con Bogotá, con 49.000 viviendas que corresponden a más del 15% de unidades de todo el país.

El Gobierno Nacional reconoce que:

Entre los factores que limitan la oferta de vivienda nueva se destacan: (1) escasez de suelo urbanizable; (2) rigidez de algunas normas urbanísticas locales; (3) dificultades legales, técnicas y operativas para desarrollar nuevas zonas de expansión; y (4) dificultad de los constructores para obtener financiación.” (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010)

Y este es el sustento para la formulación de los macroproyectos, para habilitar suelo en nuevas zonas de expansión, formular normas por encima del ordenamiento territorial y facilitar las alianzas público-privadas con constructores y propietarios de suelo, para apalancar la financiación.

La política de vivienda formulada en el 2006 a través del Plan Nacional de Desarrollo se fija como una de las tres metas: “consolidar un sector edificador eficiente y competitivo” con el objetivo de “fortalecer la capacidad empresarial del sector, con especial énfasis en la cadena productiva de la vivienda de interés social.” Con lo cual se evidencia claramente el énfasis de la producción de vivienda social a través de productores inmobiliarios empresariales, lo que deja de lado a los productores sociales de vivienda con estructuras financieras débiles.

El Departamento de Planeación Nacional (DPN) estimó que para 2005 el 31,3% de los hogares urbanos presentaba algún tipo de déficit de vivienda, de manera que el déficit cuantitativo correspondía al 20,6%, por ello “entre 2006-2010 se iniciaron estrategias para construir en promedio por año cerca de 140.000 viviendas por parte del mercado formal”, sin embargo reconoce que:

[...] este esfuerzo solo cubre cerca del 60% de la formación anual de hogares urbanos, estimada en 245.000 durante este mismo periodo. Este desbalance perjudica principalmente a los hogares con ingresos inferiores a dos smmlv, en donde la oferta formal cubre solo el 30% de la demanda. (DNP, 2012)

Ese mismo diagnóstico no presenta que la producción de vivienda nueva solo cubre el 60% de los nuevos hogares, pues el 76,4% de la población tiene ingresos menores a cuatro smmlv y el 47% cuenta con ingresos menores a dos smmlv; para estos últimos, la oferta solo cubre el 30% de la demanda, con lo cual, el 70% de la demanda VIS es informal.

Los macroproyectos de vivienda de interés social

Los MISN fueron establecidos en el Artículo 79 de la Ley 1151 de 2007 (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010) en concordancia con los objetivos del milenio consagrados en la “Visión Colombia 2019” y reglamentados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) a través del Decreto 4260 del mismo año, que los define como “el conjunto de decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas adoptadas por el Gobierno Nacional, en los que se vinculan instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar una operación de gran escala”⁴, para vivienda con énfasis

VIS y VIP. Los MISN se sustentan en la acción urbanística de la Nación; es decir que vulneran la autonomía en el ordenamiento territorial de los municipios, pues se constituyen en determinantes de superior jerarquía consagrados por la Ley 388 de 1997, y se deben incorporar en los POT.

El Decreto 4260 del 2007 plantea que los MISN deberán promover el diseño y ejecución de proyectos integrales de alta calidad urbanística y ambiental, con provisión de servicios públicos domiciliarios, redes viales de integración urbana, zonal y local, espacios públicos y equipamientos colectivos, de manera que le aporten al ordenamiento territorial “la compactación urbana, la densificación, el desarrollo y crecimiento equilibrado y equitativo de las ciudades y su articulación con los sistemas de movilidad regional”. Pero dado que los macroproyectos responden a la acción urbanística de la Nación, se formulan directamente por el Ministerio de Vivienda, lo que vulnera los principios de descentralización administrativa y de autonomía de las entidades territoriales; la norma contempla que los MISN podrán localizarse en suelos de expansión urbana o rural (sin provisión de bienes y servicios de la ciudad) por lo cual no siempre acogen las necesidades y potencialidades de los entes territoriales y se convierten, en la mayoría de las ocasiones, en islas del desarrollo urbano, pues las administraciones locales no tienen la capacidad ni la preparación para atender las demandas de los nuevos pobladores, dado el crecimiento inusitado de habitantes en el territorio.

El Gobierno Nacional, como formulador de los MISN, determina los requisitos de los gestores del macroproyecto, por lo cual la estrategia de gestión y financiación permite la adopción de los instrumentos que permitan estimar el cierre financiero de la operación urbana, por encima de la normatividad del respectivo ente territorial, por ejemplo frente a la recuperación de la plusvalía por cambio de uso de rural a urbano, para la financiación del desarrollo urbanístico del municipio o la generación de vivienda para nuevos hogares de bajos ingresos pues, como lo contempla la Ley 388, los municipios pueden exonerar del cobro de participación de plusvalía a los inmuebles destinados a vivienda de interés social.

El fin que se fija a los macroproyectos es el de promover la ejecución de operaciones urbanas integrales, de manera que se aumente la oferta de suelos urbanizables para VIS y VIP, para facilitar el acceso al mercado formal a la población de menores ingresos, tal que se impulse la producción de vivienda a gran escala en las ciudades y regiones donde se concentra el déficit habitacional, como estrategia para la generación de empleo en el sector de la construcción. Es decir que los macroproyectos obedecen a los lineamientos formulados por Currie en la década del setenta, como estrategia de desarrollo económico más que como política social.

⁴ El subrayado es de los autores.

Mediante los MISN se pretende sumar esfuerzos y recursos públicos y privados, y vincular al sector de la construcción y los propietarios del suelo, articulando los subsidios de vivienda del gobierno nacional con los de las entidades territoriales, además de los recursos de cooperación internacional y crédito externo en la promoción de oferta VIS y VIP. Inicialmente, los macroproyectos son resultado de la concertación entre el alcalde municipal y el Ministerio de Vivienda con el sector privado, sin consultar los respectivos concejos municipales, razón por la cual se declaró de inexecutable el Artículo 79 de la Ley 1151 de 2007 por parte de la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-149 del 4 de marzo de 2010.

Los MISN se concibieron como un esquema de intervención que permitiría resolver simultáneamente las necesidades de vivienda de varios municipios, impulsado por el Gobierno Nacional, violando de esta manera las competencias de los entes subnacionales y la autonomía municipal en el ordenamiento territorial. Los MISN potenciaron la tensión entre las agendas urbanas de la Nación frente a los municipios, especialmente en el tema de la gestión para vivienda social.

El Gobierno Nacional privilegia la promoción de la vivienda a través de desarrolladores inmobiliarios privados, es decir que se limita a facilitar el mercado mediante la formulación de normas que permitan la gestión de los constructores, las entidades financieras y los terratenientes para incrementar la oferta de vivienda como estrategia de prevención a asentamientos precarios y aumento del déficit cuantitativo habitacional. Por ello, la Política Nacional de Vivienda de Interés Social se fijó, como meta del periodo 2007-2010, financiar de 828.000 soluciones de interés social, principalmente mediante créditos para la adquisición de vivienda nueva y usada (103.075 créditos a través del Fondo Nacional de Ahorro) y subsidios (470.857 para uso urbano a través del Gobierno Nacional y 171.045 a través de las cajas de compensación familiar. Dentro de estos subsidios se incluyen 327.000 para habilitación legal de títulos).⁵

La meta para el periodo 2011-2014 fue la construcción de un millón de unidades.⁶ La Ley 1469 de 2011 se limita, en siete objetivos, a facilitar la ejecución de operaciones

⁵ Véase el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, cuadro 3.18 "Soluciones VIS financiadas por entidades vinculadas a la Política de Vivienda".

⁶ Ley 1469 de 2011, por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda, reglamentada por el Decreto 1310 de 2012.

urbanas integrales articulando la gestión de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, mediante la figura de MISN, para agilizar la habilitación de suelo urbanizable e incrementar la escala de producción de vivienda.

Tal como se contempla en los Planes de Desarrollo Nacional de 2010 y 2014, se retoma la estrategia de los macroproyectos para viabilizar la producción de VIS y como una necesidad económica del país. Así, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 considera a la vivienda dentro de los cinco sectores generadores de crecimiento económico, pero su implementación ha generado efectos inadecuados en la calidad de vida de los habitantes de los proyectos.

Son evidentes las ventajas de los MISN frente a los procesos tradicionales de gestión de suelo, pues reduce los trámites ante las entidades, lo que agiliza los procesos urbanísticos, pero el crecimiento imprevisto de habitantes no permite a los gobiernos municipales atender adecuadamente las demandas de bienes y servicios de la ciudad.

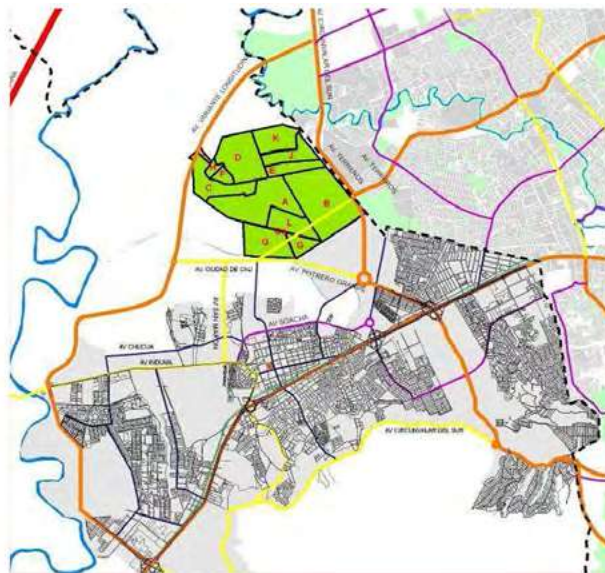
Macroproyecto Ciudad Verde

Ciudad Verde es la mayor operación urbana de iniciativa privada formulada dentro de la primera generación de macroproyectos.⁷ Está ubicado en una zona rural del perímetro del municipio de Soacha, sin embargo está más cerca de la zona urbanizada en la localidad de Bosa, en Bogotá, que del casco urbano del municipio (Figura 1).

La localización del macroproyecto obligó a realizar el análisis del déficit cuantitativo, incluyendo la ciudad de Bogotá, que según el censo de 2005 era de 243.652 hogares (12,6 % de los 1'931.372 hogares de Bogotá), mientras para Soacha, de acuerdo con Resolución 1687 del 3 de septiembre de 2009 (mediante la cual se adopta Ciudad Verde), el déficit cuantitativo de vivienda Soacha era de 13.868 viviendas, mientras alrededor del 20% (cerca de 17.553) presentaba deficiencias cualitativas y 20.649 hogares vivían en condiciones de hacinamiento, entre crítico, moderado crítico y moderado. Esto "pone de presente que la política habitacional del municipio no puede centrarse exclusivamente en vivienda nueva, sino también en una política integral que promueva el mejoramiento tanto de la vivienda como del hábitat en su conjunto" (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009).

⁷ Con treinta mil unidades, para 2009 solo era superado por el macroproyecto Navarro de iniciativa público-privada en Cali, formulado para cuarenta mil unidades (Conpes, No. 3583 de 2009).

Figura 1. Ubicación Ciudad Verde



Fuente: Amarilo.

En el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor” 2008-2012, se fijan como metas para el Proyecto Hábitat Región: “Habilitar 214 hectáreas con troncales de acueducto y alcantarillado en el Macroproyecto Soacha y generar 20.000 VIS a través del Macroproyecto Soacha”. Si partimos de las necesidades, podemos afirmar que Ciudad Verde se formula más para Bogotá que para Soacha, dada además su ubicación.

La gestión del proyecto Ciudad Verde, fue simultáneo al Decreto 4260 de noviembre de 2007, por ello, este es el primero y más importante (en número de unidades) de los doce MISN formulados en once ciudades del país entre 2009 y 2010. Por esto se expidió la Resolución de Anuncio y Delimitación No.1577 en 2008, para un polígono de 327,96 ha, localizado en Soacha, con límites con el suroccidente de Bogotá. Ciudad Verde es uno de los primeros macroproyectos implementados en el país (formulado en 2007, adoptado en 2009 e iniciado en 2010). Se proyectó a nueve años y en 2015 aún se encontraba en ejecución, siendo el de mayor magnitud por el número de unidades de vivienda proyectadas (49.000 unidades habitacionales), aunque la aprobación inicial era de 36.000 viviendas, la mitad de las cuales serían VIS y VIP, con el incremento de

las unidades habitacionales esta relación se cambia, pues los proyectos más recientes se proyectan para población de mayores ingresos.

Este MISN es estratégico no solo por su proximidad a Bogotá sino porque Soacha es el municipio con mayor población de Cundinamarca, y son los puntos de frontera entre las dos ciudades los territorios de mayor afluencia de desplazados y personas de bajos recursos, razón por la cual allí se concentra la vivienda de origen informal. Se concibe entonces a Ciudad Verde como una solución al déficit, que asegura la demanda para los gestores del proyecto.

Por lo anterior, en relación con el impacto del macroproyecto Ciudad Verde en el ordenamiento de Soacha y su conectividad con el ordenamiento de Bogotá, el MVDT concibe a este macroproyecto como una operación estratégica a gran escala, que contribuye a la formación de un modelo regional que equilibre la generación de espacio público adecuado en el municipio y dentro de su área de influencia pues, permite la conectividad Soacha-Bogotá a través de la Avenida Ciudad de Cali y la Avenida Terreros (que para 2015 no se habían construido).

En la aprobación del macroproyecto (Resolución 1687 de 2009) el MVDT advierte que:

Las viviendas generadas, complementadas con los usos de comercio, servicios e industria y equipamientos públicos y privados, permitirá el desarrollo de un sector de ciudad con desplazamientos cortos entre la vivienda y los sitios de trabajo, dentro del macroproyecto o hacia otras zonas industriales y comerciales existentes en el área de influencia.

El macroproyecto surge de la iniciativa privada, concebida como una ciudadela con mezcla de usos en la cual se destinó un 65% al residencial además de comercio, industria y equipamientos para una población aproximada de 160.000 habitantes, en un área bruta de 327,96 ha; aproximadamente un tercio mayor que la de Ciudad Salitre (con 250 ha).

Ciudad Verde acelera la conurbación Bogotá-Soacha e incrementa aproximadamente en un 20% el área urbanizada de Soacha, que de acuerdo con el censo de 2005 era de 1900 ha, e incrementa en casi un 40% el número de habitantes del censo de 2005 (398.298 personas).⁸

⁸ Ver página institucional del municipio: http://www.soacha-cundinamarca.gov.co/informacion_general.shtml#geografia

Esquema de gestión

Los promotores del macroproyecto son Amarilo; la firma de abogados Pinilla, González, Prieto y Cía.; Eduardo Pizano de Narváez, y el arquitecto urbanista Camilo Santamaría. Ciudad Verde se desarrolló sobre el área de veintiséis predios, en una extensión de 327,96 ha, en cabeza de veintiún propietarios (en su mayoría pertenecientes a la familia Navas Sanz de Santa María), quienes se asociaron para la gestión del proyecto; por lo tanto no se necesitaron procesos de enajenación o expropiación, lo cual simplificó y agilizó la implementación del esquema fiduciario. Como parte de ese suelo estaba clasificado como rural en el POT, dadas las excepcionalidades de los macroproyectos, las plusvalías generadas por el cambio de rural a urbano no fueron recuperadas por el municipio sino transferidas a los propietarios, con lo cual no se generan recursos para una mayor producción de VIP y se aumentan las obligaciones para el municipio en servicios y bienes públicos para los nuevos habitantes.

Los MISN se formulan por encima de las normas de ordenamiento territorial municipal, lo cual permite aprovechamientos y especificaciones técnicas concertadas con los promotores para la viabilidad financiera de la vivienda social y en especial la VIP; además de la disminución y flexibilización de trámites para la adopción y ejecución de los proyectos urbanísticos, y la reducción de tiempo que disminuye costos de producción e incrementa las ganancias. Dada la celeridad en la aprobación de las etapas casi de manera simultánea, algunas familias llegaron a ocupar sus inmuebles sin que hubiese concluido la conexión de servicios públicos domiciliarios, especialmente el acueducto, ni la totalidad de las obras de habilitación y mitigación de riesgos.

El esquema de gestión se basó en tres instrumentos: reparto de cargas y beneficios, fideicomiso y compensación o sustitución de equipamientos privados. Los equipamientos privados pueden ser adquiridos por particulares (institucionales vendibles) y estas áreas son contabilizadas dentro de las útiles para equipamientos privados. Las fuentes de financiación son tres: venta de predios, aportes de capital y crédito. Para las obras de urbanismo se hizo preventa de áreas útiles y acuerdos con los constructores de infraestructura pública, pagándoles con área útil para el desarrollo de proyectos habitacionales.

Para el reparto de cargas y beneficios, se estableció una edificabilidad básica para financiar las cargas locales; al aprovechamiento urbanístico adicional se puede acceder con la cesión de suelo de cargas generales, la ejecución de obras de cargas generales, o la cesión de zonas verdes, parques y equipamientos adicionales a los requeridos. Además de la edificabilidad adicional (incluyendo usos más rentables), se ofreció a los propietarios del

suelo compensaciones tributarias y derechos de conexión a servicios públicos domiciliarios, así como dinero o sustitución en predios para equipamientos; los suelos para equipamientos pueden ser adquiridos por el sector privado para la construcción, sin inversión pública y este se vendió por “concurso” entre los mismos constructores.

Mediante un esquema fiduciario a cargo de nueve constructoras, (cada una de las cuales desarrolla sus proyectos por supermanzanas), se estructura el proyecto en siete unidades de ejecución, (proyectadas para un periodo entre siete y nueve años), cada una de las cuales contribuyen a la infraestructura aportando suelo y presupuesto para las obras y espacios públicos. A través del fideicomiso, los propietarios de la tierra transfieren sus predios a un patrimonio autónomo, encargado de adelantar la integración inmobiliaria, asignando a cada aportante un porcentaje de participación en las cargas y beneficios, de acuerdo a sus aportes en suelo; el fideicomiso hace la formulación y gestión del proyecto con la participación de Fonvivienda como veedor y garante de los procesos.

La asignación de aprovechamientos urbanísticos adicionales permitió que del suelo útil (que corresponde a 159,48 ha) se destinará 50% para VIS y VIP, con 112 ha de cesión para parques y equipamientos y 56 ha de suelo de protección. Para los equipamientos públicos del área neta urbanizable (la cual es de 272,59 ha) se destinó el 9,5% y para los equipamientos privados se destinó el 7% del área útil del macroproyecto. El suelo para los equipamientos públicos hace parte de las cargas; con la modificación en el número de unidades se mantiene la proporción de área pero se incrementa la densidad, sin que este mayor aprovechamiento genere incremento en la recuperación de la plusvalía (que está en cero) o aumente las cargas urbanísticas. Los usos más rentables, como comercio, industria e institucionales privados, posibilitaron mayores utilidades pero además incrementaron en los estándares urbanísticos en términos de espacio público y para servicios.

Con el esquema de gestión y los sistemas de reparto de cargas de Ciudad Verde, puede financiarse incluso la infraestructura primaria de servicios y alcanzar altos estándares de espacio público y equipamientos colectivos, pero la ausencia de mecanismos de regulación del precio del suelo y del cobro de la plusvalía así como la falta de definición de responsabilidades del constructor frente a la infraestructura primaria que va a beneficiar exclusivamente a la ciudadela cargan al municipio de responsabilidades que no puede asumir para garantizar el derecho a la ciudad de los habitantes del MISN y del municipio. Ante la suplantación de la responsabilidad de ordenamiento territorial, correspondería también al Gobierno Nacional asumir la recuperación de la plusvalía para asumir la financiación del desarrollo urbano en el territorio intervenido y otros sectores del municipio.

Dado que el objeto de la recuperación de la plusvalía es la generación de vivienda para familias de menores ingresos y el objeto de los MISN es la generación de VIS y VIP, se considera que en estos no se debe recuperar la plusvalía; adicionalmente los propietarios de la tierra, como promotores asociados de los proyectos, inciden o deciden directamente en el precio del suelo con lo cual incrementan sus utilidades tanto en la venta como en la no devolución al Estado del plus valor en el suelo. Los precios de referencia del suelo están muy por encima de los pagados por Metrovivienda en ese mismo tiempo (2010) en la Operación Nuevo Usme (de \$10.000 a \$15.000 el m²) frente a los \$60.000 por m² de Ciudad Verde. La ausencia de recuperación de la plusvalía repercute directamente en una menor producción de VIP en otros territorios del municipio, además de aumentar el costo para la operación urbana.

Otro de los perjuicios para el municipio es la exclusión del reparto de cargas; la financiación del acueducto, cuyas obras costaron \$13.300'000.000, repartidos en el total del área del terreno, resultan en un precio de \$4.056,11 por m² de área bruta. Si el precio inicial del suelo era de \$13.500 m² en promedio y el precio residual de \$60.000 m², la plusvalía fue de \$46.500 por m², con lo cual se habría podido asumir las obras de acueducto como una carga, con un margen de ganancia para los propietarios del suelo. Se dio viabilidad a la conexión a la red matriz de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá pero no existían recursos por parte de la empresa para su construcción, así el gestor asumió los gastos de la construcción del sistema, pero aún no se ha establecido quién asumirá estas cargas. Existen cuatro posibles formas de financiación: cobrar una tarifa al municipio, por parte de la empresa en perjuicio de obras priorizadas en zonas urbanas, una tarifa diferencial a los usuarios de Ciudad Verde o que el MISN asuma el costo desde sus utilidades, sin embargo el gestor considera adecuado incluirlos en el sistema de reparto de cargas y beneficios.

El reparto de cargas y beneficios tuvo que ser modificado, pues en 2009 el municipio de Soacha expresó su incapacidad de atender las responsabilidades que se dejaban al gobierno local, en asuntos de infraestructura que solo beneficiaban al macroproyecto, dada las necesidades insatisfechas de los asentamientos precarios del municipio y por sus limitaciones financieras. En 2010, la administración municipal nuevamente realizó requerimientos de beneficios para el resto de Soacha, en conectividad y distribución de equipamientos, lo cual obligó a la construcción de redes primarias, equipamientos públicos y obras de mitigación de riesgos como parte de la primera etapa de ejecución. En la resolución de adopción de 2009 se incorporaron mayores cargas generales y la resolución de modificación en 2010 integró los mecanismos alternos para la autofinanciación y transferencia de equipamientos que hemos referido previamente.

Las modificaciones en las cargas generales sustentaron el aumento en los índices de edificabilidad. En principio se fijó como objetivo veintidós mil unidades habitacionales, se aprobaron 36.000, después se incrementó a 42.000 (entre otras razones, justificado en la necesidad de ubicar familias víctimas del cambio climático) y para 2015 ese número había aumentado a 49.000, sin que se hubieran generado nuevas unidades de VIP. La mayor densificación se justificó para incorporar un sistema de reparto que permitiera al macroproyecto asumir todas las cargas locales y generales, no solo de cesión de suelo sino de construcción de obras, sin embargo, como dijimos antes, la construcción de la red matriz de acueducto no se financió.

Falencias de Ciudad Verde

Se planteó que para suplir la demanda de VIS de Soacha, y aportar en la disminución del déficit de vivienda en Bogotá, se generarán por lo menos 22.000 unidades de vivienda,⁹ aunque el proyecto se formuló de una vez para 36.000 viviendas en siete etapas entre 2009 y 2013, pero se inició en 2010 y se previó concluir en 2016. Del área útil planteada en el macroproyecto se desarrollaría un 30% en usos complementarios a los desarrollos residenciales y el 70% en vivienda, sin embargo el proyecto tuvo ajustes¹⁰ y se aumentó del número de unidades de vivienda a 49.000 (un incremento superior al 50% de lo contemplado en el Plan de Desarrollo de Bogotá y lo anunciado por el MDVDT, y superior al 36% de lo planeado), pero se mantuvo la misma área, pues no se desarrollaron las unidades unifamiliares y bifamiliares contempladas, con lo cual la densidad poblacional es mayor frente a la provisión de dotacionales y servicios planeada inicialmente.

Otro efecto del incremento de unidades de vivienda es el incumplimiento de la proporción de VIP en el macroproyecto (mínimo del 25%), pues con las nuevas unidades no se ha generado más vivienda para la población más vulnerable, y los más recientes proyectos urbanísticos incluso desbordan el tope del valor de VIS.

En 2009 el alcalde de Soacha manifestó, mediante Oficio de fecha junio 26 de 2009, que Ciudad Verde:

⁹ Resolución 1687 del 3 de septiembre de 2009. Artículo 3. Objetivos y estrategias del macroproyecto.

¹⁰ Resolución 1434 de 2010, por medio del cual se modifica y adiciona la Resolución 1687 y Resolución 1355 de 2011, por medio del cual se modifica y adiciona la Resolución 1434.

[...] está bien conectado mediante vías secundarias construidas por el urbanizador y la existencia de vías de la malla vial arterial que lo conectan con el municipio (Avenida Terreros, San Marón, Avenida Ciudad de Cali y Avenida Tintal), con servicios públicos domiciliarios y obras de mitigación de riesgos.

Sin embargo, cuando se entregaron las primeras unidades fue necesario proveer el agua mediante carro tanques y estas vías aún no se habían construido en 2015. El macroproyecto está lejos de la estructura urbana del municipio y no está conectada con la malla vial arterial directamente, lo que genera dificultades en la movilidad y sobrecostos en los desplazamientos de los habitantes.

En el mismo oficio, el alcalde municipal observaba que el sistema de reparto presentado por el MAVDT exigía una inversión, con la cual no contaba el municipio, para la construcción de redes matrices de acueducto, los equipamientos públicos y la malla vial arterial, que “se convierte en una carga muy gravosa para el municipio que de no existir el Macroproyecto Nacional no se haría necesaria, pues se trata de una zona que en la actualidad es clasificada por el Municipio como área rural.” Con ello se evidencia la falta de articulación del Gobierno Nacional con el ordenamiento territorial y, como lo advertía el burgomaestre, “se construiría un proyecto urbanístico que en vez de generar beneficios al municipio se convertiría en una carga insostenible para un municipio como Soacha que ya presenta problemas viales, de servicios públicos domiciliarios y déficit de espacios públicos y de equipamientos.”

Los equipamientos previstos para el macroproyecto fueron: cuatro centros de salud de primer nivel de atención ambulatoria; un hospital de tercer nivel de complejidad; cuatro ciudadelas educativas con capacidad entre tres mil y cuatro mil estudiantes, en dos jornadas; una ciudad universitaria; jardines infantiles sociales; centros de educación especial; centros de investigación documental y biblioteca; equipamientos de seguridad y atención de emergencias (policía, bomberos, cruz roja, etc.), y casa de justicia, entre otros. Ante la incapacidad de la administración municipal de construir estos equipamientos, el Gobierno Nacional se comprometió en su gestión, sin embargo, para 2015 se contaba con una biblioteca construida por el Ministerio de Cultura y un jardín infantil del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); un colegio público, un Comando de Acción Inmediata (CAI) de la Policía Nacional, y dentro de los dotacionales privados se cuenta con una sede de Teletón.

Una estrategia aplicada en Ciudad Verde para los dotacionales es la entrega de los predios de cesión al municipio, los cuales son vendidos a privados para el desarrollo de edificios

de uso institucional. Es mediante este procedimiento como está prevista la dotación de instituciones de salud y de educación como los colegios y la universidad; se asegura así la provisión de servicios, pero para su uso los habitantes deben asumir el pago al privado, lo cual incrementa los gastos familiares.

En el primer ajuste de 2010, se cambió la destinación de un dotacional destinado a jardín infantil, por una terminal de transporte, que permitiera a los habitantes vincularse al sistema de transporte público mediante buses urbanos (lo cual no se había contemplado en la formulación), pero aún no hay ruta de alimentadores del sistema Transmilenio, lo que incrementa el número de transbordos y los costos de transporte al estudio o trabajo.

Con el segundo ajuste, en el año 2011, se redujo el área de dotacionales, en 16.362 m², para darle cabida a 768 familias afectadas por la ola invernal, así que se pasó del 9,5% del área neta urbanizable (que es de 272,59 ha) a un 8%. Adicionalmente se suprime el uso destinado a zona industrial, que permitiría ofrecer empleo a los residentes. El comercio en zonas residenciales no se desarrolló y para atender la demanda se planteó exclusivamente comercio zonal en los centros comerciales, con lo cual se reduce la posibilidad de construir la vida de barrio y potencializa el comercio informal en espacios públicos, o al interior de las viviendas.

Frente a la condición de los habitantes y la satisfacción de sus necesidades y expectativas, a partir de encuestas realizadas, se percibe que las personas están satisfechas con las unidades de vivienda, y aunque las familias numerosas no cuentan con el suficiente espacio, las condiciones de habitabilidad en términos de acabados son adecuadas al interior de los apartamentos. Los aspectos que generan mayor grado de insatisfacción son la movilidad, la escasa oferta de bienes y servicios de la ciudad, los problemas de convivencia y la inseguridad.

En movilidad, aunque la instalación del terminal de transporte garantiza la presencia de transporte legal que permite la conectividad con Bogotá y Soacha, las rutas cubren pocos sectores de la capital, por lo cual las personas deben hacer transbordos, lo que incrementa sus costos y tiempos de desplazamiento. Con respecto al sistema Transmilenio, la oferta es insuficiente para atender la demanda del municipio y esto afecta a los habitantes de Ciudad Verde, adicionalmente la ausencia de alimentadores obliga a pagar un servicio adicional para conectarse con la troncal o desplazarse a pie por unos veinte minutos en promedio.

Frente al desarrollo de las vías arteriales previstas para conectar la ciudadela, aún no hay asignación presupuestal de Bogotá o Soacha para su construcción, por lo cual se depende

de recursos o gestión del Departamento de Cundinamarca o de la Nación. Otra posible fuente de recursos podría ser el sector privado interesado en el desarrollo de otros proyectos inmobiliarios en terrenos aledaños que apalanque o aporte los recursos para el desarrollo, pero para 2015 no había una programación de construcción.

Con respecto a la provisión de bienes y servicios de la ciudad, la ausencia de todas las edificaciones previstas obliga a los habitantes a buscar la satisfacción de sus necesidades –especialmente de educación, salud y bienestar– por fuera de la ciudadela e incluso por fuera del municipio, dado que la oferta en este es insuficiente, con lo cual se incrementan los costos para el sostenimiento de las familias. El municipio de Soacha ha expresado su incapacidad financiera para atender las construcciones y el esquema previsto para el desarrollo de dotacionales por cuenta de los privados se somete a las leyes del mercado, en las que los usuarios deben asumir el pago de los servicios que son deber del aparato de Estado, especialmente si está previsto que los habitantes de los MISN son en su mayoría personas de bajos ingresos.

De otra parte, con el incremento del número de unidades de vivienda sin el proporcional aumento de dotacionales, se agrava más el déficit actual del municipio en cupos escolares y otros servicios sociales, con lo cual el MISN se convierte en una carga adicional para el municipio receptor y para Bogotá –especialmente para la localidad de Bosa que también presenta déficit en servicios sociales–.

La construcción de un CAI de la Policía Nacional no es suficiente para atender las necesidades de una población similar a un pequeño municipio, en conversación con los directivos de Amarillo como promotor inmobiliario, estos informan que se ha previsto resolver esta situación con la construcción de una estación que no estaba planeada, con lo cual se contaría con un mayor pie de fuerza, pero el suelo destinado a esta construcción se resta del total asignado a otros servicios sociales.

Dado que la seguridad no depende exclusivamente de la fuerza policial, las dos principales falencias en la convivencia están relacionadas con la insuficiente oferta de programas para la recreación y el deporte y especialmente para los jóvenes, con lo cual estos están expuestos a un uso inadecuado de su tiempo libre; de otra parte, la amplia mezcla de condiciones sociales y culturales de los pobladores es fuente de conflictos, pues en el mismo territorio conviven personas de diversas condiciones culturales y orígenes territoriales, e incluso pueden coincidir exintegrantes de grupos armados en conflicto, “victimas” y “victimarios”. Finalmente, la falta de articulación del macroproyecto con el territorio en que se inserta

dificulta la interacción e integración de los habitantes con los del entorno, agravando las condiciones de convivencia y la posibilidad de constituir “guetos”.

Conclusiones

Con los MISN se viola la autonomía del ordenamiento territorial, con lo cual se producen las unidades de vivienda pero la provisión de dotacionales es demasiado lenta, dada la incapacidad de los entes territoriales de atender la nueva demanda y responder al déficit histórico que no ha podido resolver por años. Los pobladores no pueden satisfacer el derecho a la ciudad, y mucho menos pueden acceder a la vivienda adecuada de acuerdo con lo regulado por el pacto de los Derechos Sociales Culturales y Económicos de las Naciones Unidas

La mayoría de los macroproyectos y específicamente el de Ciudad Verde, tienen una localización periférica, y dado que estos están dirigidos fundamentalmente a generar vivienda para familias de bajos ingresos, se crean grandes zonas con poblaciones en condiciones socioeconómicas vulnerables, lo cual impide la integración social y se fortalece la discriminación social, además de dificultar el acceso a fuentes de trabajo formal y a los servicios de la ciudad.

La generación masiva de vivienda transforma las dinámicas culturales de manera drástica, facilitando la creación de conflictos, especialmente en sectores juveniles de la población, y la proliferación de la informalidad urbana. La amplia mezcla de condiciones sociales y culturales de los pobladores amerita el desarrollo de programas especiales que promuevan la convivencia y que permitan transformar la diferencia en fuente de riqueza cultural.

Los macroproyectos entregan vivienda para la gente pero sin la participación de esta, bajo el sometimiento a las leyes del mercado que excluyen a las poblaciones más vulnerables de la sociedad, con desconocimiento de prácticas consolidadas de autoconstrucción e incremento de la inequidad, de manera que se convierten en trampas de pobreza, dado que se ubican generalmente en la periferia, sin acceso a empleo.

Si el objetivo de los MISN es impulsar la producción de vivienda para las familias de menores ingresos, debería recuperarse la plusvalía por el cambio de uso de suelo rural a urbano para financiar proyectos de VIP en otros territorios o mejorar los servicios y bienes de la ciudad además de evitar la concentración de familias en condiciones homogéneas de vulnerabilidad.

La disminución en los tiempos de gestión deja sin resolver asuntos que requieren de tiempo e inversión cuantiosa, como el caso de los servicios públicos, en especial del acueducto y alcantarillado, que se espera sean asumidos por el municipio; no incluir en las cargas los costos del acueducto altera los cálculos en los valores del urbanismo.

En los MISN, especialmente en los de origen privado como Ciudad Verde, no se puede garantizar el control de los precios del suelo, y esto afecta el sistema de reparto, pues aumenta el peso de las afectaciones en el cálculo de las cargas. Específicamente este MISN alteró la política de suelo en Bogotá, pues el mayor precio por m² rural de Soacha frente a los de Usme distorsiona el mercado de suelos al incrementar las expectativas de precio.

Bibliografía

- Acuerdo 18. Plan de desarrollo municipal de Soacha 2008-2011, Soacha para vivir mejor. Municipio de Soacha. 31 de mayo de 2008. Recuperado de: <http://soacha-cundinamarca.gov.co/planeacion.shtml?apc=p1l1--&x=1465608>
- Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano Regional (CENAC). (s.f.). Evolución del déficit habitacional en Colombia. 1993-2005. Recuperado de: <http://www.cenac.org.co/>
- Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID). (1969). *Alternativas para el desarrollo urbano de Bogotá*, D.E. L. Currie (dir.). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Choay, F. (1970). *Urbanismo. Utopías y realidades*. Barcelona, España: Lumen.
- Decreto 4260 de 2007. Por medio del cual se reglamenta el Artículo 79 de la Ley 1151 de 2007. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2005). Censo 2005, calidad de vida, ficha metodológica déficit de vivienda. [Documento electrónico].
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s.f.). Plan nacional de desarrollo 2006-2010.
- _____. (s.f.). Plan nacional de desarrollo 2010-2014.
- _____. (s.f.). Plan nacional de desarrollo 2014-2018.
- _____. (2009). Lineamientos de política y consolidación de los instrumentos para la habilitación de suelo y generación de oferta de vivienda. Documento Conpes No. 3583. Bogotá, Colombia: Consejo Nacional de Política Económica y Social; Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial DNP; DDUPA.
- _____. (2012). *Diagnostico vivienda y generación de suelo*. Bogotá, Colombia: DPN.
- Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del Capitalismo*. Quito, Ecuador: Editorial IAEN.
- Healey, P. (2003). *Collaborative Planning in Perspective*. Inglaterra: University of Newcastle upon Tyne.

- Henao Padilla, M.J. (2011). *Análisis del proceso de producción privada de Vivienda de Interés Social (VIS) en Colombia en el periodo 2007-2010 a partir del Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudad Verde*. Bogotá, Colombia: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de ciencia política y gobierno.
- Ley 1469 de 2011. Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda. Congreso de Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2014). *Cien años de política habitacional en Colombia*. Bogotá, Colombia: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- ONU Hábitat. (2010). El derecho humano a una vivienda adecuada. Folleto informativo sobre los derechos humanos, 21(1). Ginebra, Suiza: Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos. Recuperado de: <http://www.ohchr.org>
- Ortiz Flores, E. (2012). *Producción social de la vivienda y el hábitat*. Mexico: Hábitat International Coalition.
- Puello-Socarrás, J.F. et al. (2015). *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativa*. L. Rojas Villagra (coord.). Asunción, Paraguay: CLACSO.
- Resolución 1577 de 2008. Por medio de la cual se anuncia, por motivos de utilidad pública e interés social, el Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudad Verde del municipio de Soacha departamento de Cundinamarca. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Resolución 0318 de 2009. Por medio de la cual se adiciona la Resolución número 1577 del 10 de septiembre de 2008. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Resolución 1687 de 2009. Por medio del cual se adopta, por motivos de utilidad pública e interés social, el Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudad Verde en el Municipio de Soacha, Cundinamarca. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Resolución 1434 de 2010. Por medio del cual se modifica y adiciona la Resolución 1687. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Resolución 1355 de 2011. Por medio del cual se modifica y adiciona la Resolución 143. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Saldarriaga Roa, Alberto (1996). Estado, ciudad y vivienda. Urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal en Colombia, 1918-1990. Bogotá: INURBE.

Capítulo 7

¿Interacciones entre el centro y la periferia? El impacto del efecto vecindario en los procesos de movilidad económica de los habitantes de tres barrios segregados de Salvador da Bahia (Brasil)

Stephan Treuke¹

Resumen

El artículo indaga sobre el impacto del efecto vecindario, comprendido como las desventajas socioeconómicas que afectan el bienestar de individuos en función de su inserción en determinados contextos socio-residenciales en tres barrios segregados de Salvador da Bahia (Brasil). Se identifican los procesos de segregación residencial que operan en la organización socioespacial en Salvador, y que generan accesos desiguales al mercado de trabajo, a la habitación, a la educación y a los servicios públicos. Se explora el efecto vecindario en los habitantes de tres favelas a partir de sus redes sociales. Se confirma que la proximidad de Nordeste de Amaralina a condominios de la clase media-alta favorece su integración económica. Sin embargo, los mecanismos de segmentación social debilitan estos potenciales y las redes revelan un alto grado de homofilia y localismo. La segregación y la escasez de empleo en el barrio Plataforma promueven el encapsulamiento de las redes, mientras que el efecto socializador de instituciones públicas en el barrio Fazenda Grande II atenúa el impacto de la segregación. Las redes se constituyen mayoritariamente de *bridging ties*, que promueven la movilidad económica. El trabajo concluye enfatizando la relevancia del

¹ Doctorando del programa de posgrado em Ciencias Sociais de la Universidade Federabl da Bahia (UFBA). Magíster en Geografía Humana y Filología Románica de la Universidade Justus-Liebig Universität (Giessen, Alemanha). StephanTreuke@hotmail.de

concepto efecto vecindario en contextos de segregación en los que existe una mayor congruencia entre espacio social y espacio geográfico en la constitución de las redes.

Abstract

This study examines the neighborhood effects on the economic mobility of the inhabitants of three segregated neighborhoods in Salvador da Bahia (Brasil), in other words the socio economic disadvantages affecting the lives of poor people due to their embeddedness in specific socio-residential contexts. It explores the processes of residential segregation operating within the sociospatial organization of Salvador, fostering a class-stratified access to the labor and housing market, to the educational system and to public services. Based on a survey analyzing the inhabitants' networks, the study confirms that the proximity of Nordeste de Amaralina to middle/upper-class communities improves the access to labour opportunities. Nevertheless, mechanisms of social segmentation annihilate these potentials. The residents' networks reveal a high degree of homophily and localism. Segregational structures and the scarcity of economic opportunities in Plataforma foster the networks' fragmentation whereas the social heterogeneity of Fazenda Grande II interviewees, and the socialising effects of public institutions mitigate the impact of segregation. The networks' composition admits a greater proportion of bridging ties. The study highlights the relevance of the concept of neighborhood effects in Urban Sociology whenever the process of social network building operates in contexts of segregation where social space appears to be highly congruent with the geographical environment.

Introdução

Estudos inseridos na interface entre a análise estrutural do espaço e a observação dos padrões interacionais entre indivíduos ou grupos sociais nas grandes cidades remontam às reflexões de Georg Simmel (1983 [1903]), postulando que as redes de sociabilidade em contextos urbanos se fundamentam em uma grande quantidade de vínculos secundários, heterogêneos em conteúdo, fracos em intensidade e não necessariamente organizados territorialmente, configurando o estilo posteriormente rotulado por Louis Wirth (1972 [1938]) de “urbanismo como modo de vida”.

Já para Robert E. Park (1987 [1915]), partindo de uma interpretação ecológica-funcionalista da segregação² que agrega em “áreas naturais” determinados grupos sociais

² Diante da pluralidade de leituras (combinatórias) do conceito de segregação cabe restringir seu uso epistemológico neste trabalho ao que Castells (1983) define como “[...] a tendência a

conforme critérios raciais, étnicos e culturais, os laços de vizinhança tendem a abstrair do seu caráter íntimo e permanente na *urbe*, mas não perdem sua importância analítica e seu potencial de conflito.

Diversos autores têm desde então apontado pelas desvantagens estruturais que resultam do isolamento socioespacial de específicas localidades, chamando a atenção pela estreiteza das redes de sociabilidade, constituídas preponderantemente de *laços fortes* (Granovetter, 1973), tecidas entre indivíduos pobres inseridos em contextos de vizinhança de composição social homogênea. Estes se articulariam em relações redundantes que reforçam a coesão intragrupal em vez de estimular a conexão com redes externas menos densas com maior grau de heterofilia (Briggs, 2001).

Destaca-se neste contexto a obra seminal de Wilson *The truly disadvantaged* (1987), observando a superposição de externalidades negativas³ provocadas por determinadas idiosincrasias sociais dos ghettos estadunidenses que prejudicam processos de mobilidade econômica dos seus habitantes. O autor conclui sustentando que um maior patamar de homogeneidade social interfere desfavoravelmente na extensão e diversidade dos contatos sociais de um indivíduo pobre em relação à classe média.

organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e com intensa disparidade social entre elas, sendo esta disparidade compreendida não só em termos de diferença, como também de hierarquia.” (p. 210). É importante frisar que no quadro deste trabalho o conceito é compreendido como reflexo de estruturas de dominação de classes espelhando as estratificações *socioeconômicas*, que engendram diferentes padrões de concentração *involuntária* de populações em determinados espaços (Marcuse, 2004). A dimensão da segregação a partir da categoria analítica de raça, conquanto constituía inegavelmente um valioso critério para o preenchimento de posições na estrutura de classe, bem como nas dimensões distributivas da estratificação da sociedade brasileira, será excluída da discussão a seguir. Esta escolha metodológica não reflete a falta de reconhecimento do autor com respeito à forte incidência da categoria “raça” e da sua pertinência analítica no caso de Salvador, cruzada com variáveis econômicas em diferentes pesquisas. Estas assinalam pela forte proporção da população negra em bairros pobres/populares enquanto nos habitantes dos bairros ricos predomina a população branca (Carvalho & Pereira, 2014).

³ O termo “externalidades negativas” remete, neste contexto, à exposição de moradores de localidades marcadas por altas taxas de pobreza a uma acumulação de riscos (insalubridade e precariedade da moradia, degradação ambiental, violência, ríspida abordagem pela polícia, entre outros) e fatores negativos (isolamento físico/institucional/político, desemprego estrutural, baixo desempenho escolar, delinquência juvenil, discriminação do local, entre outros) relacionadas ao lugar de residência que favorecem a perpetuação da situação precária.

Outrossim, Kaztman y Filgueira (2006) confirmam que a concentração involuntária de pobres em áreas segregadas de Montevideu (Uruguai) acentua os mecanismos de reprodução da pobreza, em ausência de referências externas. Destarte, os *efectos vicindário* incidem sobre o acesso a estruturas de oportunidades⁴, à medida que restringem os horizontes e perspectivas dos seus moradores às experiências locais permeadas por muitas privações e norteadas em padrões comportamentais pouco exitosos.

Contudo, pesquisadores do Centro dos Estudos da Metrópole no Brasil asseveram que a contiguidade geográfica entre favelas e bairros da classe média-alta nas grandes cidades brasileiras influencia favoravelmente na interação entre os grupos sociais antagônicos ao proporcionar determinadas vantagens de mobilidade econômica para os moradores pobres (Almeida & d'Andrea, 2004; Andrade & Silveira, 2013; Ribeiro & Lago, 2000). No escopo deste trabalho, o efeito-território será explorado desde uma perspectiva comparativa que atende pela multidimensionalidade do paradigma de segregação no caso de Salvador. Assim, leva em consideração, por um lado, a invasão centralizada Nordeste de Amaralina, circunscrita por condomínios da classe média/alta e, por outro lado, as localidades periféricas de Plataforma – invasão inserida no meio do conglomerado de bairros pobres do *Subúrbio Ferroviário* – e de Fazenda Grande II, bairro popular comportando maior heterogeneidade socioeconômica.

Neste sentido, a segunda seção aborda o conceito do efeito-território a luz das principais reflexões teórico-epistemológicas de Granovetter (1973), Wilson (1987) e Briggs (2001), analisando sua transposição ao contexto da sociologia urbana brasileira. A terceira seção identifica as principais idiosincrasias dos processos de segregação na cidade de Salvador, redundando na conformação de estruturas segmentadas de acesso ao mercado laboral, à moradia, à educação e aos serviços públicos. A quarta seção introduz a metodologia utilizado no estudo de caso enquanto a quinta seção examina o impacto do efeito-território em processos de mobilidade econômica a partir de entrevistas realizadas nos três locais supracitados. Finalmente, as considerações finais sintetizam os principais resultados auferidos neste trabalho.

⁴ Conforme Kaztman y Filgueira (1999), o conceito de estruturas de oportunidades "[...] alude ao fato de que os canais para o bem-estar estão estreitamente vinculados entre si, de modo que o acesso a determinados bens, serviços ou atividades provê recursos que por sua vez facilitam o acesso a outras oportunidades" (p. 9).

O conceito do efeito-território dentro do debate sobre a segregação residencial

No panorama da Sociologia Urbana Estadunidense surgiu nos Estados Unidos desde a década de 80 uma série de abordagens empíricas correlatando aspectos da assimilação, internalização e reprodução de papéis sociais com determinadas estruturas de vizinhança nos ghettos das *inner cities* americanas. Assim, os pesquisadores comungam em assinalar pela incidência da composição sócio-racial e econômica do local de residência na trajetória de vida dos seus moradores com respeito à inserção no mercado laboral, ao desempenho escolar, à delinquência (juvenil), ao hábito de consumo de drogas, à gravidez na adolescência, entre outros fatores (Brooks-Gunn & Duncan, 1997; Coulton, Korbin & Su, 1999; Ellen & Turner, 1997; Massey & Denton, 1993; Sampson, 1997).

Enfocando as consequências da segregação sobre as crianças e adolescentes em processo de socialização, cuja margem de atuação esta ainda mais restrita ao bairro, ganham relevância estudos indagando sobre os *neighborhood effects*, entendidos como as desvantagens socioeconômicas acometendo o bem-estar de pessoas pobres em função da sua inserção em determinados contextos de vizinhança (Jencks & Mayer, 1990; Sampson, 2001).

Para Wilson (1987), a segregação residencial interfere na extensão e diversidade dos vínculos sociais, asseverando que ser pobre em um bairro socioeconomicamente heterogêneo se evidencia como menos desfavorável do que habitar locais pobres marcados por um alto grau de homogeneidade social já que este bloqueia a mobilização do capital social, totalizando os recursos sociais circulando em redes de relações entre indivíduos ou grupos, com potencial de atenuar situações de penúria.

Com respeito à ativação das redes interpessoais visando a inserção no mercado laboral, é oportuno recorrer a Granovetter (1973) que distingue entre laços fracos (*weak ties*), remetendo para redes de sociabilidade diversificadas (contatos menos íntimos e menos frequentes) viabilizando acesso a um maior espectro de informações, e laços fortes (*strong ties*), comportando redes redundantes (contatos frequentes assentados em vínculos de parentesco e de amigos íntimos) que não favorecem o acesso a informações externas.

Portanto, os autores convergem em hipotetizar que tanto o acesso a estruturas de oportunidades quanto as expectativas de indivíduos acerca do seu potencial de mobilidade econômica correlatam com as configurações grupais do local de residência, considerando a composição social homogênea de pessoas e grupos congêneres e a subsequente maior

exposição a valores e horizontes subjetivos compartilhados como determinantes produtoras da *baseline homophily* (Massey & Denton, 1993). Destarte, a ausência de interação com indivíduos e grupos externos confere à morfologia das redes sociais um maior grau de localismo em virtude da superproporcional presença de padrões isotópicos e modelos de referência coletivos se recrutando de valores, expectativas e comportamentos de moradores da mesma área.

Nesta linha, Briggs (2001) distingue entre, por um lado, um tecido denso alicerçado em vínculos entre iguais providenciando coesão social, solidariedade intra-grupal e estabilização da situação cotidiana (*get by*) através de redes altamente redundantes (*bonding ties*) e, por outro lado, vínculos com capacidade de figurar como pontes entre grupos para a ascensão socioeconômica (*get ahead*), acusando maior grau de heterofilia e operando uma inclusão em comunidades mais amplas (*bridging ties*).

Marques (2007) investiga sobre as implicações causais entre a segregação e a variabilidade de redes de sociabilidade ao contrastar diferentes locais pobres da Região Metropolitana de São Paulo. O autor ressalta o generalizado alto grau de localismo caracterizando as relações interpessoais de seus moradores e seu caráter primário e redundante: os vínculos se constroem entre indivíduos vivendo em situações sociais muito semelhantes e aglutinam um grande número de parentes e vizinhos, prejudicando processos de mobilidade econômica. Ainda enfatiza que, dentro das redes interpessoais, inexistem laços entre indivíduos transcendendo a própria classe de renda.

No caso do *efecto vicindário*, analisado por Kaztman y Retamoso (2005) em bairros pobres de Montevideu, as relações sociais estão marcadas pelo auxílio mútuo entre grupos distantes, confirmando os resultados obtidos por Bidou-Zachariasen (1996) que identifica nos *effets territoire* estudados em contextos de vizinhança entre famílias pobres e grupos da classe média em Lyon (França) uma série de suportes (não-)materiais circulando por meio de instâncias de socialização compartilhadas (como a escola, associações e áreas de lazer).

Conforme os achados de Almeida y D'Andrea (2004) e Andrade y Silveira (2013), a proximidade geográfica ao bairro rico de Morumbi (São Paulo), respectivamente aos condomínios fechados do bairro Serra (Belo Horizonte), propicia maiores oportunidades empregatícias para os moradores da favela Paraisópolis, respectivamente da favela Aglomerado da Serra, em relação aos bairros periféricos inseridos em contextos de vizinhança homogeneamente pobres. Todavia, ressaltam que persistem as distâncias sociais nas demais esferas que se manifestam nas estruturas segmentadas do diferenciado acesso

ao transporte público, ao sistema educacional, aos espaços de lazer e ao enquadramento institucional-político.

A dialética entre integração empregatícia e evitação social também permeia as relações entre populações socioeconômica e geograficamente distantes mas geograficamente aproximadas, segundo os resultados de Ribeiro (2008), que traz a baila reflexões sobre as tensões sociais originadas pela dominação simbólica dos moradores do Leblon, como recurso para “[...] proteger seus capitais reificados no território de possíveis ameaças de desvalorização decorrentes na proximidade espacial com outros grupos” (p. 18), *vis-à-vis* os vizinhos do territorialmente estigmatizado conjunto habitacional da Cruzada de São Sebastião. Advogando por uma leitura bourdieusiana dos *effets de lieu* (Bourdieu, 1989), o autor enfatiza que os efeitos da naturalização do espaço geográfico, entendido como relações sociais reificadas, engendram sistemas de referências mentais que hierarquizam socialmente os espaços físicos, contribuindo à interiorização de determinados valores.

Processos de segregação na organização sócio-espacial de Salvador

Em um primeiro momento, a dinâmica de expansão de Salvador deve ser compreendida a partir dos processos da industrialização, iniciada pela instalação da Petrobras no Recôncavo (1954) após décadas de estagnação econômica na cidade, que atraiu um desproporcionado afluxo de migrantes do seu *hinterland* ocupando as regiões periféricas da cidade com precárias condições de habitação e infraestrutura. Com o fim do padrão desenvolvimentista e o deslocamento dos incentivos federais para o Sudeste, instalam-se na década de 90 mecanismos de reestruturação produtiva de cunho neoliberalista que se traduzem na crescente terceirização e flexibilização das relações de trabalho, engrossando o já expressivo contingente da classe do subproletariado excluído do mercado imobiliário formal.

Em um segundo momento, a assimétrica distribuição socioespacial da cidade pode ser visualizada como resultado da atuação hegemônica de grupos imobiliários em aliança com as políticas urbanas, produzindo uma engrenagem segregadora obediente à lógica mercantilista de valorização fundiária por meio dos dispositivos de planejamento urbano, da provisão de infraestrutura, dos programas públicos de habitação e da criação de empregos. Neste sentido, os atores imobiliários se constituíram como maior grupo de influência na dinâmica de expansão espacial da cidade, explorando diversas estratégias de supervalorização

especulativa através da Lei de Reforma Urbana (1968), que iniciou a transferência da propriedade da Prefeitura para o setor privado.

Concernente a suburbanização do município, incentivada nomeadamente pela abertura das primeiras grandes “avenidas de vale” nos anos 1960/1970 e com o deslocamento do centro administrativo-econômico para o vetor norte Iguatemi - Tancredo Neves - Av. Luis Viana Filho (doravante Av. Paralela) que abriga o novo Centro Administrativo da Bahia (CAB), condensaram-se quatro linhas de desdobramento espacial:

(1) crescimento de forma vertical arredor da mencionada nova centralidade urbana e das suas imediações, (2) adensamento e revitalização (parcialmente gentrificação) nos bairros que compõem o núcleo histórico com retorno à centralidade antiga, (3) expansão / adensamento verticalizado entre os eixos da litorânea Av. O. Mangabeira e da Av. Paralela, e (4) espraiamento horizontal de loteamentos ao longo da Av. Afrânio Peixoto (doravante Av. Suburbana), respectivamente entre a Av. Paralela e a BR-324.

Globalmente, a distribuição espacial de Salvador correlata com a repartição de renda da sua população, consolidando a configuração de três vetores de expansão: a *Orla Atlântica Norte*, o *Subúrbio Ferroviário* e o *Miolo Urbano* com eminentemente diferenciados acessos ao mercado de trabalho, à moradia, à infraestrutura e às benfeitorias dos serviços públicos. A dinâmica tridimensional cônica em largas medidas com os mapeamentos esboçados por Carvalho y Pereira (2014) a base de tipologias sócio-ocupacionais⁵ que detectam uma expressiva cisão entre, por um lado a classe média/superior do setor terciário e, por outro lado um operariado terciário com forte presença do subproletariado.

A *Orla Atlântica Norte* totaliza 44% da superfície da cidade e beneficiou da implementação de modernos centros comerciais-financeiros, equipamentos urbanos e universidades

⁵ A tipologia socioespacial construída pelo Observatório das Metrópoles, a partir dos dados censitários de (2010) fornecidos pelo IBGE, cruza as estruturas ocupacionais da população economicamente ativa da RMS com outras variáveis (renda, escolaridade, situação na ocupação, setor de atividade econômica e setor institucional). A distribuição das categorias profissionais no espaço usa como recorte territorial áreas definidas por uma agregação de setores censitários (áreas de ponderação) utilizados nos censos pelo IBGE e distingue entre os tipos [*superior*], *médio-superior*, *médio*, [*médio-popular*], *popular*, *popular-inferior* e *popular-agrícola* (Carvalho & Pereira, 2014). A utilização das tipologias *superior*, *médio-popular* e *popular-inferior* neste trabalho remete para uma classificação mais nuançada concebida por Carvalho y Pereira (2008) em trabalhos anteriores baseados no censo do IBGE 2000.

privadas, aglomerando uma ampla gama de oportunidades de emprego. O surgimento deste novo e dinâmico centro econômico incentivou a instalação dos segmentos *superior* e *médio-superior* (técnicos e profissionais de qualificação superior, como administradores, economistas, engenheiros, contadores, advogados, professores e profissionais de saúde), se rebatendo na proliferação de condomínios verticais nos espaços intermediários entre a litorânea Av. Octávio Mangabeira e a Av. Paralela ao expulsar a sua antiga população de baixa renda para as áreas remotas do *Miolo Urbano* e do *Subúrbio Ferroviário*.

Um adensamento habitacional de forma verticalizada se produziu gradativamente também nos bairros do centro tradicional do tipo *médio(-superior)* já altamente valorizados, que totalizam a maior oferta de empregos⁶, crescendo-se a estes as áreas “abastecidas” consolidadas que margeiam a *Orla Atlântica Sul* como Barra, Ondina e Rio Vermelho.

Já no *Subúrbio Ferroviário*, localizado no sudoeste da capital baiana e correspondendo a 12,5% da superfície total de Salvador com aproximadamente 500 mil habitantes espalhados por 22 bairros, predomina a informalidade em termos urbanísticos e a omissão de investimentos públicos (Soares, 2009). A região teve sua ocupação impulsionada pela implantação da linha férrea da *Leste Brasileira*, em 1860, constituindo, a partir da década de 1940, o vetor estruturante de loteamentos populares que foram gradativamente ocupados nas décadas seguintes pelos segmentos *popular* (com predominância de trabalhadores manuais da indústria e do comércio e prestadores de serviços com alguma qualificação) e *popular-inferior* (trabalhadores com prestadores de serviços não qualificados, trabalhadores domésticos, ambulantes e biscateiros) em forma de invasões (Carvalho & Pereira, 2014).

Nos anos 1960 e 1970, a região passou por um processo de adensamento e espraiamento, atraindo grandes contingentes de pessoas pobres procedentes de migrações campo-cidade em função da implantação da indústria petrolífera e siderúrgica nas regiões periurbanas

⁶ A polarização da oferta de empregos em Salvador remete para uma forte concentração de oportunidades de trabalho nas sete Regiões Administrativas (RAs) integrando o vetor da Orla Atlântica Norte, da Orla Atlântica Sul e do Centro Tradicional que totalizam 75,5% dos empregos e apenas 37,1% da população da cidade. Enquanto isso, o *Miolo Urbano* e o *Subúrbio Ferroviário* detêm apenas 15,6% dos empregos formais do município, porém alojam 43,7% dos seus habitantes (Fernandes & Carvalho, 2014).

(CIA, COPEC)⁷. O fluxo demográfico se traduziu na multiplicação de arranjos habitacionais de padrão autoconstrução.

O terceiro vetor de expansão em apreço engloba o espaço intersticial no centro geográfico do município entre a BR-324 e a Av. Paralela, limitado no norte pela Represa do Ipitanga, característica topográfica que lhe conferiu a denominação de *Miolo Urbano*. Ele se estende por cerca de 11.500 ha. e reúne 41 bairros, correspondendo aproximadamente a 35% da superfície da cidade (Soares, 2009).

O acidentado terreno de antigas fazendas desapropriadas por decreto em 1975 abriga mais que 30% da população total soteropolitana com predominância das tipologias socioespaciais *média e popular* (Carvalho & Pereira, 2014). Na contemporaneidade, a área constitui o principal eixo do crescimento demográfico aonde coexistem conjuntos habitacionais, loteamentos regulares e moradias precárias. A região acusa deficiências de infraestrutura e de acesso a serviços públicos conquanto abriga um diversificado comércio de porte local. Recentemente, foi contemplada por vários projetos de integração viária nos seus eixos estratégicos (principalmente nas margens da BR-324 e Av. Paralela).

Paralelamente às tendências macrourbanas, observa-se a escala microurbana um maior grau de fragmentação do tecido urbano, conferindo à distribuição socioespacial um caráter mais heterogêneo. A contiguidade geográfica entre condomínios habitados pelos segmentos *médio-superior* e resistências de invasões que foram se consolidando em bairros segregados com alta densidade demográfica aonde prevalece a categoria *popular(-inferior)* – a exemplo dos bairros classificadas como Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS)⁸ como Nordeste de Amaralina, Boca do Rio, Calabar e Bairro da Paz – diverge do padrão

⁷ A instalação do Pólo Petroquímico de Camaçari – COPEC – (1978) e do Centro Industrial de Aratu – CIA – (1967) incentivou a conurbanização com Simões Filho / Lauro de Freitas / Camaçari, estabelecendo uma maior articulação com os bairros da RMS, fato que se repercutiu em um maior fluxo de populações de origem majoritariamente do interior do Estado da Bahia que se instalaram nos bairros do Subúrbio Ferroviário e do Miolo Urbano.

⁸ Conforme Carvalho y Pereira (2008), as ZEIS remetem para "um instrumento urbanístico regulamentado no Estatuto da Cidade em 2001 que deve ser entendido como uma classificação especial no zoneamento da cidade a partir de plano específico que permitiria um padrão urbanístico próprio." (p. 139). Estas áreas ou edificações ocupadas compõem predominantemente assentamentos precários e populares, inseridos em terrenos de propriedade pública, em áreas de propriedade privada ou em áreas desocupadas reservadas à implantação de Habitação de Interesse Social – HIS.

homogêneo de apropriação espacial da *Orla Atlântica Norte*. Em analogia, a implantação de condomínios para a classe média em áreas periféricas menos valorizadas rompe com a continuidade da mancha urbana do *Miolo Urbano*.

Globalmente, estudos atualizados de Pereira (2014) têm reafirmado a dinâmica de expansão trivertorial através da dispersão habitacional além das limítrofes municipais de Salvador, mantendo-se inalteradas as supracitadas idiosincrasias da apropriação do solo conforme classes sociais. Neste sentido, o programa governamental Minha Casa Minha Vida (MCMV), com o financiamento da Caixa Econômica Federal, vem construindo conjuntos habitacionais monofuncionais nos municípios periurbanos de Simões Filho, Camaçari e Lauro de Freitas com insuficiente articulação com o centro, enquanto o espaço entre a Estrada de Coco (BR-101) e o Oceano Atlântico, com suas amenidades naturais, demarca o eixo de crescimento dos condomínios de luxo fechados tanto de forma vertical quanto horizontal (*villages*).

Considerações metodológicas

Dentro do estudo qualitativo foram realizados no período de maio a novembro de 2015, entrevistas semi-estruturadas de aproximadamente meia hora de duração com vinte pessoas por cada bairro em distintos locais e horários (durante a semana e nos fins-de semana). Os entrevistados foram abordados aleatoriamente na rua e, em alguns casos, foram escolhidos através da intermediação dos líderes de comunidade e das pessoas-chave no bairro. Serviam de corte empírico as seis localidades Nordeste de Amaralina: Santa Cruz, Nordeste; Plataforma: Conjunto Habitacional Nova Primavera, Baixa do Caranguejo; Fazenda Grande II: Conjunto Habitacional Fazenda Grande II, Jaguaripe I. As entrevistas foram realizadas majoritariamente dentro do ambiente domiciliar.

A amostra se compõe de 60% de mulheres e 40% de homens, sendo que dentro deste grupo 40% pertence à faixa etária de 15-25 anos, 40% à faixa etária de 26-45 anos e 20% à faixa etária de 46-65 anos. Dentro do grupo, 40% dos indivíduos se auto-declararam desempregados ou sem renda estável, 20% afirmam possuir renda per capita igual ou inferior a um salário mínimo (aprox. 200 dólares) e 40% dos entrevistados declararam receber de entre três a cinco salários mínimos. A proporção de estudantes, grupo não integrando a população economicamente ativa se eleva a 15%.

Os três bairros do Nordeste de Amaralina, Plataforma e Fazenda Grande II comportam altas taxas de pobreza e desemprego. Sua população pertence majoritariamente à classe

sócio-profissional popular(inferior) com baixo nível de renda e grau de instrução. É oportuno ressaltar que nesta investigação, a escolha de um recorte empírico geograficamente limitado, que define os três bairros como unidades analíticas independentes, traduz a centralidade do contexto social local na constituição e mobilização das redes sociais dos habitantes entrevistados.

No 86% dos casos, as interações se produzem dentro das fronteiras territoriais do respectivo bairro, o que aponta pela significativa congruência entre o espaço residencial e o espaço social. Concomitantemente, o papel preponderante – em aproximadamente 94% dos casos – que assumem os vínculos informais dentro do processo de procura de emprego justificou a exclusão de outras possibilidades formais de busca de emprego, como os jornais e meios eletrônicos, as agências de intermediação de emprego e os concursos públicos. Durante as visitas aos bairros, era aplicado, em primeiro lugar, um questionário indagando sobre as características gerais da pessoa entrevistada, incluindo dados biográficos como composição familiar, renda per capita, nível de escolaridade, status de emprego, trajetória no mercado de trabalho e anos de permanência residencial no bairro.

Em segundo lugar, os entrevistados foram solicitados a se pronunciar sobre a organização das suas redes sociais em termos de participação proporcional nas distintas esferas de sociabilidade, quais sejam: família, vizinhança, amizade, emprego, estudos, vida associativa (não)leiga e diversão/lazer. Os entrevistados deviam fornecer informações mais pormenorizadas sobre a mobilização das redes sociais e institucionais no âmbito das supracitadas esferas de sociabilidade na obtenção de um emprego e de informações sobre vagas na área, assim como para o acesso a recursos (não)materiais.

O bairro de Nordeste de Amaralina

A localização do bairro Nordeste de Amaralina e seu grau de integração em relação às centralidades de Salvador remetem para o padrão de segregação fractal, dada sua ancoragem topológica como enclave pobre dentro da tessitura da *Orla Atlântica Norte*. Pertencendo à Região Administrativa VII (Rio Vermelho) seu terreno acidentado formado por vales e morros tem sido alvo de sucessivos processos de invasão desde a década 1960/1970, provocando seu rápido adensamento demográfico (408 hab/ha.).

Totalizando uma população de 25.466 pessoas (IBGE, 2000), predominantemente afrodescendente e jovem, a ocupação habitacional informal do seu espaço, baseada

no trinômio loteamento periférico/casa própria/auto-construção, desde sua origem se justificou pela estratégica proximidade às oportunidades empregatícias de baixa qualificação, geradas pela demanda dos moradores abastecidos dos bairros Pituba, Itaigara, Amaralina e Rio Vermelho. Assim, sua vantagem locacional pode propiciar determinadas externalidades positivas para seus moradores dada sua privilegiada situação em termos de acesso aos serviços de saúde, ao transporte público, a um comércio variado, a instituições de ensino superior e a espaços de lazer (particularmente a Praia de Amaralina).

Conforme os mapeamento esboçados por Carvalho y Pereira (2014) predomina a categoria *popular(-inferior)* no perfil socioeconômico da sua população.⁹ O quadro da precariedade, deflagrada nas relações empregatícias, em conjunção com altas taxas de desemprego (61%) vem sendo agravado por um generalizado clima de insegurança, imputado às disputas pelo controle do tráfico de drogas, levando a constantes constrangimentos e a uma crescente estigmatização midiática dos seus moradores que dificulta sua inserção profissional.

Em contraste com os relativamente baixos índices de criminalidade e com o engajamento filantrópico/assistencialista por parte dos habitantes dos condomínios da classe alta (Morumbi), destacadas por Almeida y D'Andrea (2004) no caso de Paraisópolis, o Nordeste de Amaralina se tem convertido em uma região extremamente violenta não obstante a implantação de uma Base Comunitária de Segurança do Programa Pacto Pela Vida (operando desde 2011), fato que legitimou uma atuação desproporcionalmente ríspida por parte da polícia *vis-à-vis* a seus moradores.

A fragmentação territorial em microáreas dominadas por facções rivais que controlam o tráfico de drogas dificulta o deslocamento no interior do bairro e interfere, segundo os entrevistados, na interação social entre os moradores de diferentes partes já que a entrada de pessoas não-residentes em determinadas circunstâncias é considerada como ameaça.

Se por um lado podem ser confirmadas as asserções de Kaztman y Filgueira (2006), postulando que a composição socioeconomicamente homogênea de populações pobres limita o potencial endógeno da ativação de redes de mobilidade econômica, por outro lado, a contiguidade com os bairros do segmento *médio-superior* é visualizado pelos

⁹ Baseando-se no censo 2000, Souza (2008), registra que "[...] na região, 36% dos chefes de família recebe menos de um salário mínimo por mês e, nos outros 73%, a renda é de até três salários mínimos. Já em Salvador, 29% dos chefes recebem menos de um salário e apenas 51% tem renda até dois salários." (p. 55)

entrevistados como momento potenciador das chances empregatícias em relação às localidades mais afastadas.

Três desempenham diferentes serviços remunerados nos condomínios dos bairros vizinhos (Pituba e Itaigara), enquanto uma pessoa trabalha no eixo Iguatemi/Tancredo Neves. Em um caso, a interação dos moradores com os habitantes dos condomínios no âmbito de vínculos empregatícios chegou a construir pontes de conexão a redes extra-grupais que extrapolam o contexto do trabalho.

Todavia, se for abstraído da integração econômica, que se esgota preponderantemente em formas de atividades de baixa qualificação (porteiro, jardineiro, empregada doméstica etc.), os entrevistados ressaltam que se mantêm inalteradas as distâncias sociais em todas as demais esferas e escassam os contatos e trocas de sociabilidade com os inquilinos dos condomínios da classe média/alta. É oportuno salientar que os percursos diários dos moradores entrevistados de Nordeste de Amaralina não convergem em praticamente nenhum momento com as trajetórias dos habitantes dos condomínios, excetuando-se as relações de emprego.

Segundo os relatos, a segmentação social e o acesso “dualizado” à infraestrutura, ao transporte e aos serviços públicos produz certo confinamento na vida dos moradores dentro do seu bairro, fato que se traduz em um maior grau de homofilia das redes entre amigos e particularmente no ambiente do sistema educacional, marcado pela dialética público/privado. Vale acrescentar que o número de escolas públicas distribuídas no bairro e nas áreas circunferentes da Região Nordeste de Amaralina (Nordeste de Amaralina, Vale das Pedrinhas, Santa Cruz e Chapada do Rio Vermelho) é largamente insuficiente em relação ao número dos seus habitantes e que prevalecem altas taxas de evasão e de abandono escolar (Souza, 2008).

Outrossim, a diferenciada apropriação segundo classes dos espaços públicos de lazer que pudessem favorecer o contato e as trocas de sociabilidades entre os grupos sociais distantes – shoppings, praças, parques – testemunha dos baixos níveis de renda que restringe a participação da maioria dos moradores de Nordeste de Amaralina às opções locais do bairro. A maior diversão “acessível” para os entrevistados proporciona a Praia de Amaralina, lugar desertado pela classe média-alta devido à alta frequência de assaltos.

O efeito de dissuasão dos muros, grades e cancelas dos condomínios em combinação com os constrangimentos vivenciados em episódios mais violentos envolvendo a polícia contribui ao fortalecimento de organizações comunitárias de cunho associativista, cultural e religioso, estabelecendo forte coesão interna (*bonding ties*) e desagregação externa.

Se bem merece destaque a grande variedade de associações culturais com forte tradição afrodescendente encontradas no Nordeste de Amaralina, que concorrem pela socialização e construção identitária dos seus moradores, é mister ressaltar que estas também tendem a privilegiar o revigoramento da solidariedade inter-grupal no intuito de atenuar circunstâncias de vulnerabilidade social no cotidiano dos seus integrantes sem no entanto, providenciar pontes para redes extra-grupais. Assim sua visibilidade e difusão na maioria dos casos não extrapolam o bairro, e os esparsos investimentos públicos em projetos socio-culturais remetem para o caráter efêmero e paliativo do engajamento externo que não propicia maior articulação com outras esferas sociais.

O bairro de Plataforma

Em oposição à relação de “sinergia” que aproxima os moradores da invasão central de Nordeste de Amaralina a sua vizinhança rica em termos empregatícios, a posição periférica de Plataforma – inserido no conglomerado de bairros pobres do *Subúrbio Ferroviário* (Região Administrativa XVI) com alto grau de homogeneidade social – em relação às centralidades de Salvador, aponta pelo paradigma da segregação a escala macrourbana. Assim, a pobreza da sua população deve ser compreendida como resultado dos supracitados mecanismos de marginalização geográfico-social com respeito aos outros estratos da sociedade, que dificultam sua inserção socioeconômica e levam a sua estigmatização territorial-cultural.

O local, limitado por um lado pela Baía de Todos os Santos e por outro lado pelo Parque São Bartolomeu se constituiu arredor do núcleo da antiga Vila Operária, cuja implementação foi motivada pela inauguração da via férrea Calçada-Paripe (1860) e da instalação da Fábrica Têxtil São Braz (1875), desativada em 1959. Objeto de sucessivas invasões por populações pobres se instalando às margens da Av. Suburbana (1970) e nos terrenos acidentados adjacentes, o bairro beneficiou-se nas suas limítrofes de diversas intervenções habitacionais do Estado, objetivando a erradicação da extrema pobreza, que em forma do complexo de Novos Alagados havia alcançado um crítico patamar de violência e de adensamento demográfico.

Não obstante, a maioria dos cerca de 58 mil habitantes (150-250 hab./ha.) continua sofrendo da precariedade das condições de moradia, saúde, lazer e segurança, situação sombreada por altas taxas de desemprego (47,3%) e pelo baixo rendimento da população.¹⁰

¹⁰ Conforme o IBGE (2010), entre 60-75% tinham rendimento per capita de até meio salário mínimo e acima de 80% da população se situa na faixa de rendimento abaixo de dois salários mínimos (Carvalho & Pereira, 2014).

Com predominância do segmento *popular-inferior*, as oportunidades empregatícias do local se restringem ao pequeno comércio, à pesca artesanal, e ao trabalho doméstico o que obriga os entrevistados desempenhando atividades formais a longos deslocamentos pendulares em direção ao (novo) centro (2-3 horas por dia).

Concomitantemente, repercute-se negativamente na trajetória dos habitantes de Plataforma a fragilidade das oportunidades educacionais. A exposição a congêneres residindo nos bairros vizinhos no âmbito da escola pública é avaliada unanimemente como desfavorável à trajetória socioeconômica pelos alunos adolescentes entrevistados, reclamando da falta de perspectivas e da baixa qualidade do ensino. Subsequentemente, predominam altas taxas de abandono escolar e um baixo nível de instrução que bloqueia o acesso a atividades empregatícias mais qualificadas.

Analisando a morfologia das redes de sociabilidade dos moradores entrevistados, cabe ressaltar o alto grau de homofilia, localismo e redundância marcando suas redes individuais, assentadas nomeadamente em laços intraparentais (*laços fortes*, segundo Granovetter, 1973). Na maioria das relações interpessoais com a vizinhança e amigos, prima o baixo grau de confiança, produzindo certa estreiteza das redes. Neste sentido, chama a atenção a expressiva reticência dos moradores de incluir integrantes desconhecidos nas redes existentes. Em praticamente todos os casos analisados, as redes se fundamentam em vínculos formados há muitos anos.

Os entrevistados explicam o encapsulamento individualista e o recuo da vida social à esfera da família ao assinalar pela retração do Estado na provisão de bem-estar e de segurança no bairro e pela precariedade e informalidade do mercado de trabalho, exigindo o auxílio mútuo entre os parentes. Neste contexto, salientam a resiliência de estruturas de pobreza no tempo que os expõem a constantes riscos e situações de vulnerabilidade. Como consequência, a maioria dos entrevistados acessam menos bens e serviços, tanto via mercado quanto por ajuda social.

Apenas três pessoas se articulam com atividades / instituições não ubicadas em Plataforma (curso técnico no Comércio, trabalho como empregada doméstica na Barra) enquanto a maioria tem sua margem de atuação geograficamente restrita ao próprio bairro ou às suas adjacências. Outrossim, o acesso a opções de lazer, concentradas nas centralidades de Salvador (shopping centers, cinema, praias), permanece fora do alcance dos moradores entrevistados, já que as despesas para deslocamento e consumo extrapolam o orçamento.

Portanto, a diversão orienta os habitantes para as estruturas locais, como bares, restaurantes e as praias do *Subúrbio*.

O isolamento socioespacial redonda na construção de padrões de sociabilidade isotópicos, assentadas em experiências e comportamentos endógenos ao bairro, que tomam como referência indivíduos congêneres compartilhando a mesma situação de precariedade. Paradoxalmente, a *baseline homophily* (Massey & Denton, 1993) neste caso não fomenta estruturas de solidariedade, o que denota um significativo enfraquecimento da confiança em laços secundários.

Comparado com os outros dois bairros, o maior suporte emana das instituições de cunho associativista, cultural e religioso com forte presença no bairro. Estas concentram a grande parte das pessoas chaves mobilizadoras do capital social, que providenciam acesso a recursos (não-)materiais, contatos e a estruturas de oportunidades, maioritariamente oferecidas na própria localidade no setor informal. Nomeadamente, os numerosos templos neoprotestantes concorrem pelo estabelecimento de coesão interna, coletivismo e estabilidade (*bonding ties*) na vida dos moradores de Plataforma, remediando o vácuo deixado pelo *laissez-faire* do governo local.

Indagados acerca da percepção do próprio bairro, quinze das vinte entrevistados coincidem em assinalar pela falta de perspectivas nas suas trajetórias de vida que eles explicam a luz da omissão do poder público que tanto produziu o fortalecimento de estruturas de criminalidade quanto a estigmatização do local e, em escala mais ampla, da inteira região do *Subúrbio Ferroviário*.

A falta de oportunidades de emprego formal¹¹ e a crescente ociosidade dos jovens são fatores visualizados como estimulantes pelo envolvimento com o tráfico de drogas que se tornou uma alternativa viável para muitos jovens e adolescentes que trocam a escola e a família pela “negócio lucrativo”. A contrarreação da sua população resulta em desconfiar das relações de vizinhança e dos vínculos de amizade que antigamente proporcionavam a solidariedade no bairro.

¹¹ Consoante Fernandes y Carvalho (2014), a “razão postos de trabalho por mil habitantes” para a RA *Subúrbio Ferroviário* se eleva a 68,8, ou seja, a região concentra apenas 2,8% do total dos empregos do município.

O bairro de Fazenda Grande II

O terceiro bairro em questão comporta dentro da sua localização periférica o maior grau de heterogeneidade dos três bairros em aferição, tanto no que tange o perfil socioeconômico da sua própria população quanto do seu entorno geográfico imediato. Constituindo um dos exemplos mais emblemáticos das estratégias habitacionais empreendidas pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) para promover o desenvolvimento integrado¹² e fazer frente à desregulamentada ocupação do solo na cidade nas décadas 70 e 80, Fazenda Grande II se insere no macro-complexo de conjuntos habitacionais integrando Cajazeiras-Fazenda Grande (Região Administrativa XIV), gradativamente implantado nos confins nortes do município para alojar mais que 100.000 pessoas.

Totalizando na sua contemporaneidade aprox. 600.000 habitantes (85 hab./ha.)¹³, as idiosincrasias socioespaciais da região devem ser compreendidas através do processo de adensamento demográfico comportando simultaneamente a instalação de populações de renda média (entre três a cinco salários mínimos) em conjuntos monofuncionais e a ocupação espontânea da classe *popular-inferior* (sem renda ou até meio salário mínimo) atingindo os espaços do seu entorno de alta declividade, respectivamente os fundos do vales úmidos circunferentes.¹⁴ As capacidades de postos de emprego em relação ao número de habitantes em Cajazeiras deflagram a ênfase na função residencial na ordem

¹² Neste contexto, o termo “desenvolvimento integral” remete para um planejamento urbano visando a incorporação dos futuros núcleos habitacionais, no caso Cajazeiras, aos pólos geradores de emprego (COPEC, CIA, CAB e o eixo Iguatemi/Tancredo Neves). Esta lógica posteriormente cedeu espaço a propostas habitacionais viabilizando a criação de sub-pólos urbanos autônomos (polinucleação) providenciando maior integração com a Região Metropolitana de Salvador e prevendo a implementação de conjuntos habitacionais, infraestrutura, serviços e um comércio independente.

¹³ Para o bairro de Fazenda Grande II, não existem indicadores demográficos e socioeconômicos de forma separada, devido a grande heterogeneidade da sua população – comportando os moradores dos conjuntos habitacionais e as das invasões circunferentes. Segundo os mapeamentos de Carvalho y Pereira (2014), 30-60% da população têm renda até meio salário mínimo.

¹⁴ A dialética da dinâmica de adensamento demográfico observado no caso de Cajazeiras remete de forma paradigmática para o padrão de expansão de Salvador a escala macrourbana. Assim, a implementação de projetos do BNH visando a redução do déficit habitacional no auge do crescimento populacional da cidade (nos anos 1960-1990) beneficiava as camadas com rendimento superior a três salários enquanto isolava as pessoas de baixo poder aquisitivo das linhas de financiamento imobiliário, incentivando a ocupação informal conforme o trinômio loteamento periférico/casa própria/autoconstrução nas periferias urbanas que no caso de Cajazeiras levou a triplicar o número de habitantes alojados em conjuntos habitacionais.

de seu planejamento: a *ratio* é de 33,6 vagas para 1000 habitantes conforme Fernandes y Carvalho (2014).

Conquanto inicialmente acumulando expressivas deficiências de oferta de emprego e infraestrutura, Fazenda Grande II logo se beneficiou de uma maior integração viária com Cajazeiras VIII e Fazenda Grande III e da implementação de um intensivo comércio local. O perfil socioeconômico da sua população testemunhou de uma dinâmica ascendente de *popular(-inferior)* nos anos 1990 a *média(-inferior)* (2000 e 2010), atraindo pessoas com maior poder aquisitivo em função do baixo valor de compra dos apartamentos e da proximidade aos novos pólos de emprego (Porto Seco de Pirajá, Itapuã, São Marcos, e Cabula).

Concernente a composição das redes interpessoais, destaca-se sua maior diversidade e extensão em relação aos dois bairros previamente analisados, ressaltando que a divisão entre habitantes do condomínio e moradores de invasão impacta no grau de localismo e no grau de mobilização de recursos (não-)materiais a base de vínculos de vizinhança – significativamente mais expressivo no caso dos moradores da área informal Jaguaripe I. Enquanto isso, constata-se para os inquilinos entrevistados dos condomínios de Fazenda Grande II que o mencionado efeito de encapsulamento sociointeracional, associado à dominação dos laços fortes assentadas em vínculos intrafamiliares e na vizinhança, é mitigado pela maior conectividade das pessoas com indivíduos ou grupos externos ao local de residência que ampliam o recurso a informações não-redundantes (*get by* no sentido de Briggs, 2001) e mobilizam o capital social para ganhar acesso a melhores serviços públicos e a oportunidades de trabalho. Assim, a maior proporção de contatos formados no âmago de relações de trabalho formal sugere um maior grau de heterofilia.

Geralmente, a percepção dos habitantes do seu bairro denota de uma maior identificação e satisfação com a localidade, reconhecido por ser um bairro de trabalhadores. Apenas os gastos e o tempo despendidos em deslocamento para o lugar de trabalho (duas-três horas por dia) é ressentido como grande inconveniente. A relativa autonomia do bairro em termos de disponibilidade de serviços e equipamentos urbanos locais (escolas, supermercados, postos de saúde/hospitais, bares e restaurantes) se concretiza na avaliação própria dos entrevistados de pertencer a “uma cidade dentro da cidade”. Todavia, o acesso a shopping centers e as mais sofisticadas opções de lazer requer um deslocamento para as áreas mais centrais ou para o vetor norte da expansão de Salvador (Av. Paralela).

Convergendo com os resultados de Kaztman y Retamoso (2005), a escola como instância socializadora viabiliza um maior grau de exposição a diferentes valores e comportamentos

do que nos bairros Plataforma e Nordeste de Amaralina, dada a maior mistura social do seu alunado e o menor grau de segmentação nas instituições de ensino. Indagados sobre as oportunidades de ensino público e privado, os adolescentes entrevistados comungam em avaliar como positivo a oferta local, destacando seu potencial de lugar de convergência entre alunos da classe média e popular.

Pese à dinâmica positiva que emana do maior poder aquisitivo e da relativa heterogeneidade dos moradores dos condomínios, a insegurança e violência urbana impactam negativamente na confiabilidade e extensão dos vínculos pessoais, ainda que de forma menos impactante do que no caso de Plataforma. Este fenômeno só recentemente se teria instalado no local, como resultado das disputas pelo tráfico de drogas, envolvendo, segundo os moradores dos condomínios, a maioria dos bairros e invasões nos arredores de Fazenda Grande II (Conjunto Jaguaripe I e II, Boca da Mata, Nova Brasília).

Neste momento, é oportuno recuperar a polarização observada entre os inquilinos dos conjuntos habitacionais do segmento *média(-inferior)* e os habitantes das invasões pertencendo ao grupo *popular(-inferior)*. Os moradores dos condomínios da Fazenda Grande II têm pressionado a erradicação das invasões, alegando a degradação e desvalorização da sua área de residência. O Estado se comprometeu na consolidação das áreas através dos programas habitacionais *Viva Melhor* (Jaguaripe I e II). Não obstante as melhorias habitacionais, persistem os estigmas territoriais dos seus habitantes, considerados como usurpadores ilegítimos do bairro que teriam disseminado a insegurança e favorecido a instalação de diversos pontos de venda de drogas nas partes menos acessíveis dos fundos dos vales e nos matos vizinhos.

Apesar de não terem sido registrados vestígios de uma integração empregatícia similar àquela proporcionada pela demanda de moradores dos condomínios da classe média-alta no Nordeste de Amaralina – a renda dos inquilinos dos conjuntos habitacionais aqui pode ser considerada como fator limitador – identificam-se efeitos positivos atribuídos à atuação de instâncias socializadoras localizadas em Fazenda Grande II. Em analogia à iniciativa integrativa destacada no segmento das instituições de ensino público, o compartilhamento de estruturas comunitárias como o transporte de ônibus, as associações (não-)leigas e as áreas de lazer (praças, largos de acarajé, bares e restaurantes) favorece a confluência entre integrantes das duas áreas.

Evidentemente estas permitem mais trocas de sociabilidade do que em contextos de evitação social, de forte segmentação e de distanciamento físico-simbólico solidificado

pelos dispositivos de segurança (muros, sentinelas, postos de controle, câmaras de vigilância etc.) – verificados nas constelações socioeconômicas mais antagônicas Nordeste de Amaralina-Pituba/Rio Vermelho/Itaigara.

Considerações finais

O trabalho se debruçou sobre o impacto do efeito-território em populações pobres a exemplo de três locais segregados de Salvador, valendo-se para isso de título introdutório de uma revisão do conceito a base das contribuições teórico-epistemológicas de Granovetter (1973), Wilson (1987) e Briggs (2001) e de uma sintetização dos processos de segregação operando nos paradigmas de apropriação espacial da cidade conforme classes sociais.

Esboçam-se tendências de dualização a escala macro-urbana no município-sede que se perpetuam na sua região metropolitana a base de significantes discrepâncias entre o que pode ser visualizado esquematicamente como a “cidade formal” – (*Orla Atlântica Norte*) dominada por áreas altamente valorizadas dos grupos *médio-superiores*, dotadas de ampla infraestrutura e de oportunidades empregatícias – e, por outro lado, a “cidade informal” (*Subúrbio Ferroviário e Miolo Urbano*) – marcada por invasões sucessivas, loteamentos populares e conjuntos habitacionais ocupados maioritariamente pelo segmento *popular(-inferior)*, com atrofia em ofertas de emprego e de investimentos estatais em infraestrutura e bens públicos.

Atendendo para a orientação comparativa do trabalho, conclui-se que o Nordeste de Amaralina detém determinadas vantagens locais em vigor da sua proximidade à oportunidades empregatícias, maioritariamente no setor de serviços não-qualificados (porteiro, jardineiro, empregada doméstica etc.), nos condomínios circunferentes da classe *média-superior* (Pituba, Rio Vermelho e Itaigara).

A facilidade de deslocamento para os pólos de emprego da cidade (Centro, Pituba-Costa Azul, Boca do Rio-Patamares e Brotas) atenua os efeitos do *job mismatch*, entendido como discrepância entre densidade demográfica e oferta de trabalho de um determinado local, que atingem os outros locais segregados, Plataforma e Fazenda Grande II. Em tese, a centralidade também providencia maior acesso a infraestrutura, equipamentos urbanos e benfeitorias públicas em oposição ao bairro de Plataforma aonde a persistente omissão em investimentos infraestruturais agrava o quadro de isolamento.

A relativa integração de Nordeste de Amaralina no entanto deve ser apreciada com ressalvas, já que o efeito da estigmatização territorial e da segmentação (transporte público, acesso à escolas, hospitais e áreas de lazer) tendem a enfraquecer os potenciais de conectividade e de inserção no conjunto da cidade. A polarização socioespacial e a ostentação das distâncias socioeconômicas através dos dispositivos de segurança dos condomínios da classe média/alta (muros, sentinelas, cercas e câmeras) alcança uma maior grau de visibilidade do que em Plataforma e Fazenda Grande II, bairros integrando uma vizinhança externa mais homogênea.

Evidenciam-se paralelas às observações auferidas por Ribeiro (2008) no caso da “convivência” entre os moradores abastecidos do Leblon e os inquilinos dos conjuntos habitacionais da Cruzada de São Sebastião, enfatizando mecanismos de dominação dos capitais (social, cultural, econômico) pelo grupo hegemônico através do exercício da violência simbólica atravessando a dialética de interação e evitação entre os grupos sociais antagônicos. Assim, a apropriação das benfeitorias públicas (hospitais, universidades privadas, supermercados de grife) e opções de lazer (shoppings, cinema, restaurantes e boates) permanecem fora do alcance dos moradores de Nordeste de Amaralina dados os poucos recursos orçamentários.

Outro fator agravante associado à contiguidade geográfica dos antagonismos sociais reside no controle policial nas saídas e entradas do local, respectivamente no seu interior (Bases Comunitárias permanentes), que tem levado ao recurso indiscriminatório à violência já que os condomínios da classe média/alta abrigam a população “necessitando” a proteção enquanto os moradores do bairro são visualizados como os “usurpadores” da *Orla Atlântica Norte*.

valiando a situação a partir do impacto do efeito-território nos processos de mobilidade econômica, cabe concluir que prevalecem os laços interpessoais pouco diversificados assentados em vínculos de família e vizinhança, providenciando coesão e solidariedade intra-grupal. Estes poderiam ser visualizados como estruturas de apoio à sobrevivência (*get by*, no sentido de Briggs, 2001) com alcance temporal imediato, havendo compartilhamento entre indivíduos congêneres de referências, valores, expectativas e comportamentos locais (*baseline homophily*, consoante Massey & Denton, 1993) que conspiram para a perpetuação da precariedade no bairro já que geram poucos impulsos para a ascensão econômica.

Excetuando-se a interação no âmago das relações de emprego – ainda marcadas pela subalternidade das atividades – não se registram maiores convergências com a classe média/alta, fenômeno que se repete nas instituições com função “socializadora” altamente segmentadas (escolas, associações e espaços de lazer).

Como denominador comum entre os três bairros analisados neste trabalho, a violência e criminalidade provocam certo encapsulamento das relações interpessoais, dada a baixa confiabilidade nas pessoas, estimulando, em contrapartida, o estabelecimento de maior coesão e identidade grupal proporcionados por organizações comunitárias de cunho associativista, cultural e religioso. Estas detêm o maior acervo de “pessoas-chaves” que se comprometem pela mobilização do capital social visando a obtenção de ativos para a integração econômica dos habitantes do Nordeste de Amaralina.

O caso do bairro periférico Plataforma assinala pelo padrão de macro-segregação, a homogeneidade social em conjunção com o isolamento geográfico-social favorecendo a reprodução circular da pobreza. Corroborando com as asserções de Wilson (1987), o isolamento interfere negativamente na extensão e diversidade das redes interpessoais e, subsequentemente, bloqueia a mobilidade econômica. A ausência de exposição a indivíduos e grupos sociais não-congêneres se reflete em um alto grau de localismo e homofilia dos vínculos interpessoais, tecidos preponderantemente entre parentes e amigos íntimos (*laços fortes*, conforme Granovetter, 1973).

Portanto, a construção de pontes sociais é relegada para as competências das associações de cunho religioso, providenciando coesão e solidariedade entre seus membros. Estas redes operam como circuitos de reciprocidade aonde circulam benefícios materiais, afetivos e cívicos como ajuda na construção da casa, empréstimos, contatos de emprego, auxílio em situações de doença e de dependência física etc.

Evidentemente, a pobreza fortemente homogênea e as estruturas resilientes de precariedade marcando os bairros circunferentes não propiciam a desejada integração ou maior mistura com outras classes sociais e as instâncias de socialização (escolas, lazer, associações) podem ser visualizadas como desintegrantes já que apenas reúnem pessoas do mesmo local.

Um panorama mais heterogêneo se oferece no caso de Fazenda Grande II que se beneficiou de uma gradativa inserção na cidade em termos de acesso a infraestrutura e a oportunidades econômicas, em decorrência do surgimento de vagas de emprego nas suas imediações (BR-324 e Av. Paralela) e da relativa autarquia do local que dispõe de um amplo comércio e de equipamentos urbanos.

O maior grau de heterogeneidade socioeconômica incide favoravelmente nos padrões de sociabilidade dos seus moradores, particularmente no que tange a ativação dos contatos interpessoais para a mobilidade econômica. Foi ressaltado o maior grau de heterofilia e

diversidade na composição das suas redes que abstraem das instâncias *primárias* família e vizinhança – garantindo a sobrevivência imediata (*get by*, consoante Briggs, 2001) e denotam de uma plurifocalidade tanto pelo viés de relações de trabalho quanto pelos vínculos tecidos entre indivíduos e grupos externos ao local de residência (*get ahead*).

Registra-se uma forte divisão entre, por um lado, os moradores dos condomínios da classe média(popular), com maior diversidade e extensão das redes alavancando a ativação do capital social para a ascensão socioeconômica, e, por outro lado, os habitantes das moradias precárias de Jaguaripe I nas adjacências dos conjuntos, acusando maior grau de localismo e homofilia dentro da composição das suas redes. Neste caso, a contiguidade não proporciona efeitos de “sinergia” no segmento empregatício, como no caso de Nordeste de Amaralina, e chama a atenção a forte estigmatização territorial dos habitantes das invasões considerados os usurpadores do espaço.

A variabilidade dentro do panorama dos três cenários considerados neste trabalho delata uma atuação diferenciada do Estado que detém o poder de fomentar ou impedir processos de segregação socioespacial por via de dispositivos de provisão de infraestrutura, de programas públicos de habitação e de criação descentralizada de empregos. Em vez de promover estratégias integrativas incentivando o desenvolvimento endógeno de Plataforma, as investidas minimalistas não transcendem esforços de inclusão socioeconômica dos seus moradores.

O corrosivo efeito de externalidades negativas é potenciado em áreas desassistidas, socialmente homogêneas, e bloqueia a mobilidade econômica, gerando “sinergias negativas” (Katzman, 2007) que arriscam de tornar o local socialmente invisível já que desvinculado dos outros estratos sociais da cidade. A vigência de mecanismos de dominação dos capitais social, cultural e econômico pelo grupo hegemônico através do exercício da violência simbólica atravessando a dialética de integração e evitação anula os benefícios associados à centralidade do local de Nordeste de Amaralina e assinala pelo descompromisso do Estado em “criar pontes” entre as clivagens da segmentação social ao priorizar a “contenção” da criminalidade em forma de intervenções policiais.

Enquanto isso, o reconhecimento da necessidade de consolidar a invasão Jaguaripe I, que surgiu nos espaços não-habitáveis da macro-região Cajazeiras-Fazenda Grande, deixa vislumbrar princípios de intervenções habitacionais com certo grau de sustentabilidade social já que flanqueadas por investimentos em infraestrutura e equipamentos urbanos com alcance integrativo. Inegavelmente, os antagonismos socioeconômicos não atingem

as mesmas dimensões que no caso de Nordeste de Amaralina - Pituba/Rio Vermelho/Itaigara e, ao contrário do auto-segregação da classe média/alta nos condomínios blindados, a simultaneidade da ocupação (não)planejada dos vales, talwegs e cumeados de Fazenda Grande II por indivíduos reunidas na luta para sua inserção sociohabitacional na cidade estabelece maior convergência nos valores e identidades individuais e grupais do bairro.

Em sumo, cabe reconhecer que a composição socialmente homogênea de localidades segregadas e a subsequente ausência de interações em contextos profissionais e educacionais – resultando das estruturas segmentadas e da rigidez da estratificação social brasileira – incide negativamente em processos de mobilidade econômica da sua população. A exemplo dos três bairros comparados, conclui-se que nem a atuação do setor terciário e de organizações associativistas, nem as estruturas familiares de apoio logram compensar a exclusão do mercado de trabalho formal, exigindo, portanto, a intervenção das políticas sociais do Estado para atenuar o impacto do isolamento socioespacial.

Referências bibliográficas

- Andrade, L.T. y Silveira, L.S. (2013). Efeito-território. Explorações em torno de um conceito sociológico. *Civitas*, 13(2), 381-402.
- Almeida, R. de y D'Andrea, T. (2004). Pobreza e redes sociais em uma favela paulistana. *Novos Estudos*, 68, 94-106.
- Bidou-Zachariassen, C. (1996). Classes populaires et classes moyennes en centre rénové. En: N. Haumont (org.). *La ville: agrégation et ségrégation sociales* (pp. 131-142). París, Francia: L'Harmatan.
- Bourdieu, P. (1989). *O poder simbólico*. Lisboa, Portugal; Rio de Janeiro, Brasil: DIFEL, Editora Bertrand Brasil.
- Briggs, X. (2001). Ties that bind, bridge and constrain: social capital and segregation in the American metropolis. *Lincoln Institute of Land Policy Conference Paper*. Mimeo.
- Brooks-Gunn, J. y Duncan, G. (coords.). (1997). *Neighborhood Poverty. Volume II: Policy Implications in Studying Neighborhoods*. Nueva York, Estados Unidos: Russell Sage Foundation.
- Carvalho, I.M.M. y Pereira, G.C. (2008) “As cidades” de Salvador. En: *Como anda Salvador e sua Região Metropolitana* (pp. 81-108). Salvador, Brasil: EDUFBA.
- Castels, M. (1983). *A questão urbana*. Rio de Janeiro, Brasil: Paz e Terra.
- Coulton, C.J.; Korbin, J.E. y Su, M. (1999). Neighborhoods and child maltreatment: a multi-level study. *Child Abuse Neglect*, 23(10), 19-40.

- Ellen, I.G. y Turner, M.A. (1997). Does neighborhood matter? Assessing recent evidence. *Housing Policy Debate*, 8(4), 833-866.
- Fernandes, C.M. y Carvalho, I.M.M. (2014). Organização do território e desigualdades sociais na Região Metropolitana de Salvador. En: I.M.M. Carvalho y G.C. Pereira (coords.) *Salvador: transformações na ordem urbana: metrópoles: território, coesão social e governança democrática* (pp. 174-198). Rio de Janeiro, Brasil: Letra Capital.
- Granovetter, M. (1973). The strength of weak ties. *The American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380.
- Harvey, D.A. (2005). *Produção Capitalista do Espaço*. São Paulo, Brasil: Editora Annablume.
- Jencks, C. y Mayer, S. (1990). The social consequences of growing up in a poor neighborhood. En: L. Jr. Lynn y M. G. H. McGahey (coords.). *Inner-City Poverty in the United States* (pp.111-85). Washington DC, Estados Unidos: National Academic Press.
- Kaztman, R. (2007). A dimensão espacial das políticas de superação da pobreza. En: L.C.Q. Ribeiro y O.A. Santos Junior (coords.) *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro, Brasil: Revan Fase.
- Kaztman, R. y Filgueira, F. (1999). *Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructuras de oportunidades*. Montevideo, Uruguay: Cepal, Mimeo.
- (2006). *Las normas como bien público y como bien privado: reflexiones en las fronteras del enfoque AVEO*. Serie Documentos de Trabajo del Ipes, Colección Aportes Conceptuales, 4. Montevideo, Uruguay: Universidad Católica del Uruguay.
- Kaztman, R. y Retamoso, A. (2005). Introducción: empleo, concentración espacial y endurecimiento, de la pobreza urbana. *Revista de la CEPAL*, 85, 132-148.
- Marcuse, P. (2004). Enclaves, sim; guetos, não: a segregação e o Estado. *Espaço e Debates*, 24(45), 11-23.
- Massey, D. y Denton, N. (1993). *American Apartheid - Segregation and the Making of the Underclass*. Cambridge, Estados Unidos: Harvard University Press.
- Marques, E. (2007). *Redes sociais, segregação e pobreza em São Paulo*. Tesis Doctorado en Ciencia Política, Universidade de São Paulo, Faculda de Filosofia, Letras y Ciencias Humanas, Departamento de Ciencia Política.
- Park, R. (1983). A Cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano. (1ª ed, 1915.). En: O.G. Velho (coord.). *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro, Brasil: Guanabara.
- Pereira, G.C. (2008). Habitação e infra-estrutura urbana em Salvador e Região Metropolitana. En: I.M.M. Carvalho y G.C. Pereira (coords.). *Como anda Salvador e sua região metropolitana* (pp. 137-155). Salvador, Brasil: Edufba.
- (2014). Organização social do território e formas de provisão de moradia. En: I.M.M. Carvalho y G.C. Pereira. *Salvador: transformações na ordem urbana: metrópoles: território, coesão social e governança democrática* (pp. 141-173). Rio de Janeiro, Brasil: Letra Capital.

- Ribeiro, L.C. de Q. (2008). Proximidade territorial e distância social: reflexões sobre o efeito de lugar a partir de um enclave urbano. *VeraCidade*, 3(3), 1-21.
- y Lago, L.C. do. (2000). O espaço social das grandes metrópoles brasileiras. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 3, 111-129.
- Sampson, R.J. (1997). Collective regulation of adolescent misbehavior: validation results from Chicago neighborhoods. *Journal of Adolescent Research*, 12(2), 227-244.
- (2001). How do communities undergird or undermine human development? Relevant contexts and social mechanisms. En: A. Booth, N. Crouter y N.J. Mahwa (coords.) *Does It Take a Village? Community Effects on Children, Adolescents, and Families* (pp. 3-30).
- Simmel, G. (1983). *Metrópole e Vida Mental*, (1ª ed. 1903). En: O.G. Velho (coord.). *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro, Brasil: Guanabara.
- Small, M.L. y Newman, K. (2001). Urban poverty after 'The truly disadvantaged': the rediscovery of the family, the neighborhood, and culture. *Annual Review of Sociology*, 27, 23-45.
- Soares, A.M. de C. (2009). Cidade revelada: pobreza urbana em Salvador-BA. *Geografias*, 5(1), 83-96.
- Souza, T. dos S. (2008). *Cultura e desenvolvimento local: Reflexões sobre a experiência do Programa Viva Nordeste*. Disertación de Maestría en Cultura y Sociedad, Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação.
- Wilson, W.J. (1987). *The truly disadvantage: the inner city, the underclass and public policy*. Chicago, Estados Unidos: University of Chicago Press.
- Wirth, L. (1983). O urbanismo como modo de vida, (1ª ed. 1938). En: O.G. Velho (coord.). *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro, Brasil: Guanabara.

Capítulo 8

La dinámica espacial de la transformación del patrón de segregación en la zona metropolitana del Valle de México (2000-2010)¹

Dr. Ricardo Gómez Maturano (México)²

Resumen

En los últimos años, la segregación entendida como la distancia geográfica entre las residencias de las distintas clases sociales ha disminuido en las ciudades. En particular, se identifican claramente dos tendencias: primero, una alteración en los patrones tradicionales de segregación, y segundo, una alteración en los procesos de segregación espacial. Sin embargo, los trabajos al respecto no identifican su comportamiento espacial y las zonas de la ciudad donde se presentan estos procesos.

Así, el presente trabajo busca medir las dimensiones de la segregación. Por un lado la concentración de los grupos socioeconómicos; por otro, la homogeneidad en que viven los grupos socioeconómicos en los diferentes contornos de la zona metropolitana del Valle de México (ZMVM). Así pues, se tratará de comprender cómo interactúan estas dimensiones y el comportamiento de estas en la transformación espacial de los procesos de segregación.

El trabajo aporta importantes elementos que permiten vislumbrar cómo se comportan los factores culturales, la economía inmobiliaria, el fenómeno de adolescencia urbana, la política habitacional y la gentrificación en el cambio del patrón de segregación y los procesos de segregación espacial en la zona metropolitana del Valle de México.

¹ Trabajo realizado en el Laboratorio de Geoestadístico del Instituto Politécnico Nacional y con apoyo de la Universidad Motolinia del Pedregal

² Ph.D. en Urbanismo. alternz@hotmail.com

Summary

In recent years, as geographical distance between the residences of different social classes, is declining in cities. In particular, there are two trends: first, an alteration in traditional patterns of segregation, and second, an alteration in the processes of spatial segregation. However, the studies about it does not identify their spatial behavior and areas of the city where these processes are presented.

So, this paper seeks to measure two dimensions of segregation: on the one hand, the concentration of socio-economic groups; on the other hand, the uniformity requirement that socioeconomic groups living in the different contours of the metropolitan area of the Valley of Mexico. So we will try to understand how these dimensions interact and the behavior of those in the spatial transformation of the processes of segregation.

The work provides important elements that allow glimpses as cultural factors behave, the real estate economy, the phenomenon of urban adolescence, housing policy and gentrification in changing the pattern of segregation and the processes of spatial segregation in the metropolitan area from the Valley of Mexico.

Introducción

En los últimos años, la segregación entendida como la distancia geográfica entre las residencias de las distintas clases sociales ha disminuido en zonas importantes de las ciudades. En particular, se identifican claramente dos tendencias en los estudios al respecto: primero una alteración en los patrones tradicionales y segundo, una alteración en los procesos de segregación espacial. Sin embargo, estos trabajos no identifican su comportamiento espacial y las zonas de la ciudad donde se presentan estos procesos, ya que los índices utilizados no son espaciales. Así que el objetivo de este trabajo es identificar las áreas de la ciudad dónde se están presentando estos procesos de cambio; esto debido a que los acontecimientos y las acciones no son indiferentes a la espacialidad de la ciudad.

Las investigaciones encontradas hacen alusión a metodologías cuantitativas para medir las dimensiones de la segregación. Por un lado se refieren a la concentración de los grupos socioeconómicos, por otro, hacen referencia a la homogeneidad en que viven dichos grupos. Pero ¿cuál es la importancia de retomar estas dos dimensiones? Mientras los miembros de un grupo social pueden estar uniformemente distribuidos (desconcentrados) entre las áreas residenciales de una ciudad, al mismo tiempo pueden experimentar poca exposición (vivir en espacios homogéneos) a los demás grupos.

Así pues, el presente estudio analiza el cambio en estas dos dimensiones de la segregación y busca comprender cómo interactúan, así como el comportamiento de estas en la transformación espacial de los procesos de segregación en los diferentes contornos de la ZMVM. El análisis se divide en dos elementos fundamentales: primero en identificar el comportamiento espacial que sigue la segregación en sus dos dimensiones; la concentración y la homogeneidad de los diferentes niveles socioeconómicos en los contornos de la ZMVM en el año 2000. El segundo elemento consiste en identificar en qué contornos se ha localizado con mayor intensidad la transformación del patrón de segregación; es decir, dónde ha cambiado la concentración y la homogeneidad de los diferentes niveles socioeconómicos en el periodo comprendido entre los años 2000 y 2010.

El trabajo aporta importantes elementos que permiten vislumbrar cómo se comportan los factores culturales, la economía inmobiliaria, el fenómeno de adolescencia urbana, la política habitacional y la gentrificación en el cambio del patrón de segregación y los procesos de segregación espacial en la ZMVM.

La disminución de la segregación entendida como distancia geográfica entre las residencias de las distintas clases sociales se hace evidente en estudios y datos al respecto; por ejemplo, en México, se presenta una tendencia a la baja en la segregación residencial por condiciones de la vivienda en cinco de las principales zonas metropolitanas: la del Valle de México (ZMVM), Guadalajara (ZMG), Monterrey (ZMM), Puebla-Tlaxcala (ZMPT) (Sánchez, 2012) y en la Zona Metropolitana de Querétaro (Gómez, 2013). En particular para la Ciudad de México, a partir de 1970 (Rubalcava y Scheintgart, 1987, p. 504), se identifica en las zonas altas una tendencia a ser más heterogéneas.

En otras ciudades de Latinoamérica, este proceso también se registra; en Bogotá, después del censo de 1985, Dureau y Salas (2010) encontraron que se ha reducido la distancia espacial entre los grupos sociales en ciertos sectores de la ciudad; para Santiago de Chile, en el periodo intercensal 1992-2002 (Sabatini et al., 2008), y para varias ciudades latinoamericanas cubiertas en una investigación internacional comparativa de segregación coordinada por Roberts y Wilson (2009) en la que hay estudios en las ciudades de Buenos Aires, Perú, Montevideo y Sao Paulo, entre otras.

Algunos de estos trabajos refutan la teoría del espejo que supone que a mayor desigualdad, aumenta la segregación. Hay evidencia de que la segregación puede retroceder cuando las desigualdades aumentan, por ejemplo en Sao Paulo durante los años ochenta cuando se acoplaron crisis económica y deterioro de la distribución del ingreso (Rolnik *et al.*, 1990,

pp. 13 y 52) y Concepción en Chile, cuando aumentaron fuertemente las disparidades sociales y la segregación residencial disminuyó (Sabatini *et al.*, 2001).

En particular, se identifican claramente dos tendencias en estos estudios: primero, una alteración en los patrones tradicionales, y segundo, una alteración en los procesos de segregación espacial (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001; Kaztman, *et al.*, 2003). Por ejemplo, respecto a la modificación de los procesos de segregación espacial, Rubén Kaztman *et al.* (2003), en su texto “La ciudad fragmentada: mercado, territorio y marginalidad en Montevideo”, señalan que las transformaciones en la forma y morfología de la ciudad apuntaron a la modificación de los procesos de segregación espacial de su población. Esto lo concluyen después de analizar una muestra de distintos índices de la evolución de la segregación residencial en la ciudad de Montevideo, en Uruguay. Los índices para la ciudad de Montevideo fueron contruidos de acuerdo con diversos indicadores del nivel socioeconómico de los barrios y se determinó que “de todos ellos se desprende un aumento de la homogeneidad en la composición social de los barrios, así como un correspondiente aumento de la heterogeneidad entre ellos” (Kaztman *et al.*, 2013, p. 16). Para estos autores, este patrón perfila la configuración propia de las ciudades “fragmentadas”, donde los barrios ricos están rodeados de barrios pobres (Kaztman *et al.*, 2003, p. 12).

Por otro lado, la alteración en los patrones tradicionales de la segregación es identificado por Francisco Sabatini, Gonzalo Cáceres y Cerda (2001) en su texto “Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción”, trabajo en el que explican que el patrón de segregación residencial de estas ciudades se está transformando en dos principales sentidos: el cambio en su escala geográfica y el aumento de su malignidad.

Para explicar la segregación residencial y su relación con la escala geográfica, mencionan que las ciudades chilenas presentan, por un lado, un proceso “a gran escala”, en el que hay extensas zonas de pobreza, y una notoria aglomeración de los grupos de altos ingresos localizados en una zona principal de crecimiento que une el centro con la periferia. Por otro lado, alternativamente las ciudades también podrían mostrar una segregación “a pequeña escala”, consistente en la existencia de barrios homogéneos de pequeño tamaño dispuestos en el espacio urbano (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001).

Estos investigadores concluyen que en las ciudades chilenas, después de la reestructuración económica, el proceso de segregación de las elites estaría tendiendo a desconcentrarse, y la de los grupos pobres mostraría dos tendencias. Es decir, por una parte, grupos ya

asentados en la ciudad que, como efecto de la propensión de los grupos altos a dispersarse, estarían siendo menos concentrados; y, por otra parte, las nuevas familias pobres tenderían a estar más concentradas.

Estos estudios muestran dos tendencias: primero, el cambio en los procesos espaciales de la segregación urbana, caracterizado por un aumento de la homogeneidad en la composición social de los barrios, así como un correspondiente aumento de la heterogeneidad entre ellos (Kaztman *et al.*, 2003), y segundo, un cambio en el patrón de segregación, impulsado por la desconcentración de las elites y su impacto en la disminución de la concentración de los grupos pobres ya asentados en la ciudad; pero donde las nuevas familias pobres en otras geografías estarían más concentradas (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001). Sin embargo, estos trabajos no identifican las zonas de la ciudad donde se presentan estos procesos, ya que los índices utilizados no son espaciales. Así pues, sería fundamental identificar las áreas de la ciudad donde se intensifican estos procesos de cambio. Esto debido a que los acontecimientos y las acciones no tienen una geografía indiferente como señala Milton Santos (2000, pp. 73-74). En cada momento hay una relación entre el valor de la acción y el valor del lugar donde se realiza, sin esto, todos los lugares poseerían el mismo valor de uso y el mismo valor de cambio, los cuales no serían afectados por el movimiento de la historia. Existe una diferencia entre decir que el espacio no es una causa y negar que sea un factor o un dato.

Metodología: las dimensiones y la medición del cambio en la segregación residencial

Los trabajos descritos anteriormente hacen alusión a dos de las dimensiones de la segregación. Por un lado el trabajo de Sabatini, Cáceres y Cerda (2001) hacen alusión a la concentración de los grupos socioeconómicos. Esta dimensión es estudiada por medio de los índices de concentración o de uniformidad (así llamado en los trabajos anglosajones. Véase Martori y Hoberg, 2006, p. 4), que miden la distribución diferenciada de los grupos sociales entre las unidades de área en una ciudad. Por el contrario, la investigación de Kaztman *et al.* (2003) hace referencia a la homogeneidad en que viven los grupos socioeconómicos. Esta dimensión es identificada en los estudios anglosajones como el grado de exposición (aislamiento), cuyos índices miden el potencial de contacto (Massey y Denton, 1988, p. 287; Iceland, Weinberg y Erika, 2002, p. 8) o la posible interacción entre los miembros de los grupos en áreas geográficas de la ciudad (Massey y Denton, 1988, p. 287; Martori y Hoberg, 2006, p. 5).

Así pues, el presente trabajo tiene el objetivo de estudiar el cambio en estas dos dimensiones de la segregación, y busca comprender cómo interactúan estas, así como el comportamiento de las mismas en la transformación espacial de los procesos de segregación de los diferentes contornos de la ZMVM.

La primera dimensión a estudiar será la concentración o uniformidad (dimensión 1). Esta busca medir la sobrerrepresentación o subrepresentación de un grupo en las unidades espaciales (Apparicio, 2000). A partir de esto, un grupo se encuentra segregado si está distribuido de manera desigual sobre las unidades de áreas (Blau, 1977 citado por Massey y Denton, 1988, p. 183). En otras palabras, este índice muestra el grado de concentración espacial de cada grupo social (Sabatini, Cacéres, Sierralta y Robles, 2008, p. 12).

Uno de los índices usados en Latinoamérica para la distribución espacial de los grupos sociales es el índice de segregación (IS), con el cual se calcula la diferencia entre la proporción de individuos del grupo, del cual se analiza la segregación y la proporción del resto de la población para cada sección o unidad censal (Martori y Hoberg, 2003, p. 32). Así, la fórmula para medir la concentración es la siguiente:

$$IS = \frac{1}{2} \sum \left| \frac{ai}{A} - \frac{bi}{B} \right|$$

Donde:

IS es el índice de segregación.

ai es la cantidad de hogares de un grupo social *a* en el área *i* (Áreas Geoestadísticas Básicas: AGEB).

A es la cantidad total de hogares en la ciudad de ese grupo social (en este trabajo será el contorno estudiado, es decir que será medido en los cinco contornos de la del ZMVM, la ciudad central, el primero, segundo, tercero y cuarto/quinto contorno).

bi es la cantidad de hogares no pertenecientes al grupo social *a* en el área *i* (AGEB).

B es el total de hogares no perteneciente al grupo social *a* en la ciudad (contorno).

El índice de segregación varía entre 0 y 1, y tiende a este segundo valor cuando el grupo aparece más fuertemente sobrerrepresentado en unas áreas y subrepresentado en otras. El valor del índice muestra la proporción de hogares del grupo social que tendría que mudar su residencia para eliminar la segregación (concentración). Un valor de 0,65 indicaría que el 65% de los miembros de ese grupo social debería migrar hacia otras áreas del contorno estudiado, así se determina en qué contorno de la ZMVM están concentrados o desconcentrados los diferentes niveles socioeconómicos.

La segunda dimensión que mide es la homogeneidad o el grado de exposición (dimensión 2). El índice se caracteriza por el hecho de poder ser interpretado como la probabilidad de que un miembro de un grupo comparta la misma unidad espacial con otro individuo de su mismo grupo (probabilidad intra-grupos). Los indicadores de la dimensión de exposición tienen en cuenta la representatividad de los grupos en la población total y miden el grado de contacto potencial en el interior de las unidades espaciales entre miembros de un mismo grupo. Así, para Sabatini, Cacéres, Sierralta y Robles (2008, p. 12), este índice muestra el grado de aislamiento de los hogares de una misma condición social, es decir que puede ser un índice que muestre el grado de homogeneidad en el que viven los niveles socioeconómicos.

$$IA = \sum (ai/A) * (ai/ti)$$

Donde:

IA es el índice de aislamiento.

ai es la cantidad de hogares del grupo social *a* en el área *i* (AGEB).

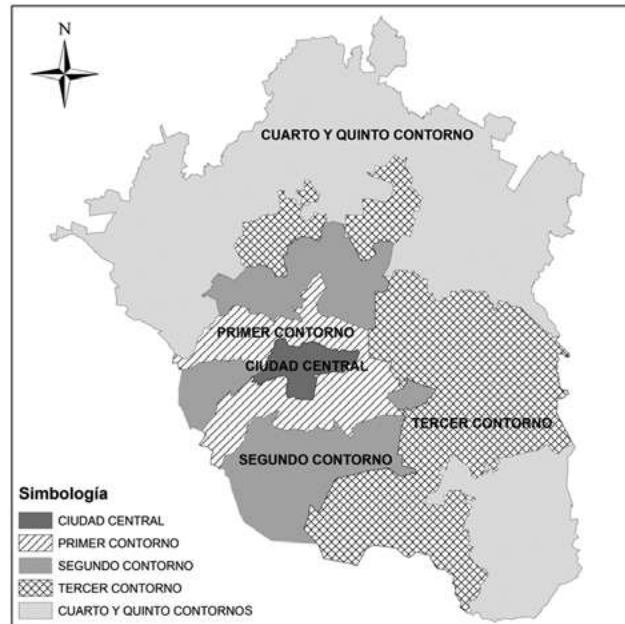
A es la cantidad total de hogares de ese grupo social en la ciudad (contorno).

ti es la cantidad total de hogares en el área *i* (AGEB).

Pero, ¿cuál es la importancia de retomar estas dos dimensiones? Mientras los miembros de un grupo social pueden estar uniformemente distribuidos (desconcentrados) entre las áreas residenciales de una ciudad, al mismo tiempo pueden experimentar poca exposición (vivir en espacios homogéneos) a los demás grupos (Blau, 1977 citado por Massey y Denton, 1988, p. 287). El estudio de los índices de concentración y de aislamiento ayudará a identificar los cambios espaciales y el cambio en el patrón de la segregación.

Por otra parte, estos índices no son espaciales, ya que dan un valor absoluto por toda la ciudad estudiada, por lo cual, en la búsqueda de volver espacial estos índices, se medirá a nivel de AGEB (del tamaño de algunas colonias) en las diferentes zonas que conforman la ZMVM, la ciudad central y los cinco contornos que la conforman. Esta está constituida por las dieciséis delegaciones del DF, 58 municipios del Estado de México y un municipio del Estado de Hidalgo. Esto con el fin de identificar cuál es su comportamiento de acuerdo con la centralidad, y determinar dónde se está dando en realidad la transformación espacial del patrón de la segregación (ver Mapa 1).

Mapa 1. Contornos de la ZMVM



Fuente: elaboración propia con base en la Figura 2, denominada Zona Metropolitana del Valle de México, en Casado (2012) "La estructura policéntrica de los mercados laborales locales de la Zona Metropolitana del Valle de México".

Los datos censales en México no hacen referencia directa a los ingresos de los hogares, por lo cual para este estudio se realizó un ponderado a partir del jefe de familia. Este se elaboró utilizando los microdatos del Censo General de Población y Vivienda para 2000, y del Censo de Población y Vivienda 2010. Estos datos fueron contruidos en el laboratorio de microdatos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), donde se retomaron variables de servicios en la vivienda, equipamiento y educación del jefe de hogar, para definir el nivel socioeconómico al cual pertenece cada uno de los jefes de familia. La clasificación de los distintos niveles socioeconómicos se estableció a partir de los percentiles propuestos por la Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercados y Opinión Pública (Amai), esto debido a que tiene datos a nivel del Área Metropolitana de la Ciudad de México de 2008. Este se utilizó para los años de estudios 2000 y 2010, ya que no existía a ese nivel de desagregación al año 2000 (ver Tabla 1).

Tabla 1. Niveles socioeconómicos del área metropolitana de la Ciudad de México

Nivel socioeconómico	Porcentaje
A/B	6,1 %
C+	12,2%
C	16,4%
D+	38,2%
D	18,8%
E	8,3%

Fuente: Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercados y Opinión Pública, tabla denominada "¿Cómo se distribuyen los Niveles Socioeconómicos por tamaño de localidad?" (López, 2009).

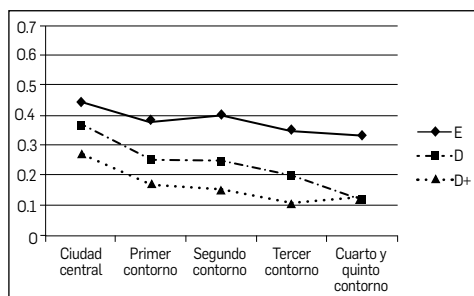
La estructura de los niveles socioeconómicos es la siguiente: el de más altos ingreso es el AB; los niveles socioeconómicos medios están conformados por la media alta C+ y la media baja C; los niveles de menores ingresos son D+, el de mayor proporción y mejores condiciones; el D y el E son los últimos y de menores ingresos de los diferentes niveles socioeconómicos.

Desarrollo del tema y resultados: la dinámica espacial de la trasformación del patrón de segregación en la ZMVM

El primer objetivo del estudio es identificar el comportamiento espacial que sigue la segregación en sus dos dimensiones, la concentración y la homogeneidad de los diferentes niveles socioeconómicos en los contornos de la ZMVM en el año 2000.

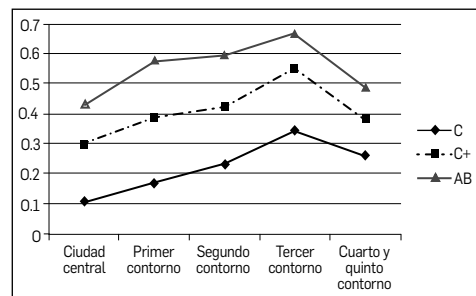
La primera regularidad empírica que muestran los datos es que los grupos socioeconómicos de menores ingresos tienden a estar más concentrados en la medida en que viven más cerca del centro de la ciudad; es decir, en las delegaciones de la ciudad central estos niveles socioeconómicos tienden a vivir solo en algunas colonias. Y, por el contrario, los grupos de altos ingreso tienden a concentrarse mucho más que los de menores ingreso en la medida en que su localización es periférica, es decir que se distribuyen en toda la ciudad central; pero en la periferia buscan solo agruparse en algunas colonias, hasta el punto de quiebre del cuarto y quinto contorno (v. Figura 1 y 2).

Figura 1. Tendencia espacial de la concentración del año 2000 en la ZMVM para niveles socioeconómicos de menores ingresos



Fuente: elaboración propia con base en el Índice de Segregación IS, aplicado a los jefes de familias de los niveles socioeconómicos construidos en el laboratorio de micro datos del INEGI, realizado con los datos del Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Figura 2. Tendencia espacial de la concentración del año 2000 en la ZMVM para niveles socioeconómicos de altos ingresos (IS)

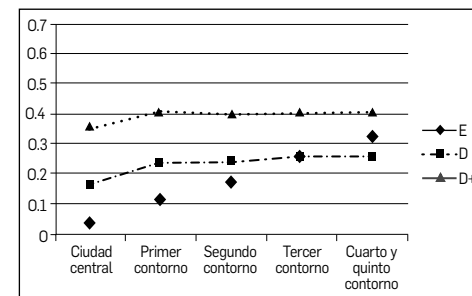


Fuente: elaboración propia con base en el IS, aplicado a los jefes de familias de los niveles socioeconómicos construidos en el laboratorio de micro datos del INEGI, realizado con los datos del Censo General de Población y Vivienda, 2000.

La segunda regularidad empírica de la ZMVM para el año 2000 es que los grupos socioeconómicos de menores ingresos tienden a vivir en espacio más homogéneos, en la medida en que su localización es periférica, especialmente en el caso del nivel socioeconómico más bajo (E). Por el contrario, en los casos de altos ingresos la tendencia es a vivir en colonias más homogéneas, en la medida en que viven cerca de la ciudad central (v. Figura 3 y 4).

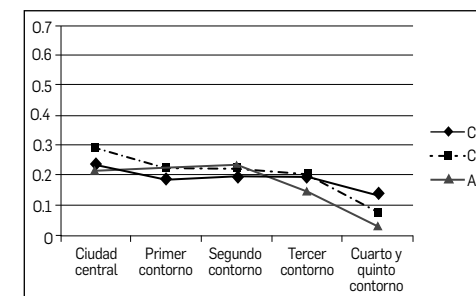
El segundo elemento que el estudio busca identificar es en qué contornos se ha localizado con mayor intensidad la transformación del patrón de segregación; es decir, dónde ha cambiado la concentración y la homogeneidad de los diferentes niveles socioeconómicos en el periodo comprendido entre los años 2000 y 2010 de la ZMVM. Las gráficas muestran la siguiente tendencia para los niveles socioeconómicos de menores ingresos: por un lado, han registrado un aumento en su concentración en el tercer contorno, hasta un 40% de aumento para el nivel socioeconómico D. Lo cual nos permite afirmar que estos niveles socioeconómicos están siendo concentrados en este contorno. Por otro lado, la ciudad central fue la única zona que registró una reducción en la concentración de dos de los niveles socioeconómicos de menores ingresos, aunque fue una reducción de no más del 10% (v. Figura 5).

Figura 3. Tendencia espacial de la homogeneidad del año 2000 en la ZMVM para niveles socioeconómicos de menores ingresos. Índice de Aislamiento (IA)



Fuente: elaboración propia con base en el IA, aplicado a los jefes de familias de los niveles socioeconómicos construidos en el laboratorio de micro datos del INEGI, realizado con los datos del Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Figura 4. Tendencia espacial de la homogeneidad del año 2000 en la ZMVM para niveles socioeconómicos de altos ingresos (IA)



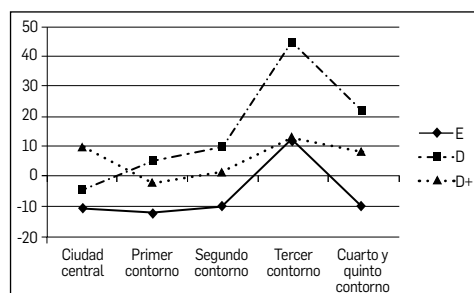
Fuente: elaboración propia con base en el IA, aplicado a los jefes de familias de los niveles socioeconómicos construidos en el laboratorio de micro datos del INEGI, realizado con los datos del Censo General de Población y Vivienda, 2000.

En las gráficas se puede identificar que los niveles socioeconómicos de mayores ingresos, así como la clase media-baja, están en todos los contornos, de manera que tienen una mayor concentración. Por el contrario, las clases alta y media-alta están desconcentrándose en todos los contornos de la zona metropolitana; sobre todo la clase media-alta. También se observa que la ciudad central y el tercer contorno muestran la mayor reducción de la concentración la clase media-alta, y para la clase alta es el tercer contorno, es decir que en estas zonas se están desconcentrando mucho más (v. Figura 6).

Las tendencias del cambio espacial para la homogeneidad son las siguientes: primero, el nivel socioeconómico más bajo (E) está siendo más aislado en la ciudad central, es decir que vive cada vez en espacios más homogéneos; sin embargo en todos los demás contornos está disminuyendo su aislamiento. En segundo lugar, el nivel socioeconómico D disminuyó su aislamiento en la ciudad central y en la periferia lejana del cuarto y quinto contorno (v. Figura 7).

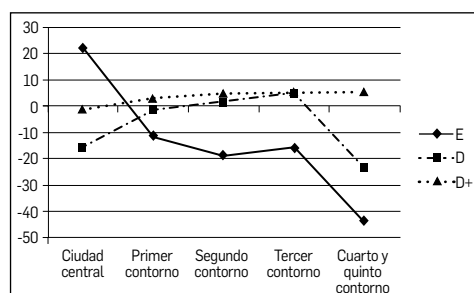
En tercer lugar las gráficas muestran, que la clase media alta está viviendo en toda la zona metropolitana en colonias cada vez más heterogéneas, por lo cual está disminuyendo su aislamiento; por el contrario el nivel de más ingresos se está aislando cada vez más sobre

Figura 5. Variación espacial de la concentración para el periodo 2000-2010 en la ZMVM, para los niveles socioeconómicos de bajos ingresos. Índice de Segregación (IS)



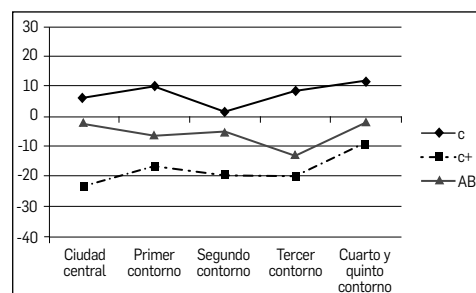
Fuente: elaboración propia con base en el cálculo del porcentaje de crecimiento o decrecimiento del IS, aplicado a los jefes de familias de los niveles socioeconómicos construidos en el laboratorio de micro datos del INEGI, realizado con los datos del Censo General de Población y Vivienda, 2000 y 2010.

Figura 7. Variación espacial de la homogeneidad para el periodo 2000-2010 en la ZMVM, para los niveles socioeconómicos de menores ingresos (IA)



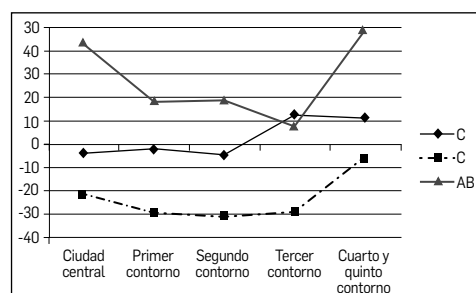
Fuente: elaboración propia con base en el cálculo del porcentaje de crecimiento o decrecimiento del IA, aplicado a los jefes de familias de los niveles socioeconómicos construidos en el laboratorio de micro datos del INEGI, realizado con los datos del Censo General de Población y Vivienda, 2000 y 2010.

Figura 6. Variación espacial del concentración para el periodo 2000-2010 en la ZMVM, para los niveles socioeconómicos de altos ingresos (IS)



Fuente: elaboración propia con base en el cálculo del porcentaje de crecimiento o decrecimiento del IS, aplicado a los jefes de familias de los niveles socioeconómicos construidos en el laboratorio de micro datos del INEGI, realizado con los datos del Censo General de Población y Vivienda, 2000 y 2010.

Figura 8. Variación espacial del aislamiento para el periodo 2000-2010 en la ZMVM, para los niveles socioeconómicos de altos ingresos (IA)



Fuente: elaboración propia con base en el cálculo del porcentaje de crecimiento o decrecimiento del IA, aplicado a los jefes de familias de los niveles socioeconómicos construidos en el laboratorio de micro datos del INEGI, realizado con los datos del Censo General de Población y Vivienda, 2000 y 2010.

todo en la ciudad central y en la periferia lejana, esto se aprecia en la gráfica donde repunta en los dos extremos, aumentando su aislamiento hasta un 50 %. La clase media baja es el nivel socioeconómico con menores cambios (v. figura 8).

Conclusiones

El estudio permite definir las siguientes regularidades espaciales de la concentración y la homogeneidad en la ZMVM. Primero, la dinámica espacial de la concentración es la siguiente: los grupos socioeconómicos de menores ingresos tienden a estar más concentrados en la medida en que viven más cerca del centro de la ciudad; por el contrario, los grupos de altos ingresos tienden a concentrarse mucho más que los de menores ingreso en la medida en que su localización es periférica. La dimensión de la concentración es la más positiva de las dimensiones de la segregación (Sabatini *et al.*, 2008, p. 13) ya que da origen a enclaves étnicos que enriquecen la vida urbana y fortalecen los grupos minoritarios. Esto puede explicar este patrón ya que en la medida en que estos niveles socioeconómicos son minoritarios, ya sea en la ciudad central o la periferia, tienden a concentrarse para crear enclaves.

En segundo lugar, la dinámica espacial de la homogeneidad es la siguiente: los grupos socioeconómicos de menores ingresos tienden a estar más aislados en la medida en que su localización es periférica; por el contrario, los de altos ingresos tienden a aislarse más, en la medida en que viven cerca de la ciudad central. El aislamiento es la dimensión más negativa de la segregación (Sabatini *et al.*, 2008, p. 13) ya que dificulta la relación entre personas que distan de categoría o clase social, lo que propicia el aislamiento y la desintegración social. En este sentido, podemos interpretar que en la ciudad central los niveles socioeconómicos altos buscan vivir en espacios mucho más homogéneos, evitando relacionarse con los demás niveles socioeconómicos; sin embargo, no llegan a ser enclaves, pues los valores de estos índices no son altos. Lamentablemente, los niveles socioeconómicos más bajos viven en colonias más homogéneas en la medida en que viven en la periferia, formando un conjunto de desventajas acumuladas, ya que viven periféricamente y en espacios más aislados, desintegrados de la vida urbana.

El estudio de las tendencias definidas al principio del texto, donde se habla de la desconcentración de las elites (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001) demuestra que en la ZMVM también se sigue esta tendencia en el periodo 2000-2010, cuando la clase alta y media-alta estaban desconcentrándose en todos los contornos, sobre todo esta

última. La explicación de los factores culturales (Sabatini, 2015) comienza a tomar forma, ya que las identidades están asociadas a historias laborales cortas y cambiantes, la ciudad y el vecindario, antes que posibilitar el acceso a identidades dadas, ofrece oportunidades para inventarlas para los ingresos altos y medio-altos. Así, para estos niveles socioeconómicos la identidad social depende menos de la composición social de los vecindarios que antes (Bauman, 2007, p. 71).

Estos cambios en la concentración se presentan con mayor intensidad en la ciudad central y el tercer contorno, lo cual se puede explicar por la economía inmobiliaria (Sabatini, 2015, p. 38; Gómez, 2015, p. 377) en la cual la instalación de vigorosos procesos de gentrificación tienden a dispersarse por todas partes de las ciudades, incluidas las áreas centrales deterioradas y la periferia popular.

En una dinámica contraria, la clase media-baja está teniendo una mayor concentración en todos los contornos de la zona metropolitana. Este proceso puede demostrar la existencia del fenómeno denominado “adolescencia urbana” (Sabatini y Brain, 2008; Sabatini y Trebilcock, 2014). Estos grupos, en búsqueda de construir una nueva identidad, se mudan a barrios que deben excluir a personas de categoría social inmediatamente inferior con las cuales podrían ser fácilmente confundidos, en detrimento de su estrategia de ascenso social.

Los cambios en la dinámica de la concentración y su impacto en la disminución de la concentración de los grupos pobres (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001) en el caso de la ZMVM están acotados al grupo más pobre (E). Este es el único de los niveles socioeconómicos de menor ingreso que está teniendo una reducción de concentración en casi todos los contornos, excepto en el tercero. Por lo cual, la desconcentración de las elites por ahora no muestra estar impactando a los demás grupos pobres.

Por el contrario, la política habitación de los últimos años, con el surgimiento de conjuntos habitacionales horizontales de un tamaño nunca antes visto, a semejanza de verdaderas ciudades (Maya, 1999; Carlos, Coulomb, León y Puebla, 2006), está impactando los patrones de segregación al impulsar la concentración de los niveles socioeconómicos bajos en la periferia de la zona metropolitana; con un aumento en la concentración entre 10% y hasta 40%.

La segunda tendencia identificada al principio del texto habla del aumento de la homogeneidad en la composición social de los barrios, así como un correspondiente aumento de la heterogeneidad entre ellos (Kaztman *et al.*, 2003). En el caso de la zona metropolitana,

el único nivel socioeconómico que está viviendo en espacios más homogéneos es la clase alta. Así, por un lado se desconcentran y por el otro viven en barrios cada vez mucho más homogéneos. Esto se intensifica en la ciudad central y en la periferia lejana del cuarto y quinto contorno, es decir que, por un lado, el proceso inmobiliario en la ciudad central ha excluido de los “conos de alta renta” a los demás niveles socioeconómicos, disminuyendo la típica heterogeneidad de estos en la ciudades de Latinoamérica; por el otro, el mercado en la periferia lejana ha creado productos inmobiliarios exclusivos para las élites, en los que la heterogeneidad es acotada desde la producción del espacio.

Las clases medias-altas no se ajustan a la descripción hecha por Kaztman *et al.* (2003). Esto debido a que están desconcentrándose y aislándose menos en todos los contornos de la zona metropolitana; es decir que hay una disminución de la homogeneidad en la composición social de sus barrios, así como un correspondiente aumento de la heterogeneidad de los barrios que colindan con ellos.

Los niveles socioeconómicos de menores ingresos, debido a las acciones de las clases medias-altas y altas, se están desconcentrando; sin embargo su aislamiento muestra una dinámica espacial desigual. Por una parte, hacia la periferia se está reduciendo la homogeneidad en sus barrios y por otra, también se está reduciendo su concentración. Este cambio se puede estar dando por la gentrificación sin desplazamiento en sus barrios, identificada por otros estudios (Sabatini, Vásquez, Robles y Rasse, 2008; Gómez, 2015). Sin embargo, en la ciudad central no parece estar presentándose este fenómeno, ya que se ha registrado un aumento en la homogeneidad en la composición social de sus barrios, así como un correspondiente aumento de la heterogeneidad de los barrios que colindan con ellos, es decir que los grupos altos no están ingresando a las colonias los niveles más bajos, sino a las contiguas, lo que tal vez produce los guetos urbanos de pobreza.

Bibliografía

- Apparicio, P. (2000). Les indices de ségrégation résidentielle: un outil intégré dans un système d'information géographique. *European Journal of Geograph*. Recuperado de: <https://cybergeog.revues.org/12063>
- Carlos, Coulomb, León y Puebla (2006). Los desarrolladores privados y la vivienda de interés social. En: *Entre el Estado y el mercado, la vivienda en el México de hoy* (pp. 445-475). México, Distrito Federal: UAM Azcapotzalco, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados LX legislatura.

- Casado, J. (2012). La estructura policéntrica de los mercados laborales locales de la Zona Metropolitana del Valle de México. *Investigaciones geográficas*, 79. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112012000300007&lng=es&tlng=es
- Dureau, F. y Salas A. (2010). Las diferentes expresiones del proceso de segregación en Bogotá. En: S. Jaramillo (ed.). *Bogotá en el cambio de siglo, promesas y realidades*. Quito, Ecuador: OLACCHI.
- Gómez, R. (2013). *Fragmentación urbana: estudio por medio de sistemas de información geográfica en la zona metropolitana de Querétaro 199-2010*. Tesis de doctorado, Posgrado en Urbanismo Coyoacán, Universidad Nacional Autónoma de México.
- _____. (2015). Gentrificación, fragmentación urbana y mercado inmobiliario. En: Perspectivas del estudio de la gentrificación en México y América Latina (pp. 263-379). Coyoacán, Distrito Federal: UNAM, Instituto de Geografía, Contested cities.
- Iceland, J.; Weinberg, D. y Erika, S. (2002). Racial and Ethnic Residential Segregation in the United States: 1980-2000. Washington DC, Estados Unidos: Census Bureau, Series CENSR-3.
- Kaztman, R.; Corbo, G.; Filgueira, F.; Furtado, M.; Gelber, D.; Retamoso, A. y Rodríguez, F. (2003). La ciudad fragmentada: mercado, territorio y marginalidad en Montevideo. En: *Working Paper Series*. Montevideo Uruguay: Center for the Study of Urbanization and Internal Migration in Developing Countries. Population Research Center. The University of Texas at Austin.
- López, H. (2009). Los niveles socioeconómicos y la distribución del gasto. [Presentación]. Instituto de Investigaciones Sociales S. C. AMAI.
- Martori, J. y Hoberg, K. (2006). Distribución espacial de la población inmigrante en los municipios catalanes: igualdad, exposición, concentración y centralidad. *Revista Migraciones*, 19, 87-112.
- Massey, D. y Denton, N. (1988). The dimensions of residential segregation. *Social Forces*, 67, 281-315.
- Maya, E. (1999). *El sector privado y la vivienda de interés social en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. México: Su casita hipotecaria.
- Roberts, B. y Wilson, R. (2009). *Urban segregation and governance in the Americas*. Nueva York, Estados Unidos: Palgrave-MacMillan.
- Rolnik, K. y Somekh. (1990). *Sao Paulo: crise e mudança*. Sao Paulo: Brasil: PMSP, Editora Brasiliense.
- Rubacalva, R. M. y Schteingart, M. (1987). Estructura urbana y diferenciación socio espacial en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (1970-1980). En: *El atlas de la Ciudad de México* (pp. 108-115). México, Distrito Federal: Departamento de Distrito Federal y El Colegio de México.
- Sabatini, F.; Cáceres, G. y Cerda, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. En: *EURE*, 27(82). Recuperado de: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612001008200002&lng=es&nrm=iso. ISSN 0250-7161
- Sabatini, F. y Brain (2008). La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves. *Revista Eure*, 34(103), 5-26.

- Sabatini, F.; Cáceres, G.; Sierralta, C. y Robles, S. (2008). La segregación residencial en cinco ciudades chilenas según las estadísticas censales: tendencias y giros. En: *Tendencias de la segregación en las principales ciudades chilenas; análisis censal 1982-2002*, (pp. 9-18). Santiago, Chile: Instituto Nacional de Estadísticas y Universidad Católica de Chile.
- Sabatini, F. y Trebilcock, M. (2014). Exclusión socio-espacial en Chile: desigualdades, clasismo y mercados de suelo. En: *Exclusión socio espacial en Chile, ix Mesas Hurtadianas*, (pp. 37-55). Santiago, Chile: Universidad Alberto Hurtado.
- Sabatini, F.; Vásquez, Robles y Rasse (2008). Gentrificación sin expulsión, fuerza de transformación de las ciudades latinoamericanas: datos e interpretación para Santiago. En: *Tendencias de la segregación en las principales ciudades chilenas; análisis censal 1982-2002*, (pp. 165-184). Santiago, Chile: Instituto Nacional de Estadísticas y Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sánchez, L. (2012). Cambios en la segregación residencial socioeconómica en México. Realidad, datos y espacio. *Revista internacional de estadística y geografía*, 3(2), 98-115.
- Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo, razón y emoción*. Barcelona, España: Ariel Geografía.

Capítulo 9

Desurbanidade e segregação socioespacial no modo de produção da moradia social no Brasil

Daniella Burle de Loiola¹

Resumo

A pesquisa apresenta uma visão panorâmica sobre os modos de produção da moradia social no Brasil a partir de 2003 – ano em que foi criado o Ministério das Cidades e quando a política urbana-habitacional passou por uma reestruturação. Apesar da busca por mais sustentabilidade, essa reordenação esbarrou nas tradições patrimonialistas e nas práticas de mercado. Logo, a forma de constituição do habitat brasileiro tem fomentado, principalmente com o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida, mais desurbanidade e segregação socioespacial. Para compreender tais aspectos, a investigação avaliou as principais formas de produção da moradia a partir da análise de quatro conjuntos habitacionais localizados na Região Metropolitana do Recife. Diante do levantamento, é notável que diversas estratégias são necessárias para reverter esse quadro problemático. Nesse sentido, é preciso valorizar o planejamento urbano na escala do município com intensa participação social. Do mesmo modo, há urgência no enfrentamento de uma produção periférica de moradia. Para tanto, deve-se legitimar a função social da propriedade, prevista tanto na Constituição Federal de 1988 quanto no Estatuto das Cidades (lei aprovada em 2001).

¹ Arquiteta e Urbanista (2011) e Mestre em Urbanismo (2014) pelo Programa de Pós-graduação em Urbanismo (PROURB) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). É graduada pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), com extensão universitária no Mestrado Integrado em Arquitectura da Escola Superior Artística do Porto (2009), em Portugal. Atualmente é docente na Faculdade Vale do Ipojuca (UNIFAVIP-DEVRY) em Caruaru-PE, onde ministra disciplinas de análise e planejamento urbano e projeto arquitetônico. Também faz parte do grupo de pesquisa Cidade, Habitação e Educação (CiHabE) vinculado ao PROURB/UFRJ. Seus estudos acadêmicos centram-se na dimensão da moradia social e na qualidade de seus espaços, tanto na escala da arquitetura quanto da cidade. daniellaburle@gmail.com.

Abstract

This research presents a panoramic view about the ways of social house police in Brazil after 2003 (when the Ministério das Cidades, a national secretary of housing and urban development, was created and when social housing and urban development police was reviewed). Besides that, all that processed looking for reorganization and sustainability bumped into paternalism tradition and into the market practices. Therefore, the way of spaces of social housing are constituted in Brazil having promoted the lack of quality in public spaces and socio-spatial segregation. To understand these aspects, this investigation evaluated the principal ways of social housing production by analysis four social housing complex in the Recife's metropolitan area. It is clear that there are many strategies to revert this problematic situation. In this way, it is important to enrich the urban planning in local scale with social participation. Also, it is urgent to face a peripheral production of social housing. For this, it is necessary to legitimate the social function of property, provided in the Federal Brazilian Constitution of 1988 and in the Estatuto das Cidades (Brazilian law approved in 2001).

Introdução

Este artigo apresenta parte do trabalho de dissertação da autora, que buscou compreender e avaliar como é produzida a moradia social no contexto contemporâneo, principalmente no Brasil (Loiola, 2014). Dessa forma, centrada no problema da qualidade espacial em todas as escalas (unidade, edifício, conjunto, bairro e cidade) e se a moradia tem se tornado um elemento capaz de promover a integração socioespacial, sua pesquisa investigou os modos existentes de constituição da habitação popular. Sendo assim, diante do contexto recente e a partir do caso da Região Metropolitana do Recife (RMR), foram estudados quatro objetos de análise (conjuntos habitacionais) que revelam as principais formas de produção nos últimos anos. O recorte temporal foi a partir de 2003, ano de criação do Ministério das Cidades.

O primeiro conjunto avaliado foi construído por um programa urbano local, o PROMETRÓPOLE, derivado de iniciativas anteriores a 2003, quando não havia centralização da política nacional de habitação. Dentro da linearidade das ações em nível federal, o segundo objeto foi construído pelo município de Recife com financiamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O terceiro e quarto são produtos da iniciativa privada (empresas ou entidades não governamentais), com apoio do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Para empreender a pesquisa, foram avaliados em cada objeto: as estratégias que levaram a sua produção (políticas, programas urbanos e/ou habitacionais, processo de planejamento), os projetos arquitetônicos e urbanísticos (morfologia e relação entre as escalas existentes) e um pouco da vivência dos moradores. O intuito foi perceber e comparar os modos existentes, com a finalidade de quantificar os problemas, para, por fim, refletir sobre caminhos possíveis para a adequação na forma de promoção da moradia e no modo de organização de seus espaços.

Como referência principal, foram adotados os ensinamentos do arquiteto e urbanista Carlos Nelson Ferreira dos Santos [CNF dos Santos (1988)] concentrados no livro *A Cidade como um Jogo de Cartas*, justamente pela obra descrever como os espaços urbanos se formam, se desenvolvem, se ordenam e como são controlados. Nesse sentido, CNF dos Santos (1988) ressalta a importância dos conhecimentos adquiridos ao longo dos anos de vivência na urbe, destacando que não se pode desprezar o que a lógica e a tradição já consagram.

Diante do caminho percorrido, concluiu-se que há dificuldades na constituição de todos os objetos avaliados. Nota-se que há um sentido comum no modo de produção da moradia, qual seja, todos parecem buscar atender muito mais a uma demanda numérica do que a uma promoção da qualidade. Logo, essa lógica denota um processo de produção semelhante: escolhe-se o terreno e desenham-se as tipologias, que depois são implantadas de forma a agrupar o maior número de famílias. Não há um desenho pensado a partir do urbano, nem de formação de moradia dentro do contexto da cidade. O foco de atuação do projetista parece se limitar à escala do terreno.

O problema, em grande parte, deve-se ao próprio modelo de produção da cidade, que privilegia o mercado privado. O PMCMV, principal responsável pela construção de moradias populares no contexto contemporâneo, se mostra totalmente alinhado com essa prática. Dessa forma, só se reforça a tradição de exclusão social comum no Brasil, onde os mais pobres são dispostos em áreas periféricas e em espaços sem qualidade.

Para defender essa tese central, o artigo está dividido em cinco partes. A primeira apresenta a metodologia construída para a elaboração da pesquisa. A segunda remete à fundamentação teórica, na qual se argumenta que a qualidade do espaço urbano está associada ao tipo de estrutura morfológica, social e funcional presente na cidade. A terceira parte aponta descaminhos da política urbano-habitacional após criação do Ministério das Cidades. A quarta mostra os resultados do estudo empírico empreendido na pesquisa em quatro conjuntos habitacionais na RMR. A última, entendida como considerações finais, traça

uma reflexão, a partir das observações da pesquisa, sobre como é possível transformar essa realidade.

Abordagem metodológica da pesquisa

os procedimentos metodológicos utilizados para construir a análise dos quatro conjuntos habitacionais foram divididos em três etapas. A primeira delas investigou as estratégias utilizadas para sua construção. Assim, buscou-se compreender: a) quais programas e normativas influenciaram o seu surgimento e como se conformou a demanda de construir cada conjunto; b) como foi a escolha da área que o recebeu; c) como foi a forma de quantificação e escolha das famílias; d) quais aspectos delimitaram o programa de necessidades do empreendimento; e) como foi a contratação e a escolha dos projetistas; f) quais aspectos foram considerados como importantes na etapa de elaboração do projeto; g) se houve a participação dos moradores nas decisões sobre o projeto e durante a construção; h) como foi a contratação das construtoras responsáveis pela execução dos projetos.

A coleta dessas informações foi buscada em diversas fontes. Recorreu-se primeiramente a algumas referências bibliográficas (artigos, teses e dissertações) que abordaram alguns dos objetos estudados, bem como a revisão de textos que tratam da política de habitação diante do recorte adotado. Foram também consultados os relatórios oficiais dos municípios envolvidos, diversas normativas e portais eletrônicos oficiais e jornalísticos que trataram do tema da pesquisa. Ainda foram realizadas entrevistas com pessoas que pudessem fornecer informações e dados pertinentes sobre os objetos avaliados; pessoas como, por exemplo, um representante da empresa responsável pela construção do Residencial Jardim Tropical, representantes do município de Igarassu e a responsável do processo de autogestão do conjunto Flor do Carmelo. As entrevistas seguiram como roteiro as questões enumeradas anteriormente.

A segunda etapa consistiu numa análise do espaço construído, com base nos projetos arquitetônicos e urbanísticos coletados, e a partir de visitas realizadas nos conjuntos. Assim, foram observados: a) o desenho arquitetônico e urbanístico dos conjuntos; b) as relações entre público e privado; c) a configuração das tipologias; d) a relação entre as escalas da moradia, observando se há ou não uma integração urbana no contexto do bairro. Nesta fase, com base nos conceitos abordados pela fundamentação teórica (apresentados na próxima parte do texto), avaliou-se: a presença da condição de convexidade; a intensidade de ligações entre exterior e interior; se os projetos configuram uma dimensão humana; se há a diversidade de usos e mistura sociais (no contexto do conjunto e do bairro); e, por fim, se seu arranjo urbano e arquitetônico possui capacidade de transformação.

A terceira e última etapa buscou compreender como é a vivência dos moradores nesses espaços. Desse modo, foram realizadas entrevistas para investigar como é relação deles com os espaços construídos, considerando as escalas da casa, edifício, conjunto e bairro. Nesse caminho, também foi averiguado se o programa arquitetônico estabelecido atendeu as necessidades das famílias ou se houve demanda por outros tipos de espaço.

Essas entrevistas buscaram apreender a realidade vivida a partir de algumas questões-chaves, verificadas prioritariamente junto aos líderes comunitários e com moradores que realizaram transformações nas suas moradias. Em cada conjunto foram realizadas até oito entrevistas de caráter qualitativo, com base num roteiro não rígido e centrado nas seguintes questões: O morador é satisfeito com o espaço da moradia? O morador sente necessidade de outros espaços? Qual tipo de modificação espacial que o morador empreendeu ou que deseja fazer? Por que fez ou fará? Que tipo de relação o morador tem com o lugar que vive (frequenta espaços do bairro, trabalha nas proximidades, etc.)? Como são as relações de vizinhança do morador no conjunto? Como são as relações de vizinhança do morador com os outros moradores do bairro? O morador acredita que há preconceito dos moradores do entorno com os que vivem no conjunto? Em que o morador acredita que a nova moradia seja melhor que a antiga? Em que o morador acredita que a nova moradia seja pior que a antiga? Como é o acesso ao comércio e a serviços como transporte, saúde e educação?

O ordenamento dessas etapas metodológicas priorizou construir uma visão ampla de diferentes questões relacionadas ao tema da moradia social, como: o entendimento do tipo de planejamento e de programa responsáveis pela sua produção; a avaliação do projeto e do espaço construído; e a percepção dos moradores sobre seu espaço de vivência e as dificuldades experimentadas no novo local de moradia. Logo, acredita-se que este percurso criou possibilidades de entender o processo de constituição do habitat a partir da perspectiva da qualidade nos seus espaços, considerando as diversas escalas.

As estruturas espaciais e a urbanidade

Antes de apresentar o que forma a qualidade dos lugares, é preciso compreender que a formação e a contínua evolução da polis deriva das próprias transformações da sociedade. Sendo assim, ao perceber a cidade formada pela sociedade moderna, notamos a existência de três diferentes tipos de linguagens espaciais, associadas ao contexto econômico, tecnológico e social do seu surgimento e desenvolvimento.

Com base nos diversos autores avaliados, é possível perceber três diferentes tipos de estrutura urbana – a cidade tradicional, a racionalista e tardorracionalista. O intuito central dessa abordagem é compreender a qualidade presente nestas estruturas, para refletir como transformar as cidades do presente, principalmente os lugares de moradia social.

A urbe tradicional é a formação urbana promovida pelas sociedades que sofreram um processo de modernização² durante e após a Idade Média. Sobre esse momento, Ascher (2010) aponta que a cidade do renascimento produziu uma verdadeira revolução urbana, através da qual a forma de cidade medieval deu lugar a uma cidade de características clássicas,

na qual o poder do Estado aparece em cena de forma monumental e se apresenta, através da perspectiva, ao olhar do indivíduo, traçando avenidas, praças e jardins urbanos que cruzam e dividem ruelas, aleias e hortas, recuando e transformando muralhas, redefinindo e separando o público e privado, os espaços interiores e exteriores, definindo funções, inventando calçadas e vitrines. (Ascher, 2010, p.24)

Em relação à distribuição das funções, é um tipo de ocupação marcado pela diversidade de usos e certa presença de misturas sociais³. Outra questão importante a ser pontuada é a adequação desta cidade à escala humana. Como ela se desenvolveu dentro das limitações da época (não havia automóvel, elevador, entre outros elementos), é o tipo de estrutura urbana que mais mostra ser adequada e confortável ao homem.

Com avanço da industrialização e o surgimento da primeira crise urbana, os pensadores sociais acabaram convergindo para o entendimento de que a diversidade era prejudicial às cidades. Assim, surge a cidade modernista ou racionalista, a que separa as funções – morar, trabalhar, lazer e circulação – no espaço urbano. Embora esse tipo de estrutura tenha derivado de um projeto social, cuja preocupação central estava assentada na ausência de

² A modernização, segundo Ascher (2010), é um processo que emergiu bem antes do que denominamos, usualmente, de Idade Moderna. Ela é resultado da interação de três dinâmicas socioantropológicas, cujos os traços podem ser reconhecidos em diversos agrupamentos que produziram sociedades modernas mesmo durante a Idade Média. Tais dinâmicas podem ser definidas como: individualização, racionalização e diferenciação social. O autor, entretanto, reconhece que tais aspectos não foram exclusivos da modernidade, mas em determinada época muitas sociedades do mundo ocidental convergiram a esse processo.

³ É preciso ressaltar que essa mistura social foi praticamente eliminada em algumas cidades tradicionais com as políticas higienistas no século XIX e XX.

moradias adequadas, todas as premissas concebidas pelos Congressos Internacionais de Arquitetura (CIAMs) criaram um espaço pouco adequado à dimensão humana.

Jane Jacobs (2000), no início da década de 1960, lança uma das mais importantes – se não a mais – publicações que criticam a cidade funcionalista. A grande tese da autora é de que as cidades clamam por diversidade, de usos, de função e, principalmente, mistura social. CNF dos Santos (1988) também ressalta o quanto o discurso da arquitetura e urbanismo tornou-se simplista e monolítico. Para o autor, sob a égide da Carta de Atenas (produto do CIAM de 1933), as cidades passaram a ser segregadas, descontínuas e inseguras.

Apesar das ideologias do movimento modernista terem perdido valor desde a década de 1980, o princípio de racionalização e funcionalização espacial ainda permanece até hoje. Essa simplificação das estruturas, como sugere Josep Maria Montaner e Zaída Muxí (2012), foi apropriada pelo capitalismo com intuito de aumentar a rentabilidade e tem sido dominante desde o último quartel do século XX. Esse modelo urbano formado pelo neoconservadorismo liberal corresponderia, para eles, a um racionalismo tardio: o tardorracionalismo.

Segundo os autores, a chamada cidade global é o “canto do cisne” do urbanismo tardorracionalista. É um modelo que não possui raízes em lugares e pretende substituir o entorno natural, os centros históricos, as ruas e os espaços públicos. Ademais, busca transformar as quatro funções essenciais do urbanismo racionalista (moradia, trabalho, lazer e circulação) por quatro elementos urbanos chaves: habitação em condomínios, trabalho em centros terciários, lazer e consumo em centro de comércio (shopping centers) e circulação por autopistas. Assim, a cidade global, ou tardorracionalista, se conforma de modo muito mais objetual e fragmentada do que a cidade modernista da Carta de Atenas.

Deste modo, diversos autores, como Jane Jacobs (2000), CNF dos Santos (1988), Richard Rogers (2011), Jan Gehl (2013), entre outros, relacionam a qualidade urbana, ou urbanidade, às características presentes na cidade tradicional. Tais autores buscaram entender quais aspectos promoviam diversidade, sustentabilidade, vivacidade e adequação à escala humana, indicando como esses princípios poderiam ser transportados para as cidades do presente.

Nesse caminho, CNF dos Santos (1988) acredita que, se a reversão dos valores do racionalismo, e podemos incluir do tardorracionalismo, estiver relacionada ao modo de arranjo das linguagens espaciais, faz-se necessário reativar categorias-chaves presentes

na cidade tradicional. Entre elas: público e privado, cheio e vazio, rua e casa, “antíteses complementares que o racionalismo se esforçou por confundir e negar, talvez por imposição incontornável do modo de vida e cultura capitalista” (Rolink, como citado em Santos, 1988, p.26).

Já para Douglas Aguiar (2012), a urbanidade estaria assentada em três pilares, segundo a Teoria da Sintaxe Espacial (SE)⁴. O primeiro deles é a condição de rede, capacidade do tecido urbano de estar integrado na escala global. Segundo o pai da teoria, Bill Hillier (como citado em Aguiar, 2012), o arranjo global do tecido atua de modo determinante na forma de apropriação do espaço, sendo um dos aspectos responsáveis pela presença ou não de pessoas nas ruas, ou seja, é um dos determinantes da condição de vitalidade.

O segundo pilar é a condição de publicização dos espaços – o quão público um espaço seria – expressa na intensidade de interfaces de moradores e visitantes (Aguiar, 2012). Para estimular tal condição, a estrutura urbana precisa possuir diversidade de usos e intensidade de ligações físicas e visuais, através de portas e janelas, entre o público e o privado.

Antes da SE, Jacobs (2000) já havia ressaltado que a diversidade seria condição primordial para vitalidade e vigilância nos espaços coletivos. Para a autora, locais onde ocorrem muitas interseções entre o interior e o exterior, somadas à presença de usos diversos, estimulam a circulação de pedestres em horários diferentes. As janelas voltadas para o espaço público, por outro lado, funcionam como olhos para o exterior, promovendo um controle natural.

O terceiro pilar da urbanidade para SE é o modo como o espaço público é constituído. Sendo assim, a teoria menciona a importância da condição de convexidade, ou de enclausuramento, entendida quando ocorre uma organização convexa dos espaços coletivos junto à existência de uma interface direta dos edifícios com a rua. Essa condição diz respeito à relação direta entre o público e privado, casa e rua, cheio e vazio, as categorias-chaves mencionadas por CNF dos Santos (1988). De acordo com Aguiar (2012, p.69), elas são típicas da cidade tradicional, aquela da rua, da praça e do quarteirão. Portanto, quanto mais essa condição for substituída por espaços públicos contínuos, pontuados por edifícios, arranjo típico da cidade modernista, menos haverá o sentimento de acolhimento nos espaços coletivos.

⁴ A teoria foi concebida na década de 1970 por Bill Hillier e colegas na Bartlett School of Environment and Planning da Universidade de Londres, e difundida pela publicação *The Social Logic of Space* de Hillier e Hanson (1984).

Para avaliar a qualidade urbana em relação à adequação do espaço à escala humana, Jan Gehl (2013) resalta que as cidades tradicionais cresceram e se desenvolveram a partir das atividades cotidianas do seu tempo, como o ato de caminhar. Com a chegada da máquina, o aumento das técnicas construtivas e a inserção do veículo motorizado, confundiu-se o entendimento das limitações humanas no projeto urbano.

Para ele, a preocupação com a dimensão humana ou com os próprios limites do corpo já reflete a busca por melhor qualidade espacial. Nesse sentido, o autor explica que há conexões diretas entre a melhoria da cidade e a obtenção de espaços vivos, seguros e saudáveis. Ele acrescenta, ainda, a importância de reforçar a função social dos espaços coletivos, com intuito de promover encontros e contribuir com a sustentabilidade social.

A respeito desta sustentabilidade social, cabe mais uma vez referenciar Jacobs (2000). Para a autora, uma das principais questões é que os princípios modernistas, e podemos acrescentar os tardoracionalistas, carecem de táticas para construir cidades que possam funcionar como cidades.

Jacobs (2000, p.358) acredita que

[...] os instrumentos para abrir áreas em larga escala, remover cortiços, empregar cortiços, planejar conjuntos habitacionais, estratificar renda e estratificar usos tornaram-se tão arraigados como conceitos do planejamento e conjunto de táticas, que os construtores, e também a maioria dos cidadãos comuns, não sabem o que pensar quando terminam de imaginar a reurbanização sem esses instrumentos.

A respeito da habitação social, ela sugere que sua promoção seja realizada através de unidades de edifícios e não conjuntos habitacionais – edifícios que se misturem a outros, velhos ou novos, nas ruas das cidades. Ou seja, uma prática que tem sido contrária ao modo de produção da moradia em grande parte dos países da América latina, que ainda insistem em promover o que a autora chama de urbanizações prontas – o conjunto habitacional. Desse modo, os espaços urbanos têm se tornado extremamente carentes de diversidade de usos, misturas sociais, tampouco são seguros e confortáveis à escala humana.

No Brasil essa realidade não é diferente. Apesar da criação do Ministério das Cidades em 2003 ter apontado para um caminho oposto, as forças políticas, como veremos a seguir, acabaram sendo cooptadas pelos interesses mercantilistas vigentes. A própria criação do PMCMV revela esse processo: o programa foi desenhado por empresários do setor da

construção civil através do SINDUSCON-RJ. Sua principal intenção foi solicitar o apoio do Estado para fomentar a produção de moradia para as classes mais baixas, importando a lógica de subsídio e financiamento de outros países latino-americanos. O Chile, o primeiro país a adotar esse modelo na década de 1980, produziu um quadro urbano de extrema segregação e problemas sociais, como aponta Rodríguez e Sugranyes (2005).

Dessa forma, sem se importar com os resultados, tanto relativos à qualidade urbana, quanto ao processo de exclusão social, o Brasil atualmente tem centrado sua política habitacional sob o MCMV. Inicialmente, o programa foi lançado como um pacote emergencial por conta da crise internacional anunciada com o calote de hipotecas nos EUA no ano de 2008. Sendo assim, talvez seja preciso dar um passo atrás e entender o que foi planejado para construir um quadro de uma política urbana-habitacional mais coerente e sustentável.

Política habitacional na contramão do desenvolvimento sustentável

A criação do Ministério das Cidades, segundo Maricato (2006), veio para ocupar um vazio institucional que retirava do governo federal a responsabilidade de planejar as cidades. Segundo a autora, após o fechamento do BNH em 1986, "a política urbana seguiu um rumo errático no âmbito do governo federal. [...] E não faltaram formulações e tentativas de implementação, mas todas elas tiveram vida muito curta" (Maricato, 2006, p.214).

Ademais da ausência de centralização, a Constituição Federal de 1988 também delegou maior autonomia aos municípios na definição das políticas urbanas. Neste sentido, segundo Aducci *et al.* (2011), algumas cidades grandes mostraram certa competência na constituição de equipes técnicas que possibilitaram o desenvolvimento de iniciativas inovadoras. A esse exemplo, podemos citar o caso do Programa de Produção de Habitação por Mutirão e Autogestão desenvolvido na cidade de São Paulo entre os anos de 1989-1992 e o Programa Favela Bairro iniciado em 1993 na cidade do Rio de Janeiro.

Maricato (2006) também chama atenção para o fato de que, embora tenha havido escassez de ações a nível federal entre os anos de 1986 a 2003, mesmo antes deste período começou a haver o fortalecimento dos movimentos sociais centrados sob bandeira da reforma urbana, que passaram a reunir profissionais, lideranças sociais, movimentos sindicais, ONG, igreja católica, entre outros. Para ela, uma das vitórias alcançadas por estas iniciativas foi

a apresentação de uma emenda de iniciativa popular à Constituição Federal de 1988 e a conquista de inclusão na Carta Magna da função social da propriedade e da função social da cidade. Outra vitória expressiva veio 13 anos depois, com a Lei nº10.257/2001, o Estatuto da Cidade. Este forneceu uma nova base jurídica para a política urbana no Brasil (Maricato, 2006, p.214)

Apesar de ricas experiências nas esferas locais, Maricato (2006) aponta que por diversas vezes foi ensaiada a criação de uma instância federal que pudesse regular a política urbana e habitacional. Contudo, ela acredita que foi o Projeto Moradia, concebido a pedido do Instituto Cidadania⁵, que atendeu as demandas levantadas, inclusive pelos próprios movimentos populares, propondo a criação do Ministério das Cidades. Além desse aspecto, Nabil Bonduki (2009), que foi coordenador do projeto, indica que a proposta fazia parte de um conjunto de iniciativas que visavam associar o enfrentamento da questão social com o crescimento econômico, a geração de emprego e renda.

O Projeto Moradia foi usado como material de campanha da eleição de Lula ao cargo de presidente da república. No início de 2003, com sua vitória, o Ministério das Cidades foi criado. Com intuito de articular as políticas setoriais e enfrentar os problemas urbanos, ele foi dividido em quatro secretarias nacionais – Habitação, Saneamento, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos. A Secretaria de Habitação ficou responsável pela estruturação da nova Política Nacional de Habitação (PNH), lançada formalmente no ano de 2004.

Segundo a pesquisadora Eliana Andrade (2011, 84),

a PNH seguia os princípios preconizados no movimento pela reforma urbana [...]. Seus objetivos voltavam-se ao desenvolvimento institucional; à mobilização de recursos, à identificação da demanda e da gestão de subsídios; ao sistema de informação; a avaliação e monitoramento da habitação e a urbanização de assentamentos precários e à produção prioritária da habitação para as faixas de menor renda.

Andrade (2011) aponta, ainda, que em 2004 o governo federal lançou a campanha para os municípios elaborarem seus planos diretores participativos, incentivando a regulamentação

⁵ O Instituto Cidadania, chamado atualmente de Instituto Lula, é uma organização não governamental cuja missão é desenvolver o exercício democrático e a inclusão social aliada ao desenvolvimento econômico. Fonte: <http://www.institutolula.org/sobre>. Acesso: Julho, 2014.

dos instrumentos previstos no Estatuto das Cidades, como o de regularização fundiária, entre outros. Segundo a autora, tal iniciativa buscava apoiar a organização municipal, facilitando o acesso à terra e combatendo a especulação imobiliária. E, por tudo isso, estimularia a produção de moradias mais integradas e, conseqüentemente, com mais qualidade.

Na área de financiamento da produção habitacional, Maricato (2006) pontua que o Ministério das Cidades criou o Sistema Nacional de Habitação (SNH), cujo desenho visava reunir esforços dos governos federais, estaduais e municipais, junto ao mercado privado e às cooperativas habitacionais, para combater o déficit habitacional. A tese que orientou a formação do SNH, derivada do Projeto Moradia, denunciava que o mercado privado só oferecia um produto de luxo, capaz de atender a apenas 30% da população.

Desta forma, a classe média estaria se apropriando indiretamente de recursos públicos, visto que o modelo de financiamento para aquisição da casa própria utiliza-se dos recursos das poupanças dos trabalhadores, sejam elas voluntárias ou compulsórias como o FGTS (Cardoso e Aragão, 2013). O resultado desse quadro, para Maricato (2006), é um crescente déficit habitacional nas faixas de renda mais baixas, entre 0 a 5 salários mínimos.

Para enfrentar essa realidade, o SNH foi dividido em dois subsistemas, no Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM) e no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), vinculado às necessidades da população de baixa renda, incluindo aporte de subsídios diretos e indiretos (Andrade, 2011). Para seu funcionamento, de acordo com Maricato (2006), seria preciso combinar ações de ampliação do mercado privado em direção à classe média baixa, com a promoção pública da moradia para as populações de baixa renda.

Num caminho inverso, Cardoso e Leal (como citado em Andrade, 2011) pontuam que houve uma forte resistência da equipe econômica nos primeiros anos da gestão do governo Lula em implementar algumas ações. Sendo assim, muitas propostas do Projeto Moradia permaneceram no papel até meados de 2005. Sobre este aspecto, Bonduki (2009) sugere que a PNH incorporou, com pequenas exceções, todas as diretrizes do projeto, mas que, devido às restrições, alguns aspectos importantes não puderam ser implantados de imediato.

Só em 2005, por exemplo, após pressão popular, foi sancionado o projeto de lei de iniciativa popular para a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Após a sua criação, o fundo foi vinculado ao SNHIS. No entanto, Bonduki (2009) critica

a forma como foi aprovada a lei do FNHIS. Ao invés de ser institucionalizado como um fundo financeiro, o que garantiria o aporte obrigatório de verbas, o FNHIS foi concebido como um fundo orçamentário, ligado à decisão governamental.

Outro componente central da PNH foi a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Para aderir ao SNH, os Estados e municípios deveriam criar também o seu fundo habitacional, a ser gerido por um conselho local aberto à participação popular, e elaborar seu Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Essas iniciativas visavam ampliar a organização institucional em todas as esferas e, ainda, fortalecer a democracia, já que estimulavam mecanismos de participação popular nos conselhos gestores e no próprio processo de elaboração dos planos habitacionais.

“ ”

Bonduki (2009) acredita que estavam sendo estruturados os elementos-chave para a formação de uma política urbana-habitacional mais eficiente. Contudo, já no ano de 2005, o governo federal começou a dar indícios da desarticulação. O primeiro movimento denunciador desse processo foi substituição do Ministro das Cidades Olívio Dutra, do PT, por Márcio Fortes, indicado pelo Partido Progressista. De acordo com Tânia Monteiro e Sérgio Gobetti (2005), a mudança aconteceu porque o então presidente precisava oferecer o cargo ao Partido Progressista devido à reforma ministerial empreendida.

Cardoso e Aragão (2013, p.33) indicam que esta ação acabou por iniciar um movimento de exposição do Ministério das Cidades a serviço da política de clientela, “favorecendo aliados do governo no Congresso e reduzindo sua capacidade de desenvolver uma política urbana com autonomia e dentro de um enfoque mais universalista”. Dessa forma, no ano de 2007 já haviam sido substituídos todos os secretários nacionais indicados por Dutra, exceto o de habitação, complementando o trágico processo (Bonduki, 2009).

Apesar dessas dificuldades, Bonduki (2009) aponta que houve um favorecimento das questões econômicas que propiciaram a implementação de algumas iniciativas do Projeto Moradia. Sobre este quadro favorável, Cardoso e Aragão (2013) ressaltam que a mudança ocorreu por volta de 2006, quando a ampliação internacional de reservas favoreceu a liberalização dos gastos públicos. De acordo com os autores,

o cenário de crescimento econômico que se desenha a partir de então irá ter reflexos na redução dos indicadores de pobreza e desigualdade resultado, em parte dos programas de transferência de renda (o Bolsa Família), em parte da elevação real do valor do salário mínimo e na emergência e consolidação da Classe C, que

passará a ser considerado um “nicho de mercado” com importância crescente, passando a fazer parte das estratégias empresariais do setor imobiliário. (Cardoso e Aragão, 2013, p.32)

Visando consolidar e reforçar esse cenário positivo, o presidente Lula lança no ano de 2007 um plano destinado a promover crescimento econômico em várias esferas – o Programa de Aceleração do crescimento (PAC). Entretanto, de acordo com Reinaldo Gonçalves (2008), a percepção é de que o PAC se tornou uma peça de propaganda governamental, usada na liberação de recursos federais para projetos específicos, e alguns mais centrados em interesses políticos do que econômicos ou sociais. Por isso, tornou-se um instrumento de barganha e cooptação de governadores e prefeitos aliados.

Segundo Andrade (2011), os projetos vinculados ao PAC foram distribuídos em três eixos estratégicos: Infraestrutura; energia (geração e transmissão); social e urbano, que incluía a promoção de habitação social. A autora menciona, ainda, que os municípios passaram a ter um duplo desafio: além da estruturação exigida pelo SNH, incluindo a elaboração dos PLHIS, foi preciso apresentar rapidamente projetos de forma a garantir os recursos do programa. A solução encontrada, em muitos casos, foi a elaboração de projetos em larga escala.

A consolidação do processo de desarticulação da PNH, com seus principais componentes – SNHIS, FNHIS e PlanHab –, acaba por se concretizar em 2009 com o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), que buscou dar uma resposta rápida à crise habitacional estimulando o mercado da construção civil. Sobre isso, Andrade (2011) alerta que tanto o PAC como o MCMV foram propostos à margem do SNHIS

que havia sido instituído há poucos anos, e desconsideraram, aparentemente de forma intencional, os princípios básicos nele contemplados que haviam levado tantos anos para serem incorporados à política oficial de habitação. Tais princípios se baseavam em antigas reivindicações do movimento pela reforma urbana. Embutiam os princípios de participação social, transparência dos processos decisórios, descentralização da gestão, integração da política habitacional com as políticas urbanas complementares e prioridade de atendimento às famílias mais pobres.

Do mesmo modo, os Estados e municípios também passaram a relativizar a importância do SNH e seus componentes. Sobre esse aspecto, foi identificado que ao fim de 2014

alguns entes federados ainda nem haviam aderido ao SNHIS⁶. E a maior parte dos que aderiram – cerca de 4 mil dos mais de 5 mil municípios – estão em situação de pendência, seja por não criação dos fundos habitacionais, seja pela ausência de disposição de verbas nos fundos criados ou, ainda, pela não publicação dos PLHIS (Ministério das Cidades, 2014).

Neste cenário, o MCMV passa a receber a maior parte dos investimentos para a produção de moradias. Segundo um estudo da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), já no ano de 2009 o MCMV tinha cooptado boa parte dos recursos destinados à habitação, esvaziando os investimentos no FNHIS (CNM, 2009). Portanto, como o repasse de verbas aos Estados e municípios estão sendo feitos pelo PMCMV, deixou de ser interessante na esfera local o investimento em esforços para promover uma organização institucional mais sólida, capaz de planejar mais adequadamente os espaços de moradia e a cidade de modo mais participativo.

O MCMV foi um programa desenhado com objetivo de atender famílias com renda entre zero a dez salários mínimos, subsidiando e financiando a compra e a produção da moradia. Atualmente, os patamares consideram os valores do salário mínimo do ano de 2009. Logo, acolhe famílias com renda de até R\$ 5000. Contudo, o atendimento ao déficit habitacional não é adequado, já que os recursos destinados às famílias da demanda social, as que recebem até R\$ 1600, não somavam nem a metade dos investimentos, sendo que essa faixa de renda agrupa 90% do déficit habitacional do País.

De acordo com Edilson Mineiro e Evaniza Rodrigues (2013), o MCMV na verdade é um conjunto de programas, com diversas fontes de recursos, atendendo a diferentes faixas sociais, comportando, por isso, diferentes tipos de produção. Para a demanda social em áreas urbanas, o programa se utiliza de dois fundos que definem formas de produções distintas: no primeiro, o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), a Caixa Econômica Federal (CEF) destina verbas para uma produção gerida por uma empresa do ramo da construção civil – essa modalidade será chamada por nós de MCMV-FAR; a segunda utiliza recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), e a CEF repassa as verbas

⁶ Sobre a questão é possível fazer um download no site do Ministério das Cidades para acessar uma planilha, publicada em 14-10-2014, que aponta a Situação dos entes federados frente às exigências do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS (Lei 11.124/2005). Esta planilha demonstra que mais de 4 mil municípios brasileiros estão em situação pendente com o SNHIS, enquanto pouco mais de 1 mil são descritos como situação regular. O documento e as informações fornecidas estão disponíveis em: www.cidades.gov.br/situacao_snhis/src/pdf/situacao_municipios_fnhis.pdf?1408512186. Acesso: Outubro, 2014.

para projetos geridos por Organizações não Governamentais (ONGs) – modalidade chamada de MCMV-Entidades.

O subsídio aportado para a demanda social atinge 95% do valor total da unidade. Os 5% devem ser pagos através de prestações mensais sob 5% da renda da família. As que recebem um salário mínimo pagam a parcela mínima de R\$ 25. Nesse modelo, os Estados e municípios devem colaborar com ações que facilitem a implementação dos projetos, como: doação de terrenos, indicação de demanda, isenção de tributos, aporte de recursos, execução do trabalho técnico social, entre outros. Sendo assim, o agente público, antes planejador e promotor, passa a ser apenas regulador do processo.

Desse modo, se concebe uma linha de produção de moradias sociais que são regidas basicamente pelas leis do mercado. Nesse cenário, a escolha da localização (terreno), do tipo de estrutura urbana concebida, do projeto arquitetônico e a quantificação do número de famílias, entre outros aspectos, ficam a cargo da iniciativa privada. Logo, o espaço promovido, dentro dessa lógica tardorracionalista, tem construído conjuntos em larga escala, dispostos, quase sempre, em periferias urbanas, carentes de urbanidade.

A respeito da adoção de caminhos erráticos na política habitacional, Maricato (2005) alertou que a PNH fornecia um paradigma sustentável que daria perspectiva a longo prazo ao setor urbano e habitacional. Atualmente, como a política habitacional brasileira se centra quase que exclusivamente sob o PMCMV, é possível perceber que interesses imediatos inviabilizaram a implementação de uma política habitacional coerente e de longo prazo.

A produção do habitat social brasileiro

Como observado, nos últimos anos a constituição do habitat social brasileiro tem dependido basicamente de programas estratégicos de promoção política, como o PAC, ou dinamizadores da economia, como o MCMV. Nesse cenário, a qualidade do espaço do habitat é praticamente inexistente, havendo um imenso estímulo à criação de espaços de exclusão.

Sobre a falta de urbanidade nestes conjuntos construídos, é necessário perceber que o desenho da política habitacional e a forma de produção da moradia afetam diretamente no modo como são organizados seus espaços. Definindo, portanto, como a cidade é construída ou transformada. Por essa razão, acreditamos na importância de analisar tanto a forma de produção da moradia como o tipo de espaço que essa produção tem criado.

Sendo assim, nesta parte serão apresentados de forma resumida os resultados do estudo empírico da pesquisa de dissertação da autora (Loiola, 2014). Para elaborá-lo foi utilizada como referência a Região Metropolitana do Recife (RMR), onde foram selecionados como objetos de análise quatro conjuntos habitacionais: Jacarezinho, Abençoada por Deus, Jardim Tropical e Flor do Carmelo.

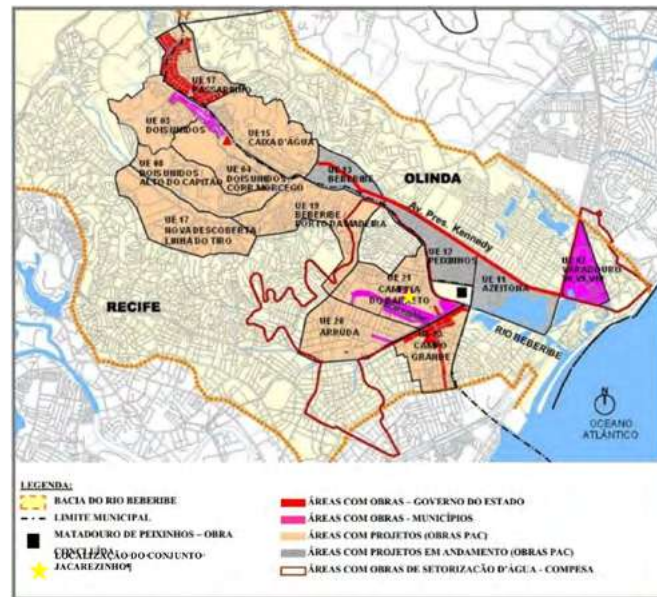
O primeiro conjunto analisado foi o Jacarezinho, entregue no ano 2008, com gestão do programa estadual PROMETRÓPOLE, que foi derivado de um momento político iniciado no fim da década de 1980, no qual a instabilidade na política nacional de habitação, juntamente à promulgação da Constituição Federal de 1988, acabou conferindo maior autonomia aos estados e municípios. Sobre esse aspecto, a pesquisadora Eliana Andrade (2011, p.66) aponta que desde a "extinção do BNH (1986) até a criação do Ministério das Cidades (2003), a gestão da política habitacional esteve subordinada a diversos ministérios e as ações desenvolvidas foram pontuais, descontínuas, muito aquém das necessidades".

Diante deste cenário, o PROMETRÓPOLE nasceu em 2003 e esteve focado no desenvolvimento urbano como condicionante de uma melhoria na qualidade ambiental. Assim, utiliza como território de intervenção a Bacia do Rio Beberibe. Seu objetivo central foi promover a melhoria das condições de habitabilidade e o desenvolvimento comunitário, contribuindo para a qualidade ambiental e redução da pobreza através da requalificação do espaço ocupado e degradado. Dessa forma, a produção da habitação social esteve centrada na necessidade do reordenamento territorial.

O conjunto Jacarezinho foi projetado para abrigar a comunidade de mesmo nome, formada no final da década de 1980, às margens do riacho Santo Antônio, no bairro de Campina do Barreto, no Recife-PE (v. Figura 1). Como era inviável a permanência da população, a solução adotada foi remover a comunidade e reassentá-la em área próxima. O terreno escolhido para a construção do conjunto está a cerca de 200 metros da comunidade de origem e o projeto habitacional atendeu a 265 famílias.

Na elaboração do projeto, foi adotado um arranjo formado por ruas públicas, quadras e lotes individuais de cerca de 35,80m² (v. Figura 2 e 3). A tipologia das unidades construídas forma sobrados - casas em fileira, de dois pavimentos, com dois quartos, sala, cozinha, banheiro e um pequeno quintal com área de serviço. Também foram entregues tipologias diferenciadas para famílias com idosos ou portadores de deficiência. Nestas há um quarto no pavimento térreo e outro no superior. Outro aspecto também considerado no projeto foi a criação de unidades com espaço para abrigar um pequeno comércio, disponibilizadas

Figura 1. Mapa de atuação do PROMETRÓPOLE e a localização do Jacarezinho no contexto da intervenção



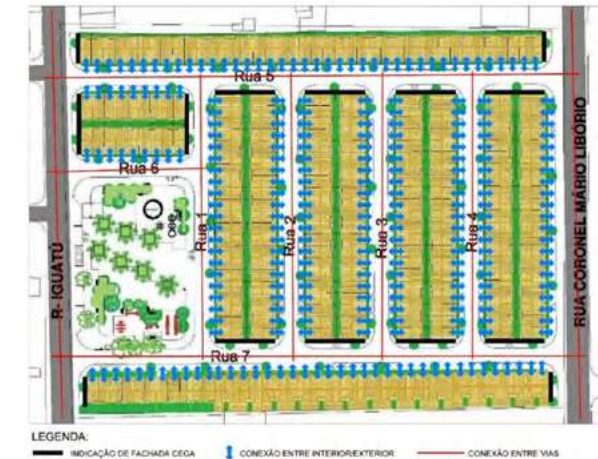
Fonte: Maranhão, 2011, com edições pela autora.

para as famílias que utilizavam dessa prática na comunidade de origem. Todas as unidades habitacionais possuem dimensão de aproximadamente 43m².

Sendo assim, o conjunto possui uma estrutura urbana característica de cidade tradicional. Há nele as antíteses complementares ao espaço urbano mencionadas por CNF dos Santos (1988), como também interface direta entre o público e privado, tecido interconectado, condição de convexidade e adequação à escala humana. Na fase de planejamento houve a criação de um processo participativo. Segundo Maranhão (2011), os técnicos buscaram construir uma relação próxima às famílias. Possivelmente, por todas essas razões, tenha sido plausível perceber uma apreensão positiva do novo espaço de moradia pelos moradores.

No segundo objeto analisado, é notado um abandono da concepção da moradia atrelada a um sentido urbano. As estratégias de planejamento utilizadas no Abençoada por Deus foram demasiado simplistas, e o espaço foi construído de maneira rígida – um conjunto habitacional. A metodologia empregada pela Prefeitura do Recife constituiu em deslocar

Figura 2. Implantação do conjunto com esquema de conexões e limites espaciais



Fonte: Maranhão, 2011 com edições pela autora.

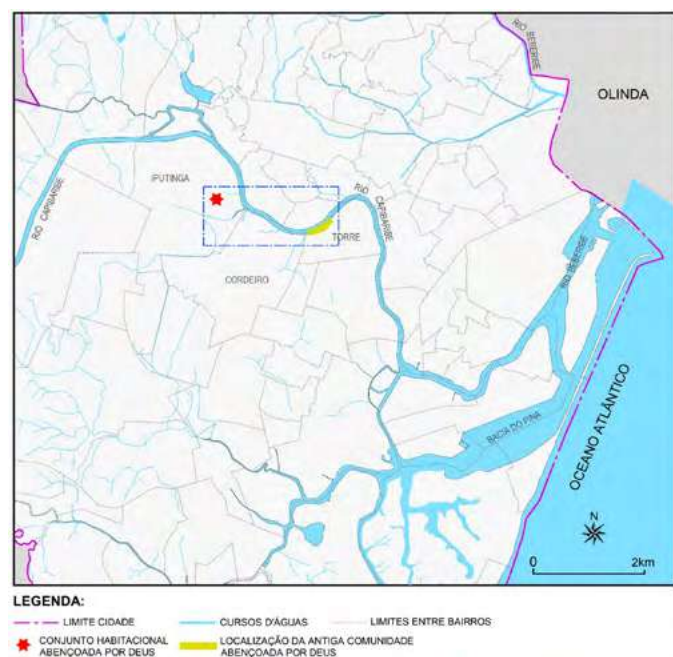
Figura 3. Tipologia padrão



Fonte: Maranhão, 2011 com edições pela autora.

uma comunidade ribeirinha de mesmo nome para um terreno adquirido a uma distância de 2.5 km do local de origem (v. Figura 4). Neste espaço, foi construído um conjunto fechado e denso, sem a participação dos moradores no processo de planejamento, projeto e construção.

Figura 4. Localização urbana geográfica da antiga comunidade e do novo conjunto habitacional



Fonte: desenho elaborado a partir da Unibase do Recife.

As estratégias para sua construção iniciaram após a eleição do presidente Lula. Nesse momento, a gestão da cidade do Recife também era realizada pelo PT. Logo, em 2003, surgiu o programa Recife sem Palafitas, uma parceria do município com o governo federal, cujo objetivo era a produção de moradias para as famílias em situação precária em frentes d'água.

Com a criação do PAC no ano de 2007, e a possibilidade do programa financiar a construção de moradias sociais, a prefeitura do Recife solicitou o suporte financeiro para a construção do Abençoada por Deus. O conjunto foi entregue no ano de 2008 e, segundo Mariana Cauduro (2009), é a primeira obra inaugurada com recursos do PAC em Pernambuco.

De acordo com o memorial elaborado pela Prefeitura da Cidade do Recife (2004), a verticalização do conjunto foi inevitável diante da necessidade de atender as 428

famílias. Assim, a solução encontrada foi a construção de 32 blocos, cada um com quatro pavimentos (v. Figura 5). Cada apartamento é composto de sala, cozinha, dois quartos e um banheiro com área próxima aos 40m² (v. Figura 5 e 6). No residencial também foi construída uma creche para atender crianças de 0 a 3 anos tanto da comunidade quanto da vizinhança.

Figura 5. Implantação. Desenho elaborado a partir da base da Prefeitura Do Recife, 2004



Fonte: Desenho elaborado a partir da base da Prefeitura Do Recife, 2004.

Figura 6. Tipologia habitacional padrão



Fonte: desenho elaborado a partir da base da Prefeitura Do Recife, 2004.

Os blocos estão concentrados em um espaço parcialmente fechado. Há uma entrada pela Av. Maurício de Nassau e outra pela Rua Barão da Soledade, os demais limites encontram-se murados. Por mais que não existam guaritas, quando se adentra em seu interior, há uma sensação de estar num espaço diferente - existe ali um outro código espacial (v. Figura 7).

Figura 7. Abençoada Por Deus no dia da inauguração (ano de 2008)

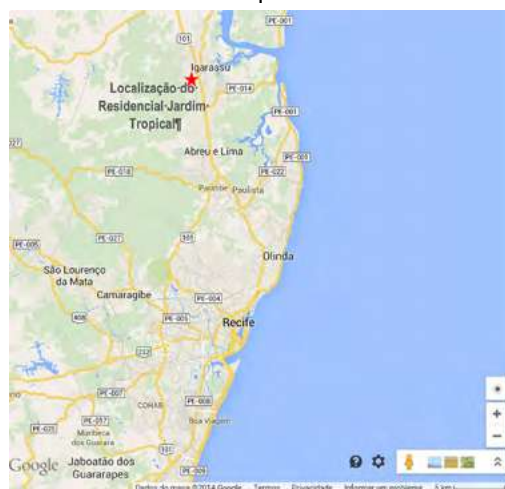


Fonte: Cinzelengenharia.com.br. Acesso: Marco 2014

Já o Jardim Tropical foi construído no âmbito do programa MCMV, numa área com características rurais, na cidade de Igarassu, na RMR (v. Figura 8). Ele foi financiado com recursos do FAR, tendo sua construção gerida por uma empresa do ramo da construção civil. A definição da sua localização, a confecção dos projetos e a aprovação junto aos órgãos legais foram geridas pela empreiteira. A seleção das famílias foi feita pelo município.

Em relação ao PMCMV na RMR, o residencial Jardim Tropical foi o primeiro empreendimento concluído com os recursos do MCMV-FAR (Diário de Pernambuco, 2011).

Figura 8. Localização urbana geográfica do Residencial Jardim Tropical no contexto da RMR.



Fonte: Base do Google Maps. Acesso: Abril, 2014

Figura 9. Implantação do conjunto



Fonte: desenho elaborado a partir do projeto fornecido e da base do Google Earth. Acesso: Abril, 2014.

Figura 10. Tipologia padrão



Fonte: desenho elaborado a partir do projeto fornecido.

Sua obra foi entregue após um pouco mais de um ano da contratação, em dezembro de 2011. O residencial formado possui 302 unidades, 9 acessíveis, todas no formato de casa, com as tipologias padrão com área de 37m², e as acessíveis com área em torno de 41m², dispostas em lotes individuais com dimensão em média de 128m² (v. figuras 9 e 10).

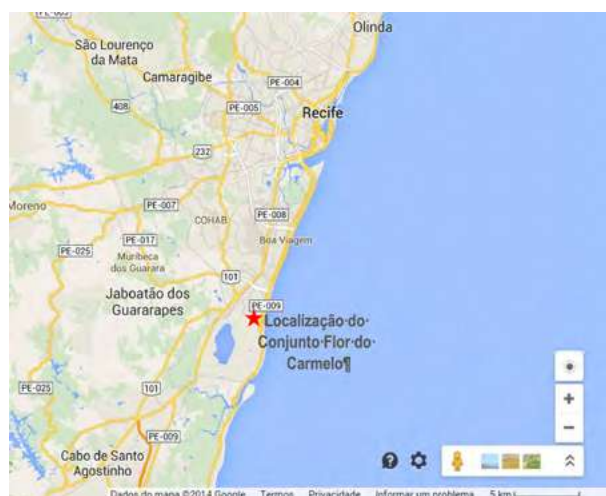
O terreno onde ele foi construído localiza-se na Granja Santa Regina, bairro de Agamenon Magalhães, área periférica da cidade de Igarassu. Seu programa de necessidades segue as diretrizes básicas do PMCMV. As casas são compostas de sala, cozinha, banheiro, dois

quartos e área externa com tanque. Todos os ambientes estão dentro das dimensões mínimas estabelecidas. Há também um centro comunitário para uso coletivo dos moradores do conjunto. As 302 unidades do conjunto foram quantificadas de acordo com a potencialidade do terreno diante do partido adotado de construir apenas casas em lotes individuais.

O quarto objeto de análise, o conjunto Flor do Carmelo, foi um dos primeiros projetos a serem licenciados através do MCMV-Entidades na RMR e ainda se encontrava em obras quando foi fechada a pesquisa, em outubro de 2014. Dessa forma, não foi possível a realização das entrevistas para entender como tem sido a vivência na nova moradia. De todo modo, houve um contato próximo com os futuros moradores a partir da reunião do grupo em visita à obra.

O projeto é formado por um condomínio vertical, com obra gerida pelo movimento de moradia, através da atuação da Central de Movimentos Populares (CMP). A entidade que solicitou o projeto chama-se Grupo da Melhor Idade Flor do Carmelo e trabalha com idosos. Sendo assim, esse objeto apresentou aspectos bastante interessantes. Primeiro por representar um processo de autogestão; segundo, por revelar uma pequena organização municipal para a produção da habitação popular, na medida em que a Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes desapropriou um terreno de boa localização, disponibilizando-o para a entidade, e, ainda, colaborou na execução da infraestrutura exigida pelo PMCMV (v. figura 11).

Figura 11. Localização urbana geográfica do Conjunto Flor do Carmelo no contexto da RMR



Fonte: base do Google Maps. Acesso: Abril, 2014.

O projeto arquitetônico foi desenvolvido pela equipe do CMP, que optou por construir oito blocos de edifício de quatro pavimentos, com quatro apartamentos por andar, totalizando 128 unidades. Cada uma possui cerca de 43m², divididos em dois quartos, sala, banheiro, cozinha e área de serviço. O espaço central entre os edifícios foi destinado à circulação e ao estacionamento de veículos (v. figuras 12 e 13). No local também há um centro comunitário.

Figura 12. Planta de implantação do Conjunto Flor do Carmelo



Fonte: desenho elaborado pela autora a partir do projeto fornecido.

Figura 13. Planta baixa edifício tipo



Fonte: desenho elaborado pela autora a partir do projeto fornecido.

Ao fazer um panorama entre todos os objetos avaliados (v. figuras 14, 15, 16 e 17), podemos perceber que o primeiro, o Jacarezinho, foi fruto de um momento em que não havia uma política habitacional consolidada a nível nacional. Contudo, observamos a implantação de um programa mais adequado quando comparado aos demais, pois ele foi pensado dentro de uma lógica urbana. Sendo assim, o PROMETRÓPOLE acabou por constituir um momento interessante dentro do cenário da política habitacional da RMR, quando houve a aplicação de uma metodologia de projeto voltada à segurança, utilizando-se como princípio um modo de ordenação dos espaços públicos e privados de maneira bem definida.

Figura 14. Jacarezinho



Fonte: fotografias retiradas em fevereiro de 2014, acervo da autora.

Figura 15. Abençoada Por Deus



Fonte: fotografias retiradas em abril de 2014, acervo da autora.

Figura 16. Residencial Jardim Tropical



Fonte: fotografias retiradas em março de 2014, acervo da autora.

Figura 17. Flor do Carmelo



Fonte: fotografias retiradas em abril de 2014, acervo da autora.

No Abençoada por Deus, por outro lado, há uma lógica racionalista de produção, com repetição de tipologias. O espaço coletivo praticamente é a sobra da implantação dos blocos. Dessa forma, o insucesso parece ter sido inevitável, e hoje os moradores agrupam diversos problemas, com destaque para a violência e o preconceito da vizinhança.

Identificamos, ainda, que a mesma lógica de produção presente no Abençoada por Deus tem sido comum na cidade do Recife. Logo, a moradia social se distancia da escala de cidade e da construção de um processo que integre a comunidade, já que são praticamente inexistentes as práticas de participação.

Por conta disso, em Abençoada por Deus, a pesquisa constatou a ausência da construção de laços dos moradores com o lugar. Desse modo, apesar do conjunto estar bem inserido quanto ao acesso aos serviços, a nova moradia acabou funcionando como um ato de desintegração comunitária e social. Não por acaso, foi identificado que deixaram de existir líderes comunitários. No mesmo caminho, a pesquisadora Edineia Silva (2011) constatou a diminuição dos laços de solidariedade entre vizinhos quando comparada à antiga moradia.

Nos demais casos do MCMV, é percebida uma lógica de produção diferenciada dos dois primeiros. Nestes, a iniciativa pública deixa de ser o agente promotor e passa apenas a fazer o papel regulador, aprovando os projetos e distribuindo os subsídios. Desse modo, todo o processo de gestão é direcionado à iniciativa privada (empresas ou entidades), e o ato de escolha da nova moradia é voluntário, já que não se trata de uma relocação forçada.

No Jardim Tropical, a gestão foi feita por uma empresa e os moradores foram selecionados a partir da lista social do município de Igarassu. A alocação das famílias foi feita a partir de sorteio pelo município. No Flor do Carmelo, para escolha das famílias, foi aberto um processo de inscrição na prefeitura dando prioridade aos participantes da entidade. A forma de distribuição das famílias nas unidades partiu de sorteio e ajustes realizados pela CMP.

Em ambos os projetos do MCMV, foi possível perceber um distanciamento do sentido de cidade. Por essa razão, observou-se que o território onde foi inserido o Jardim Tropical é um espaço urbano fracionado e sem qualidade, apesar de não ser um conjunto fechado. No conjunto Flor do Carmelo, também é evidente a falta de qualidade urbana. A solução projetual adotada foi inserir um conjunto fechado com apenas uma entrada em uma parcela de quadra ladeada por três vias públicas, dificultando a dimensão coletiva do bairro e sua urbanidade.

Como já mencionado, no contexto de produção de cidades através da lógica tardorracionalista, é notável a desvalorização dos espaços coletivos com a construção excessiva de condomínios fechados. A esse respeito, Montaner e Muxí (2012) indicam que esses tipos de urbanizações se converteram no maior atentado ao urbano.

Por outro lado, é notável que o medo da violência culmina no desejo da reclusão, o que acaba por criar um ciclo vicioso. Para Montaner e Muxí (2012), um indicador chave da sustentabilidade ou insustentabilidade dos espaços é a quantificação em seu território urbano do aumento de elementos como muros, grades, autopistas ou espaços públicos, edifícios comunitários, centros culturais e de reunião, e etc.

Ao comparar os objetos estudados, podemos perceber tais questões de forma bastante clara. O Jacarezinho, ao propor uma estrutura que elimina muros e grades, conseguiu, segundo relato dos moradores, diminuir a criminalidade. No Abençoada por Deus, a questão foi inversa, o conjunto fechado parece ter incrementado as condicionantes da violência. Seus moradores afirmam que na antiga comunidade o quadro não era tão alarmante.

Sobre a concepção dos espaços internos da moradia social, Zaida Muxí (2010) faz referência à necessidade de formatá-los, de modo a valorizar os espaços de reclusão, por conta das características de individualidade presentes na sociedade contemporânea, e, ao mesmo tempo, incrementar os espaços comunitários. Em muitos dos objetos pesquisados foi comum escutar referências sobre essa individualidade, que, inclusive, segundo apontaram alguns moradores, acaba por prejudicar o sentido coletivo de comunidade. De todo modo, como aponta Ascher (2010), a individualidade parece mesmo fazer parte da dinâmica da sociedade atual, que não necessariamente se relaciona no âmbito da comunidade física, mas dentro de um sistema de redes que associa pessoas com interesses comuns.

Uma questão que se insere dentro dessa discussão é a formação dos centros comunitários, espaços obrigatórios de acordo com PMCMV. Ao longo dessa pesquisa foi possível perceber que esses espaços possuem sérias dificuldades de funcionamento. Em alguns casos eles foram depredados (Jardim Tropical) ou estão fechados (Abençoada por Deus). Esse aspecto nos leva a crer que é mais importante construir esses tipos de edifício dentro da escala da cidade, e não de maneira restrita a um projeto habitacional.

A respeito do MCMV, notou-se, ainda, nos casos estudados, principalmente no Flor do Carmelo, certa dificuldade de conceber o espaço da moradia com os custos fixos estipulados pelo programa. Sobre isso, Maricato (2009) aponta um dado importante, o

de que a indústria da construção civil se difere das demais, e essa uniformização de custos encontra dificuldades no campo prático, pois para a montagem de uma obra existem diversas variáveis, como mão de obra, terreno escolhido, clima, entre outras questões.

No Flor do Carmelo, a ONG responsável pela gestão teve diversos custos extras, como a reelaboração do serviço de terraplanagem, estragado por conta das chuvas. E nesse período ainda precisou ficar com a obra parada até que se iniciasse o período das estiagens. Como a organização não tinha fundos, precisou pedir aporte à prefeitura local.

Outro problema identificado no funcionamento do MCMV foi que muitas vezes as empresas de construção civil não acham que tem sido “vantajoso” construir moradias com recursos do FAR. O responsável da empresa que construiu o Jardim tropical afirmou que só conseguiu viabilizar dois conjuntos para demanda social com os recursos do programa, indicando que foi possível apenas porque já era proprietária do terreno. Um representante do município de Igarassu afirmou que poucos têm sido os conjuntos entregues para a população carente.

Todas essas questões nos induzem a pensar que falta um planejamento local mais adequado para produzir a moradia. Dessa forma, parcelas da cidade estão sendo produzidas de modo fragmentado. Por isso, é evidente que a escolha da localização e do tipo de projeto urbano-arquitetônico que está sendo implantado não pode ficar a cargo da iniciativa privada. Por outro lado, as estratégias de planejamento utilizadas pelo PMCMV são rasas, sem discussão coletiva, e os projetos são elaborados antes mesmo da liberação dos recursos, sem suporte institucional e sem discussão coletiva, nem mesmo com os futuros moradores. No Flor do Carmelo existiu o apoio do município na doação do terreno, execução da infraestrutura do entorno e aporte de recursos complementares, mas na etapa do planejamento não houve apoio ou indicação de qual tipo de construção seria melhor para o local.

De acordo com Ascher (2010), essas estratégias fazem parte de um urbanismo controlador que não planeja os espaços da cidade. Dessa forma, o poder público só se preocupa com a aplicação das leis. E, nesse cenário, a maior parte das normativas urbanas ainda se centram num princípio de planejamento racionalista, sendo pouco capazes de produzir espaços com urbanidade. Logo, esses lugares, formados sem um planejamento e capitaneados pelo poder público de forma participativa, concebem cidades segregadas, insustentáveis e sem qualidade.

É possível transformar essa realidade?

Parece desafiador responder essa pergunta, embora não seja a pretensão deste artigo. Contudo, com base no olhar construído por essa pesquisa, nossa intenção é apresentar impressões, principalmente, do que parece ser mais problemático, bem como ensaiar caminhos possíveis (o que ainda não deixa de ser bastante ambicioso).

A primeira dessas impressões é uma questão-chave: não há condições de existir um programa de produção habitacional que não se submeta a um severo planejamento local empreendido pelo poder público e com participação direta da sociedade. O próprio desenho do MCMV torna tal aspecto impossível. Portanto, não faz sentido o governo federal investir vastos recursos públicos num tipo de produção insustentável, que promove exclusão socioespacial.

Outro ponto que parece ser urgente é validar a função social da terra e da propriedade prevista tanto na Constituição Federal de 1988 quanto no Estatuto das Cidades aprovado em 2001. Sobre isso, não há como produzir moradias de qualidade sem considerar a localização como elemento-chave. O projeto Moradia Central⁷ defende essa bandeira.

Nesse mesmo caminho, se faz necessário consolidar modos de gestão mais democráticos. Há a demanda de substituição desse urbanismo proibitivo e controlador observado na gestão dos espaços brasileiros por um urbanismo convergente, aquele capaz de reunir e associar diversos atores urbanos com interesses divergentes para gerir e planejar as cidades. Por outro lado, vemos que as ações de implementar mecanismos mais participativos ocorridas com a criação do Ministério das Cidades acabaram tomando rumos erráticos na política urbana.

Talvez, por essa razão, os Planos Locais de Habitação Social (PLHIS) e a criação de fundos e conselhos locais tenham sido desvalorizados como instrumentos capazes de promover uma política habitacional coerente na escala do município. Como previa o SNH, a elaboração e implementação dos planos e o controle da gestão local deveriam estar submetidos à participação popular. Embora no Brasil os planos sejam pouco considerados nas ações

⁷ O projeto "Moradia é Central - inclusão, acesso e direito à cidade" é fruto de uma parceria entre o Instituto Pólis e a OXFAM GB, em conjunto com parceiros de cinco capitais brasileiras: São Paulo (Instituto Pólis), Belém (FASE Amazônia), Fortaleza (Cearah Periferia), Recife (FASE - Pernambuco/ FERU/ FNRU) e Rio de Janeiro (FASE). Para mais informações acessar: <http://www.moradiacentral.org.br/>.

práticas, acreditamos que sua elaboração e implementação poderiam funcionar como um guia para conceber políticas e programas habitacionais mais sustentáveis.

A legislação urbana é outro aspecto que demanda atenção. Não por acaso, o mercado tem se apropriado das normas vigentes para construir os elementos-chaves do urbanismo tardorracionalista (conjuntos residenciais, centros empresariais, *shopping centers*). De modo um tanto quanto ultrapassado, as leis de uso e ocupação do solo quase sempre exigem grandes recuos e muitas vagas de estacionamento. As regras de parcelamento muitas vezes inviabilizam a construção de espaços com qualidade. Por essas razões, é necessário revisar a maior parte dos parâmetros que definem as normativas urbanas nas cidades brasileiras.

No mesmo sentido, parece ser necessária a concepção de instrumentos que possibilitem e estimulem a inclusão social. A esse exemplo, é possível citar o plano habitacional da cidade de Barcelona. Na cidade, no mínimo 40% de unidades construídas nos locais de nova urbanização devem ser destinadas à habitação popular, e, quando as condições técnicas e financeiras permitirem, as proporções devem estar entre 50% e 60%. Também há estímulo à existência de habitações populares voltadas ao aluguel social, tanto na promoção de parques públicos quanto privados. Ou seja, é preciso diversidade na forma de provisão da moradia.

Outro mecanismo capaz de estimular integração pode ser observado na normativa urbana de Nova York. Em 2005, a cidade incorporou a sua principal lei de regulamentação urbana um programa cujo objetivo central foi promover habitações a preços acessíveis em novos empreendimentos residenciais construídos pelo mercado privado. Para tanto, o programa adotou como instrumento ofertar um bônus de área construída em troca da construção, ou preservação, de moradia social no mesmo edifício ou nas proximidades.

Tendo o problema da localização resolvido, é necessário valorizar os projetos arquitetônicos e urbanísticos como elementos capazes de promover qualidade. Com base no sentido de cidade tradicional, foi demonstrada a importância de conceber espaços multifuncionais, diversificados, flexíveis, densos, com intensidade de ligação entre interior e exterior, adequados à escala humana, entre outros aspectos. Por isso, não faz sentido que projetos de moradias sociais continuem sendo pensados dentro da lógica racional de conjunto fechado.

Para finalizar esse ensaio, cabe mais uma vez referenciar o pensamento de Ermínia Maricato (2009). A pesquisadora menciona a necessidade do avanço na construção de conhecimento sobre formas mais adequadas de promoção da habitação. É tempo, portanto, de perceber a complexidade das questões postas e definir estratégias para transformar essa realidade.

Bibliografía

- Aguiar, D. (2012). Urbanidade e qualidade da cidade. En: D. Aguiar y V. Netto (coords.). *Urbanidades*. Rio de Janeiro, Brasil: Letra e Imagem.
- Andrade, E. (2011). *Passos e descompassos da política habitacional no Brasil: Uma análise crítica da implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida na cidade do Rio de Janeiro (2009-2011)*. Tesis de maestría, PPGAU-UFF.
- Ascher, F. (2010). *Os novos princípios do urbanismo*. São Paulo, Brasil: Romano Guerra.
- Bonduki, N. (2009). Do projeto moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. TD. *Revista Teoria e Debate*, 82, 1.
- Cardoso, A. y Aragão, T. (2013). Do fim do BNH ao Programa Minha Casa, Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. En: A. Cardoso (coord.). *O Programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro, Brasil: Letra Capital.
- Cardoso, A. et al. (2011). Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. En: *Anais do XIV Encontro Nacional da Anpur*, Rio de Janeiro.
- Cauduro, M. (2009). A ilha de pedra de Abençoada por Deus. *JC Online, Reportagem Especial: Das palafitas às ilhas de concreto*. Recuperado de: www2.uol.com.br/JC/sites/palafitas/materia1.html
- Confederação Nacional de Municípios (CMN). (2010). Política Nacional de Habitação: O atual cenário das políticas do setor habitacional e suas implicações para os Municípios brasileiros. *Portal Confederação Nacional de Municípios*. Recuperado de: portal.cnm.org.br/sites/6700/6745/cenario_politicas_habitacionais.pdf. Acesso: Janeiro, 2015.
- Diário de Pernambuco. Redação. (2011). Moradores de Igarassu recebem casas do Minha Casa, Minha Vida. *Portal Diário de Pernambuco*. Recuperado de: www.old.diariodepernambuco.com.br/economia/nota.asp?materia=20111219090938. Acesso: Maio, 2014.
- Gehl, J. (2013). *Cidade para pessoas*. São Paulo, Brasil: Perspectiva.
- Gonçalves, R. (2008). PAC: Desaceleração do Crescimento e Vulnerabilidade Externa. *Comissão de Política Econômica do Conselho Regional de Economia do Rio de Janeiro*. Recuperado de: http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/pac_desaceleracao_janeiro_2008. Acesso: Setembro, 2014;
- Hillier, B. y Hanson, J. (1984). *The social logic of space*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jacobs, J. (2000). *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo, Brasil: Martins Fontes.
- Loiola, D. (2014). *O espaço do habitat como prática de integração social: A produção da moradia popular contemporânea*. Tesis de maestría, PROURB-UFRJ.
- Maranhão, M. H. (2011). *Mudanças aparentes e efeitos invisíveis: Sociabilidade, identidade e vulnerabilidade no cotidiano urbanizado da bacia do Rio Beberibe*. Tesis de maestría, MDU-UFPE.

- Maricato, E. (2005). A nova política habitacional. *Jornal O Valor*. São Paulo. Recuperado de: usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_novapoliticaHab.pdf. Acesso: Janeiro, 2013;
- Maricato, E. (2006). O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. *Revista Políticas Sociais (IPEA)*, 12.
- _____. (2009). Por um novo enfoque teórico na pesquisa de habitação social. *Cadernos Metrôpole*, 21.
- Mineiro, E. y Rodrigues, E. (2013). Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: Uma história em construção. En: L. Lago (coord.). *Autogestão habitacional no Brasil: Utopias e contradições*. Rio de Janeiro, Brasil: Letra Capital.
- Ministério das Cidades (2014). Situação dos entes federados frente às exigências do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS (Lei 11.124/20). Portal Ministério das Cidades. Recuperado de: cidades.gov.br/situacao_snhis/src/pdf/situacao_municipios_fnhis.pdf?1408512186. Acesso: Outubro, 2014.
- Montaner, J. M. y Muxí, Z. (2012). *Arquitetura y política: ensayos para mundos alternativos*. Barcelona, España: Gustavo Gili.
- Monteiro, T. y Gobetti, S. (2005). Lula pede cargo de Olívio para dar ao PP e desencadeia nova crise. *O Estado de São Paulo*. São Paulo. Recuperado de: www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/309936/noticia.htm?sequence=1. Acesso: Setembro, 2014.
- Muxí, Z. (s.f.). Revisar y repensar el habitar contemporáneo. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 3.
- Prefeitura da Cidade do Recife. (2004). Partido Urbanístico e Projeto de Arquitetura. En: *Memorial descritivo e justificativo da comunidade Abençoada por Deus - Recife/PE*. Recife.
- Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (coords.). (2005). *Los com techo: un desafío para la política de vivienda social*. Santiago, Chile: Ediciones SUR.
- Rogers, R. (2011). *Cidades para um pequeno planeta*. Barcelona, España: Gustavo Gili.
- Santos, C. (1988). *A cidade como um jogo de cartas*. São Paulo, Brasil: Projeto Editores.
- Silva, E. (2011). *Solidariedade em comunidades de baixa renda: Análise das práticas cotidianas e da relação com o lugar a partir do sistema da dádiva*. Tesis de doctorado, MDU-UFPE.

PARTE 3

**La infraestructura
regional, ciudad
inteligente y marca
ciudad**

Capítulo 10

Propuesta de corredor estratégico Bogotá - Medellín: una interpretación desde la intermodalidad y la regionalización en Colombia

Óscar David Palencia González¹

Ronal Orlando Serrano Romero²

Resumen

La presente investigación parte de la reflexión en torno a la organización del territorio y cómo potencializar las actuales dinámicas regionales a través de propuestas estratégicas enmarcadas en una visión propositiva de nuevas infraestructuras para la competitividad y el desarrollo. En este sentido, se identificó, con base en estudios recientes, la desarticulación de las redes de ciudades existentes en la zona centro del país, que genera, en varios casos, hiperdependencias de centros urbanos y, por ende, una distribución inequitativa del desarrollo económico en distintas zonas de Colombia. De esta manera, la investigación toma una postura desde la teoría de redes de ciudades y se apoya de la metodología de regionalización funcional y jerarquización nodal para analizar el territorio y las dinámicas existentes entre centros urbanos en el área de estudio en cuestión, lo cual permite generar diversos escenarios orientados a identificar oportunidades y propuestas que logren consolidar un sistema de ciudades a partir de la intermodalidad y un esquema de movilidad férrea de pasajeros en el corredor Bogotá - Medellín y los municipios funcionalmente asociados a sus subregiones principales.

¹ Arquitecto de la Universidad Piloto de Colombia. Miembro del Semillero de Investigación Ciudad y Territorio del Grupo de Investigación Hábitat, Diseño e Infraestructura (HD+i), Universidad Piloto de Colombia. op.palencia@gmail.com

² Ingeniero civil de la Universidad Piloto de Colombia. Magíster en Planeación Urbana y Regional de la Pontificia Universidad Javeriana. Profesor del Programa de Ingeniería Civil de la Universidad Piloto de Colombia y miembro del Grupo de Investigación Hábitat, Diseño e Infraestructura (HD+i) en las líneas de regionalización, análisis y proyecto territorial, planeación de la movilidad urbana y gestión del espacio público. Coordinador del Semillero de Investigación Ciudad y Territorio. ronal-serrano@unipiloto.edu.co

Abstract

This research begins from the reflection on the territorial organization and how to potentiate current regional dynamics through strategic proposals under a provocative view of the new infrastructure for competitiveness and development. In this sense, the dismantling of existing networks of cities in central area of the country, which generate high dependencies from cities and, therefore, inequitable distribution of economic development in different areas of the country was identified based on recent research. Thereby, the research takes a stance from the theory of cities' networks and is supported on the methodology of functional regionalization and nodal hierarchy, to analyze the territory and existing dynamics between towns in the study area, which allows to generate diverse scenarios through the identification of opportunities and proposals to consolidate a cities' system from intermodality and mobility scheme rail in the corridor Bogota - Medellin and other functionally cities associated with its main sub-regions.

Introducción

Los actuales retos de una región suponen responder de manera conjunta a las necesidades que un mundo global demanda como, por ejemplo, la conectividad en todos su aspectos o la integración comercial, social, cultural y económica, los cuales se convierten en atributos que a través del tiempo y en diversos casos, demuestran ser los elementos fundamentales en el desarrollo integral del territorio y de quienes lo habitan. En este escenario, el desarrollo de las regiones, y más precisamente de las ciudades, ha evidenciado que las distintas interacciones entre centros urbanos e interurbanos surgen como respuesta a diversos factores: relaciones económicas, sociales, de orden administrativo, educativo, etc. (Ascher, 2004). Así pues, las ciudades se conectan y se organizan espontáneamente como reflejo de estas relaciones que a su vez se sustenta en infraestructura de transporte y telecomunicaciones, principalmente. De esta manera, surge la necesidad de que estos vínculos sean cada vez más efectivos y garantes de un mejor funcionamiento del sistema de ciudades que constituye un territorio.

En contraste, en el ámbito colombiano, varios análisis respecto a la organización en el territorio de las regiones y del funcionamiento de las ciudades han identificado que históricamente los centros urbanos se han desarrollado en escenarios aislados y desarticulados de las redes. Y aunque han existido esfuerzos para integrarlas, los sistemas de ciudades no se pueden considerar como elementos consolidados y eficientes en el territorio colombiano, pues carecen de esa organización e infraestructura deseable para un territorio equitativo y competitivo.

Las grandes ciudades colombianas han tomado un protagonismo excesivo como actores en el desarrollo de las regiones y del país, tanto así que se han generado grandes brechas de desarrollo entre los grandes centros urbanos y las zonas funcionalmente apartadas o periféricas. Por tanto, ciudades como Bogotá y Medellín, con su área metropolitana, logran tener los más altos índices de desarrollo en diversos aspectos, por lo que se consideran, entonces, centros urbanos con un alto grado de intercambio educativo, laboral, comercial, etc. Lo planteado significa un alto y constante movimiento de capital humano aislado del desarrollo “endógeno” en el ámbito regional.

En perspectiva, la investigación ha optado por abordar el tema a partir de tres objetivos, cada uno definido como etapa dentro del alcance para este trabajo. Desde esta lógica, se propone:

1. Alcanzar un diagnóstico que permita definir las dinámicas territoriales a lo largo de los corredores que generan e intensifican las relaciones de las regiones funcionalmente vinculadas con Bogotá y Medellín, a través del análisis de jerarquización de los centros urbanos llevado a cabo en los municipios que componen dichas regiones.
2. Delimitar y caracterizar las regiones que pertenecen a estos sistemas territoriales, determinando el rol que cumple cada centro urbano con respecto a la organización de actividades en las que se especializa un fragmento territorial, para permitir así la definición de un corredor que consolide y optimice los vínculos de complementariedad y cooperación existentes en la red.
3. Proponer diferentes programas y proyectos estratégicos que permitan elaborar lineamientos para el desarrollo de la región desde el ámbito de la movilidad a partir de los diagnósticos previos de los centros urbanos y las subregiones que inciden en las dinámicas del corredor Bogotá-Medellín.

En concordancia, el trabajo plantea una mirada crítica y alternativa a la organización de las regiones y la forma como interactúan las ciudades, construida a partir de una revisión bibliográfica centrada en las problemáticas incluidas en el planteamiento del problema. Así mismo, el estudio pretende analizar, a través del modelo teórico de redes de ciudades, el funcionamiento y la estructura formal en que interactúan los centros urbanos. Acto seguido, el ejercicio continua con la fase de análisis territorial del área de estudio, a partir de la metodología de regionalización funcional y jerarquización nodal, mediante la cual se expone de manera detallada la recolección de información, su organización y análisis, así como el resultado de la fase de diagnóstico y la información retomada de los futuros proyectos de infraestructura para la movilidad presentados por el Gobierno Nacional

(principalmente expuestos en los documento del Conejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes). Por último, el documento propone, a manera de conclusión, lineamientos generales para la formulación de propuestas de ordenamiento territorial orientadas a crear un esquema de movilidad férrea, que permita consolidar una red de ciudades entre Bogotá, Medellín y los municipios funcionalmente asociados, con base en un modelo de regionalización funcional y jerarquización nodal; una estructura intermodal de pasajeros y operaciones urbanas prioritarias en las ciudades intermedias que lideran cada una de las subregiones principales.

Colombia, un contexto para la construcción de un proyecto territorial

Parte I: Formulación del problema

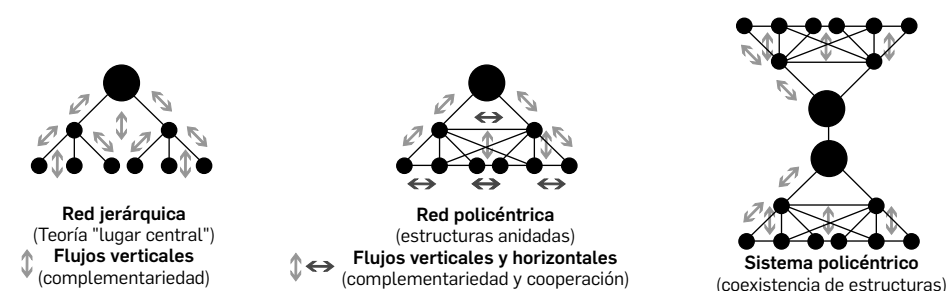
Tal y como lo propone Boix (2004), el estudio de la ciudad-región se ha planteado desde varios escenarios posibles: económicos, sociales y urbanos, entre otros; siempre partiendo desde el principio de que una unidad urbana (ciudad) no funciona de manera individual en el territorio, sino que se organiza a través de sistemas urbanos donde se complementa o coopera con otras unidades, para beneficiar su propio sistema. En consecuencia, durante la década de los noventa del siglo xx y la primera década de este siglo, autores como Camagni (2004), Boix (2003) y Subirats (2002) han empezado a estudiar la interacción entre centros urbanos a partir de teorías y analogías desarrolladas para explicar los vínculos y la organización que caracterizan a los sistemas territoriales, y de esta forma, generar propuestas de estructura territorial que den respuesta a los retos de la globalización.

La teoría de redes de ciudades, por tanto, cobra importancia para exponer el funcionamiento y la relación entre unidades urbanas. Algunos de los autores mencionados señalan dicha teoría como concepto estratégico dentro de la planificación del territorio, y definen, por ejemplo, que las redes de ciudades son:

Una estructura en la cual los nodos son las ciudades conectadas por vínculos de naturaleza socioeconómica, a través de los cuales se intercambian flujos de distinta naturaleza, sustentados sobre infraestructura de transporte y de comunicaciones [...] caracterizadas por la coexistencia de estructuras jerárquicas y no jerárquicas, la cooperación entre ciudades y la generación de ventajas asociadas a la organización de la estructura urbana y la interacción entre sus nodos. (Boix, 2003, p. 17)

Ahora bien, para exponer el funcionamiento de la red de ciudades es necesario entender conceptos básicos que la componen. Boix (2003) propone que los nodos (unidades urbanas) interactúan a través de *links* o vínculos que permiten el intercambio de flujos de distinta naturaleza (bienes, servicios, capital humano, etc.), soportados en la infraestructura destinada al transporte, las comunicaciones y las telecomunicaciones. En este sentido, las redes se pueden diferenciar en tres estructuras (Subirats, 2002): red jerárquica (teoría de lugar central), red policéntrica y sistema policéntrico (ver Figura 1). La primera de estas se caracteriza por la dirección vertical de sus flujos; allí, un nodo de rango inferior solo puede conseguir una función que necesita en el nodo del rango superior, de manera que solo existen relaciones de complementariedad. En la segunda estructura, los vínculos se establecen de manera vertical entre nodos de menor rango a mayor rango y viceversa, junto con relaciones horizontales donde dos nodos del mismo rango interactúan buscando relaciones de cooperación, lo que permitiría encontrar funciones que un nodo, aunque sea del mismo rango, pueda tener al contar con una especialización diferente que coopere con otra para obtener un beneficio conjunto. Por último, la tercera estructura establece relaciones entre distintas redes, formando una coexistencia entre estructuras policéntricas que conforman una más compleja.

Figura 1. Estructuras de red

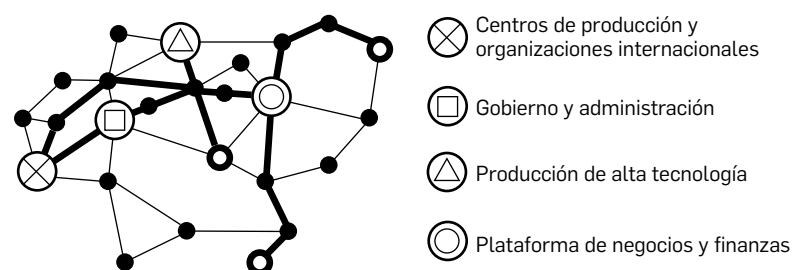


Fuente: elaboración propia a partir de Subirats (2002) y Boix (2003).

Estos estudios han analizado los distintos modos de planificar el territorio, sobre diferentes escenarios y estructuras de ciudades, lo que ha demostrado que la adaptación y el mejoramiento de la infraestructura de transporte y comunicación, basada en modelos de integración y cooperación a partir de redes o sistemas complejos, han resultado en: ciudades-regiones más competitivas; centros urbanos económicamente más activos y

prósperos, más compactos y socialmente más integradas, y el reconocimiento de la existencia de conectividad entre centros nodales como aspecto fundamental para el desarrollo integral del territorio.

Figura 2. Esquema de la red policéntrica suiza



Fuente: elaboración propia a partir de Boix (2003) y The Swiss urban Development Strategy (1997).

Uno de los casos de estudio abordados por Boix (2003), pertinentes para este trabajo, es la red policéntrica suiza (ver Figura 2) o “Guía para el desarrollo espacial suizo”, la cual tuvo como objetivo principal buscar transformaciones emergentes a los cambios de un creciente mercado global y mejorar la posición competitiva frente a otras ciudades-región europeas. Se partía de una desventaja principal: el tamaño de las ciudades que la componen era demasiado pequeño para competir por sí solas con otras ciudades y regiones europeas. Para tal fin, la estrategia consistió en fortalecer y consolidar el sistema de ciudades existente, por medio de la especialización de las cinco ciudades de mayor jerarquía, apoyadas por ciudades de tamaño medio y pequeño con base en un sistema de conectividad liderado por el transporte ferroviario, encargado de soportar las relaciones entre ciudades y de garantizar el acceso rápido a los recursos del sistema. Como resultado, el sistema policéntrico suizo consigue la dimensión necesaria para promover servicios más especializados (que no podría ofrecer ninguna de las ciudades por separado) y en miras a la cooperación conjunta entre centros urbanos.

En este contexto, Subirats (2002) también sugiere que otro de los componentes esenciales del funcionamiento de las redes son los actores que participan en ella, lo que se denomina como las “sociedades de redes”, en la que expone, desde la perspectiva de gobierno, cómo mediante la interacción las sociedades o comunidades localmente fortalecidas están eventualmente mejor preparadas para enfrentar conjuntamente las demandas globales.

Es entonces cuando surge la necesidad de identificar el capital social como un activo del territorio que puede fortalecerse estimulando la interacción entre comunidades, y acabando, por tanto, con las barreras intangibles y las barreras en términos de infraestructura.

Desde esta misma perspectiva, varios análisis y valoraciones que se han llevado a cabo recientemente en el territorio colombiano respecto a la organización de las ciudades en función de los sistemas regionales pretenden asumir estas posturas teóricas. Al respecto, se puede considerar el trabajo de Molina *et al.* (2001), “Aportes para una nueva regionalización de territorio colombiano”, en el que se concluye a través de la formulación y aplicación de un modelo de regionalización funcional y jerarquización nodal, la desarticulación, el desequilibrio y la hiperurbanización metropolitana sin desconcentración funcional del territorio colombiano, en otras palabras, las grandes metrópolis colombianas han concentrado excesivamente el desarrollo económico del país, generando escenarios de desequilibrios y desarticulaciones con los centros urbanos periféricos, y limitando las alternativas de desarrollo en la regiones apartadas. Así, el trabajo de Molina *et al.* (2001) ha podido establecer estrategias que buscan mejorar, en términos generales, la competitividad y disminuir los escenarios de desequilibrio funcional.

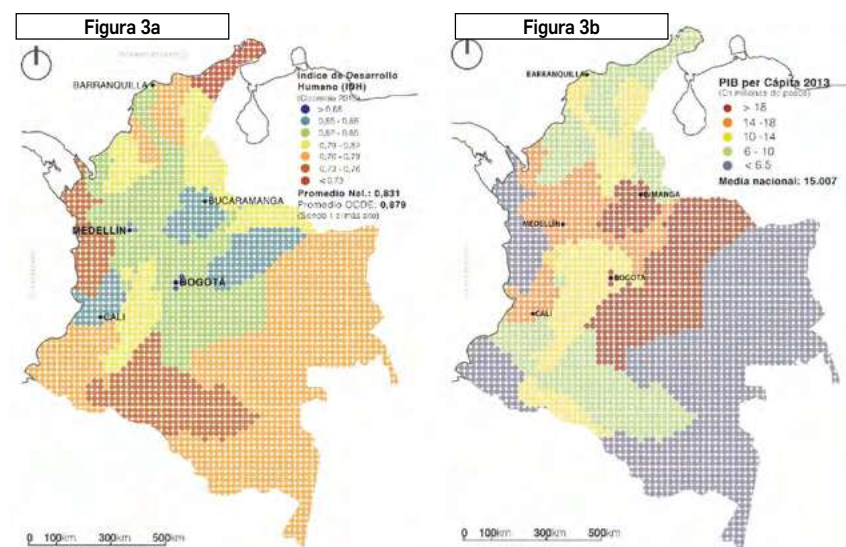
Otro documento que ha establecido pautas para analizar el territorio en el caso colombiano es el estudio hecho por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) titulado “Misión Sistema de Ciudades” (2012), en el cual se establecen parámetros para entender los sistemas y las brechas funcionales existentes, se hace un claro énfasis en el comportamiento demográfico y económico, y se identifican las principales problemáticas del territorio (Conpes 3819, 2013):

1. La planeación del territorio en relación con el sistema de ciudades ha sido incompleta y no está articulada.
2. La conectividad física y digital es insuficiente entre ciudades.
3. Las ciudades enfrentan retos para mejorar su productividad, así como la calidad de vida de sus habitantes.
4. Los esquemas de inversión y financiación no están alineados con las necesidades de las ciudades.
5. La coordinación interinstitucional es débil para enfrentar las nuevas dinámicas urbanas. En efecto, desde estos ejes problemáticos se puede exponer la visión trazada por dicho estudio y, por tanto, formular posibles estrategias para consolidar el sistema de ciudades y superar dichos obstáculos.

De lo expuesto hasta aquí se puede considerar que las ciudades colombianas se han desarrollado en escenarios de desarticulación, poblaciones segregadas y economías aisladas o poco dinámicas, en la mayoría de los casos, resultado de la falta de planeación e inversión en corredores que articulen, integren y “[...] garanticen que a costo compensatorio y en tiempo razonable, se pueda acceder a todos los servicios, desde los más cotidianos hasta los más conspicuos” (Molina *et al.*, 2001, p. 614).

Desde esa postura, se puede entender cómo en el territorio colombiano existen zonas poco integradas económica y socialmente, lo cual, en parte, se logra evidenciar en el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Este indicador es uno de los más relevantes para medir el nivel de desarrollo de las regiones a partir de tres aspectos: expectativa de vida, acceso a la educación e ingresos de la población. Como resultado, según el más reciente informe para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2011), Colombia poseía, para el año 2011, un IDH de 0,840 sobre 1,0; un valor relativamente alto en relación a otros países de América Latina. Sin embargo, mientras el IDH de Bogotá ascendía a 0,904 y el de Medellín a 0,864, departamentos como La Guajira y el Choco contaban con un IDH por debajo del promedio nacional, menor a 0,73, lo que denota fuertes contrastes entre las grandes ciudades y el contexto regional del país (v. Figura 3a).

Figura 3a y 3b. Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, Colombia 2013



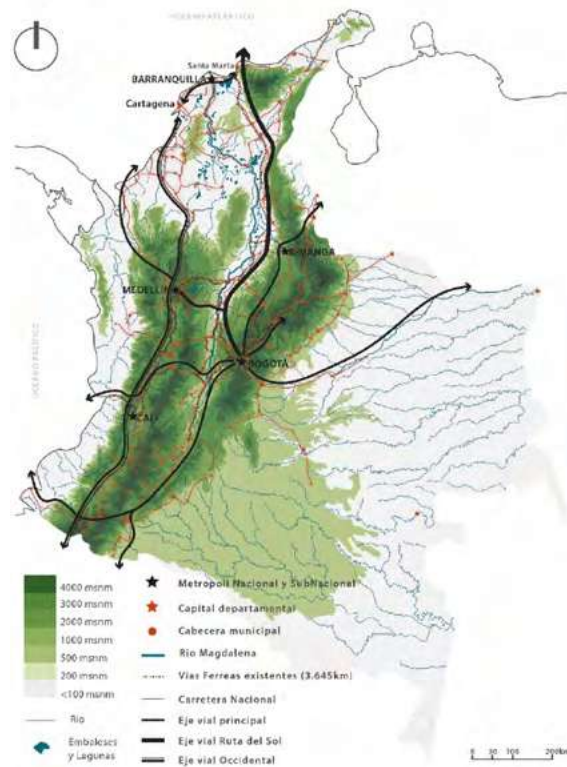
Fuente: elaboración propia con base en cuentas departamentales 2013 del DANE.

A su vez, se puede resaltar la concentración del valor monetario de la producción de bienes y servicios, en relación con la población que la habita; aspecto que se ve reflejado en el PIB per cápita (v. Figura 3b). Allí se observa la concentración del desarrollo económico en zonas puntuales como, por ejemplo, Bogotá y Antioquia (Medellín), respecto a sus regiones colindantes, y que en muchos casos, se caracterizan por la falta de integración, no solo en términos económicos, sino también sociales, derivados de la limitada infraestructura para el transporte, pues de acuerdo con el *Reporte de competitividad global 2014/2015* del Foro Económico Mundial (2014), Colombia ocupa el puesto 126 en oferta de carreteras, el puesto 102 en líneas férreas, el puesto noventa en puertos y el puesto 78 en aeropuertos; esto entre 144 economías evaluadas.

Se ha mencionado también que la compleja geografía colombiana ha sido una determinante en el desarrollo de infraestructura de transporte en el país, considerada en algunos casos como una limitante. Por esta razón, se han consolidado los ejes troncales que bordean ríos y cordilleras en sentido sur-norte principalmente, sin que exista una suficiente articulación en sentido oriente-occidente, por lo que se observa un desarrollo de infraestructura centrado en el sistema vial (v. Figura 4), aun siendo considerado como uno de los menos eficientes por su relación costo/tiempo/capacidad en trayectos medios y largos, en contraste con otros sistemas como el férreo o el fluvial (Ministerio de Transporte, 2013).

Ante este escenario, el Gobierno Nacional, con base en los estudios y diagnósticos que se han realizado desde distintos enfoques, ha identificado que la infraestructura de transporte es uno de los principales pilares de la competitividad y constituye uno de los motores del crecimiento económico y del desarrollo social (OCDE y CEPAL, citados por DNP, 2014), de manera tal que el actual Plan de Desarrollo en su propósito de generar el desarrollo de manera homogénea en todo el territorio, traducido en bienestar para las regiones y los ciudadanos que la habitan, establece como una de sus cinco grandes estrategias la “competitividad y la infraestructura estratégica”, y define un conjunto de acciones indispensables para fomentar el crecimiento económico y el desarrollo humano, derivado de una mayor integración en los territorios (DNP, 2014). En este orden de ideas, los recientes Planes de Desarrollo (*Prosperidad para Todos 2010-2014* y *Todos por un Nuevo País 2014-2018*) han sido enfáticos en señalar el transporte intermodal como la ruta para desarrollar planes, programas y proyectos concretos, entre los que se pueden destacar:

Figura 4. Esquema de ejes viales principales con potencial intermodal desde la geografía del territorio



Fuente: elaboración propia a partir de información del IGAC y del Plan Intermodal de Infraestructura de Transporte, Ministerio de Transporte 2013.

1. Proyectos carreteros: como La Ruta del Sol (Conpes 357, modificación 3643 y 3817), el programa para la Fase Uno de Autopistas (Transversal de las Américas, Autopista Bogotá-Villavicencio, Autopistas de la Montaña, entre otros del Conpes 3612), el programa de Corredores Prioritarios para la Prosperidad (Conpes 3706), los Proyectos de Cuarta Generación de Concesiones Viales (Conpes 3760 y 3761, modificación 3800) y los proyectos de Cuarta Generación de Concesiones Viales: Segunda Ola (Conpes 3820).
2. Proyectos portuarios: como los Planes de Expansión Portuaria (Conpes 3611) y el Plan para Restablecer la Navegabilidad en el Río Magdalena (Conpes 3758).

3. Proyectos aeroportuarios: como la Construcción y el Mejoramiento de la Infraestructura Aeroportuaria (Aeropuerto El Dorado, Conpes 3757) y el Proyecto para la Construcción de Infraestructura Portuaria a Nivel Nacional (Conpes 3802).
4. Mejoramiento de la red férrea: a través de la Prorroga para la Concesión de la Red Férrea del Atlántico (ConpesS 3695) y los Proyectos para la Rehabilitación de los Corredores Férreos La Dorada, Chirguaná y Bogotá - Belencito (Conpes 3748), contenidos y complementados en la Estrategia para la Recuperación de la Red Férrea Nacional de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y el Ministerio de Transporte.

En consecuencia, a partir de los planes, programas y proyectos expuestos anteriormente, que en algunos casos no establecen como prioridad el fortalecimiento de la intermodalidad, el Gobierno ha establecido recientemente, herramientas para señalar lineamientos acordes a dicho fin. Para esto, se estableció la Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia (Conpes 3819), en el cual, apoyados principalmente en el análisis, la visión y las problemáticas concluidas por el estudio base, se formulan estrategias señaladas en la política para estructurar dicho sistema desde la siguiente premisa: Colombia es un país de ciudades que no están bien articuladas, ni descentralizadas, lo que ha generado escenarios de inequidad en las regiones, tanto en las ciudades como en el campo (Conpes 3819, 2014). Por ende, lo que pretende la política nacional es aprovechar los beneficios que la articulación y la integración de las ciudades colombianas pueden promover en términos de complementariedad y coordinación entre ellas, con gran importancia en el marco actual de la construcción del posconflicto.

Dicho esto, el Gobierno, a través del Ministerio de Transporte (2013), ha formulado el Plan Estratégico Intermodal de Infraestructura de Transporte (PEIIT), en el que se señala la importancia de la implementación de un modelo intermodal en Colombia, así como la relevancia presente en la articulación de los actuales y futuros planes y proyectos de infraestructura previstos por el Gobierno Nacional, con lo cual se busca garantizar el mejor aprovechamiento de cada uno de los modos de transporte, haciendo énfasis principalmente en las plataformas de logística y movimiento de carga en el país, más aún cuando se destaca la situación que Colombia debe afrontar en cuanto a los tratados de libre comercio y la necesidad de mejorar la infraestructura y su plataforma logística para alcanzar un nivel de competitividad en el mercado global.

En este sentido, el PEIIT hace un inventario minucioso de las características que componen el panorama actual en términos de infraestructura de transporte en cada región

colombiana. A su vez, expone y analiza los proyectos propuestos para cada modo de transporte. Es así como el documento, a modo de diagnóstico, establece tres escenarios posibles en relación al desarrollo de infraestructura de transporte:

1. Escenario Tendencial (ET).
2. Escenario Intermodal Moderado (ETM).
3. Escenario Intermodal Intenso (EII).

El ET hace referencia a la situación actual en la que el transporte carretero es el principal modo de transporte y representa el mayor porcentaje de viajes en el país, por lo que la mayoría de proyectos propuestos apuestan por seguir fortaleciendo este modo y rehabilitando en un segundo plano los otros modos de transporte. En el EIM se hace énfasis en la prioridad no solo del modo carretero, sino también del mejoramiento integral del modo férreo, principalmente, en la búsqueda de una estructura de transporte intermodal que, aunque significa un ahorro en los costos de transporte en el país, representa un aumento cercano al 50% en la inversión prevista por parte del Gobierno. El EII es expuesto como el escenario más deseable, el cual se caracteriza por el fortalecimiento integral del modo carretero, férreo, fluvial y de los centros logísticos de carga, con el fin de articularlos entre sí; todo esto soportado por estrategias y políticas que garanticen el transporte intermodal en el país, y la creación de un escenario que responda a los estándares internacionales con grandes beneficios (Ministerio de Transporte, 2013).

Entre las recomendaciones del último plan mencionado, se propone la necesidad de integrar a través de un futuro plan intermodal el movimiento de pasajeros con el plan de carga, esto con el objetivo de garantizar un mayor aprovechamiento de los proyectos previstos por el Gobierno y sus planes futuros. En efecto, estudios y análisis dan evidencia de las características y problemáticas respecto a la organización del territorio colombiano y de la carencia de infraestructura de transporte de la que adolece, así como de la visión y los planes que se tienen previstos para afrontar en los diferentes casos.

En concordancia, esta investigación aborda uno de los escenarios que se considera de alta relevancia en la organización de las ciudades en el país, pues según datos del DANE (2005), Bogotá y el Área Metropolitana (AM) de Medellín representarán para 2020 cerca del 27% de la población total y el 34,8% de la población urbana de Colombia, además concentran cerca del 43% del PIB nacional, aunque no sea distribuido de forma equitativa (DANE, 2014). En consecuencia, la interacción entre estas dos ciudades representa altos índices de intercambio de bienes, servicios, población e información, entre otros.

Estos intercambios no han contado con una estructura consolidada de ciudades, sino más bien, una estructura dispersa e individualista en varios aspectos, en la que estos dos grandes centros urbanos han decidido competir en vez de consolidar una red para cooperar conjuntamente como región y buscar externalidades que beneficien las ciudades que lideran el desarrollo en esta zona, generen oportunidades para integrar los habitantes de los centros urbanos que complementan el funcionamiento de la región y donde los beneficios de hacer parte de este hipotético sistema de ciudades permita una participación más equitativa en el crecimiento de la región (Molina *et al.*, 2001).

Bajo esta mirada, se analizaron los diferentes modos como se comunican estas dos grandes ciudades, y se encontró que Bogotá y Medellín se unen por modo carretero y aéreo únicamente, pues aunque existió una red férrea que eventualmente las conectaba, la mayor parte del tramo está actualmente sin servicio o en concesión. Ante esta situación, el PEIIT definió dentro de los seis corredores estructurantes del país, el corredor Bogotá-Medellín por su importancia como ruta alterna para conectar el oriente y el occidente del país, pues allí se mueven en promedio 23.864 pasajeros diariamente, en contraste con el modo aéreo que transporta cerca de 18.930 pasajeros. Pese a esto, el corredor presenta una modesta infraestructura con categorías de servicio bajas (E y F), lo que representa una ruta de flujo inestable y forzado con constante congestión (Ministerio de Transporte, 2013). Se intentó, entonces, analizar además de las características de estos dos modos de transporte, las posibles ventajas y desventajas en relación con tres diferentes aspectos: costo, tiempo e impacto ambiental. De esta forma, para el primer aspecto se pudo concluir que mientras un tiquete aéreo tiene un valor promedio entre los \$180.000 y \$200.000 COP por trayecto, los tiquetes en bus oscilan en promedio entre \$50.000 y \$60.000 COP por trayecto, aspecto que influye en la población que puede o no acceder a cada uno de estos servicios.

En relación al tiempo de los viajes, existen también grandes diferencias. Mientras un trayecto aéreo entre las dos ciudades (sumando tiempos de desplazamientos interurbanos al aeropuerto, procedimientos para el acceso a la sala de abordaje, la espera y los procedimientos de salida del aeropuerto de destino) puede oscilar entre las tres y cuatro horas de centro a centro de la ciudad, un trayecto en carretera dura, en promedio, ocho horas de centro a centro de la ciudad en un trayecto directo sin alternaciones.

Como último aspecto, la discusión en torno al cambio climático, el desarrollo sostenible y el impacto ambiental de los principales sistemas de transporte se ha convertido en una de las prioridades de varios gobiernos, de ahí que se esté buscando implementar diferentes

medidas que contribuyan a la reducción de los impactos en el medio ambiente, más aún cuando la frecuencia de viajes es tan alta como la encontrada en el corredor analizado. Se puede plantear, a partir de los datos suministrados por ALSTOM (2015), que un avión genera en promedio 0,24 kg de CO² por pasajero y kilómetro recorrido, en contraste con los 0,081kg de CO² por pasajero y kilómetro recorrido en transporte motorizado.

Se puede afirmar, por tanto, que el modo aéreo es el más rápido, tarda menos de la mitad del tiempo que en carretera, pero el valor del tiquete aéreo es significativamente más elevado, casi cuatro veces el valor del tiquete en bus. Lo anterior haría pensar que el modo aéreo tiene mejor relación costo/duración, pero es importante señalar otro factor, y es el acceso por parte de los usuarios a este servicio, pues allí es donde se abre una gran brecha entre quienes pueden y no pueden acceder por factores económicos principalmente. Finalmente, es importante entender que el sistema aéreo permite solo conectar dos puntos (Bogotá y Rionegro) y por ende, aísla los destinos intermedios de menor escala. Es por esto que una de las posturas que toma este trabajo se orienta a la reflexión acerca de una oferta en términos de transporte, que permita integrar el territorio y establecer beneficios conjuntos en el área de estudio, de manera que, como bien han señalado Molina *et al.* (2001), un habitante pueda acceder en tiempos razonables y a costos asequibles a los servicios que ofrece el sistema, y se equilibren los beneficios que genera hacer parte de dicho sistema. Surge entonces la siguiente pregunta: ¿cómo integrar las ciudades de Bogotá, Medellín y los municipios funcionalmente asociados a estas, desde una visión del territorio que permita estructurar y consolidar una red de ciudades a partir de la movilidad férrea e intermodal?

Desde esta perspectiva la investigación propone, como uno de sus alcances, formular estrategias e intervenciones que permitan, desde la perspectiva del transporte, aportar a la distribución equitativa del crecimiento económico y del desarrollo social centralizados en Bogotá y Medellín, a partir de la estructuración de un trazado férreo, la implementación de un modelo territorial que facilite el entendimiento y la proyección de las dinámicas regionales presentes en el área de estudio, así como la optimización del potencial intermodal en los municipios funcionalmente asociados a estas grandes ciudades. Por consiguiente, la propuesta para el corredor férreo de pasajeros tiene la prioridad de conectar las ciudades de Bogotá, Medellín y otros centros urbanos intermedios, con el fin de dinamizar las condiciones demográficas y económicas que caracterizan las regiones y subregiones que se constituyen desde esta red de ciudades, y a su vez, construir los escenarios propicios para disminuir los desequilibrios y las dependencias en este contexto territorial.

De la jerarquización nodal y regionalización funcional

Parte II: Aspectos metodológicos y avances de la investigación

Para poder entender las dinámicas territoriales en el ámbito de estudio, se opta por abordar la investigación desde la metodología de jerarquización nodal y regionalización funcional propuesta por Humberto Molina y Pedro Moreno, como una propuesta alternativa para la organización regional en función de los principios de accesibilidad a los servicios urbanos (Molina *et al.*, 2001). En este sentido, la aplicación del método se organiza en cinco partes:

1. Recolección de datos y aplicación de las variables a cada municipio en el área de estudio.
2. Resultados cartográficos de la jerarquía de los municipios estudiados.
3. Delimitación de las regiones principales y las subregiones por medio del método del trayecto más corto medido por distancia recorrida en modo motorizado y tiempos de desplazamiento.
4. Análisis sobre las dinámicas funcionales a partir de la especialización o el rol que representan los municipios en las subregiones.
5. Diagnóstico general para la propuesta.

De forma coherente con esto, la primera etapa de esta aplicación consiste en un extenso trabajo en colaboración conjunta con el Equipo de Investigación del Eje de Ocupación Sostenible del Territorio y las Infraestructuras del Macroproyecto de investigación “Transformación social y productiva del Río Grande de la Magdalena” de la Universidad Piloto de Colombia (Castillo *et al.*, 2015), en el cual se recopiló la información de cuatro regiones funcionales propuestas en el trabajo de referencia y que fueron retomadas para actualizarlas y reevaluarlas.

Las cuatro regiones nombradas son lideradas por Bogotá, Ibagué, Manizales y Medellín, que juntas suman trescientos doce municipios que, siguiendo la metodología, se caracterizan a partir de los servicios que presta cada uno con base en dieciocho variables organizadas en seis grupos funcionales:

1. Servicios al mercado de capitales (bolsa, transacciones en bolsa y entidades financieras).
2. Servicios sociales (servicios del sector justicia, servicios educativos y servicios de salud).
3. Infraestructura de comunicación y telecomunicaciones (puertos según categoría, aeropuertos según categoría, cobertura en telefonía tradicional, telefonía celular, radiodifusoras y televisión).

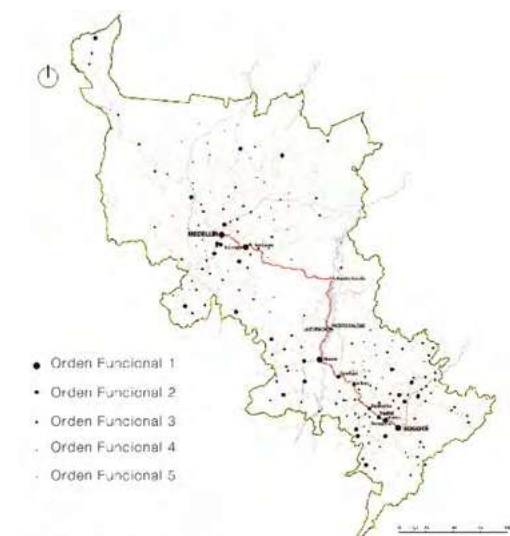
4. Infraestructura de desarrollo tecnológico (centros de desarrollo tecnológico).
5. Servicios comerciales y a las empresas (categoría de los servicios a las empresas, categoría del comercio al por mayor, hoteles y servicios aduaneros).
6. Servicios culturales al visitante (museos).

A cada una de estas variables se le asigna una calificación de acuerdo con el nivel en que se subdivide el servicio y, a su vez, según la existencia de ese servicio. Dicho aspecto se da en valores binarios absolutos, es decir que si el municipio sí tiene el servicio, se le otorga el valor de 1; de lo contrario, se le da un valor de 0. Este número se multiplica por el nivel de especialización del servicio, mientras más especializado sea el servicio que se preste, mayor puntuación se sumará. Para entenderlo, véase el siguiente ejemplo:

La variable de salud cuenta con cinco niveles de especialización del servicio, el más alto, hospitales nivel III, al cual se le da un valor de 6; seguido por los hospitales de nivel II, al cual se le da el puntaje de 5; continúan los hospitales de nivel I, con un valor de 4; un centro de salud con camas, con un valor de 3, y finalmente, un puesto de salud que tiene una puntuación de 2. Cuando se evalúa un municipio como Guarne, que cuenta únicamente con un hospital nivel I, al centro urbano se le da el valor de 1 en la casilla del hospital nivel I. Sin importar cuántos hospitales de este mismo nivel tenga, el valor será el mismo, el cual se pondera por el valor de 4, correspondiente a la puntuación del hospital de nivel I. Así, el valor total obtenido para este municipio en la variable de salud será 4.

De esta manera, la sumatoria de los valores resultantes en la puntuación de la totalidad de las variables con los municipios evaluados arroja un valor global, el cual se denomina Índice urbano Acumulado (IUA). Este es el resumen numérico de los atributos que presta cada municipio y con el cual se clasificará respecto a un orden jerárquico, pues se asume que a mayor IUA, mayor especialización de servicios agrupa el centro urbano, formando vínculos con los municipios de menor orden jerárquico que no cuentan con los servicios del centro urbano de mayor orden o mayor IUA. Posteriormente, se organizan los centros urbanos de mayor a menor IUA, y se clasifican los municipios de acuerdo a un criterio de evaluación que da como resultado los órdenes funcionales (OF) correspondientes a cada municipio (OF1, OF2, OF3, OF4, OF5). Para esto, se toma el valor del municipio con el IUA más alto y se divide por 1,5, valor que responde a la hipótesis estadística de que cada orden funcional comparte como mínimo la mitad de los atributos del municipio con mayor IUA. Así se procede con cada grupo, hasta completar los cinco ordenes, siendo el OF1 el de mayor nivel jerárquico y el OF5 el de menor rango (v. Figura 5a).

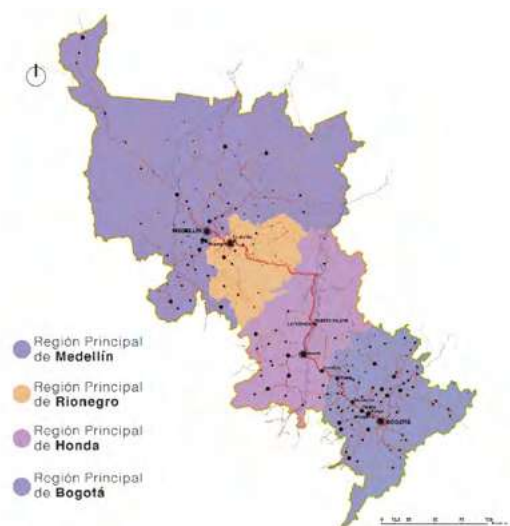
Figura 5a. Especialización de los 132 municipios evaluados en relación con los respectivos órdenes funcionales obtenidos en el Índice Urbano Acumulado (IUA)



Fuente: elaboración propia con base en el trabajo expuesto.

En una segunda etapa, se toman los municipios jerarquizados en ordenes funcionales y se traducen a los mapas gráficos para entender su organización y distribución en el territorio, los cuales se complementan con la infraestructura vial existente que los articula (carretera nacional, carretera secundaria y terciaria). Así pues, la tercera parte para la aplicación de la metodología consiste en determinar polígonos funcionales o regiones funcionalmente asociadas a una ciudad líder (ciudad de OF1) que tenga incidencia directa en el área de estudio específico, es decir, el corredor Bogotá - Medellín. En este ejercicio, se toman las ciudades con OF1 como líderes y las demás (OF2, OF3, etc.) como iguales. Con estos últimos, se busca llegar, a través del trayecto más corto medido por la distancia de recorrido en modo motorizado y tiempo de desplazamiento, a la ciudad de OF1, la cual hipotéticamente concentra servicios que ninguna de las demás ciudades de OF menor albergan, tal que se generan vínculos de sinergia y complementariedad hacia un solo centro urbano. Por tanto, este es el criterio para delimitar los polígonos regionales o regiones principales en función a la organización de los municipios hacia un solo nodo líder que alberga los servicios más especializados de esa área y por ende, que permitiría eventualmente liderar el desarrollo y las oportunidades en cada zona. Los resultados en esta primera parte son cuatro regiones principales lideradas por: Bogotá, Honda, Rionegro y el AM de Medellín (v. Figura 5b).

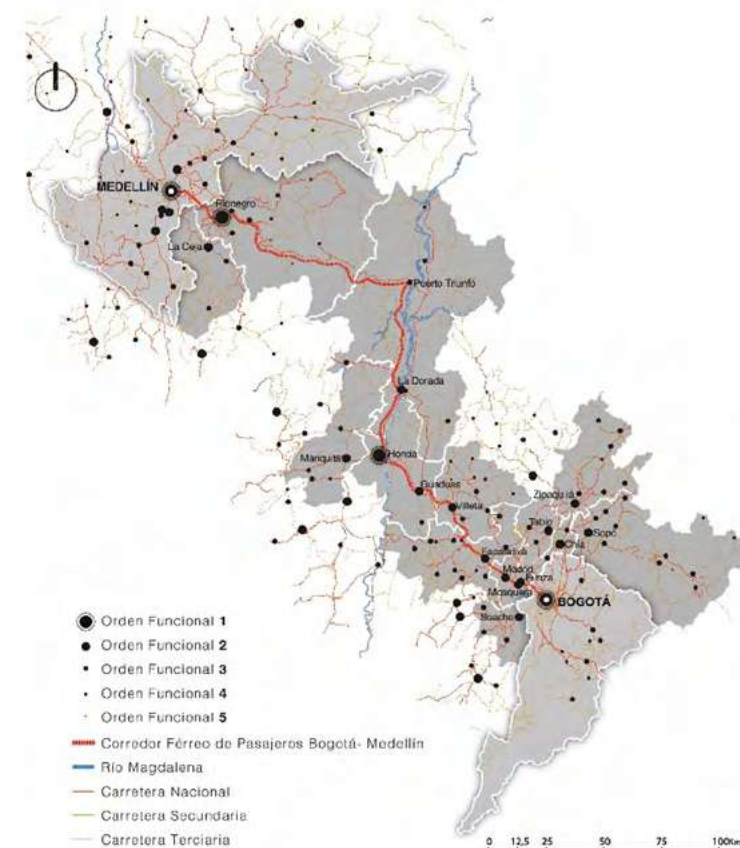
Figura 5b. Cuatro regiones principales asociadas al Orden Funcional 1, lideradas por Bogotá, Honda, Rionegro y Medellín.



Fuente: elaboración propia con base en el trabajo expuesto.

Por último, y haciendo énfasis en que este trabajo se realiza como un ejercicio derivado de la visión multiescalar del territorio y la concepción de un proyecto territorial, se continua con la delimitación de regiones menores, llamadas en este caso “subregiones”, con el fin de analizar con mayor precisión las dinámicas y el rol de las regiones menores en el área macro de estudio. En este ejercicio, al igual que en el de las regiones principales, se determinan a través del trayecto más corto los vínculos con las ciudades de mayor OF, sin embargo, para delimitar las subregiones, los parámetros cambian, pues los que lideran las regiones menores son los centros urbanos de OF1 y OF2, los cuales son tomados como iguales e hipotéticamente buscarían servicios especializados, pero más cotidianos que los que concentran únicamente los servicios del OF1. De esta manera, se forman los polígonos subregionales que tienen incidencia sobre el corredor. Por último, se incluye un último criterio, en el que se adhieren las subregiones donde su ciudad líder tuviera una relación menor a una hora de trayecto con el corredor Bogotá - Medellín. De esta forma, el ejercicio arroja dieciséis subregiones compuestas por 129 municipios, liderados por: Bogotá, Soacha, Sopó, Zipaquirá, Chía, Tabio, Funza, Madrid, Mosquera, Facatativá, Villeta, Guaduas, Honda, Mariquita, La Dorada, Rionegro, La Ceja y el AM de Medellín (v.Figura 6).

Figura 6. Subregiones obtenidas del área de estudio

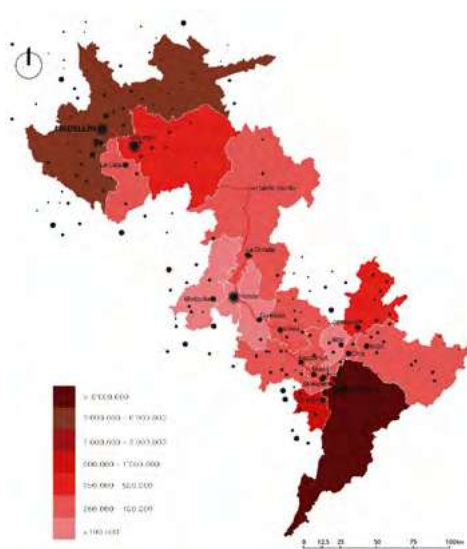


Fuente: elaboración propia con base en el trabajo expuesto.

En la cuarta etapa, se han identificado, a partir de las subregiones, las diferentes características que pueden determinar las dinámicas en el área de estudio del corredor. En este contexto, se evalúa la concentración de la población (v. Figura 7) y las actividades en las que se especializa cada región menor (v. Figura 8), lo que permite establecer desde distintos escenarios, un acercamiento al rol que ejerce cada centro urbano, dentro de la red establecida para el área de estudio. En consecuencia, se analiza inicialmente la concentración proyectada (2020) de habitantes por municipio en cada subregión, según cifras del DANE, lo cual arroja que las dieciséis subregiones de estudio agruparán a 15'553.583 habitantes, lo que representa cerca del 30% del total nacional proyectado,

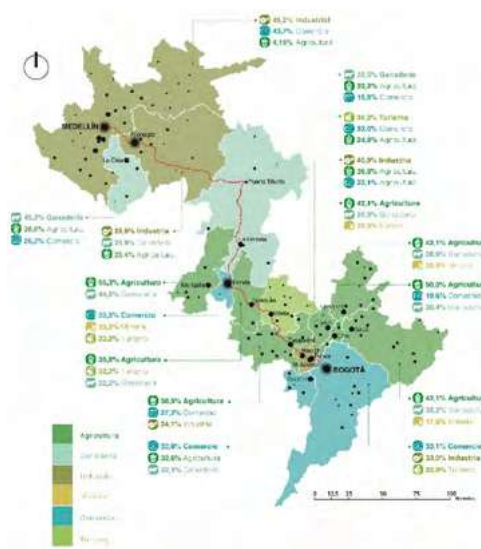
siendo la subregión de Bogotá la que más habitantes concentra, con 8'486.711 habitantes, seguida por el AM de Medellín con 4'296.461; y las subregiones de Guaduas y Honda las de menor concentración, con 45.783 y 23.590 habitantes respectivamente. De igual forma, se evalúan las cifras históricas por municipio cada diez años, comenzando en 1985 y prolongándose hasta 2020 (1985, 1995, 2005, 2015, 2020), lo cual permite identificar y proponer una hipótesis soportada por algunos reportes del DANE, en los que se señala que un porcentaje del crecimiento acelerado de habitantes en las grandes ciudades es resultado de la migración de población de los pequeños municipios cercanos, esto fundamentado en que los habitantes llegan a las grandes ciudades buscando educación y trabajo principalmente, en otras palabras, oportunidades que no cuentan en su ciudad de origen.

Figura 7. Concentración de población por subregiones



Fuente: elaboración propia con base en el trabajo expuesto.

Figura 8. Principales actividades económicas por subregiones



Fuente: elaboración propia con base en el trabajo expuesto y datos obtenidos de la Federación Colombiana de Municipios.

De los 129 municipios evaluados en esta investigación, 52 mostraron un comportamiento poblacional decreciente, de los cuales ninguno supera los veinticinco mil habitantes, y están concentrados principalmente en las subregiones de Sopó, Facatativá, Villeta, Honda, Mariquita y Rionegro. Este escenario coincide con el informe presentado en el documento *Misión Sistema de Ciudades* del DNP (2013), en el que se expone cómo el grupo de municipios que cuentan con menos de veinte mil habitantes tiene un patrón descendente de población similar a las zonas rurales. En concordancia, el estudio asegura que una de las razones de este comportamiento es que estos municipios no se han logrado integrar a alguna red de ciudades, aun aquellos que tienen cierta cercanía geográfica al sistema de ciudades (DNP, 2012). Por esta razón es necesario establecer lineamientos e intervenciones en el territorio que permitan consolidar el sistema de ciudades y que permitan garantizar beneficios conjuntos para cada red que compone el sistema.

Por otra parte, en el estudio se analizan las principales actividades que caracterizan cada municipio, agrupándolas proporcionalmente en las subregiones según el tamaño de cada uno. Esto permite definir en términos generales las actividades que las que cada subregión que compone el sistema del área de estudio desarrolla, y sobre las que se deben proponer estrategias e intervenciones que permitan la complementariedad y cooperación entre subregiones. Finalmente, y como última etapa de esta investigación en curso, se han planteado diferentes escenarios que parten de los diagnósticos obtenidos anteriormente, buscando proponer intervenciones estratégicas puntuales que respondan a la desarticulación y la falta de equilibrio en términos funcionales del sistema de ciudades analizado.

Corredor estratégico Bogotá - Medellín y lineamientos de intervención

Parte III: De la propuesta regional y urbana

La última sección pretende formular propuestas puntuales para cada subregión analizada, partiendo del rol que ocupan en el sistema, y estableciendo, entonces, intervenciones que permitan potencializar y especializar las actividades que se desarrollan en dicha área, con base en las carencias de servicios e infraestructuras evaluadas inicialmente en cada uno de los municipios que componen el área de estudio, y que eventualmente podrían mejorar las dinámicas existentes, dando lugar a mejores condiciones de acceso a los servicios a quienes habitan estas subregiones. Como resultado de todo esto, la intervención que se

desarrollará con mayor profundidad, y en la cual se hará mayor énfasis como propuesta, es el corredor que une estos dos grandes centros urbanos y las subregiones funcionalmente asociadas con estos, estableciendo lineamientos para la intervención a menor escala que requiere la propuesta regional del corredor férreo intermodal de pasajeros.

Tomando como criterio la visión de los diagnósticos regionales y la importancia estratégica de algunos municipios en los proyectos de infraestructura mencionados en la primera parte de este documento, se establecen dos criterios principales para determinar el trayecto y las estaciones que integrarán el corredor:

1. Los municipios funcionales de OF1 y OF2 deben tener un lugar prioritario en la conformación del trazado férreo, pues, como se ha resaltado, son estos centros urbanos los que potencialmente liderarán el desarrollo de la red de ciudades asociada a cada subregión.
2. Los municipios en los que se identifique potencial intermodal y estén estratégicamente asociados a alguna red complementaria que garantice la articulación del corredor con otro sistema de transporte relevante también deberán tener prioridad sobre el trayecto del corredor, así no pertenezcan al OF1 o al OF2.

A partir de estas variables, se plantearon once paradas estratégicas en los centros urbanos que lideran las subregiones analizadas, junto a una parada adicional en el Aeropuerto Jose María Córdoba; doce estaciones con las que se pretende que a estos centros nodales intermedios, especialmente de OF2, se les otorguen las condiciones para que puedan “mutar” a un rango funcional mayor (OF1) y que los beneficios de las intervenciones previstas, distribuidas en los centros nodales líderes (OF1 Y OF2) de las subregiones, se vean reflejados en el mejoramiento progresivo de los municipios que componen la restante área de estudio, de manera que se genere un efecto de desborde sobre los municipios intermedios.

Lo que se propone con el trazado del corredor regional es permitir no solo las intervenciones estratégicas a lo largo de las subregiones involucradas, sino también articularlas con la infraestructura nacional existente, mediante el desarrollo de una lógica con los proyectos de infraestructura en curso, así como con la visión de intermodalidad expuesta por el Gobierno Nacional. Es así como se tienen en cuenta los proyectos claves en la agenda actual, que inciden directamente en los municipios que lideran el desarrollo de las subregiones analizadas; así por ejemplo la Ruta del Sol (Ruta 45) que tiene como fin comunicar el centro del país con la zona caribe al norte, por medio de una ruta doble calzada de 1000 km aproximados de recorrido que, en uno de sus tres tramos, conectará

a Bogotá, Villeta, Guaduas, El Korán (Puerto Salgar) y Puerto Triunfo (Ruta 60), los cuales hacen parte de los municipios, a excepción de Puerto Triunfo, que lideran varias de las subregiones, razón por la cual las intervenciones propuestas deberán ser consecuentes con lo expuesto anteriormente.

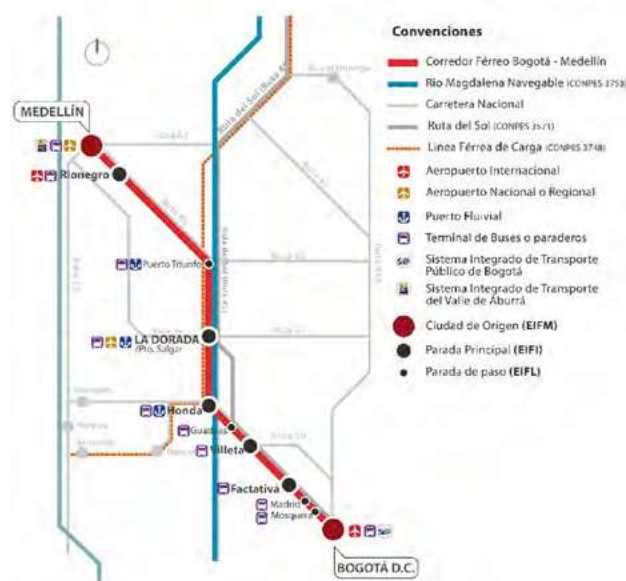
Así como la Ruta del Sol tiene una incidencia directa en la movilidad del área de estudio, también existen otros proyectos significativos expuestos en los documentos Conpes, en los que se puede resaltar:

1. La navegabilidad del Río Magdalena y su incidencia en La Dorada/Puerto Salgar como último puerto fluvial en la cuenca alta del Río Grande de La Magdalena.
2. Los corredores para la prosperidad en los que se pueden resaltar la Transversal del Pacífico (Quibdó - Medellín) y la Transversal Cafetera (Manizales - Mariquita - Honda).
3. Las concesiones viales 4G, Troncal del Magdalena (Neiva - Girardot - Honda - Puerto Salgar), la Transversal Cordillera Oriental (Tunja - Chiquinquirá - Puerto Boyacá - Puerto Triunfo) y la Transversal Cordillera Oriental - Llanos Orientales (Bogotá - Villavicencio).
4. La construcción y el mejoramiento de la infraestructura aeroportuaria del Aeropuerto Internacional El Dorado de Bogotá, y el plan para la expansión de este mismo aeropuerto (El Dorado II) en Facatativá.

En consecuencia, dadas las condiciones expuestas, se han propuesto características generales para las doce estaciones que componen el Corredor Férreo de Pasajeros Bogotá - Medellín (Bogotá, Funza/Mosquera, Facatativá, Villeta, Guaduas, Honda, La Dorada/Puerto Salgar, Puerto Triunfo, Rionegro, Aeropuerto Jose María Córdoba y Medellín) (ver Figura 09), las cuales responden a los potenciales intermodales de cada una, de la capacidad de recibir mayor interacción de habitantes provenientes de los municipios que componen la subregión que representan, así como a su tamaño en términos de movimiento de población. Para esto, se ha trabajado preliminarmente en tres tipos de estaciones de acuerdo con los alcances que debería tener cada una respecto a la subregión a la que le prestan el servicio, así: Estación Intermodal Metropolitana, Estación Intermodal Intermedia y Estación Intermodal Local.

La Estación Intermodal Férrea Metropolitana (EIFM) (Bogotá y Medellín) es la estación de mayor escala dentro del corredor, dado el impacto de dicha estación debe estar abordado desde un plan maestro de movilidad que busque una adecuada articulación del transporte existente como estrategia de ordenamiento de la ciudad-región, sin que esta se convierta

Figura 9. Esquema preliminar de la propuesta del corredor



Fuente: elaboración propia con base en el trabajo expuesto.

en un conflicto de movilidad en la ciudad. Así mismo, la estación debe estar articulada una red de equipamientos de carácter metropolitano y regional, y por tanto, a una red de transporte masivo urbana y servicios de buses regionales, e indirectamente, con el aeropuerto que le sirve a esas ciudades, así como con los medios alternativos de transporte locales. Se sugiere, además, que la estación debería implantarse de manera estratégica en una centralidad dinámica de usos mixtos y no en la periferia o borde urbano.

La Estación Intermodal Férrea Intermedia (EIFI) (Facatativá, Villeta, Honda, La Dorada/Puerto Salgar, Rionegro) es la segunda jerarquía de estación de las propuestas en el corredor. De acuerdo a las condiciones particulares del lugar en el que se implante, esta podría proponerse desde un plan parcial con el tratamiento específico que requiera cada zona dentro del municipio (conservación, renovación urbana, re-desarrollo, mejoramiento integral, desarrollo, expansión urbana). En el caso de Facatativá y Rionegro en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial (POT); en La Dorada/Puerto Salgar, del Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT), y en Villeta y Honda del Esquema de Or-

denamiento Territorial (EOT). Las características de esta estación deberán estar asociadas principalmente con estaciones de transferencia y de intercambio de modo, pues una de sus principales funciones es servir de punto de encuentro e intercambio con los diferentes servicios de buses, tanto urbanos como regionales, que comunican los diferentes municipios que componen la subregión. Finalmente, se debe servir al centro de desarrollo articulado a equipamiento, espacio público y zonas de servicios que eventualmente dinamicen y potencien las actividades que se desarrollan en los centros urbanos mencionados.

Por último, la Estación Intermodal Férrea Local (EIFL) (Funza/Mosquera, Guaduas, Puerto Triunfo) es el tercer y último tipo de estación y es el de menor dimensión dentro de las estaciones propuestas, dado que no concentran un elevado número de municipios ni de los habitantes a los que sirven. Pueden ser consideradas como estaciones de paso articuladas principalmente con los sistemas interurbanos pasivos del municipio, y en una segunda instancia, con los servicios de buses regionales o intermunicipales que circulen por estos. Al igual que las EIFI, estas deben estar propuestas como intervenciones de desarrollo y de integración con los demás servicios que caracterizan las actividades productivas de dicha zona.

En resumen, cada una de las estaciones tendría características que les permitan prestar servicios de acuerdo con el Plan del Corredor Férreo Intermodal de Pasajeros y que además, permitan adaptarse a las necesidades puntuales de cada municipio. Finalmente, y como conclusión preliminar, se establece la hipótesis de que el Corredor Férreo de Pasajeros Bogotá-Medellín podría estructurar las redes que componen el sistema de ciudades analizado, buscando beneficios conjuntos, de manera que los habitantes de las subregiones que están directa e indirectamente asociadas tengan posibilidad de acceder a todos los recursos del sistema de manera rápida, eficiente y a menores costos, lo cual permita que el capital de las regiones pueda cooperar conjuntamente, en vez de competir individualmente (Molina *et al.*, 2001).

A manera de conclusión

Como se ha mencionado a lo largo del documento, el resultado de esta investigación pretende ser una alternativa construida desde una de las múltiples visiones con las que se puede abordar el territorio, y por tanto, representa una investigación abierta a futuras discusiones y con abordajes de mayor profundidad, pues como lo sugieren Dangond *et al.* (2013), el desarrollo, la región y el ordenamiento urbano no deben limitarse a una

disciplina sino, por el contrario, deben comprender una visión amplia y multidisciplinar que permita aclarar las diversas dimensiones que abarcan las dinámicas urbanas, y en el caso de este trabajo, las dinámicas regionales.

Así pues, una primera conclusión que puede extraerse del trabajo con respecto a la problemática que se analizó y que justificó la elaboración de esta investigación es que la desarticulación de los centros urbanos y la excesiva concentración del desarrollo en las grandes ciudades pueden ser resultado de la ausencia de una planificación integral que permita establecer objetivos que beneficien al conjunto de centros urbanos y no a priorizar las dinámicas en sectores específicos del país. Por esta razón, es vital crear alternativas para consolidar un sistema de ciudades que incentive la configuración de regiones funcionalmente más dinámicas, con base en nuevos proyectos en común de infraestructura.

Por consiguiente, la postura frente al objetivo que se marca en este trabajo, establece el modelo de jerarquización nodal y regionalización funcional como alternativa de organización regional, la cual permite, entre otras cosas, definir subsistemas de ciudades que no dependen de los principales centros urbanos del área de estudio, pero que a la vez, constituyen un escenario en el que se promueven dinámicas propias de cada subregión, con base en el rol que cumple cada centro urbano en el sistema de ciudades, en términos de actividad económica y demografía. Por otro lado, se establece que la importancia de configurar redes de ciudades se sustenta en el desarrollo de infraestructura de transporte y comunicaciones, pues son estas respuestas físicas las que posibilitan el funcionamiento del sistema territorial, para lograr así una cohesión espacial que permita el acceso a los recursos de la red en forma equitativa, al conjunto de actores que la componen.

En línea con lo anterior, la versión que se propone para consolidar el sistema de ciudades entre Bogotá, Medellín y los municipios funcionalmente asociados, es el desarrollo y la articulación de nuevas infraestructuras de transporte que garanticen las condiciones óptimas para el equilibrio económico y social, pues cuanto mejores y más accesibles sean los canales de comunicación de la red, el uso de la misma será más intenso; aspecto este determinante para la creación de las ventajas asociadas al sistema (Boix, 2003). No obstante, en el desarrollo de esta estructura territorial, también es preciso entender los efectos que estas infraestructuras ejercen en los contextos urbanos. Por esta razón, es preciso asumir la relevancia de las ciudades intermedias en el ámbito de estudio, pues son estas las que posiblemente liderarán el desarrollo en las zonas apartadas o periféricas del desarrollo concentrado en las grandes ciudades. Para tal fin, es imprescindible entender que si bien la propuesta del corredor intermodal férreo interviene de manera precisa

sobre los centros urbanos que lideran las subregiones delimitadas a través del modelo, las intervenciones no solo deben responder a las necesidades urbanas, sino también a las subregiones, es decir, a los demás municipios que componen la subregión, en términos de conectividad y servicios principalmente.

Para finalizar, cabe concluir que el aporte de este trabajo hace referencia al interés que ha surgido con respecto a la visión de entender la organización del territorio (regional y urbano) desde distintas perspectivas, en el que aún queda por realizar una amplia discusión y profundización alrededor del tema en el contexto colombiano y, por supuesto, en el de esta investigación.

Bibliografía

- Alstom. (2015). (pp. 428-432).
- Ascer, F. (2004). *Los nuevos principios del urbanismo*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Boix, R. (2003). *Redes de ciudades y externalidades*. Tesis de Doctorado en Economía, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Camagni, R. (2004). El principio de jerarquía (o del orden de las ciudades). En: R. Camagni. *Economía urbana*, (pp. 97-135). Barcelona, España: Antoni Bosch, editor, S.A.
- Castillo, C. et al. (2015). Alternativas de desarrollo para la ocupación sostenible del territorio + infraestructuras: un abordaje desde el proyecto territorial y el desarrollo de infraestructura para la movilidad en el corredor fluvial del Río Grande de la Magdalena, Colombia. Presentado en: Ciudades, regiones y metropolis habitables, III Congreso Iberoamericano de Jóvenes Comprometidos con las Ciudades, VIII Encuentro Nacional y I Internacional de la Asociación Colombiana de Estudios Regionales y Urbanos. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana. Septiembre.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). (2013). *Política nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia*. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- Dangond, C. et al. (2013). Del transporte a la movilidad urbana, más que un problema de vías y automotores. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2005). Estimaciones y proyecciones de población nacional, departamental y municipal 1985-2020. [Documento en línea].
- _____. (2013). Misión sistema de Ciudades: Algunos Aspectos del Análisis del Sistema de Ciudades Colombiano. Bogotá.
- _____. (2014). Cuentas departamentales: PIB total y por habitante 2000-2014 preliminar. [Documento en línea].

- Fondo Económico Mundial. (2014). *The Global Competitiveness Report 2014-2015*. (pp. 428-432). [Documento en línea].
- Ministerio de Transporte. (2013). Plan Estratégico Intermodal de Infraestructura de Transporte (PEIIT). [Documento en línea].
- Molina, H. y Pedro, M. (2001). Aportes para una nueva regionalización del territorio colombiano. En: O. A. ALFONSO. *Ciudad y región en Colombia*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). Informe nacional de desarrollo humano 2011. [Documento en línea].
- Subirats, J. (2002). *Redes, territorios y gobierno*. Barcelona, España: Diputació de Barcelona.

Capítulo 11

Propuesta de construcción de ciudades inteligentes en Colombia con la participación de la ciudadanía. Metodología adaptativa para el desarrollo de ciudades inteligentes y sostenibles

Jesús Álvarez Guerrero¹
Beatriz Elena Marín Ochoa²
Ferney Amaya Fernández³

Resumen

En este documento se presenta una metodología que busca impulsar el desarrollo de ciudades inteligentes y sostenibles en Colombia. En forma general, la metodología consta de dos fases: fase diagnóstico y fase de seguimiento y evaluación.

¹ Estudiante del Doctorado en Ingeniería en Telecomunicaciones y magíster en Tecnologías de la Información y la Comunicación Universidad Pontificia Bolivariana (Medellín, Colombia). jesus.alvarez@upb.edu.co

² Doctora en Comunicación y Periodismo, magíster en Comunicación y Educación y en Iniciación a la Investigación en Comunicación y Periodismo de la Universidad Autónoma de Barcelona (España). Coordinadora del Grupo de Investigación en Comunicación Urbana (GICU). de la Universidad Pontificia Bolivariana (Medellín, Colombia). beatriz.marin@upb.edu.co

³ Doctor en Ingeniería de Telecomunicaciones de la Universidad Pontificia Bolivariana (Medellín, Colombia). Docente investigador del Grupo de Investigación en Desarrollo y Aplicación en Telecomunicaciones e Informática (GIDATI) de la Universidad Pontificia Bolivariana. ferney.amaya@upb.edu.co

En la fase de diagnóstico, la metodología propone seis pasos en los cuales los dirigentes pueden desarrollar un modelo de ciudad inteligente que se ajuste a las problemáticas y necesidades específicas de su ciudad, y a partir de este modelo, plantear estrategias, proyectos e iniciativas que se enfoquen en fortalecer los temas críticos identificados y mejorar los indicadores de ciudad inteligente.

La segunda fase consiste en el seguimiento y evaluación de los proyectos que surgieron en la fase de diagnóstico, mediante un portal de acceso público que centraliza la información de las ciudades que han adoptado la metodología y en el que los ciudadanos pueden participar de la construcción de su propia ciudad.

Abstract

This document presents a methodology that seeks to promote the development of smart and sustainable cities in Colombia. In general, the methodology consists of two phases: the diagnostic phase and the monitoring and evaluation phase.

In the diagnostic phase, the methodology proposes six steps in which leaders can develop a model of intelligent city that adapts to specific problems and needs of their city, and from this model, propose strategies, projects and initiatives focused on strengthening identified critical issues and improving smart city indexes.

The second phase consists on the follow-up and evaluation of projects emerged from the diagnostic phase through a public access web site that centralizes the information of the cities that have adopted the methodology and where citizens can participate in the construction of their own city.

Introducción

Todas las ciudades del mundo experimentan en la actualidad una intensiva urbanización y un desarrollo acelerado que por su rapidez impide una gestión ideal de sus servicios públicos y por ello dificulta que se garanticen los índices de calidad de vida. De ahí que todos los proyectos asociados con la prestación de los servicios de transporte, salud, educación, suministro de energía, agua y alimentos se queden cortos en su efectiva respuesta a unos ciudadanos que cada vez son más conscientes de su participación y aprovechan los mecanismos que les permiten manifestar su aprobación o rechazo. Además, esto requiere de soluciones que garanticen un uso eficiente y sostenible de esos recursos de ciudad para potenciar el desarrollo económico y social de sus habitantes.

Colombia no es ajena a este problema, en 2014, el 76% de la población habitaba en las cabeceras urbanas y se espera un incremento en los próximos años (Banco Mundial, 2015). Este aumento acelerado de la población no permite ni facilita una planeación adecuada tal y como lo exige la gestión de una Ciudad Inteligente (CI).

Entre los desafíos que enfrentan los gobernantes de nuestro país está la generación, priorización, desarrollo y seguimiento de proyectos estratégicos de ciudad que a su vez deriven en acciones concretas para facilitar a los ciudadanos un acceso equitativo a los recursos de ciudad. Como elemento adicional, desde la generación de estos proyectos deben incluirse mecanismos que faciliten a sus gobernantes una adecuada gestión y seguimiento.

Conscientes del impacto de este problema y tomando como punto de partida la guía metodológica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) dirigida a los gobernantes de las ciudades emergentes de América Latina y el Caribe para formular planes de acción mediante la identificación de intervenciones estratégicas que contribuyan al logro de sus metas de sostenibilidad en el corto, mediano y largo plazo (Banco Interamericano de Desarrollo, 2014), realizamos una propuesta que nos acerca a definir una metodología que contribuya a la gestión de una CI sostenible con la participación de sus ciudadanos.

Es así como en este documento se presenta una metodología adaptativa para que los dirigentes de las ciudades colombianas puedan desarrollar un modelo de CI que se ajuste a las problemáticas y necesidades específicas de su ciudad, con una mayor flexibilidad que la guía metodológica propuesta por el BID. Esta flexibilidad facilita su aplicación en ciudades con problemáticas, expectativas y niveles de desarrollo muy variados, como ocurre en el caso colombiano. Posteriormente, a partir del modelo de CI desarrollado, se busca plantear estrategias, proyectos e iniciativas que se enfoquen en fortalecer los temas críticos identificados y mejorar los indicadores de CI, todo de manera transparente y con la facilidad de que los ciudadanos participen de la construcción inteligente y sostenible de su propia ciudad.

Además, los diferentes actores pueden realizar un seguimiento claro y transparente a los grandes proyectos de su ciudad considerados de interés colectivo de forma permanente, mediante un índice colombiano de ciudades inteligentes que permite medir el nivel de inteligencia de las ciudades colombianas y el desempeño de cada uno de los temas críticos de estas.

La metodología de CI hace parte del trabajo de investigación del Grupo de Investigación Desarrollo y Aplicación en Telecomunicaciones e Informática (GIDATI) de la Universidad

Pontificia Bolivariana, y cuenta con el apoyo de investigadores del Grupo de Investigación en Comunicación Urbana (GICU) en la fase de participación ciudadana y transparencia.

El documento está organizado de la siguiente manera: en la sesión 2 se describe el modelo de CI propuesto, en la sesión 3 se describe la fase de diagnóstico y en la sesión 4 se describe la fase de seguimiento y evaluación de la metodología propuesta.

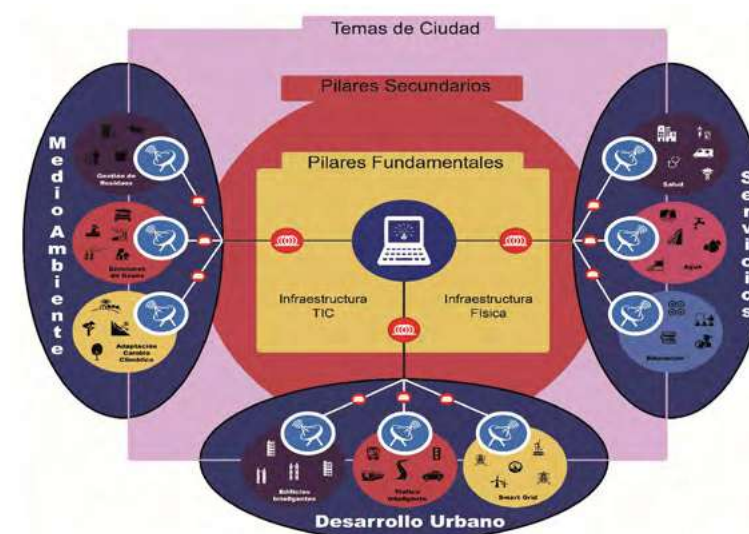
Modelo GIDATI-GICU de CI

El modelo GIDATI-GICU de CI tiene como objetivo principal proporcionar a las entidades gubernamentales una herramienta metodológica para el diseño, implementación y seguimiento de estrategias, proyectos, planes y políticas que le permitan a las ciudades convertirse en CI. Esta metodología considera una CI como aquella capaz de brindar un acceso equitativo y eficiente a los recursos ofrecidos por una ciudad.

En general, el modelo de GIDATI-GICU de CI es el resultado de una revisión de varios modelos de CI propuestos por organizaciones internacionales como el BID (Banco Interamericano de Desarrollo, 2014), International Business Machines (IBM) (International Business Machines, 2015), la escuela de negocios de la Universidad de Navarra (IESE Business School, University of Navarra, Center for Globalization and Strategy, 2014), la revista de tecnología y negocios *FastCompany* (Boyd Cohen, 2015), el Foro de Comunidades Inteligentes (Intelligent Community Forum, 2014) y de organizaciones nacionales como el modelo propuesto por el Centro de Investigación de las Telecomunicaciones (Cintel) (Centro de Investigación de las Telecomunicaciones, 2013). De esta manera, la metodología GIDATI-GICU ofrece componentes para que cada ciudad pueda seleccionar aquellos que se ajusten a sus propias capacidades y requerimientos, de modo que cada ciudad pueda crear su propio modelo y avanzar hacia una ciudad cada vez más inteligente.

De acuerdo al modelo GIDATI-GICU una CI está formada por pilares de ciudad, temas de ciudad e indicadores de desempeño como se observa en la Figura 1. En cada componente de ciudad es muy importante la participación del ciudadano, pues es el elemento auditor del cumplimiento de las promesas de los gobernantes y el avance positivo de los cambios y reformas propuestas para ser una CI.

Figura 1. Modelo GIDATI-GICU de CI



Fuente: elaboración propia.

Los pilares soportan el desarrollo de las diferentes actividades de una ciudad. El modelo GIDATI-GICU reconoce dos tipos de pilares: fundamentales y secundarios. Los pilares fundamentales son la base de cualquier modelo de CI y se consideran indispensables para el desarrollo de cualquier ciudad que avance hacia la mejora de sus indicadores de CI. Se proponen tres elementos como pilares fundamentales: infraestructura física, infraestructura de Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC) y el procesamiento de la información. Los pilares secundarios no son menos importantes para una CI. Se denominan secundarios porque dependen de los pilares fundamentales para su funcionamiento dentro de una CI. Entre los pilares secundarios de ciudad se enmarca el conjunto de servicios prestados por esta, entre los que se destacan la salud y la educación, entre otros.

Por ejemplo, para la prestación del servicio de salud se requieren pilares fundamentales correspondientes a la infraestructura como hospitales y clínicas, además de una infraestructura para el transporte y recolección de información para la prestación de un adecuado servicio. También se requiere infraestructura TIC como aplicaciones móviles y la telemedicina, además de un centro de información unificado en el cual se pueda consultar información general de los pacientes, los médicos y las instituciones prestadoras

del servicio de salud. La deficiencia o debilidad en alguno de estos pilares puede ser la causa por la cual una ciudad presenta bajos indicadores de CI.

Los temas de ciudad pueden ser tangibles o intangibles. Los tangibles hacen referencia a todos los subsistemas entre los cuales se encuentran el transporte, salud, energía, educación, gobierno, etc. Por otro lado están aquellos temas que indiscutiblemente deben estar presentes para generar bienestar entre los ciudadanos, como son la inclusión social, la transparencia y el sentido de pertenencia, entre otros. En el modelo GIDATI y GICU, los temas críticos de ciudad son el conjunto de temas identificados que es necesario fortalecer para avanzar en los indicadores de una CI. El modelo ofrece veinticuatro temas para facilitar la identificación de aquellos que son críticos y que se ajusten a las características específicas de cada ciudad. Finalmente, los indicadores de ciudad permiten hacer medición del nivel de desarrollo de los temas de ciudad y en conjunto permiten medir el nivel de inteligencia de la ciudad.

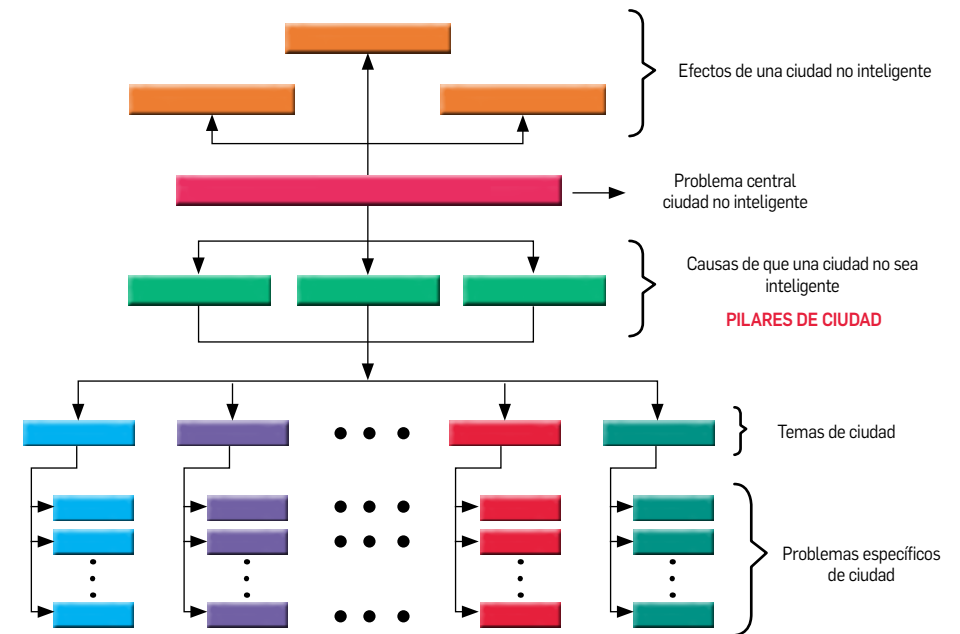
Metodología de diagnóstico

La metodología es de fácil aplicación y le permite a los dirigentes de las ciudades colombianas desarrollar un modelo de CI que se ajuste a las problemáticas y necesidades específicas de su ciudad, y a partir de este modelo, plantear estrategias, proyectos e iniciativas que se enfoquen en fortalecer los temas críticos identificados y mejorar los indicadores de CI.

La fase de diagnóstico de la metodología GIDATI-GICU de CI se basa en la formulación de un “árbol de problemas” que hace parte de la metodología “marco lógico” que usualmente se utiliza para la identificación, preparación, evaluación, seguimiento y control de proyectos y programas enfocados a ordenar, conducir y orientar acciones hacia el desarrollo integral de un país, región, municipio o institución (Ortegón *et al.*, 2005). Siguiendo la metodología, se parte de la definición de un problema específico al cual se quiere dar solución. Una vez definido el problema, la técnica busca identificar las causas por las cuales se genera este, y al mismo tiempo busca hallar los efectos que se generan si el problema no es solucionado.

Con base en este principio, la metodología GIDATI-GICU propone seis pasos que permiten identificar y priorizar proyectos de ciudad. En la Figura 2 se presenta una aproximación gráfica de la metodología GIDATI-GICU de CI.

Figura 2. Árbol de problemas de CI con problemas específicos de infraestructura física y de TIC



Fuente: elaboración propia.

El primer paso de la metodología consiste en el planteamiento de una CI como un problema. Para esto se formula este interrogante: ¿por qué las ciudades colombianas no cumplen con los requerimientos para ser ciudades inteligentes? Sin embargo, la idea es que cada ciudad parta de su caso específico, por ejemplo: ¿por qué Medellín no cumple con los requerimientos para ser una ciudad inteligente?

Los pasos 2 y 3 consisten en identificar las causas por las que la ciudad no cumple con los requerimientos para convertirse en una CI, así como sus efectos. Las causas están directamente relacionadas con los pilares de ciudad. Se definen los pilares fundamentales que son indispensables para cualquier modelo de CI y se seleccionan los pilares secundarios según el caso de cada ciudad. Por otro lado, los efectos permiten identificar las debilidades de la ciudad y sirven como punto de referencia a la hora de evaluar la efectividad de las estrategias implementadas en el proceso de evolución hacia una CI.

El cuarto paso consiste en identificar los temas críticos de la ciudad, y se seleccionaron veinticuatro temas para facilitar el proceso. En el quinto paso se definen los indicadores de ciudad. Una vez la ciudad ha definido los pilares y los temas críticos, los indicadores permitirán evaluar la evolución de los proyectos e iniciativas de ciudad a lo largo del tiempo. En este paso, la metodología GIDATI-GICU presenta una recopilación de indicadores de desempeño propuestos por diferentes organizaciones.

El sexto y último paso consiste en el planteamiento de acciones concretas para resolver o mitigar los problemas identificados en cada uno de los temas críticos de ciudad. La metodología GIDATI-GICU sugiere tomar cada uno de los pilares como el problema central a resolver, de manera que se conviertan los temas críticos en las causas del problema. Las acciones concretas se obtienen al plantear cada tema crítico como un problema central, y posteriormente las causas de ese problema se convertirán en el objetivo principal de un proyecto o iniciativa de la ciudad.

En resumen, la metodología GIDATI y GICU de CI provee una alternativa para generar un modelo conceptual de CI ajustado a los requerimientos de cada ciudad. La metodología conduce al planteamiento de proyectos e iniciativas para solucionar problemas específicos de los temas identificados como críticos. Posteriormente, si la ciudad ejecuta de manera paralela todos los proyectos e iniciativas formuladas, se encaminará a convertirse en una CI.

Metodología de seguimiento y evaluación

La segunda fase de la metodología GIDATI-GICU de CI consiste en el seguimiento y evaluación de los proyectos ejecutados que surgieron en la fase de diagnóstico. En la actualidad, GIDATI y GICU se encuentran en el desarrollo de esta fase de la metodología.

La fase de seguimiento y evaluación cuenta con un portal de acceso público que centraliza la información de las ciudades que han adoptado la metodología. El portal ofrece información georreferenciada que indica para cada ciudad participante el índice por tema crítico o el índice global para medir la inteligencia de la ciudad. Para cada ciudad se incluye la posición en el *ranking* de inteligencia a nivel nacional y la posición en el *ranking* para cada tema crítico como se puede apreciar en la Figura 3.

Figura 3. Propuesta de interfaz gráfica para el ICCI



Fuente: elaboración propia.

El índice global se denomina Índice Colombiano de Ciudades Inteligentes (ICCI) y consta de un alto número de indicadores que miden en conjunto el nivel de inteligencia de una ciudad. Su aplicación permitirá comparar todas las ciudades y establecer criterios de comparación como número de habitantes, porcentaje en el Producto Interno Bruto (PIB) nacional o el tiempo que lleva la ciudad con la aplicación de la metodología.

Se busca a través de estas herramientas que sean los mismos ciudadanos quienes fomenten un ambiente de competencia entre las ciudades para obtener el reconocimiento de las más inteligentes. Con esto se espera que sean los mismos dirigentes quienes mantengan actualizada la información y se esfuercen por desarrollar y ejecutar los proyectos de ciudad.

Adicionalmente, la aplicación proporciona un espacio para que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones acerca del desempeño de la ciudad en el proceso de convertirse en una CI. Esto mediante un adecuado uso de las redes sociales.

Conclusión

Se presenta una metodología novedosa que busca garantizar un acceso sostenible a los recursos de una ciudad mediante la generación, priorización, desarrollo y seguimiento de proyectos estratégicos de ciudad, considerando las dinámicas y problemáticas propias de cada ciudad. Adicionalmente, la metodología permite el seguimiento y socialización de los resultados con sus ciudadanos.

Agradecimientos y trabajos futuros

Este trabajo se realizó bajo el proyecto de joven investigador titulado “Estrategia para la apropiación y contextualización en la región del concepto de ciudades inteligentes” patrocinado por el Departamento de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) y la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín (UPB). De igual manera se agradece a la UPB por su apoyo a uno de los autores en su pasantía de investigación en el grupo de investigación GIDATI. Como trabajo futuro se propuso la implementación de una prueba piloto de la metodología GIDATI-GICU de CI en un municipio de Antioquia. Dicha propuesta fue aprobada en la convocatoria de financiación interna de la UPB.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). *Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles*. Recuperado de: <http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/implementacion-del-enfoque-de-la-iniciativa-ciudades-emergentes-y-sostenibles,7641.html?#metodologia>
- Banco Mundial. (2015). *Población rural (% de la población total)*. Recuperado de: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.RUR.TOTL.ZS>
- Centro de Investigación de las Telecomunicaciones. (2013). Ciudades Inteligentes: Cintel Smart City Index. *RCT*, 64, 5-13.
- Cohen, B. (2015). *The Smartest Cities In The World 2015: Methodology*. Fast Company. Recuperado de: <http://www.fastcoexist.com/3038818/the-smartest-cities-in-the-world-2015-methodology>
- IESE Business School. (2014). *IESE cities in motion methodology and modeling index 2014*. University of Navarra, Center for Globalization and Strategy.

- Intelligent Community Forum. (2014). *Intelligent Community Indicators*. Recuperado de: https://www.intelligentcommunity.org/index.php?src=gendocs&ref=Research_Intelligent_Community_Indicators&category=Research.
- International Business Machines. (2015). *IBM un planeta más inteligente, Ciudades*. Recuperado de: http://www.ibm.com/smarterplanet/es/es/smarter_cities/overview/
- Ortegón, E.; Pacheco, J. F. y Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile, Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes).

Capítulo 12

La marca ciudad como inclusión social en el desarrollo de movilidad estudiantil en instituciones educativas de la ciudad de Medellín

Alexander Gil Triana¹
Virginia Moreno Echeverry²

Resumen

Las ciudades necesitan implementar procesos que ayuden a las personas a la apropiación de las mismas y a su equipamiento urbano, ya que en ellas influyen procesos sociales y estrategias que se deben efectuar en las organizaciones para que estas se desarrollen naturalmente, y en la creación de espacios sociales de integración en donde confluya la transferencia de conocimiento. En el mercado actual, la competencia entre países, ciudades, marcas e instituciones es cada vez más alta, es por ello que la marca adquiere un activo intangible y valioso, al igual que el valor de marca, la marca ciudad y los imaginarios de ciudad influyen cada vez más en el *marketing* educativo de la ciudad de Medellín.

El presente artículo es una reflexión no derivada de investigación, la cual tiene como fin analizar cuál es la importancia de la percepción de la marca ciudad y cómo ha sido la inclusión social que ha tenido esta en el desarrollo de movilidad estudiantil en instituciones de Educación Superior de la ciudad de Medellín. A su vez analiza cómo influye la marca ciudad en el desarrollo y apropiación de una cultura con un crecimiento acelerado en innovación.

¹ Magíster en Dirección de Marketing, docente interno de la Facultad de Publicidad de la Universidad Pontificia Bolivariana. alexander.gil@upb.edu.co

² Magíster en Ciencias y Artes para el diseño, docente interna de la Facultad de Publicidad de Universidad Pontificia Bolivariana. virginia.moreno@upb.edu.co

Abstract

Cities need to implement processes that help people take ownership of their spaces and urban equipment. There are social processes and strategies that must be carried out in organizations to allow them to develop naturally and create integration spaces where knowledge exchange can take place. In the current market, competition between countries, cities, brands and institutions is increasingly high, this is why an intangible like brand becomes a valuable asset. Similar to the brand value, the brand of the city and its popular character influence further the educational marketing of the city of Medellín.

This article is a reflection not derived from research, it aims to analyze the importance of the perception of the city brand and how its social inclusion has influenced the growth of student mobility in Medellín's higher education institutions. Also, how the Medellín brand influences development and ownership of a culture that encourages accelerated growth in innovation.

Introducción

La ciudad de Medellín (Colombia) ha hecho un gran esfuerzo por tener una marca sólida medida por los atributos que perciben los residentes y extranjeros que habitan en ella y por los beneficios que la ciudad les brinda. El equipamiento urbano debe respaldar la promesa de valor que la ciudad les brinda, de esta manera, el imaginario de ciudad otorga una ventaja competitiva sobre las demás ciudades del país. En el caso de Medellín, se ha visto un gran desarrollo alrededor del comercio, la industria y la estructuración urbana. A medida que la ciudad crece, sus habitantes se apropian más de ella y se expresan al respecto de esta a través de los nuevos espacios que van naciendo, como por ejemplo, los claustros educativos.

Si la ciudad es definida por la percepción y el uso de su habitante, se podría decir entonces que la ciudad es, fundamentalmente, lo que el habitante hace con el espacio público que es, así mismo, el principal referente de la memoria colectiva y el espacio social. El espacio físico o virtual es aquel en el que el habitante se encuentra con el otro, y donde juntos se apropian del lugar; proceso que estructura y modifica la ciudad.

Ello explica que los espacios públicos ocupen tradicionalmente un lugar preferente en los discursos sobre la ciudad, pues, a fin de cuentas, reflexionar sobre el espacio

público significa reflexionar sobre la ciudad, sobre las maneras de habitarla y las formas a través de las cuales se construye y se representa. (Rocca, 2007, p. 28)

La ciudad es, en esencia, el territorio que los habitantes dominan, nombran y recorren. Es un espacio en donde se habita e interactúa con el otro, a través de la práctica social. El “nombrar el territorio es asumirlo en una extensión lingüística e imaginaria; en tanto que recorrerlo, pisándolo, marcándolo en una u otra forma es darle entidad física que se conjuga, por supuesto, con el acto denominativo” (Silva, 2006, p. 57). Pero al denominar y recorrer el territorio que se habita, uno se encuentra con límites geográficos que hoy se han desvanecido, en términos figurativos, de manera que las ciudades son desterritorializadas al difumarse los límites debido a las nuevas prácticas sociales.

Uno de los territorios que ayudan a crear ese imaginario de ciudad son las Instituciones de Educación Superior (IES), las cuales, por medio de estrategias de comunicación, atraen nuevos estudiantes quienes, a su vez, ayudan a construir y apropiarse de los espacios que habitan de la ciudad. Sin embargo, si se tiene en cuenta el incremento en las posibilidades de programas académicos, estos deben ajustarse a las expectativas de los aspirantes con el fin de ser relevantes y convertirse en una alternativa interesante para ellos. Según el Ministerio de Educación, en el 2013 Colombia contaba con 288 IES, divididas en 82 universidades, 120 instituciones universitarias/escuelas tecnológicas, 51 instituciones tecnológicas, 35 instituciones técnica profesional, con una oferta de formación en técnica profesional, tecnológica, universitaria, especialización, maestría y doctorado. (SNIES, 2014) Cabe señalar que hay varias IES que se han aliado con el fin de atraer interesados a sus programas académicos y ofrecer un portafolio de servicios diferenciador, así lo ratifica Hernán Bustos: “En la actualidad se hace imprescindible utilizar técnicas de marketing en el mercado educativo para perfeccionar y desarrollar específicamente el marketing educacional, para así otorgar un servicio y una atención especializada a los usuarios de universidades, institutos y colegios.” (Bustos, 2013).

En la actualidad se hace imprescindible utilizar técnicas de marketing en el mercado educativo para perfeccionar y desarrollar específicamente el marketing educacional, para así otorgar un servicio y una atención especializada a los usuarios de universidades, institutos y colegios. (Bustos, s.f., p. 2013)

Las IES recurren al *marketing* educativo (ME) como herramienta para analizar el mercado; en él, se segmenta la población, se analizan las empresas, las necesidades de los clientes y sus productos. La información que se recoge permite desarrollar actividades al interior de la

institución, con el fin de capacitar a los estudiantes para que tengan un mejor desempeño. Es por ello que el Gobierno de Colombia dispone de planes estratégicos de educación con la población vulnerable, con un proyecto “Ser pilo paga”. En este programa, el estudiante debe tener un resultado alto en las pruebas de estado para así ser admitido sin costo en una IES acreditada en alta calidad (programa en modalidad presencial ofertado en sede acreditada). En las catorce ciudades principales su puntaje debe ser de 57,21, en el resto de ciudades debe ser de 56,32 y para el área rural de 40,75 (Colombia Aprende, 2014). De acuerdo con los resultados de las pruebas SABER 11 de 2012, unos diecisiete mil de los veintisiete mil mejores puntajes fueron registrados por estudiantes de estratos 1, 2 y 3. Dos años más tarde, cerca de cuatro mil de esos jóvenes no han logrado tener acceso a la educación superior, puesto que no cuentan con recursos económicos suficientes para estudiar. “Esto no puede seguir pasando en Colombia si queremos ser la nación más educada en el futuro”, señaló Gina Parody, Ministra de Educación. (Gobierno de Colombia, 2014). Hoy, las Instituciones de educación Superior emplean nuevas alternativas de educación para fomentar la ciudad más educada, tal como lo plantea Carlos Petrella: “Cada vez más las instituciones dependen de manera sustancial de su interacción directa con la sociedad en la que desarrollan sus actividades” (Petrella, 2007, p. 5).

Las IES ponen en marcha planes estratégicos de posicionamiento de marca y, de acuerdo con Kotler (1995), es allí donde la marca (educativa) se convierte en un activo intangible para las empresas, con atributos percibidos por el cliente (educación) y con beneficios que otorga al producto (conocimientos), siendo esta la promesa de valor de la marca, que otorga ventajas competitivas a un mercado saturado de promociones (Kotler, 1995, p. 195).

Las promociones (pauta publicitaria) entran a jugar un papel importante en la percepción de la marca; estas deben suplir la necesidad de cautivar y de adquirir nuevos consumidores a dicha marca. De acuerdo con Bustos “Si a ello agregamos el aporte de las iniciativas de innovación, de cambio, liderazgo y de generación o consolidación de marca, tendremos una institución que en el mediano plazo reafirmará con éxito su imagen ante sus potenciales usuarios” (Bustos, 2008). Todo ello a que la marca apela sobre un producto o un servicio se define por una serie de elementos, imágenes y experiencias que juegan un papel importante en la mente del consumidor. Presentan una promesa de valor en el bien o servicio, lo cual crea una legitimación de calidad que permite a los clientes mejorar la experiencia de compra y la diferenciación de la marca sobre las demás (Keegan y Green, 2009, p. 328).

De acuerdo con el Ministerio de Educación (2016) existen 44 IES acreditadas de alta calidad en Colombia, distribuidas en Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Santander,

Cundinamarca, Caldas, Magdalena, Bolívar y Atlántico. Muchas de estas universidades tienen entre cuatro y diez años de acreditación de alta calidad, y deben tener un compromiso continuo de mejoramiento en diferentes aspectos; desde sus programas académicos, hasta sus instalaciones. Estos aspectos ayudan a definir los gustos y las aspiraciones de los estudiantes como profesionales, además avalan procesos de vinculación de más estudiantes. Tal como lo dice Philip A. Ballinger (2005), director de admisiones de la Universidad de Washington, en una entrevista que hizo a una estudiante: “choosing a college involved self-discovery and self-definition. In short, it was an educational experience”. Con esto, el campus universitario debe brindar una experiencia al estudiante y por ende las instalaciones acompañan la decisión de estudio.

Imaginaros de ciudad

El imaginario urbano está completamente ligado a la ciudad, por tanto también lo está a sus habitantes (permanentes o pasajeros). Es por esto que para entender lo que un imaginario urbano es, hay que saber primero que una ciudad es en esencia lo que sus habitantes hagan de ella, cómo la perciben y cómo la usan. Para Mauricio Álvarez (2013), existen tres grandes divisiones que componen el imaginario urbano: el hablar de la ciudad, el hablar de los ciudadanos y el concepto de otredades.

Estas tres divisiones son las que le dan vida al imaginario y hacen que cambie con el paso del tiempo y a través de las interacciones de los ciudadanos. Cada ciudad del mundo está definida por la imagen que le dan sus habitantes, más allá de la cuestión arquitectónica y paisajística, como se podría creer. “Lo que hace diferente una ciudad y la otra no es tanto su capacidad arquitectónica [sino los símbolos] y el símbolo cambia como cambian las fantasías que una colectividad despliega para hacer suya la urbanización de una ciudad” (Silva, 2005). El entender un imaginario urbano es conocer la imagen de la ciudad en nuestra sociedad, una imagen que es autodefinida por lo que piensan los mismos ciudadanos, vecinos y visitantes. Silva da una breve definición sobre imaginario urbano, en el proyecto de Medellín Imaginada, realizado conjuntamente con la Universidad Pontificia Bolivariana.

Hoy se entiende por imaginarios urbanos a las visiones del mundo que tienen los ciudadanos de un conglomerado urbano, visiones que son filtradas por los distintos focos de percepción dónde se ve el mundo como géneros, edades, clases sociales, oficios o hasta por los desplazamientos que debe hacer un ciudadano en una urbe para ir a trabajar o estudiar. (Universidad Pontificia Bolivariana, 2010)

Para poder conocer el imaginario de una ciudad en concreto, se debe conocer a sus habitantes y cómo estos usan y se imaginan su ciudad. Ese imaginario debe concordar en cierta medida con la realidad. “La frontera entre realidad e imaginarios es muy cerrada, no hay nada que sea totalmente imaginario y no hay nada que sea totalmente real” (López, 2013). Es decir que un imaginario no puede ser solamente lo que se imaginan sus habitantes en la mente, este también debe ser presenciado en la práctica social para ser considerado un imaginario urbano *per se*. El habitante tiene que volver real el imaginario, ya que “lo imaginario tiene un contenido (semántico) y una estructura (sintaxis), pero depende sobre todo de una interacción, de una perspectiva de la conciencia” (Wunenburger, 2008). Por tanto, los factores a analizar para poder identificar un imaginario, se pueden dividir de la siguiente forma, como lo presenta el profesor Juan Guillermo López:

Un asunto que se mira primero es lo que existe por sí solo, la realidad sin necesidad de ser interpretada. O sea, las cualidades de los sitios sin ser habitados sin que los ciudadanos los intervengan. La intervención de los sujetos es el segundo paso y la tercera parte es lo que pasa cuando estas dos se unen. (López, 2013)

Cuando interviene el sujeto en el sitio, previamente analizado, es cuando se ve el imaginario en la práctica social. El lugar se ve definido por la percepción del habitante, y en consecuencia por el uso que este le da a partir de su percepción. Y es así como la ciudad es territorializada por las rutinas y usos que emprenden sus habitantes en los espacios urbanos. Según Silva (2006) existen dos tipos principales de espacios: el oficial, hecho y pensado por la ciudad y las instituciones que la manejan, y el diferencial, que nace en el momento en que el habitante lo bautiza a través del trato que le da.

Si la ciudad es definida por la percepción y el uso de su habitante, se podría decir entonces que la ciudad es, fundamentalmente, lo que el habitante hace con el espacio público que es, así mismo, el principal referente de la memoria colectiva y el espacio social. El espacio físico o virtual público es aquel donde el habitante se encuentra con el otro, y donde juntos se apropian del lugar, relación esta que estructura y modifica la ciudad. “Ello explica que los espacios públicos ocupen tradicionalmente un lugar preferente en los discursos sobre la ciudad, pues, a fin de cuentas, reflexionar sobre el espacio público significa reflexionar sobre la ciudad, sobre las maneras de habitarla y las formas a través de las cuales se construye y se representa” (Rocca, 2007). Ejemplo de ello, en el ámbito oficial, es la ciudad de Medellín, considerada un eje industrial y de negocios de Colombia, la cual, por medio de los entes gubernamentales está buscando mostrar las transformaciones vividas en temas sociales, urbanos y culturales. La ciudad se parece a sus creadores y estos, a su vez, son

moldeados por los espacios que le ofrece su ciudad. La ciudad es el proveedor principal del imaginario urbano del habitante y por esto, lenta pero colectivamente, se construyen permanente y mutuamente una y otra vez. Armando Silva opina al respecto que:

No solo está la ciudad sino la construcción de una mentalidad urbana. La vida moderna se va metiendo todo en un ritmo, en un tiempo, en unas imágenes, en una tecnología, en un espacio ya no solo real, por llamar así a aquello a donde caben y se colocan las cosas, sino simulado, para indicar los espacios de ficción que nos atraviesan a diario: las vallas, la publicidad, los *graffiti*, los avisos callejeros, los *publick*, los pictogramas, los cartelones de cine y otras tantas fantasmagorías. (Silva, 2006, p. 37)

Y poco a poco, la ciudad y sus habitantes se van construyendo a partir de imágenes. “El *Smart Cities* de Indra, cataloga a Medellín como una de las mejores urbes para vivir en Suramérica” (El Tiempo, 2014). Pero son muchos los factores que modifican las interpretaciones y usos de los espacios urbanos, así por ejemplo el miedo. Este factor modifica la percepción y los recorridos de las personas en una ciudad. Así sucede en el caso de Medellín, donde es factor latente debido a su violenta y reconocida historia, que moldeó no solo el territorio de la ciudad misma, sino también la percepción de esta a nivel nacional e internacional. Sin embargo, ese miedo ha ido siendo desplazado y actualmente Medellín es considerada la ciudad más innovadora de Colombia. Esta percepción la hace más interesante para el estudiante extranjero y persuade al momento que este desee viajar.

Según la secretaria de Desarrollo Económico de Medellín, María Fernanda Galeano, “de acuerdo con la Organización Mundial del Turismo, la llegada de turistas internacionales en el mundo se incrementó un 4% el año pasado, en Colombia aumentó el 16% y en Medellín el 34%” [...] recibió en 2015 más de 600.000 visitantes, de los cuales unos 212.000 fueron extranjeros, de acuerdo con los puntos de control migratorio. (El Espectador, 2016)

Una ciudad entonces es una mezcla de hábitos, de historia, de contexto social, de tradiciones, de percepciones y de una cantidad de acciones culturales que la diferencian de las demás ciudades. En el caso de Medellín, su imaginario urbano está fuertemente marcado por su historia, y este mismo factor es el que ha ayudado a la transformación de la ciudad.

Quizá la obra más difícil que ha tenido que enfrentar Medellín ha sido desterrar una imagen de crimen y violencia que hizo referencia mundial. La perversa asociación

de Medellín con mafia o Pablo Escobar estaba hecha. El mundo temblaba cuando se decía “cartel de Medellín”, y este fantasma se fue colando por todas las rendijas internacionales. (Silva, 2013)

Una ciudad entonces es una mezcla de hábitos, de historia, de contexto social, de tradiciones, de percepciones y de una cantidad de acciones culturales, que diferencian una ciudad de otra. En el caso de Medellín, su imaginario urbano está fuertemente marcado por su historia, y este mismo factor es el que ha ayudado a la transformación de la ciudad.

“Quizá la obra más difícil que ha tenido que enfrentar Medellín ha sido desterrar una imagen de crimen y violencia que hizo referencia mundial. La perversa asociación de Medellín con la mafia o Pablo Escobar estaba hecha. El mundo temblaba cuando se decía ‘cartel de Medellín’, y este fantasma se fue colando por todas las rendijas internacionales” (Silva, 2013).

En contra de lo anterior, Medellín ha hecho grandes esfuerzos por superar este imaginario, desde diferentes áreas, como la arquitectónica, la urbanística y el transporte, ejemplo de ello es el Metro, símbolo representativo de la ciudad y cultura ciudadana.

El metro se ha vuelto en un símbolo emblema de Medellín, porque más allá de un logro arquitectónico nacional, fue el momento que delimitó el antes y después de Pablo Escobar. Por su contexto y momento en la historia de Medellín, el metro es visto como la prueba de avance y desarrollo que empezó a tener la ciudad, después de haber superado una época de violencia sin precedentes. Se convirtió en el recordatorio para la ciudad de que se puede avanzar después de la oscuridad. De la historia de la ciudad, la época de Escobar es la que más ha marcado las recientes transformaciones culturales, y la que le ha otorgado tanto mérito a la transformación de la ciudad en el contexto global.

Desde la perspectiva organizacional, este hecho es importante en tanto que Medellín está en un proceso de cambio de imagen, en el que se quiere que el mundo la vea con nuevos ojos; su renacer después de aquel oscuro pasado. Más aún cuando el extranjero tiene tan presente esa parte de la historia de la ciudad. Por su parte, los habitantes tienen sentimientos encontrados con respecto a su ciudad, pues se indignan tremendamente cuando el extranjero resalta el lado violento de la misma, pero a la vez son sumamente críticos cuando la ciudad tiene algún avance, de manera que son los primeros en resaltar el tema de falta de seguridad que sienten allí.

Medellín es una ciudad ligada a una visión tradicional religiosa, en la que predomina el machismo y sus fuertes orígenes campesinos. Como lo expresa Carlos Rojas (2013) Gerente de Pigmalion, los imaginarios están fuertemente arraigados a las representaciones que tiene la gente. Se refiere a representación como el significado que les da el origen y las causas que le imputan al imaginario mismo. El habitante general quiere a Medellín y tiene un alto sentido de pertenencia, muy conocido a nivel nacional. Y por lo general, considera que la ciudad es más “buen vividero” de lo que realmente es. Es por esta razón que la Gobernación de Antioquia, en su Plan de Desarrollo 2012-2015, desea fortalecer los ambientes de aprendizajes, de forma que estimulen la formación a los ciudadanos del siglo XXI con espacios educativos acordes a las nuevas tecnologías, para mejorar así la cobertura educativa, fomentar la expansión de la ciudad, y así:

Brindar ambientes de aprendizajes propicios y estimulantes para la formación de ciudadanos y ciudadanas del siglo XXI en espacios educativos dignos, acordes con las nuevas tecnologías y que favorezcan la convivencia, el trabajo colaborativo, la ciencia, la tecnología y la innovación y la interacción con la sociedad de la información y el conocimiento. Dirigido a mejorar la atención de la cobertura educativa en zonas periféricas y/o de expansión de la ciudad; favorecer la convivencia, estimular los aprendizajes; disminuir la brecha digital con el acceso a las tecnologías de información y la comunicación (TIC) para la interacción con la sociedad de la información y el conocimiento y contar con espacios disponibles para el uso de la comunidad. (Alcaldía de Medellín, 2012)

Por esto, el paisa reacciona a frases y motivos de orgullo, y se convierte en el mejor promotor de Medellín. Después de todo, como dice Adolfo Vázquez Rocca (2007), “La ciudad se imagina, no solo se habita”.

Marca ciudad

Esta flexibilidad de las ciudades del siglo XXI hace que sobrepasen los límites geográficos y atiendan a nuevas realidades sociales más allá del aspecto físico. Es por esto que hoy en día, las ciudades ponen énfasis en las expresiones culturales y no en los aspectos arquitectónicos. “Pasamos de una ciudad de los edificios a un urbanismo de los ciudadanos. Es acá donde los imaginarios urbanos expresan su potencia estética y política” (Silva, 2006). El territorio se sigue nombrando y mostrando a través de imágenes y símbolos, para marcar sus nuevos límites. Es en este contexto en el que Rocca (2007) expresa que ve un

límite difuso entre la ciudad como territorio y el hombre, y resulta imperativo hacer una reflexión de ciudad. La estrategia de marca ciudad nace en principio para diferenciarse en el mercado de territorios, para venderse al mundo y fomentar los diferentes tipos de turismo (negocios, eventos, cultural y académico, entre otros). Las ciudades comienzan a perder su identidad con la entrada de mercados extranjeros y solo les queda basarse en otros aspectos más fundamentales para distinguirse ante el mundo; uno de ellos es el *marketing* educativo. Un aspecto que va ligado a la necesidad de fomentar el turismo no solo para mostrarse, sino para competir con otras ciudades académicamente, ya que es una de las industrias más importantes del mercado actual. El *marketing* educativo genera no solo reconocimiento, también dinero y empleo. De estos dos aspectos nace la necesidad de mercadear las ciudades de otra forma.

La necesidad de diferenciarse y atraer turismo no solo reside entre el ámbito del continente y país, sino en el hecho de que también se ve una fuerte competencia entre las ciudades de un mismo país. Por esto, cuando ciudades dentro de una misma nación comparten características y aspectos similares, hay que ir más allá de estos para poder publicitarse. “Las ciudades del tercer milenio han dejado de diferenciarse en infraestructura para hacerlo en valores. No se trata de que las infraestructuras no sean importantes, sino de que se las da por supuestas” (Capurro, 2006). No basta con los aspectos urbanos para posicionarse en el mercadeo de territorio, hay que complementarlo con valores, sobre todo en ciudades que carecen de símbolos históricos arquitectónicos. Pero es muy difícil que una ciudad se identifique y asuma su imagen con un solo valor puesto que tiene muchos, de los cuales algunos se verán reflejados también en otras ciudades. La determinación de asumir una sola imagen es clave para la construcción de una marca ciudad.

Hay muchos aspectos a la hora de crear una marca ciudad exitosa. Para empezar, una ciudad debe tener buenas cualidades, pero sin la cooperación entre los residentes y el gobierno municipal, no se puede pensar en una estrategia de marca para la ciudad. Como lo explica Julia Winfield-Pfefferkorn (2005) la forma en que las marcas funcionan para una ciudad, es cómo se proyectan estas cualidades: por comunicación de boca en boca, las relaciones públicas y, en algunos casos, la publicidad. Estos atributos deben estar basados en algo sustancial. La ciudad debe ser “vivable”. Tiene que haber una atracción para las personas.

No se trata de crear una identidad visual atractiva solamente. Hay que proporcionarle una personalidad fuerte a la ciudad a través de buenas estrategias de marca, de creación de eventos de posicionamiento, de construir símbolos arquitectónicos que reflejen esa

personalidad de la ciudad, entre otras estrategias. Todos estos esfuerzos se hacen con el fin no solo de venderse, sino también para brindar mejores oportunidades a sus habitantes. El fomento de las ciudades como sector turístico también es beneficioso para el habitante, pues genera empleo en hoteles, restaurantes, comercio, IES, negocios en general y en otra gran cantidad de sectores económicos de la ciudad.

Para Winfield-Pfefferkorn (2005), una marca ciudad fuerte debe tener dos características fundamentales:

1. Funcionalidad: para que una marca sea fuerte debe ser funcionalmente fuerte y funcionalmente distintiva. Una ciudad debe funcionar como un destino para el empleo, la industria, la vivienda, el transporte público y lugares de ocio.
2. Valor agregado: las marcas reales proporcionan no solo beneficios funcionales, sino que también debe haber un valor agregado en la mente del consumidor, puesto que este siempre buscará un beneficio personal para encontrar el sitio atractivo. Si se percibe un valor o beneficio adicional, se desarrollará una buena relación. Estos valores agregados no son funcionales, sino que vienen de la experiencia con la marca. Es algo puramente emocional y subconsciente que se traduce en lealtad, y esa lealtad es la clave para determinar el éxito de la marca.

Actualmente, las ciudades se basan por completo en la percepción y la experiencia del habitante o visitante, para vender su ciudad. Con la apertura de la sociedad virtual-global, la opinión de cada persona se ha vuelto accesible y sumamente importante. Una persona siempre va a creer más en la opinión de quien ve como igual, que en el mensaje publicitario. Por esto, es indispensable que el habitante de la ciudad crea y se vea reflejado en el valor y personalidad que el ente gubernamental le ha dado a la ciudad para venderla. “Está claro que las empresas, además de ganar dinero, necesitan contar con el apoyo y el reconocimiento de la sociedad. No solo los gobiernos viven bajo el escrutinio diario y la evaluación implacable de la opinión pública” (Capurro, 2006).

El imaginario de una ciudad no cambia con una campaña publicitaria, como lo dice Juan Guillermo López (2013), pero esta sí puede cambiar los estigmas que lleva a cuestras una ciudad. En este aspecto, lo importante no es lo que se quiere comunicar de la ciudad, sino lo que se quiere que el ciudadano perciba de su ciudad. La marca ciudad no debe ser únicamente una labor publicitaria, porque al final quien construye la marca es la gente que la habita y la vive. La marca ciudad nace del conjunto de significado que le dan sus habitantes, y es esta misma razón lo que la hace especial, pues son ellos quienes le dan su

razón de ser. Es a partir del imaginario colectivo de la gente sobre qué es Medellín, que nace la marca ciudad Medellín; no a partir de valores generados estratégicamente para la ciudad. Turística y académicamente hablando, y desde el Bureau,³ la fortaleza más grande que tiene Medellín para promocionarse gira en torno al turismo de reuniones (congresos, convenciones, ferias, etc.), y desde esa perspectiva se ha estado trabajando.

Para poder hacer un ejercicio turístico exitoso hay que tener en cuenta que la percepción actual (tanto a nivel local como mundial) de Medellín, como lo expresa Silva (2013), se reparte en tres sentimientos básicos: que es alegre, agradable y peligrosa al mismo tiempo. Estos sentimientos se cruzan con los aspectos favoritos de la gente sobre la ciudad: su gente, principalmente, el clima agradable, la cultura y sus mujeres. Aspectos estos que caracterizan a la ciudad como “bella” para la gente. Y así emerge un eje de proyección al cuál debe ponerse atención, y es “la belleza y la cultura” de la ciudad “contra la violencia, que sigue siendo el imaginario dominante en la percepción del presente” (Silva, 2013).

De igual forma sucede con el ejercicio académico; para que este sea exitoso debe tener una oferta grande y amistosa, tal como sucede en la acción de la entidad Proantioquia, que promueve a Medellín con instituciones culturales que sobresalen por su impacto social, cultural y educativo, tales como: Museo de Antioquia, Museo de Arte Moderno (MAMM), Parque Explora, Planetario, Jardín Botánico, Parque Arví, Orquesta Filarmónica y Teatro Metropolitano. Con esto hacen que la movilización sea considerable desde todos los estratos sociales de la ciudad de Medellín y de igual forma se fomenta en otras ciudades, tanto en el ámbito nacional e internacional, por la calidad en su oferta, la innovación permanente en su programación y los contundentes escenarios, íconos de ciudad (Proantioquia, 2016).

Sin embargo, no se puede negar la historia de Medellín, y mucho menos una época tan determinante como la de Pablo Escobar, de la cual la ciudad carga aún sus rezagos. Denominada en una época la “ciudad industrial” por su desarrollo textil, en otro momento la “ciudad de la eterna primavera”, también fue conocida como “la ciudad del narcotráfico” o “de la violencia”. Pero es desde los entes gubernamentales de Medellín y la IES que se han generado muchas discusiones sobre cómo manejar un tema tan difícil como

³ “En el 2002, bajo la iniciativa de la Alcaldía de Medellín y la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, se creó la Corporación Medellín Convention & Visitors Bureau, con el objetivo de tener una institución encargada de la promoción de ciudad como destino de Turismo de Negocios” (Medellín Convention & Visitors Bureau).

la violencia, y la conclusión es que, desde el ejercicio de la marca de ciudad de Medellín no es necesario tocar el tema literalmente; lo que la marca debe hacer es hablar de lo que es hoy la ciudad en comparación con ese pasado que aún hace parte del presente de la misma. Cuando se habla de una nueva imagen de Medellín, está implícito el tema de que se vive una realidad distinta, y lo que refuerza el concepto de actitud, de cómo a través de la actitud de sus habitantes, la ciudad ha logrado salir adelante y así darles una percepción distinta a las nuevas generaciones.

Es a partir del año 2005 cuando Medellín empieza a venderse como ciudad anfitriona para eventos importantes, pues tiene la infraestructura adecuada para acoger eventos de escala mayor. Y como se vuelve la anfitriona de eventos de talla mundial, Medellín empieza a tener grandes desarrollos tecnológicos y urbanísticos, y abrir su turismo hacia otros lugares y aspectos de la ciudad. Pero no es sino hasta 2008 que se empieza a plantear la idea de promocionar la ciudad como un destino turístico de vacaciones, y se piensa en una estrategia de marca como la herramienta para apalancar esta promoción. Desde sus inicios, la marca ciudad Medellín fue pensada para enfocarse en el turismo de la ciudad, dirigida a un público nacional y extranjero.

Marca institucional

La marca es un factor fundamental cuando se habla de identidad corporativa, ya que se pueden enfocar los objetivos a un bien común que consiste en valorar la marca por un público objetivo, con esto se logra evaluar los resultados y enfocarlos a futuros planes de mercadeo. De esta manera, Artemio Abrego Carrasco (2015) expresa que en la construcción de “marcas sólidas, han adoptado el concepto y lo han utilizado al máximo para aclarar, implementar y comunicar la estrategia de mercadotecnia”. Hoy en día los clientes han cambiado radicalmente la dinámica del mercado; las empresas deben tener en cuenta que al cliente no le interesa comprar producto, sino interactuar con la marca y que esta interactúe con él, ya que el usuario tiene experiencias diarias con la marca.

Es necesario entender que el consumidor genera un papel activo en la creación, divulgación y en los procesos de verificación de la marca, y al escoger entre una u otra, estos buscan una diferenciación social, tal como lo expresa Álex Rubio: “Los consumidores compran siendo conscientes de que su decisión de compra es cada vez más pública y quieren, por tanto, marcas que les diferencien del resto” (Rubio, 2014).

Hoy en día las marcas de las IES se convierten en marcas comerciales, debido a esto las IES garantizan niveles en calidad, credibilidad, distribuyen y comercializan saberes específicos. En el ámbito académico esto les brinda relevancia y un interés del consumidor por la diferenciación. Para las IES estas apreciaciones se convierten en compromiso por mantener vigente su marca y a su vez la lealtad por parte del consumidor (estudiantes). Estas IES tienen plaza, sus campus se convierten en los puntos de venta en los cuales se ofrecen sus servicios. Así mismo, existen unas políticas de precio que corresponden a la imagen que pretenden proyectar.

Para mejorar la marca de las IES, la marca ciudad tiene como proyecto la internacionalización del sistema de educación superior: “Hacer atractiva a Medellín como destino de investigación para científicos/as, investigadores/as y académicos/as nacionales y extranjeros con el fin de generar intercambio de saberes y la cooperación en la construcción de redes de conocimiento” (Alcaldía de Medellín, 2016, p. 366). Todos estos atributos son los que potencializan las marcas de las IES, crean valores de pertenencia y generan el valor percibido por parte de la ciudad, de las empresas y de los estudiantes locales, nacionales y extranjeros.

De esta manera, la percepción que se tenga sobre una marca institucional va ligada a la imagen que se tenga sobre esta, ya que debe mostrar aspectos interinstitucionales positivos, seduciendo así al estudiante, y con esta percepción, la marca ciudad toma cada vez más fuerza cuando se habla de intercambios culturales y estudiantiles, por ello; alrededor de 58 universidades colombianas se aliaron para crear intercambios de educación con el estado de Sao Paulo, con el fin de crear nuevos acuerdos y de expansión de los mismos. Jesús Andrés López, asesor de asuntos internacionales del Ministerio de Educación de Colombia señala que “El objetivo es fomentar la inserción de la educación superior colombiana en un contexto internacional, mediante la consolidación de redes y espacios de conocimiento a nivel regional e internacional” (El Mundo, 2016). Con este tipo de acciones la imagen de las IES queda en la mente del consumidor (estudiante), persuadiéndolo a él y a todos aquellos que buscan una formación profesional con mejor calidad.

Dahl (2014) manifiesta que “Las marcas no son diferentes a los niños en muchos aspectos, que necesitan ser atendidos, alimentados y cuidados”. Esto nos lleva a pensar en lo que representan los productos bajo la marca sombrilla, es decir, todos los servicios que se ofrecen bajo la marca de una institución, así, las IES y la ciudad crean planes de mercadeo estratégicos, para venderse como destino académico y cultural, estimulando la comunicación y la gestión entre los entes económicos, turísticos, culturales, locales, nacionales e internacionales, que ayudan y facilitan la toma de decisiones a estudiantes

de cualquier parte del mundo para tener a Medellín como ciudad destino. Las IES implementan técnicas en gestión empresarial y segmentación de mercado para atraer nuevos estudiantes, teniendo en cuenta sus implicaciones sociales, culturales y económicas, y es así como desarrollan tácticas para satisfacer las necesidades de los postulantes, con el fin de ampliar sus expectativas profesionales. De esta manera las instituciones entregan valores subjetivos como la reputación, lo relacional, la identidad e imagen de marca y estas a su vez crean un valor intencional hacia los postulados y entregan un valor percibido hacia las marcas como entes únicos e inigualables, pero siempre con el imaginario urbano y la percepción existente en el exterior muy presentes.

Jiménez Morales (2015) expresa que “la identidad de marca se transforma en un elemento imprescindible en cualquiera de las formas de comunicación empresarial y, por consiguiente, la imagen de marca llega a ser un objetivo primordial a conseguir”. A su vez, Gavilán, Manzano y Serra (2014) proponen el *marketing* sensorial como una “actividad estratégica. Enfocado en el largo plazo, persigue reforzar la comunicación del posicionamiento y la identidad de marca a su público objetivo a través de todas las actividades de comunicación” (p. 28). Esta actividad afecta de manera positiva los cinco sentidos del consumidor y crea en él una buena percepción acerca de los productos y servicios de la marca (IES), e igualmente esto afectará en el estudiante en cuanto a la decisión de compra (estudio y vinculación a una IES).

Los mismos autores hablan respecto al *neuromarketing* y lo describen como la ciencia que estudia los procesos mentales asociados a la percepción y cómo estos afectan al comportamiento consciente e inconsciente del consumidor en relación con las marcas. Este sería un medio diferente de interactuar o de generarle una mayor perspectiva al consumidor con respecto a lo que está buscando y en lo que quiere formarse; el *marketing* sensorial refuerza en el público objetivo el peso de la marca, la percepción, el valor del producto y del servicio, y genera en este una comunicación más clara, precisa y de asociación.

El marketing sensorial conecta directamente con la construcción de imagen de marca a través del desarrollo de la experiencia sensorial del consumidor. Por medio de los sentidos se busca reforzar los beneficios funcionales o emocionales, los valores y la personalidad del producto para hacerlo más relevante y diferencial en mercados cada vez más competitivos. (Manzano, Serra y Gavilán, 2014, p. 31)

Cada uno de los entes ahora mencionados (imaginarios de ciudad, marca ciudad y marca institucional) deben trabajar de manera conjunta, tanto en lo público como en lo

privado, para crear una combinación perfecta entre el nombre, su significado, los atributos, la infraestructura, la percepción, la experiencia y la diferenciación. Hacen que los consumidores (estudiantes) participen de manera conjunta en la difusión de la imagen. Esto genera competitividad, desarrollo, movilización, economía, turismo, educación y cultura al interior de una ciudad, construyendo una imagen de marca muy poderosa y posicionándola en el extranjero como ciudad de excelencia.

Cuando las instituciones de Educación Superior generan impacto de marca en la comunidad estudiantil

Cuando las IES emplean estrategias y acciones para cautivar a sus posibles clientes (estudiantes), utilizan técnicas con el fin de generar diferenciación en el mercado estudiantil, tales como charlas educativas en colegios sobre sus instalaciones y programas; otras optan por entregar material de *merchandising* y promocional en ferias o eventos. Satisfacen así las necesidades de sus postulantes y al mismo tiempo van creando en ellos un posicionamiento de marca. Colmenares y Saavedra (2007) exponen una clara idea de los enfoques y valoraciones sobre la lealtad de marca: “considerada uno de los factores más importantes para explicar cómo el consumidor escoge entre las diferentes opciones de marca, por ello este concepto ha despertado un enorme interés entre académicos y profesionales del mercadeo” (2007, p. 70).

Es a partir de esta perspectiva que las IES deben considerar su marca como un elemento de diferenciación que tiene vida, que tiene la capacidad de comunicar y que le brinda beneficios a la institución: valor, lealtad, capacidad comunicacional y emocional. Y a su vez la satisfacción del consumidor está relacionada con elementos como nivel de desempeño, calidad, precio, reconocimiento e imagen, en los que la lealtad de marca es considerada uno de los componentes básicos del valor de marca (Aaker y Keller, 1993).

Es así como las IES y la marca ciudad unen sus esfuerzos para impactar las diferentes comunidades en los territorios nacional e internacional, en donde emplean las mismas tácticas. Mariana Calvento y Sandra Silvia Colombo expresan que esta se dirige principalmente a potenciar las capacidades de los territorios, desplegar sus ventajas competitivas y posicionarlos nacional e internacionalmente, objetivo que, en general, se persigue a partir de la promoción del turismo con la pretensión de generar externalidades y efectos multiplicadores a futuro (Calvento y Colombo, 2009).

El producto de ciudad Medellín ha de ser desarrollado y perfeccionado como marca sombrilla, dentro de la cual convergen entidades estatales, económicas, IES, educativas y culturales, tanto públicas como privadas, que satisfagan la demanda de las necesidades y deseos de los diferentes públicos objetivo –en este caso a estudiantes externos de la ciudad de Medellín–, con una comunicación efectiva que promueva la visita de más estudiantes extranjeros para construir una identidad territorial más sólida y con un sentido de pertenencia más fuerte. Juliana Correa Cardona y Tatiana Estrada Wilson-White plantean que las empresas, los visitantes, los nuevos residentes e inclusive los mismos ciudadanos, al igual que los estudiantes extranjeros, influyen de manera directa y positivamente en la predisposición del individuo a adoptar una conducta proactiva, más participativa de los eventos culturales y académicos que la ciudad Medellín ofrece. Los estímulos, sensaciones y experiencias ofrecidas hacen que los estudiantes extranjeros permanezcan y no deserten de la ciudad, de manera que se llevan luego consigo la cultura local, la memoria del lugar y la identidad territorial.

Hoy las marcas institucionales se han convertido en activos intangibles, un bien valorado por sus estudiantes, pero estos a su vez sirven como verificadores de calidad, de servicio y, ante sus empresarios, como validadores de conocimiento (producto). Esto sustentado en la idea de Costa (2004) “la imagen de marca es mi propia imagen” (p. 115). Quiere decir que todo estudiante dentro de una IES es considerado como un ente generador de valor de la marca hacia la sociedad y hacia las empresas, tal que genera impactos positivos o negativos. Las IES y la ciudad de Medellín han tenido un crecimiento importante con la llegada de nuevos extranjeros que cuentan con estrategias de turismo académico. Milena Arango Osorio y Daniela Londoño Herrera expresan que:

El turismo educativo en los últimos años ha venido teniendo un crecimiento importante, gracias a las estrategias de internacionalización de las instituciones educativas, con el fin de que los estudiantes adquieran experiencias diferentes tanto en lo académico, como en las riquezas propias de cada destino. Esta modalidad de turismo tiene un impacto importante en la economía del destino. (El Espectador, 2016)

Es entonces clave para incentivar la cultura, la economía y la educación, y genera en ellas un impacto de marca institucional, de manera que sea avalada y reconocida por la comunidad mundial. El cliente (estudiante) es un bien valioso para la organización, así mismo, la información de los clientes es un insumo para las empresas, en tanto que a partir de ella se pueden generar estrategias de comunicación que permitan llegar de manera asertiva al público objetivo, crear nuevos programas que se ajusten a las necesidades del mercado y las expectativas de los clientes, así mismo será posible desarrollar estrategias

de fidelización que garanticen relaciones. Luis J. Callarisa, Enrique Bigné y Miguel Ángel M, coinciden en afirmar que: “La dimensión funcional del valor es aquella relativa a la utilidad derivada de los atributos de los productos y servicios”, (2006, pág. 163) dentro de este contexto, se hace referencia a los estudiantes o egresados como productos, servicios y como representantes de la marca. Es por ello que al momento de hablar de percepción de marca en una Institución de Educación Superior se deben tener presentes los procesos de construcción de esta, tal como lo plantea Peter Farquhar en la (1989): “1) Evaluación positiva de la marca; 2) Actitud de marca accesible e 3) Imagen de marca constante” (p. 24). Expresa también que es “necesario obtener una Evaluación Positiva en la mente del consumidor, puesto que se debe entregar al consumidor (empresa) un producto con un desempeño superior a sus expectativas” (p. 25).

De esta manera, la empresa debe estar al tanto de los beneficios que la marca de la IES ofrece. El cumplimiento de la promesa básica, en relación a la calidad y el servicio generará mayor recordación tanto en las empresas como en las personas (clientes) que desean adquirir sus servicios; es decir, proveerse de estudiantes o egresados, con el fin de ocupar cargos en las empresas, de manera que se satisfagan las necesidades de las empresas y en ellas se genere un impacto de marca favorable.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, las IES deben tener una marca fuerte, respaldada por sus programas, su infraestructura, su registro calificado y en especial por sus estudiantes y egresado, quienes son los que llevan en su sangre el ADN institucional. Puesto esto en consideración, las empresas optan por buscar reconocimientos de marca en medios tradicionales o alternativos. El voz a voz es uno de los más efectivos para conocer sus postulantes, en donde la marca se convierte en una cultura institucional transaccional. Como dice Farquhar (1989), la marca fue empleada para indicar el productor de la marca de un bien, y después de algún tiempo de existencia también se convirtió en un indicador de calidad de los productos (pp. 24-25).

Con esto, la ciudad de Medellín le apuesta a ser destino educativo, y pone en marcha el programa Medellín Ciudad Universitaria. Víctor Casas cuenta que es una iniciativa de la Alcaldía de Medellín y además cuenta con el apoyo de varias entidades: Proantioquia, la Agencia para la Cooperación Internacional, la Cámara de Comercio, Medellín Convention & Visitor Bureau y el Cluster Turismo de Negocios, Ferias y Convenciones. En adición, de este proyecto hacen parte trece IES. Con él, Juan Sebastián Betancur, presidente de Proantioquia, explica que dicho proyecto pretende que estudiantes de otras regiones del país y del mundo se enfoquen en Medellín como ciudad donde pueden estudiar.

Por su parte, Miguel Ángel Betancur, director del programa de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales de la Pontificia Universidad Bolivariana, afirma que:

Han tenido un boom de visitantes no solo por la posibilidad de hacer intercambios en pregrado y posgrado sino también por los talleres cortos. Como, por ejemplo, el curso de español para extranjeros que no solo se dicta allí sino también en otras universidades y solo en el 2011 pasaron por la UPB 139 estudiantes de 25 nacionalidades. Predominan personas de España, Estados Unidos, Alemania, México, y otros países de Latinoamérica. (El Tiempo, 2015)

Hoy en día los usuarios han cambiado radicalmente la dinámica del mercado, puesto que ya como consumidores generan un papel activo en la creación y la competencia de valor percibido. Zeithaml (1988) afirma que el valor percibido es personal y subjetivo. Este proceso de percepción dimensiona lo emocional, lo funcional, la calidad, la lógica y hace alusión a varias clasificaciones de tipos de valor percibido, siendo estas necesarias para convertirla en un instrumento estratégico, como lo afirman Sheth, Newman, Gross y Holbrook (citados en Day y Crask, 2000, pp. 54-56).

Aquí vale la pena hacer una digresión sobre el valor de marca de una IES, basado en la percepción del consumidor como empresa, entendiendo el valor como la experiencia que le brinda un estudiante o egresado, desarrollando una tarea específica al interior de ella; esta se convierte en un valioso indicador de comercialización de saberes, tal como lo afirma Zeithaml: “El valor percibido es la evaluación global del consumidor de la utilidad de un producto, basada en la percepción de lo que se recibe y de lo que se entrega” (1988, p. 14). Para ello hay que estimar y ponderar la gestión de marca que deben hacer las IES, enfocada al nicho del mercado al cual quieren llegar, de manera que se generen nuevos canales de comunicación y de divulgación del mensaje para promover a sus egresados en el mercado empresarial.

De otro lado, el reconocimiento de una marca institucional se constituye en la fortaleza de la presencia de una marca en la mente del consumidor y su trayectoria cultural; dicha marca se compone de un símbolo y esta emite seis niveles de significado tales como los atributos, beneficios, valores, cultura, personalidad y usuario (estudiantes). Dichos niveles de valor de marca son en gran medida los que sustentan su rol en la estrategia de la institución y es aquel valor en donde se concentran los esfuerzos para generar una ventaja competitiva y un éxito en el mercado esperado.

Siendo el egresado un valor activo de las instituciones, dentro de un entorno competitivo, es el valor del empresario lo que debe ser controlado y alimentado por estas para maximizar el rendimiento a largo plazo; este se convertiría en un activo estratégico. Farquhar sustenta que el valor de la marca es el “valor añadido con el que una determinada marca dota de un producto” (1989, p. 24). Phill Kotler se en sobre la idea de que “El mercado de consumidores está en constante evolución” (2006, p.11). De esta manera, se debe estar al tanto de lo que pasa en el medio social, así como en lo digital, pero debido a la gran interacción que tienen los usuarios en las redes sociales y blogs, entre otros, el autor manifiesta que en la actualidad los compradores están a un solo *click* de obtener la información deseada en cuestión de segundos, y esto se debe gracias a la internet; en ella se encuentra gran variedad de bienes y servicios (educación), ya que estos se pueden comprar en cualquier parte del mundo. La información se obtiene en diferentes sitios de interés *online*, y a su vez generan mayor facilidad de interacción, de manera que los compradores realizan sus compras y reciben sus productos, sin contratiempos, en sus hogares u oficinas. Esto afirma en el usuario lealtad a la marca, voz a voz en medios digitales y tradicionales, lo cual brinda a las marcas beneficios tanto positivos como negativos, dependiendo de la experiencia que el usuario (estudiantes y egresados) tenga con el producto (Kotler, 2006, p. 11).

Ahora bien, las IES deben tener en cuenta que existen en función de su marca; la gestión de la misma es un proceso permanente que afecta cada uno de los aspectos de organización, y esta repercute en los que estudian y trabajan en ella. Estas instituciones emplean planes estratégicos para posicionar su marca en los mercados local, regional y nacional, con el fin de entregar una marca que cumpla con todas las expectativas que el usuario final espera. De acuerdo con Kotler (1995) la marca (educativa) se convierte en un activo intangible para las empresas; los atributos percibidos por el cliente (estudiantes) le conceden beneficios al producto (conocimientos), y estos se convierten en una promesa de valor de la marca, otorgándole ventajas competitivas a un mercado saturado de promociones (ofertas laborales) (Kotler, 1995, p. 195).

Por ejemplo, la Universidad Pontificia Bolivariana la cual tiene una marca y trayectoria sólida en el área de Educación Superior, usa sus diversos canales de comunicación y ofrece a extranjeros y nacionales sus pregrados y programas de formación avanzada, en donde para el 2014 ingresaron 1.269 estudiantes por la modalidad de movilidad estudiantil y según el informe de Migración Colombia el número de estudiantes temporales también se incrementó de 7.970 en el 2013 a 9.699 en el 2014. Ciudadanos de Venezuela, México, Alemania, Francia, Ecuador y Estados Unidos, entre otros, hicieron papeles para adelantar labores académicas en Colombia en el 2014. (Tiempo, 2015)

A su vez, David Aaker (1991) señala la marca como valor multiplicador de forma positiva o negativa. “Un conjunto de activos de marca y las obligaciones vinculadas a una marca, su nombre y el símbolo que añadir o restar el valor proporcionado por un producto o servicio” (p. 4). Es decir que el conjunto de activos y de atributos que posee una marca institucional se ve reflejada en la actitud y aptitud del estudiante en el medio laboral, y es aquí cuando las empresas son las encargadas de proporcionar información veraz sobre el desarrollo integral de estos.

Conclusiones

Es importante armar la estructura de la marca país desde los habitantes, pero dirigida al público exterior. Esto debido a que los principales embajadores de Medellín son sus habitantes, entonces si ellos no se identifican con el mensaje, este no va a comunicar. Ya que una marca debe ser creada desde los habitantes de la ciudad, pues es muy importante que concuerde con el pensamiento de estos. De lo que se trata es de atraer a gente de otros lugares a Medellín, pero con un mensaje construido desde ella misma. Es claro que el objetivo de crear una marca ciudad para Medellín es el de atraer inversión extranjera, no el de incrementar el sentido de pertenencia de la cultura, porque de alguna manera ya existe. Aun así, sin el apoyo de sus ciudadanos, la marca puede fracasar.

Hoy en día las IES cuentan con una buena reputación cultural, aunque estas generen planes de mercadeo convencional o tradicional. Se puede decir que todas estas están planteadas bajo el mismo esquema y en ocasiones el voz a voz se convierte en su buen aliado a la hora de comunicar la marca. Se puede concluir que estas necesitan entender mucho más a fondo a los nuevos consumidores, cómo se relacionan, cómo hablan y cómo se expresan para poder entregarle propuestas de valor mucho más acorde a sus necesidades. Esto conduciría a generar un mayor posicionamiento en la mente del consumidor, con propuestas jóvenes e innovadoras.

Cuando se habla del consumidor de servicios educativos, se trata de un consumidor que expresa su experiencia. Por ello es necesario replantear los planes de *marketing* y optar por planes más actualizados o enfocados a nichos específicos, a fin de entrar más en contacto con el futuro estudiante; para ello es fundamental crear estrategias a largo plazo con el fin de reforzar la identidad de marca y posicionamiento en actividades de comunicación que impacten de manera positiva la actividad sensorial del consumidor, y tenga una buena percepción de los productos y servicios que las IES ofrecen (estudio y vinculación).

Las IES deben entrar en la dinámica sobre procesos de *neuromarketing*, de manera que puedan estudiar los procesos mentales que se asocian con la percepción ya que lograrán identificar el comportamiento de los postulantes en relación con las marcas IES, y de esta manera sabrán cómo direccionar los mensajes y sus estrategias de *marketing*, e igualmente les dará insumos para la reestructuración e implementación de los programas nuevos, direccionados a este segmento.

La marca ciudad y las IES deben cautivar a los futuros estudiantes con actividades emocionales, de manera que vivan experiencias nuevas antes, durante y después, a fin de fijar su valor de marca y su relación con la IES. Sin embargo, no se debe dejar de lado la percepción de marca que el medio empresarial y los postulantes tienen en relación con la calidad de los practicantes y egresados, puesto que esto se convierte en un referente de impacto en la experiencia vivida y el *marketing* educativo debe tener presentes los factores que influyen en la percepción de marca y de qué formas estas afectan el proceso de vinculación de los nuevos aspirantes. Debido a que el *marketing* tiene como objetivo conocer y comprender al consumidor final para ofrecer un producto, bien o servicio, debe cumplir sus necesidades, y con estos beneficios la marca debe venderse por sí sola.

Bibliografía

- Aaker, D. (1991). *Managing Brand Equity: Capitalizing on the value of a brand name*. Nueva York, Estados Unidos: The Free Press.
- _____. (2002). *Construir marcas poderosas*. Barcelona, España: Ediciones Gestión 2002 SA.
- _____. (2010). *Building strong brands*. Londres, Inglaterra: Pocket Books.
- _____. y Keller, K.L. (1993). Conceptualizing, Measuring, and Managing Customer-Based Brand Equity. *Journal of Marketing*, 1-22.
- ACI. (2011). Presentación Medellín ciudad innovadora. Medellín, Colombia.
- Alcaldía de Medellín. (2012). *Plan de Desarrollo de Medellín 2012-2015*. Medellín, Colombia: Alcaldía de Medellín.
- _____. (2012). *Plan de desarrollo Medellín un hogar para la vida*. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/PlaDesarrollo2012-2015/2012-04-30_Proyecto%20de%20acuerdo%20VERSION%20COMPLETA.pdf
- _____. (2016). *Plan de desarrollo Medellín cuenta con vos*. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2016/Proyecto%20de%20Acuerdo%20Plan%20de%20Desarrollo.pdf

- Álvarez, M. (2013, marzo 20). Imaginarios urbanos. (L. Orozco, Entrevistador).
- Arnold, D. (1994). *Manual de la gerencia de marca (brand management)*. Bogotá, Colombia: Norma S.A.
- Ballinger, P.A. (2005). College selection should be an educational experience. *Chronicle of Higher Education*, 51(25), B37.
- Bustos, H. (2008). *Marketing educacional Chile*. Recuperado de: <http://marketingeducacionalchile.blogspot.mx/2008/10/servicio-al-clienteusuario-en-la.html>
- _____. (2013). *Marketing educacional Chile*. Recuperado de: <http://www.marketingeducacional.org/>
- Cailleux, H.; Mignot, C. y Kapferer, J.N. (2009). Is CRM for luxury brands? *Journal of Brand Management*, 406-412.
- Callarisa, L.J. (2006). *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, 15(1), 163-180.
- Calvento, M. y Colombo, S. (2009). La marca-ciudad como herramienta de promoción turística: ¿Instrumento de inserción nacional e internacional? *Estudios y perspectivas en turismo*, 18(3), 262-284. Recuperado de: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-17322009000300002&lng=es&nrm=iso
- Capurro, D. (2006, junio 18). Las ciudades quieren convertirse en marcas. *La Nación*. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/815713-las-ciudades-quieren-convertirse-en-marcas>
- Carrasco, A.A. (2015, junio 09). Valor de marca desde *Harvard business review* y *Forbes business review*. *Viamarca*. Recuperado de: http://www.viamarca.com/pdf/A9_valor_de_Marca_desde_Harvard_Business_Review_y_Forbes.pdf
- Colmenares, O.A. y Saavedra, J.L. (2007). Aproximación teórica de la lealtad de marca: enfoques y valoraciones. *Cuadernos de Gestión*, 7(2), 70. Venezuela: Universidad del Zulia.
- Colombia Aprende. (2014). Preguntas y respuestas frecuentes Ser Pilo Paga. Recuperado de: <http://aprende.colombiaaprende.edu.co/ckfinder/userfiles/files/PREGUNTAS%20Y%20RESPUESTAS%20FRECUENTES%20SER%20PILO%20PAGA.pdf>
- Costa, J. (2004). *La imagen de marca. Un fenómeno social*. Barcelona, España: Paidós Ibérica.
- _____. (2012). *Razón y palabra*. Recuperado de: http://www.razonypalabra.org.mx/varia/77%203a%20parte/46_Mayol_V77.pdf
- Dahl, S. (2014). *The American Marketing Association (AMA)*. Recuperado de: <https://www.ama.org/career/Pages/Positioning-Your-Personal-Brand.aspx>
- Day, E. y Crask, M.R. (2000). Value Assessment: The Antecedent of Customer Satisfaction. *Journal of Consumer Satisfaction, Dissatisfaction and Complaining Behavior*, 13, 52-60.
- El Mundo. (2016, febrero 03). Turismo extranjero en Medellín crece más que en el mundo. *El Mundo*. Recuperado de: http://www.elmundo.com/portal/noticias/economia/turismo_extranjero_en_medellin_crece_mas_que_en_el_mundo.php#.WKiMsvmGPiv
- _____. (2016, noviembre 15). *Periódico el Mundo*. Recuperado de: http://www.elmundo.com/movil/noticia_detalle.php?idx=212523&

- El Tiempo. (2014, agosto 22). Medellín preferida por estudiantes extranjeros. *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/colombia/medellin/medellin-preferida-por-estudiantes-extranjeros-/14423991>
- _____. (2015, enero 04). Más de 2 millones de extranjeros entraron al país en 2014. *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/colombia-se-afianza-como-polo-para-los-extranjeros/15052917>
- Farquhar, P. (1989). Managing brand equity. *Marketing Research*, 1(3), 24-33. Estados Unidos: American Marketing Association (AMA) Publications.
- Gobierno de Colombia. (2014). Urna de cristal. Recuperado de: <http://www.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/becas-educacion-superior>
- Jiménez Morales, M. (2015). Selling me softly, la persuasión sutil: influencia del product placement en las audiencias infantiles de las teleseries. *Revista Comunicar*. Recuperado de: <http://www.revistacomunicar.com/verpdf.php?numero=25&articulo=25-2005-084>
- Keegan, W.J. y Green, M.C. (2009). *Marketing internacional*. (5ª ed.). México: Pearson.
- Kotler, P. (1995). *Dirección de marketing, análisis, planificación, gestión y control*. (7ª ed.). Prentice Hall.
- _____. y Keller, K.L. (2006). *Dirección de marketing*. México: Pearson Educación.
- Londoño, J.A. (2001). Tenga cuidado con las "marcas propias". *Revista dinero*.
- López, J.G. (2013, febrero 28). Imaginarios de ciudad. (L. Orozco, Entrevistador).
- Manzano, R.; Serra, T. y Gavilán, D. (2014). Marketing sensorial comunicar a través de los sentidos. Recuperado de: <http://www.harvard-deusto.com/articulo/Marketing-sensorial-comunicar-a-traves-de-los-sentidos>
- Medellin Convention & Visitors Bureau. (s.f.). Medellin Convention & Visitors Bureau. Recuperado de: <http://medellinconventionbureau.com/>
- Ministerio de Educación. (2011). Educación superior 2014. Síntesis estadística departamento de Antioquia. Recuperado de: http://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles-212352_antioquia.pdf
- _____. (2016). Aumenta a 44 número de universidades con acreditación de alta calidad en Colombia. Recuperado de: <http://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-357960.html>
- Petrella, C. (2007). *Gestión de la relación con docentes, estudiantes y egresados en las universidades. El desarrollo de un CRM*. Uruguay. Recuperado de: <http://www.fing.edu.uy/catedras/disi/DISI/pdf/GESTION%20DEL%20CONOCIMIENTO%20EN%20UNIVERSIDADES%20CRM.pdf>
- Pontificia Universidad Bolivariana. (2010). Proyecto Medellín Imaginada, imaginarios urbanos. Recuperado de: <http://cmap.upb.edu.co/rid=1JTTJHGL512FV26JP2/imaginarios%20urbanos%20prueba.swf>
- Proantioquia. (2016). *Promotora cultural de Medellín*. Recuperado de: <http://www.proantioquia.org.co/desarrollo-educativo/iniciativas-especiales/promotora-cultural-de-medellin/>

- Reyes, H. (2014, septiembre 05). 37 Universidades Acreditadas de Alta Calidad en Colombia en 2014. *Revista educación virtual*. Recuperado de: <http://revistaeducacionvirtual.com/archives/762>
- Rocca, A.V. (2007). El vértigo de la sobremodernidad; no lugares, espacios públicos y figuras del anonimato. *DUSP Revista de Diseño Urbano y Paisaje*, 14(10).
- Rojas, C. (2013, abril 15). Imaginarios urbanos. (L. Orozco, entrevistador).
- Rubio, Á. (28 de 03 de 2014). 8 valores que el consumidor exige hoy a las marcas. *ÁLEXRBN*. Recuperado de: <http://www.alexrbn.com/2014/03/8-valores-que-el-consumidor-exige-hoy-a-las-marcas/>
- Silva, A. (2005). *Polvos de ciudad*. Bogotá, Colombia: Sociedad Cultural La Balsa S.A.
- _____. (2006). *Imaginarios urbanos*. Bogotá, Colombia: Arango Editores.
- SNIES. (2014, agosto 29). Estadísticas de educación superior. Subdirección de Desarrollo Sectorial. Recuperado de: http://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles-212350_Estadisticas_de_Educacion_Superior_.pdf
- _____. (2014, noviembre 15). Estadísticas de educación superior. Subdirección de Desarrollo Sectorial. Recuperado de: http://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles-212350_Estadisticas_de_Educacion_Superior_.pdf
- Winfield-Pfefferkorn, J. (2005). *El branding de las ciudades*. Recuperado de: www.brandchannel.com/images/papers/245_Branding_of_Cities.pdf
- Wunenburger, J.J. (2008). *Antropología de imaginario*. Buenos Aires, Argentina: Del Sol.
- Zeithaml, V. (1988). Consumer perceptions of price, quality, and value: a means-end model and synthesis of evidence. *Journal of Marketing*, 52, 22.

 Universidad Pontificia Bolivariana	SU OPINIÓN	
Para la Editorial UPB es muy importante ofrecerle un excelente producto. La información que nos suministre acerca de la calidad de nuestras publicaciones será muy valiosa en el proceso de mejoramiento que realizamos. Para darnos su opinión, comuníquese a través de la línea (57)(4) 354 4565 o vía e-mail a editorial@upb.edu.co Por favor adjunte datos como el título y la fecha de publicación, su nombre, e-mail y número telefónico.		

Esta obra se publicó
en archivo digital en el mes
de febrero de 2018.

AUTORES

Luis Hernando Gómez Ospina
 Alberto Almejo Ornelas
 María de los Ángeles Zárate López
 María del Pilar Hurtado Uriarte
 Natalia Andrea Salinas Arango,
 Nancy Cristina Valencia Colorado
 Catalina Villarraga Pico
 Juan Carlos Castellanos
 Brigitte Parra
 Stephan Treuke
 Ricardo Gómez Maturano
 Daniella Burle de Loiola
 Oscar David Palencia González
 Ronal Orlando Serrano Romero
 Jesús Álvarez Guerrero
 Beatriz Elena Marín Ochoa
 Alexander Gil Triana
 Virginia Moreno Echeverry
 Ferney Amaya Fernández

La espacialidad de lo social es una categoría de análisis real y recurrente en las investigaciones sobre la ciudad, la región y la metrópoli que no es discutida ni relacionada directamente debido, a la suplantación de su sentido provocada por la categoría espacio social. El libro nuevamente acerca la discusión dentro de nuestro continente americano, que se había iniciado en la década de 1990 por el argentino José Luis Coraggio quien estableció esta consideración categorial retomada del filósofo alemán Nicolai Hartmann. En el texto se retoman investigaciones que dan cuenta de realidades latinoamericanas de las ciudades y sus fenómenos adyacentes marcadas por la realidad de lo social.

Con el enfoque categorial del texto se pretende llamar la atención y provocar el análisis fuera de las connotaciones ideológicas de la categoría espacio social. Si bien se reconoce un contexto determinado por las relaciones económicas y formas de producción, también se recuerda la procedencia y la forma institucional de la ciudad explicada por las relaciones sociales (acciones, interacciones, conflictos y sentidos).

ISBN:978-958-764-517-0

