

CIUDADES

VOLUMEN 4

Samuel Jaramillo,
editor

Bogotá

en el cambio de siglo:
promesas y realidades



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos

Editor general

Fernando Carrión

Coordinador editorial

Manuel Dammert G.

Comité editorial

Fernando Carrión

Michael Cohen

Pedro Pérez

Alfredo Rodríguez

Manuel Dammert G.

Diseño y diagramación

Antonio Mena

Edición de estilo

Gabriela Chauvin O.

Impresión

Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-10-0

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Tel.: (593-2) 2462 739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Quito, Ecuador

Primera edición: marzo de 2010

Contenido

Presentación	7
Introducción: Bogotá, cambio de rumbo y nuevos alcaldes	9
<i>Samuel Jaramillo</i>	
¿Qué fue y qué será la Cultura Ciudadana?	33
<i>Paul Bromberg / Tatiana Gomescásseres</i>	
Vivir en Bogotá: estrategias y prácticas de movilidad residencial urbana	53
<i>Françoise Dureau</i>	
Bogotá: del transporte como política a la movilidad. Transformaciones culturales y espaciales	87
<i>Ricardo Montezuma</i>	
La planeación y la gestión urbanas a prueba de la movilidad espacial. Bogotá en los años 1990 y 2000	117
<i>Thierry Lulle</i>	
Descentralización territorial en Bogotá. El espíritu centralista de las autoridades descentralizadas	167
<i>Alberto Maldonado Copello</i>	

Las diferentes expresiones del proceso de segregación en Bogotá	195
<i>Françoise Dureau / Andrea Salas Vanegas</i>	
Profundización de las relaciones de metropolización de Bogotá con la Sabana	221
<i>Óscar A. Alfonso R.</i>	
Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado	249
<i>Nicolás Cuervo / Samuel Jaramillo</i>	
Mercado informal de vivienda en alquiler y estrategias residenciales de los sectores populares en Bogotá	293
<i>Adriana Parías Durán</i>	
Los avances del proceso de implementación de los instrumentos de la Ley 388 de 1997 en Bogotá	337
<i>Juan Felipe Pinilla Pineda</i>	

La planeación y la gestión urbana a prueba de la movilidad espacial. Bogotá en los años 1990 y 2000

Thierry Lulle*

Durante las últimas décadas, el crecimiento poblacional y espacial de muchas de las grandes ciudades del mundo ha llevado a que el tema de la movilidad espacial figure cada vez más en el debate público en general, y en la planeación y gestión del desarrollo urbano y la investigación urbana en especial. La introducción de este tema en estos distintos campos no es nueva¹ pero sí ha tomado más fuerza en estas últimas décadas. Es conveniente diferenciar los tipos de movilidad a los que se hace referencia. Durante los años 1950 y 1960, dominaba el tema de las migraciones internas y sus efectos en el crecimiento urbano; hoy esta forma de movilidad sigue siendo objeto de preocupación y reflexión, pero han surgido nuevos aspectos que han adquirido pertinencia: es el caso de las migraciones internacionales o, en los países con conflictos internos fuertes, el del desplazamiento forzado. Hoy en día el tema de la movilidad residencial intraurbana se aborda sobre todo para hablar de fenómenos de segregación, de concentración espacial, voluntaria o no, de población con características similares (socioeconómicas, étnicas, entre otras). Más recientemente el tema de la movilidad cotidiana se ha vuelto presente, hasta el punto que el uso de la palabra genérica “movilidad” da a entender implícitamente que solo se trata de movilidad cotidiana, de transporte urbano.

* Arquitecto y Urbanista. Docente investigador en el Centro de Investigaciones sobre Dinámica Social (CIDS) de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Externado de Colombia. Director del grupo de investigación “Procesos sociales, territorios y medioambiente”. Correo electrónico: thlulle@hotmail.com

Este texto se apoya en resultados de dos investigaciones, principalmente la segunda, que ha sido realizada entre 2001 y 2003, en el marco de un convenio entre la Universidad Externado y el Institut de Recherche pour le Développement (IRD), Francia, y con la estrecha colaboración de Adriana Parias, economista y urbanista.

1 Las teorías del urbanismo abordan el tema del transporte urbano y los flujos cotidianos desde finales del siglo XIX, como por ejemplo, las de I. Cerda o A. Soria y Mata o, más recientemente, la de M. Webber.

En medio de esta tendencia general, ciertos trabajos de investigación urbana reflejan avances importantes en la comprensión de las dinámicas urbanas contemporáneas, en primer lugar, como resultado de interacciones entre distintos actores urbanos (el sector público, el sector privado, los habitantes mismos, organizados o no) todos vinculados a un mismo sistema. El sector público interviene directamente en el desarrollo urbano desde la planeación y gestión e indirectamente a través de la movilidad espacial, esta vez teniendo en cuenta simultáneamente toda su diversidad. En efecto, la movilidad espacial permite discernir y analizar el juego entre los niveles de la estructura de la ciudad con su oferta variable de viviendas y servicios y de las necesidades, demandas y deseos de la población.² En un trabajo anterior (Dureau y otros, 1998), hemos mostrado cómo los conocimientos sobre la movilidad espacial permiten caracterizar las interacciones entre los distintos actores y así entender las causas de las transformaciones espaciales. En este mismo sentido, J. P. Lévy (2006) dice que

La movilidad es uno de esos “objetos bien identificados” para estudiar la o las ciudades, porque revela múltiples factores que comprometen a la vez a las formas espaciales y a las lógicas sociales y económicas; y porque influencia igualmente a la intervención política. La movilidad probablemente constituye uno de los procesos más importantes para comprender las evoluciones urbanas contemporáneas.

La presencia de la movilidad espacial en la planeación y gestión urbanas es variable en las distintas metrópolis, incluso se planteó que la movilidad podía estar en el “ángulo muerto” de las políticas (Lulle y Le Bris, 2002), pero en todos los casos es una perspectiva analítica muy enriquecedora. La movilidad es objeto central de una política cuando se trata de políticas migratorias, desalojo y reubicación, transporte público; pero su manejo puede constituir también una estrategia para mejorar la calidad de vida, la productividad, las relaciones socio-espaciales entre individuos o comunidades, la repartición de los usos y funciones en la ciudad. Es decir que permea tanto directa como indirectamente muchos campos de la acción pública en materia de desarrollo urbano.

2 Varios trabajos lo han demostrado. Para el caso de Colombia y más precisamente Bogotá, ver Dupont y Dureau (1997); Dureau y otros (1998); Dureau y otros (2002); Dureau y otros (2006); Lulle (2001); Lulle y Le Bris (2002).

Nuestro propósito en este texto es analizar la planeación y la gestión urbana en Bogotá desde el punto de vista de la movilidad. Recientemente estos dos campos de acción han sido objeto de cambios muy considerables en la ciudad que han sido muy valorados a nivel nacional e internacional. En efecto, si durante la fase de crecimiento acelerado los poderes públicos se mostraron poco eficaces en dar respuestas satisfactorias a las necesidades de los habitantes, cuyo número había aumentado fuertemente, desde finales de la década de los años ochenta se observan varios procesos simultáneos progresivos: la descentralización, la democratización, así como una cierta racionalización de la planeación y de la gestión. Hubo avances notables e innovaciones en varios aspectos: cultura ciudadana, seguridad, transporte público (con el sistema Transmilenio), recuperación de los espacios públicos, finanzas públicas, gestión de suelos (con mecanismos como la recuperación de plusvalías), entre otras, lo cual pudo ser ampliamente promocionado, a veces no sin intereses ligados a estrategias de *marketing* urbano e incluso de índole política. Se ha señalado con frecuencia que el éxito de estos cambios estuvo apoyado en la complementariedad de las políticas de los sucesivos alcaldes, lo cual permitió lograr un cierto equilibrio entre las intervenciones en lo físico-espacial y en lo cultural y en lo social; también se indica que este resultado estuvo ligado a la utilización de nuevas herramientas de gestión. Ahora bien, algunos problemas parecen no haber sido resueltos como la insuficiencia de viviendas para las clases populares, la inseguridad y la congestión del tránsito, entre otros, en los que no se ha avanzado como se hubiera querido.

Frente a esta situación, encontramos algunos balances valorizantes, otros son críticos, pero existen pocos estudios que analicen estos procesos con distancia y que aborden su evolución, causas y efectos. Una aproximación recurrente se ocupa de describir y analizar la planeación y la gestión urbana a partir de sus principios propios, o relacionando estas prácticas con procesos más amplios en la sociedad (en Colombia, en los últimos veinte años se observa la articulación de la planeación urbana con la apertura económica, la nueva *Constitución política*, etcétera). Se analizan los procesos de implementación y se confrontan mediciones de las intervenciones y de sus impactos (en términos económicos, políticos, sociales, culturales, entre otros). De acuerdo con nuestras consideraciones iniciales

por un lado y con la hipótesis de que, pese a los innegables avances observados en estas dos últimas décadas, sigue existiendo una cierta distancia entre la demanda de los habitantes y las políticas urbanas (la cual es inevitable pero tendría que ser la más reducida posible), optamos por otro enfoque, el de una lectura de estos mismos procesos a la luz de las formas de movilidad espacial.

En efecto, al mismo tiempo que se han dado estos cambios, se han agudizado los problemas alrededor de las distintas formas de movilidad espacial y, como lo decíamos al principio con respecto a la mayoría de las grandes ciudades, estos asuntos son objeto de preocupación, interés y debate. Entre estos puntos de interés especial destacamos las (e)migraciones (inter)nacionales, el desplazamiento forzado, la movilidad intraurbana en un contexto de ciudad tradicionalmente segregada y la movilidad cotidiana cuya situación se ha vuelto muy crítica. En el caso de esta última vale la pena recordar que ella fue omnipresente en la última campaña para las elecciones municipales de 2007, y el candidato victorioso parece deber buena parte de su éxito al hecho de haber centrado su programa en torno a la propuesta de construir el metro.

Pretendemos aquí contribuir a una comprensión más objetiva de los nuevos procesos de planeación y gestión urbana desarrollados en Bogotá desde finales de la década de los años ochenta, a partir de la identificación y análisis del lugar y papel de la movilidad espacial en los discursos de los actores urbanos: discursos acerca de la misma movilidad, de las políticas urbanas, y del cruce entre los dos, entre movilidad y políticas. Se trata de entender cómo los actores se apropian de estos nuevos procesos a la luz de sus representaciones de la movilidad espacial. Veremos que, si bien estos actores tienen ciertos conocimientos tanto de las dinámicas de movilidad como de las nuevas propuestas urbanísticas de la acción pública, los cuales provienen a la vez de saberes teóricos y empíricos, y de experiencias del poder, ellos tienen dificultad en asociar y cruzar estos distintos conocimientos. Esta dificultad puede explicar la permanencia de una cierta distancia entre la demanda de los habitantes y las políticas que les son dirigidas.

120 A través de los discursos de los actores acerca de estos temas, se evidencian representaciones, percepciones, imaginarios, compartidos colectivamente o no. Hay que recordar que, si bien los teóricos del urbanismo

siempre han pretendido hacer del urbanismo una ciencia, se ha demostrado cómo este está inevitablemente atravesado por ideologías. Además, “en una ciudad en movimiento donde uno descubre cada día más la complejidad de los procesos, el recurso a las representaciones para describir los nuevos códigos espaciales o para conducir una política pública se convierte en regla” (Lévy, 2006). Varios estudiosos de las dinámicas urbanas en Bogotá se han centrado en las representaciones de distintos tipos de actores y desde enfoques muy variados (por ejemplo Jaramillo, en: Saldarriaga y otros, 1998; Jaramillo, 2003; Silva, 2003; Lulle, 2006), destacando mejor las formas de aprobación o rechazo, adhesión o resistencia, frente a los procesos de cambio. Pero no se han estudiado las representaciones de la planeación y gestión a la luz de la movilidad espacial en el caso de Bogotá.

Por otra parte, el estudio de las representaciones de la movilidad en otros contextos ha evidenciado que un imaginario colectivo a favor de la estabilidad, o no movilidad, y en contra del nomadismo, dominante durante mucho tiempo (más todavía en el período del fordismo), se estaría matizando, volviéndose menos dualista y más abierto hacia la movilidad, mientras las poblaciones se mueven cada vez más por motivos muy variados, desde la libre decisión hasta la obligación (Brun, 1993; Depardon y Virilio, 2008).

El desarrollo de nuestro enfoque no es fácil pues el material de estudio proviene de entrevistas cuya lectura puede ser de doble nivel: nos transmiten informaciones, a veces inesperadamente de cierta calidad, que permiten plantear o comprobar hipótesis, pero también, y sobre todo, nos permiten acceder a las concepciones y representaciones urbanas de los entrevistados mismos. Estos dos niveles pueden confundirse fácilmente y esto puede perjudicar el logro de nuestro objetivo inicial.

Debe considerarse también que la planeación y la gestión urbanas podrían ser mejoradas gracias a la incorporación en ellas (en especial en los diagnósticos) de conocimientos sobre las formas de movilidad espacial. Por ejemplo, en la evaluación del déficit de vivienda, que se basa generalmente de manera exclusiva en proyecciones demográficas muy simples, con este enfoque se puede articular el importante segmento del parque de viviendas que se desocupa y que se ofrece, como resultado de la misma movilidad residencial de los habitantes. Otro aspecto que debe te-

nerse en cuenta es que los estudios de la movilidad espacial son útiles para conocer las prácticas y estrategias residenciales de los habitantes y por lo tanto son valiosos para responder mejor a sus necesidades: podríamos decir que son complementarios a la expresión de estas necesidades por los habitantes mismos en procesos de planeación participativa. La incorporación de estos conocimientos es a priori factible si se tiene en cuenta no solo el hecho de que, como lo dijimos anteriormente, existe una presencia del tema de la movilidad en el debate público o en campos de intervención ya más específicos, sino que también hay una cierta circulación de información y de ideas entre las esferas del conocimiento y las de la acción pública (a través de la rotación de los actores mismos cuyas formación y/o experiencias se refieren cada vez más a estos temas).

Sin embargo, no tratamos de analizar nuestros hallazgos desde esta perspectiva (lo cual nos hubiera llevado a diferenciar grados en esta incorporación y evaluarla como suficiente o no, es decir desde un “deber ser”, con criterios difíciles de definir), sino más bien intentamos resaltar quién habla, a qué movilidad se refiere, cómo lo hace, por qué, para pensar e intervenir qué componentes de la ciudad, y nos proponemos caracterizar las similitudes y los desfases entre los actores involucrados, las tensiones entre sus convicciones y sus reflexiones, sus conocimientos y sus propuestas, y de esta forma presentar un retrato de las formas de apropiación de la planeación y gestión urbanas por parte de sus actores a principios de los años 2000. Bogotá se ha vuelto un laboratorio para entender muchas dinámicas. Lo consideramos aquí también no solo con el fin de entenderla en sí misma sino también de encontrar elementos de comprensión y herramientas aplicables a las demás metrópolis.

Nos apoyamos en los resultados de dos investigaciones³ que realizamos en el transcurso de este período y en las cuales tratamos de identificar y analizar el discurso de los actores urbanos y sus relaciones con el tema de la movilidad espacial. Ambas utilizaron entrevistas con representantes de los distintos sectores del desarrollo urbano: el público, el priva-

3 Subprograma *Planification et gestion du développement urbain de Bogotá et de son aire métropolitaine*, en el marco del programa *Formas de movilidad de la población de Bogotá y su impacto sobre la dinámica del área metropolitana*. Bogotá y París: Universidad Externado de Colombia, ORSTOM, CEDE-UniAndes, PIR-Villes CNRS, 1995-1997, y el Programa *Movilidades, temporalidades y gestión urbana. El caso de Bogotá (Colombia)*, CIDS, Universidad Externado de Colombia en convenio con el IRD (ex Orstom), Instituto de Investigación para el Desarrollo (Francia), 1999-2003.

do y el comunitario (ver el anexo). En la primera, realizada en 1995 y 1996, preguntamos a una veintena de entrevistados acerca de dos tipos de movilidad, la migratoria y la cotidiana; en la segunda, realizada entre finales de 2000 y principios de 2002, se hicieron más de cincuenta entrevistas de forma mucho más sistemática, abordando todas las formas de movilidad espacial así como el tema de las políticas urbanas del momento y sus cruces con la movilidad. Presentamos en este texto principalmente resultados de la segunda investigación, contrastándolos a veces con resultados de la primera. En el caso de la segunda investigación, hay que recordar cuán especial era esa coyuntura: una crisis económica muy fuerte, una situación de gran inseguridad, circunstancias que presumiblemente generaron un aumento de la emigración en todos los sectores socioeconómicos. Pero también era un momento particular en cuanto al desarrollo urbano, pues se había entregado recientemente el primer Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y se acaban de crear las empresas parapúblicas de transporte –Transmilenio– y de vivienda social –Metrovivienda–. Se empezaban a ver los frutos de la gestión desarrollada por una nueva generación de alcaldes.

Se debe ser conciente entonces de que los resultados a los cuales nos vamos a referir no son recientes y que es muy probable que hoy encontrásemos algo distinto, sobre todo porque, como hemos dicho, la controversia pública alrededor de la movilidad no ha dejado de crecer. Pero estimamos que aún hoy vivimos la misma etapa de políticas innovadoras y ello hace pertinente estas percepciones. En este momento se empieza a elaborar una nueva versión del POT, se ha inaugurado una renovada gestión del transporte público (pues a pesar de que recientemente se implementó una reforma administrativa global en el Distrito, lo concerniente a la movilidad sigue teniendo grandes dificultades), se enfrentan los efectos de una política del gobierno nacional que parece orientada a desmantelar los avances en materia de ordenamiento territorial, gestión de suelo y medioambiente, y se comienza a abocar una fase nueva de crecimiento de la ciudad.

En primer lugar, recordamos a grandes rasgos la importancia y diversidad del fenómeno mismo de las movilidades espaciales y su presencia en el debate público, el imaginario colectivo y la producción de conocimientos científicos; en segundo lugar, mostramos cómo la movilidad

espacial está incorporada en el discurso de cada uno de los actores del desarrollo urbano y señalamos sus similitudes y sus contrastes entre los distintos actores. Finalmente analizamos esta situación en otro plano, tratando de ver hasta qué punto la referencia al tema de la movilidad es instrumental o, al contrario, contribuye a una cierta objetivación, lo cual nos llevará a una lectura que tiene un carácter epistemológico.

**La segunda mitad del siglo XX:
una metropolización determinada por una movilidad
espacial variada e intensa y unas políticas urbanas en cambio**

Estos cincuenta años han sido marcados por fuertes cambios pero se pueden diferenciar dos períodos principales, antes y después de la década de los años ochenta del siglo XX.

*De la década de los años cincuenta a los años ochenta:
migraciones fuertes versus políticas urbanas débiles*

En Colombia, el proceso de urbanización es importante durante el siglo pasado, especialmente desde la década de los cincuenta. En efecto, mientras que en 1951 menos del 40% de la población era urbana, en 1993 esa tasa se elevó al 69%. En este proceso el papel de la migración interna desde el campo fue decisivo, la cual estuvo ligada, de una parte al desarrollo económico de las ciudades (la industrialización y comercialización) y de otra lado, tuvo que ver con un cierto abandono del campo por los sucesivos gobiernos (varios anunciaron una reforma agraria pero sin concretarla), mientras que en determinadas zonas y momentos, este era atravesado por oleadas de violencia política muy fuerte.

Bogotá ha sido afectada directamente por estos flujos: en 1973 su población fue nueve veces mayor que en 1938 y la mitad de ella fue constituida por personas nacidas fuera de ella. Sin embargo, no concentraba la totalidad de la migración: su población y la de su área metropolitana representaba en 1993 el 17% de la población del país (37,5 millones) y el 24% de la de todas las ciudades. De hecho, estos flujos se han dirigido

también hacia otras ciudades, grandes y medianas, incluso cerca de explotaciones petroleras o de las fronteras (ver los trabajos de Rubiano y González, 1998; Jaramillo, 1998; Dureau y Florez, 2000).

Inicialmente los poderes públicos favorecieron estas migraciones de manera deliberada (políticas en favor de la industrialización) o por omisión (el abandono de las zonas rurales). Pero posteriormente no hay verdadera política de inmigración ni encaminadas a aumentar o a impedir o al menos tratar de controlar los flujos, ya sea nacional o regionalmente, salvo en los años setenta, donde se realizaron diagnósticos sobre la situación de la migración (en particular el de la OIT), especialmente con miras a establecer una política económica (cf. L. Currie) que uniese la creación de empleos para los migrantes con la construcción de viviendas.

¿Cuáles son los efectos de estos flujos sobre el crecimiento espacial de Bogotá? Debemos distinguir tres grandes períodos: la década de los cincuenta y sesenta, la de los años setenta y ochenta, la década de los años noventa y la actual. Estos flujos, junto con los efectos del crecimiento natural, explican que durante el primer período la capital no ha dejado de crecer, más aún cuando no se presentaba todavía límites naturales (solo los cerros de la cordillera oriental): en 1973, el área urbanizada del distrito fue doce veces mayor que en 1938.

Durante este primer período, las políticas urbanas no se caracterizaron por una atención particular a la problemática de arribo e inserción de los inmigrantes. Se elaboran planes, cada uno de ellos con un enfoque propio, pasando desde el espacial al socioeconómico, del global al específico, pero en la práctica su aplicación es escasa o nula. Sin embargo, debemos señalar algunos que han tenido alguna repercusión real que tienen que ver con la definición a largo plazo de la malla vial de la ciudad, que han sido respetados a grandes rasgos a lo largo del tiempo y que se relacionan directamente con la movilidad cotidiana. Es así como esta misma malla orienta, sin dirigirla directamente, la ubicación de muchas de las principales operaciones urbanas, la distribución de actividades y la estructura socio-espacial (tradicionalmente marcada por una fuerte segregación).

A pesar de que el Estado tenía en esos años una política de producción de vivienda social, ella fue insuficiente para satisfacer la alta demanda provocada en parte por la afluencia de inmigrantes, mientras que las empresas participan poco en la construcción de viviendas sociales para su

personal. De esta forma empezaron a tomar cuerpo los fenómenos de la urbanización ilegal en los suburbios y de la proliferación de viviendas hacinadas denominadas “inquilinos”, principalmente en el centro de la ciudad.

Desde los años setenta se puso en marcha el proceso de metropolización Bogotá. La tasa de crecimiento de la población disminuyó como efecto de la transición demográfica y de la disminución de la intensidad de los flujos migratorios y se diversificaron significativamente los ejes de la migración mientras que las trayectorias residenciales son cada vez más complejas. Se trató de una etapa de crecimiento más lento, pero todavía sostenido, que se caracterizó por la extensión espacial de la aglomeración urbana hasta las comunas vecinas del distrito de ese entonces. Fue también el inicio de la densificación de pericentro.

Si uno de los objetivos de la planificación de este período fue la densificación (se hablaba de “ciudades dentro de la ciudad” es decir, de nuevas centralidades), esta se manifestó de diferentes maneras, no siempre deseadas ni deseables: por un lado, mediante el establecimiento de un sistema de crédito para el acceso a la vivienda que beneficiaba principalmente a las clases medias y acomodadas, lo que indujo un cambio de fisonomía de algunos sectores de la ciudad; por el otro, mientras que el Estado se retiraba progresivamente de la producción de vivienda de interés social (otras organizaciones, cajas de compensación, las ONG, entre otras, lo substituyeron), siguieron proliferando nuevos barrios ilegales y los anteriores se consolidaron. Se trató por lo tanto de una densificación con un control muy relativo.

Durante los años ochenta continuó el crecimiento de la población dentro del perímetro urbano, pero hay que destacar que su ritmo se aceleró notablemente en los municipios vecinos. Y si en general el peso de la migración campo-ciudad en este crecimiento seguía disminuyendo (excepto en el caso de los municipios vecinos), el de la movilidad inter e intraurbana se volvió determinante. La metropolización adoptó un perfil nuevo: la urbanización de la periferia continuó pero también hubo densificación dentro del perímetro urbano. Esta dinámica se vio reforzada a finales de los años setenta con la adopción de normas muy permisivas y favorecedoras de los intereses del sector inmobiliario. Es así como la oferta de vivienda para las clases medias y altas se canalizó hacia el pericen-

tro norte, cerca de sus lugares de trabajo. De esta manera emergió una tensión, pues mientras las distancias se alargaban, la infraestructura vial y de transporte no cambiaba. Las novedades en la movilidad intraurbana se manifestaban también de otras formas: crecían los movimientos hacia los municipios vecinos o la periferia, y esta vez tanto de parte de las clases populares, medias o altas (ver capítulo de F. Dureau en este mismo volumen), lo que contribuyó a una redefinición de la segregación socio-espacial (ver capítulo de A. Salas y F. Dureau en esta misma obra). La movilidad cotidiana se intensificó, pero no sin encontrar obstáculos serios dado que el servicio de transporte estaba completamente controlado por el sector privado y era cada vez más insuficiente.

Desde los años noventa: cambios tanto en la movilidad como en las políticas urbanas

El censo de 2005 mostró que las tendencias demográficas señaladas para el períodos anteriores se afirmaron: de acuerdo con sus resultados, la población urbana del país alcanzó el 76%, Bogotá con cerca de 6.778.000 habitantes alojó el 16% de la población total del país y el 21,5% de la población urbana, y Bogotá con su área metropolitana (7.879.000 habitantes) representó el 19% y el 25% respectivamente. En los últimos años surgen como fenómenos que deben ser tenidos en cuenta varios tipos de migraciones: de un lado, las internacionales y del otro, el desplazamiento forzado. A diferencia de otros países latinoamericanos, durante el siglo XX en Colombia no se favoreció la inmigración internacional y ella ha sido muy moderada. En cambio, durante el mismo siglo, sobre todo la segunda mitad, se pudo observar una emigración muy considerable. Los destinos más importantes han sido Venezuela, Estados Unidos y más recientemente Europa, e involucran emigrantes tanto de sectores bajos como medios o altos. Esta tendencia se acentuó hace unos años cuando coincidieron una crisis económica muy profunda y un agravamiento del conflicto interno. En cuanto al desplazamiento forzado, si bien está presente desde hace varias décadas, en la última década se ha recrudecido con llegadas masivas de campesinos en las grandes ciudades (en quince años un millón y medio a dos millones de personas han huido a las ciu-

dades, en especial Bogotá); también los desastres naturales han sido causa de desplazamientos. En ambos casos, podemos decir que la intervención del Estado al respecto ha sido marginal pese a la existencia de varios programas de los gobiernos a escala nacional o municipal.

Pero la movilidad se ha diversificado gradualmente: hoy es más interurbana y más intraurbana, y esta última se manifiesta sobre todo en ciudades que en esta etapa se han metropolizado. Estos movimientos pueden ser menos definitivos, más circulares, complejos, y se observan retornos. Sin embargo vemos que persiste, a pesar de una mayor flexibilidad en las distancias, un modelo profundamente arraigado de movilidad regional: el grueso de los migrantes llegados a Bogotá provienen de su propia cuenca migratoria aunque en esta etapa la capital atrae cada vez más migrantes a nivel nacional (Ruiz, 2008). Finalmente, es importante tener en cuenta otra forma de movilidad, la cotidiana, pues con la expansión urbana las distancias se alargado y los sistemas de transporte y la malla vial no han respondido proporcionalmente, de tal forma que el desplazamiento diario se ha convertido en un problema social que da lugar a nuevas prácticas y estrategias espaciales, tanto cotidianas como residenciales.

A pesar de que la movilidad residencial en sus diversas modalidades ha sido un determinante decisivo de la urbanización en Bogotá, ella casi no ha sido tomada en cuenta por los responsables de la planificación y de la gestión urbana. Paradójicamente, aunque como se ha dicho el tema de la movilidad cotidiana se abordó en ciertos planes viales de las décadas de los años sesenta y setenta, desaparece de las consideraciones de la planificación precisamente cuando la situación en este aspecto se vuelve crítica con el alargamiento de las distancias, el deterioro de la malla vial y las serias limitaciones del sistema de transporte. Se habla cíclica y polémicamente de la creación de un metro, sin que se tome una decisión clara al respecto.

Durante la década de los años noventa, se agudizan las contradicciones asociadas a la modalidad de gestión urbana a la que nos hemos referido y sus impactos se manifiestan en todo el territorio de la metrópoli y no solamente en sus áreas informales. La situación se vuelve crítica en varios frentes: se agudiza la degradación del centro y de algunas zonas del pericentro; la densidad adquiere niveles extremos en algunos barrios pericentrales a costa de la pérdida de un valioso patrimonio arquitectónico

y urbanístico y del sobrecargo de las redes de servicios públicos hasta el punto de exigir su reemplazo; surgen problemas derivados de la consolidación desordenada de barrios periféricos, de la expansión más allá del perímetro urbano en zonas de riesgo de desastres naturales; hay un deterioro general de la vialidad y de la infraestructura, en particular la de los servicios públicos, se satura el sistema transporte, cunde la inseguridad, se invaden los espacios públicos. La situación se agrava al mismo tiempo por el agotamiento de los recursos fiscales de la ciudad y el aumento de dificultades en la gestión urbana (una cierta burocratización, la insuficiencia y deficiencia de recursos humanos y técnicos, entre otros). Queda claro que el gobierno distrital ya no tiene los medios requeridos para manejar la situación ya que el sistema fiscal es ineficiente y desactualizado y su burocracia se ha vuelto demasiado pesada. Además, su organización se fundamenta en bases que obstaculizan la gestión y la coordinación interinstitucional que se requieren. La legalización indiscriminada de los desarrollos clandestinos no impide su veloz proliferación particularmente en lugares indeseables técnicamente y peligrosos. Se trata de una gestión del tipo de aceptar los “hechos cumplidos”.

Adicionalmente se deben tener en cuenta las dificultades de los municipios vecinos, muy marcados por su pasada vocación rural y muy poco preparados para afrontar su nueva situación metropolitana. Si bien la metropolización es ya para esta época una realidad e incluso, al menos en el papel, existe un marco jurídico nacional acerca de las áreas metropolitanas aplicable en las principales ciudades del país, los gobiernos distrital y municipales no la formalizan.

Frente a esta crisis que afecta a la ciudad desde finales de los años ochenta, la administración municipal toma conciencia paulatinamente de la necesidad de la planeación y de la gestión, en lo que está presente una cierta presión de los organismos multilaterales. Aparecen principios como democratización, descentralización, optimización de los recursos, transparencia, pretendidamente asociados a una lucha contra la corrupción y contra las formas tradicionales de poder, como el paternalismo, el clientelismo, el asistencialismo, etcétera; surge una preocupación creciente por el control de la ejecución de la inversión y la participación de la comunidad en los procedimientos de gestión. Pero estas nociones también están ligadas a los procesos económicos mundiales, los de la globalización y el neo-

liberalismo, que determinan la privatización de las empresas de servicios públicos, el retiro del Estado en diversos frentes y la adopción en la administración pública de prácticas propias de la gestión empresarial.

En este contexto aparecen nuevos enfoques conceptuales. Han surgido dos ideas principales: no solo se debe seguir planeando (o algunos dirían comenzar a hacerlo de verdad), sino que también se debe asumir la ejecución del plan. Para ello, se supone que en primer lugar se debe elaborar un diagnóstico que tome en cuenta las necesidades de la población no únicamente a través de métodos de identificación rigurosos, sistemáticos, sobre la base de una información recogida sistemáticamente y actualizada, sino también a través de la intervención de la propia comunidad en la expresión de sus propias necesidades; en segundo lugar en la aplicación del plan se deben generar propuestas alternativas que sean factibles, que se definan en términos de posibilidades reales y decididas en concertación, lo cual lleva a introducir el concepto de gestión. Esto implica la identificación de los recursos necesarios, el compromiso en las inversiones, la ejecución de los proyectos, su seguimiento y evaluación, y requiere un cambio no solo en las formas de la definir y priorizar los problemas sino también en las estructuras, métodos y estrategias de acción.

En lo concerniente a los procedimientos más específicos de la gestión, en estos últimos años tiene lugar un cambio radical en cuanto a la relación entre recursos y gastos: en esto tienen mucho que ver las ideas neoliberales (debe tenerse en cuenta que la situación previa estaba caracterizada por una burocracia inflada por las reglas del clientelismo) y esto condujo a reducir drásticamente el personal de la administración distrital. Por otra parte, se inició una gradual pero implacable privatización de los servicios públicos. Puede haber dudas sobre el verdadero beneficio para la población, pero lo cierto es que en este contexto, la administración dispuso de nuevos recursos. También se implementan otros procedimientos como el control fiscal ciudadano, la operación de veedurías, entre otras, tanto para lograr un mejor control del uso de la inversión pública como para favorecer la participación de la comunidad en la administración de sus propios asuntos, que poco a poco van rindiendo frutos.

Procederemos ahora a analizar los dos siguientes temas: de qué manera, en este contexto a priori favorable, las nuevas formas de intervención de la administración pública dan un espacio a la cuestión de la movili-

dad; y de qué forma esta movilidad tiene como consecuencia directa la metropolización.

En primer lugar, en este período tiene lugar una (re)definición de las instancias territoriales. En el nivel nacional se crea una comisión presidencial encargada específicamente de los asuntos de Bogotá, particularmente de los grandes proyectos de infraestructura. Su actividad es discreta, excepto cuando reaparece el debate sobre la construcción del metro. En el nivel departamental, se hicieron algunos intentos tímidos para coordinar las iniciativas tomadas en esta escala y en la de Bogotá. Los municipios vecinos que normalmente tienen su propio plan, empiezan a organizarse y a conformar asociaciones municipales. Estos intentos han sido en ocasiones motivados por la necesidad de organizar mejor el tráfico en el área metropolitana, en particular con la introducción de peajes. Parece ser que muy recientemente en ambos campos se han reactivado los acuerdos entre los gobiernos departamental y distrital. Por lo tanto se nota un propósito de racionalizar la movilidad cotidiana aunque, sorprendentemente, no se ha podido crear la instancia territorial metropolitana propiamente dicha.

En el nivel de la administración municipal hay solamente algunos pocos cambios específicos en este campo. Sin embargo, vale la pena mencionar un proyecto del alcalde Mockus que solo se aplicó al final del mandato del alcalde Garzón, su sucesor, y con un alcance menor: la creación de una secretaría distrital del “espacio-tiempo” (de hecho se llama de “movilidad”) en la que se fusionaron varias secretarías. En el nivel de localidad (Bogotá está dividida en veinte “localidades”) se ha hecho un cambio importante con la creación de las Juntas Administradoras Locales, JAL, una especie de concejo local, cuyos miembros son elegidos popularmente, y que, en concertación con los barrios y la administración distrital, elaboran un plan de desarrollo local con la identificación de las necesidades y la definición y priorización de los proyectos, mientras que la administración local (el alcalde local y su personal) es responsable de velar por su cumplimiento. La evaluación de la eficacia de la función de las JAL (Lulle, 2004) muestra que siguen siendo influidas por los juegos de poder tradicionales y que la mayor parte de las inversiones propuestas y ejecutadas consisten en intervenciones relativas a la infraestructura, principalmente vial, que son consideradas aún como lo más visible en un imaginario

colectivo marcado desde hace mucho tiempo por la necesidad de construir y equipar. Es cierto que estas operaciones contribuyen a la desmarginalización de algunos sectores y favorecen la movilidad cotidiana, pero los criterios para la evaluación de las necesidades prioritarias no son siempre claros y rara vez son articulados a la caracterización de la población y menos aún a su movilidad residencial y cotidiana. Además, se desarrollan muy poco las relaciones entre localidades vecinas, o entre localidades periféricas y municipios vecinos, a pesar de evidentes situaciones comparables o incluso conectadas.

Se han introducido dispositivos de actualización de datos que agilizan, sistematizan y actualizan la información sobre el estado de los edificios, sus usos y su estratificación socioeconómica, y sobre otros aspectos como la delincuencia, la accidentalidad, entre otros. Se ha comenzado a utilizar nuevas formas de conocimiento a veces de naturaleza muy distinta, incluso opuesta: desde el sondeo de opinión a la encuesta cualitativa de tipo antropológico pasando por varios tipos de censos. Esta información ha contribuido a mejorar la acción estatal en varios campos: permite tomar decisiones con una mejor comprensión de la realidad y facilita el saneamiento de las finanzas locales, especialmente los impuestos prediales y las tarifas de los servicios públicos. Esta iniciativa ha sido decisiva en el ámbito de la gestión del suelo (recuperación de plusvalías) y ha logrado en parte el restablecimiento de la situación económica del distrito. En estos observatorios y sistemas de información, han aparecido los problemas de movilidad de manera diversa, pero nuevamente lo que domina es principalmente la movilidad cotidiana.

Desde 1994 ha comenzado un lento proceso de formulación de planes que ha adoptado diversas modalidades, desde “Bogotá 2000” hasta el actual POT, y más recientemente los llamados “planes maestros” en cada sector de intervención, uno de los cuales es precisamente el de la movilidad. Aunque su elaboración es compleja (a partir de estudios técnicos o consultas de la comunidad), con el plan por fin existe un documento de referencia que fija las orientaciones del desarrollo territorial del distrito. Pero, una vez más, el área concernida es la del distrito, no la de la metrópoli. Y si la cuestión de la tierra es considerada como fundamental, lo cual constituye un avance decisivo, no solo en materia de planificación sino también de gestión, la movilidad y sus consecuencias reciben muy poca atención.

Vale la pena resaltar el hecho de que algunos temas surgen muy tardíamente: en primer lugar la reorganización de los transportes (en su totalidad en manos del sector privado), una cuestión ampliamente dominada por el debate cíclico alrededor de la construcción del metro. Una interesante iniciativa se centró en la regulación de los ritmos de tráfico de automóviles a través de la operación denominada “pico y placa”, diseñada con el fin de restringir el uso de vehículos dos días a la semana en función de su número de placa, y así combatir la congestión. Se han evaluado los efectos directos de esta medida, pero se conoce muy poco sobre sus impactos indirectos en aspectos como la gestión de la programación del tiempo diario de los hogares, las empresas y los servicios. En segundo lugar, la voluntad de recuperar los espacios públicos, lo cual se traduce tanto en la (re)construcción de vías como en el tratamiento de los espacios del peatón, considerando no solo el entorno construido sino el natural, o el control de la inseguridad y la presencia del comercio callejero. En tercer lugar se implementa la empresa parapública Transmilenio para desarrollar un sistema de transporte masivo localmente muy novedoso. En estos asuntos están muy presentes los flujos y la dimensión espacio-temporal, pero rara vez se conceptualizan como tales. Otro tema que fue desarrollado en gran parte bajo el mandato del alcalde Mockus, fue la cultura ciudadana, que deriva de un enfoque completamente novedoso que tiene en cuenta la diversidad de los orígenes de los habitantes, el proceso de modernización que ellos tienen que enfrentar y los problemas de convivencia entre distintas identidades. Aquí ha podido estar subyacente la conciencia no tanto del fenómeno de la migración en sí mismo, sino de sus efectos en la construcción de nuevos comportamientos ciudadanos, de nuevas identidades.

De manera aún más reciente se ha abordado el problema de la vivienda con la creación de una empresa parapública (como Transmilenio) denominada Metrovivienda, encargada de facilitar la intervención del sector privado en materia de vivienda de interés social. En el marco de la reforma administrativa mencionada anteriormente, se creó una Secretaría del Hábitat que intentó articular los distintos entes distritales relacionados con esta dimensión. Hasta ese momento, el tema crucial de la vivienda estuvo bastante descuidado, a pesar de la recurrente formulación de proyectos al respecto. De hecho durante la etapa previa se dio un claro

retiro de los poderes públicos en este campo, dejando la iniciativa al respecto a otras organizaciones sociales. El tratamiento de esta cuestión tendría que recurrir a la producción de conocimientos acerca de los posibles beneficiarios para identificar mejor su demanda, en particular, a través de la reconstrucción de su trayectoria residencial. Y la cuestión es menos aún abordada en una perspectiva metropolitana.

Se han desarrollado algunos programas de vivienda para desplazados que no están articulados a una política de migraciones. Hubo pocas acciones de desalojo masiva frente a la urbanización informal como pudo ocurrir en otras ciudades y solamente se dieron programas de reubicaciones en casos de urbanización informal en zonas de riesgos de desastre natural.

La presencia del fenómeno de la movilidad en el debate público, en las representaciones colectivas y en las políticas urbanas

Antes de ver cómo desde los años noventa se desarrolla una búsqueda de nuevos modos de intervención, vamos a presentar la manera como aparece la movilidad en otros espacios como las artes, los medios de comunicación y la producción científica durante el mismo período pues a la vez revelan y alimentan la acción pública.

La movilidad en las representaciones estéticas y en los medios de comunicación

Desde hace mucho tiempo, como muchas otras ciudades, Bogotá ha sido objeto de retratos escritos e icónicos en relatos de viajeros, crónicas periodísticas y novelas literarias (Jaramillo, en: Saldarriaga y otros, 1998; Lulle, 2006), pero recientemente estos retratos se han multiplicado, en especial los de tipo visual y audiovisual (fotografía, cine y televisión). Muy probablemente este auge está relacionado con una nueva necesidad de identificación social y cultural, y con el desarrollo de una nueva cultura urbana en una metrópoli cuyo crecimiento ha sido tan rápido que la torna desconocida en su nueva configuración en la que se articulan las dimensiones globales y locales. La forma de movilidad más presente es la

cotidiana a través de la evocación de los espacios del movimiento, los flujos, la circulación. Estos lugares son descritos poéticamente o desde un enfoque de crítica social con una connotación negativa.

La figura del migrante rara vez aparece como tal, y cuando lo hace es a través de la descripción del proceso de agrupación de distintas culturas regionales en Bogotá y de la construcción de una identidad metropolitana derivada del cruce de múltiples identidades externas y en reestructuración. Se evoca más el bogotano ex migrante que el migrante en camino para la capital o buscando a insertarse en ella. En el cine y las telenovelas (Ver Salazar A., 2000, y Cortés, D. M., 2003), la trayectoria campo-ciudad es a menudo asociada a una huida de la violencia o de un problema, o a una búsqueda de un ascenso social. El viaje contrario, la salida de la ciudad, es motivado por querer escapar del caos, regresar a los orígenes o descansar. La movilidad inter e intrarregional no es representada como una movilidad “horizontal”, es decir que implica ascenso o descenso social significativo. Por otra parte, moverse hacia, dentro y desde las ciudades, implica atravesar espacios que se encuentran separados simbólicamente. El viaje internacional por su parte es la persecución de un sueño, es un poco menos real y complejo que el viaje a la ciudad pero significa también el mejoramiento de las condiciones de vida, un ascenso social en varios sentidos, o una huida.

Las ciudades son representadas de manera fragmentada, son ciudades tajantemente divididas entre ricos y pobres. Se tiende cada vez más a representar la pobreza en la ciudad de manera realista y menos a los sectores ricos (estos pueden ser no solo ubicados en la ciudad misma como en sus afueras en conjuntos cerrados de lujo), pasando de un esquema dual pueblo-ciudad al de barrio popular-ciudad moderna. Se trata entonces de mostrar una Bogotá cada vez más diversa, con lugares marcados por una fuerte urbanidad y ya no tanto en referencia con el pueblo, y con personas cuya conducta ya no es determinada por un origen geográfico y social pueblerino.

En cuanto a los itinerarios residenciales, la situación puede ser presentada tanto de forma positiva como negativa, pero los vemos poco transcurriendo en barrios de distintas clases y relacionados con otros factores (la movilidad laboral, las formas sociales de inclusión y exclusión, entre otras). Por otro lado, no hay casi referencias a lo que está sucediendo en

los municipios vecinos, a pesar de que son parte, como hemos visto, de los recorridos tanto cotidianos como residenciales.

La movilidad en la investigación urbana y regional

Sin desconocer que la movilidad pueda ser abordada en la investigación social sobre el trabajo y el empleo u otros objetos, consideramos aquí la investigación urbana y regional, la cual se encuentra en la intersección de muchas disciplinas. En Colombia, esta investigación aparece especialmente a partir de la década de los años sesenta, y es producida no solamente por académicos sino también por organizaciones no gubernamentales, con el apoyo de instituciones locales o internacionales. Los temas dominantes han sido durante mucho tiempo la urbanización espontánea e informal, el crecimiento de las ciudades desde la teoría de la marginalidad, las migraciones campo-ciudad, las contradicciones urbanas desde una crítica marxista (sobre todo durante los años setenta), la crisis urbana y los movimientos cívicos populares (a partir de los años ochenta), las condiciones del poder local en un contexto de democratización, la violencia urbana. Más recientemente, la investigación se ha abierto a otros temas tales como la configuración del espacio nacional y regional, y del sistema de ciudades, el proceso de descentralización, la definición de las políticas urbanas y las formas de planificación, la estructura urbana en términos de la segregación socio-espacial, la renovación urbana, la infraestructura y los servicios públicos, entre otros, con sus modos de gestión (pública y privada), la vivienda, el medioambiente, la cultura urbana y estilos de vida, y la movilidad residencial y cotidiana.

El tema de la movilidad se ha estudiado en el pasado y también en el presente desde diversos puntos de vista pero sobre todo en relación con el empleo y la urbanización y abordando sus diversas formas. En general, estos trabajos han sido objeto de (co)financiación internacional. Los períodos de intensa producción corresponden a los momentos en que las consecuencias del fenómeno han sido más evidentes, en especial en los años setenta. Posteriormente existe un vacío notable hasta que en los años noventa el tema vuelva a resurgir. Sin embargo, cabe señalar que la

campo-ciudad o, menos frecuentemente, entre ciudades. Muy a menudo estos trabajos han considerado la migración en los procesos de inserción económica a través del empleo. Recientemente ha surgido otro enfoque, en términos sociales y culturales, acerca de los procesos de (re) y (de)-construcción de identidades y del papel de la violencia política. En este último caso, una importante labor ha sido desarrollada por la Iglesia y las ONG sobre los llamados “desplazados por la violencia” que, víctimas de las acciones de las guerrillas, paramilitares y narcotraficantes, huyen las zonas rurales y se refugian en las ciudades, grandes y pequeñas. Desde ese entonces, otros estudios sobre este tema se han multiplicado. La cuestión de la movilidad cotidiana emergió en los últimos años, siendo principalmente estudiada por entidades nacionales e internacionales al servicio de los gobiernos municipales y con énfasis en campos más bien técnicos (el comportamiento del transporte y tráfico, el sector socioeconómico, entre otros), y un desarrollo menor en aspectos sociales y culturales.

Vale la pena destacar que existen dos temas relacionados con la movilidad que han sido poco estudiados: las prácticas residenciales y la metropolización. El segundo tema apenas se desarrolla: después de solo dos estudios generales sobre la Sabana de Bogotá en 1982 (Orstom, ahora IRD) y en 1990 (CES de la Universidad Nacional), se han realizado en la década de los años noventa otras investigaciones, una por la Misión Bogotá Siglo XXI y otra por el CEDE-UniAndes y el Orstom: *La movilidad de las poblaciones y su impacto sobre el área metropolitana de Bogotá*. Dada la magnitud del fenómeno, es sorprendente el escaso número de trabajos sobre el tema.

Nos encontramos entonces en un contexto en el cual, si bien el tema de la movilidad es presente y es estudiado, lo es tardíamente y de manera desigual.

La movilidad espacial en el discurso de los actores del desarrollo urbano

La lectura transversal de las entrevistas que hemos realizado con distintos actores apunta a examinar la percepción que tienen ellos en torno a las movi­lidades y el análisis que ellos mismos hacen con respecto a la incorporación y al tratamiento de las movi­lidades en las diversas políticas urbanas.⁴

Representaciones de la movilidad

Se consideran primero las percepciones de tres formas de movilidad conjuntamente junto con sus relaciones y luego se diferencian estas percepciones por tipo de movilidad.

- Las interacciones entre las tres formas de movilidad

La gran mayoría de los entrevistados habla de las tres formas de movilidad de manera desarticulada entre ellas y muy pocos se refieren a sus interacciones. Las relaciones que se plantean de manera más frecuente son las que se establecen entre la movilidad residencial y una de las otras dos formas de movilidad, la migratoria o la cotidiana —sobre todo esta segunda—, pero muy pocos se refieren a las relaciones de las tres conjuntamente. Con respecto a la articulación entre la movilidad residencial y cotidiana, quienes la reconocen trabajan por lo general en el campo de la vivienda social y esto tal vez les da conciencia del impacto urbano de sus propias propuestas o las de sus interlocutores (Metrovivienda, Inurbe, Colsubsidio) y valoran en ellas lo positivo de su impacto real o potencial. O se trata de quienes hablando de estrategias residenciales se refieren al papel que tiene o no la posible reducción de movilidad cotidiana en la movilidad residencial. Con respecto a la articulación de la migración y la movilidad residencial, un entrevistado plantea que una de las estrategias de los migrantes que llegan a Bogotá es desplazarse hacia

4 En el anexo aparece la lista de todos los entrevistados de la segunda investigación con su cargo. Cada idea mencionada a continuación fue expresada por un entrevistado claramente identificado; sin embargo, optamos por no indicar cuál con el fin de aliviar la lectura.

otros municipios de la región metropolitana. La relación entre migración y movilidad cotidiana no se plantea en ningún caso. Ahora bien, fuera de la articulación entre los tres tipos de movilidad espacial, se plantea la relación entre movilidad espacial y movilidad socioeconómica, especialmente el ascenso laboral.

- Movilidad residencial

Casi todos los entrevistados hablan de la movilidad residencial en términos cualitativos. Dos de ellos no se refieren a esta forma de movilidad. Y quienes se refieren a ella en términos cuantitativos pertenecen al sector inmobiliario o son funcionarios “técnicos” vinculados al sector público nacional, departamental y distrital. Algunos entrevistados se refieren a este tema en términos de salidas y llegadas de hogares a una microzona, siempre son ediles o de una Junta de Acción Comunal. Para uno de ellos, algunos hogares se van cuando mejoran sus condiciones socioeconómicas, desocupando viviendas que podrán interesar a inmigrantes: es el caso en barrios del pericentro sur donde hoy se ubican inmigrantes provenientes de los llanos orientales. Es decir que se evoca este proceso de desocupación y reocupación de las viviendas en “cadena” a nivel macro, en toda la ciudad, y a nivel micro, en un barrio.

Al abordar las causas de la movilidad residencial, varios mencionan aspectos estructurales como las dinámicas sociodemográficas globales y específicas (necesidades, deseos, posibilidades o limitaciones de los hogares); las del crecimiento urbano, la oferta de vivienda; las económicas que se traducen en el acceso a los préstamos (sobre todo en épocas de crisis que lleva a la gente a ser más prudente) o en la valorización de la tierra. También se invoca la calidad de vida: su deterioro puede generar salida de los habitantes y, al contrario, su mejora atrae de nuevos habitantes; en este caso, quienes así se expresan son productores de vivienda de distintos sectores que valoran su propia oferta.

Se tiene en cuenta también la oferta los proyectos urbanísticos que expulsan o atraen población, o los cambios de uso del suelo urbano como causa de esta movilidad: por ejemplo, la expulsión de población del barrio céntrico El Cartucho por la operación de renovación urbana del parque Tercer Milenio o la de La Candelaria, el centro histórico de la ciudad, por

la instalación allí de sedes universitarias. Dos entrevistadas se refieren a los proyectos de renovación urbana en general y a la reubicación de la población asentada en zonas de alto riesgo.

Pero se consideran también los motivos propios de los hogares en consonancia o en contraste con las dinámicas estructurales. Las causas que los entrevistados aluden con más frecuencia son de tipo económico: cambios en los ingresos de los hogares (aumento y disminución) mientras hay cambios en los precios de la vivienda o del suelo urbano que permiten u obligan a los hogares a mejorar o a empeorar su estrato residencial (las entrevistas fueron realizadas durante la crisis del sector inmobiliario así como de la economía en general con un desempleo en fuerte crecimiento, por lo tanto esta referencia está presente sobre todo en los entrevistados vinculados con el sector de la producción de vivienda), incremento de costos de oferta de servicios públicos, incentivo para la elección residencial en otro municipio de la región a través de los menores costos tributarios. Pero otro entrevistado considera que el arraigo a un barrio hace que los hogares no se muevan de ahí así mejoren sus condiciones socioeconómicas. La connotación social de las distintas localizaciones influye en las decisiones residenciales, pero hay hogares que prefieren no “subir de estrato” por no tener que pagar mayores servicios públicos. Este último motivo evidencia el papel de la segregación socio-espacial, invocada más explícitamente por otros entrevistados.

Una causa de la no movilidad mencionada con frecuencia por los entrevistados la de las redes familiares (“vivir cerca de la familia”) o socioculturales (amigos o conocidos de la región natal): algunos hogares privilegian las redes familiares y sociales en el sitio de residencia para su localización residencial sobre su capacidad económica que les permitiría acceder a un barrio de connotación superior. En los estratos medios-bajos, más numerosos en Bogotá, prevalece el criterio de cercanía a la familia y el entorno conocido sobre el de un barrio de “mejor estrato”.

Un entrevistado identifica el ciclo de vida del hogar como una causa de movilidad residencial. Se pueden cruzar factores de proximidad vivienda-empleo o servicios y de ciclo de vida: algunos buscan disminuir su movilidad cotidiana gracias a la proximidad del sitio de trabajo (hogares sin hijos), otros buscan la proximidad a los servicios urbanos (hogares jóvenes con hijos).

Otra causa de movilidad residencial mencionada por algunos entrevistados es la búsqueda de una mejor calidad de vida y de hábitat. El tema de la inseguridad lo mencionan dos entrevistados como causa de una aproximación residencial a los sitios de actividad cotidiana, o como causa de una mayor inmovilidad metropolitana, según se trate del alejamiento de un barrio inseguro o del acercamiento de un barrio seguro. En los estratos altos prevalecería el criterio del entorno más confiable en zonas suburbanas, en el caso positivo, o el del alejamiento de la localización central por motivos de inseguridad y congestión, en el caso negativo.

Los entrevistados hablaron de estas causas de movilidad en sí mismas pero también se refieren a ellas en términos de estrategias residenciales (cf. capítulo de Dureau en este volumen). Si confrontamos lo dicho por los entrevistados con lo estudiado por científicos sociales, existe una cierta conciencia más elaborada de estas estrategias. A partir de las entrevistas se tiene un retrato bastante completo de las trayectorias y estrategias residenciales del conjunto de los habitantes de Bogotá. Sin embargo, es interesante resaltar que estas representaciones son bastante segmentadas. Es decir que el actor habla de lo que sabe de su propia clase social o de la(s) de sus interlocutores, es decir, de la gente con para quien desarrolla sus actividades. Es el caso de los políticos o líderes comunitarios, de un lado, y los agentes inmobiliarios, del otro. Generalmente lo hacen con bastante claridad y matices (por ejemplo, se diferencia lo que pasa dentro de una misma clase social). Los funcionarios de entidades públicas parecen tener una visión menos clara de estas dinámicas. Pero, como lo decíamos, en muchos de los entrevistados está interiorizada la idea de que las estrategias se diferencian por estrato socioeconómico; incluso se considera que la percepción de los tiempos de desplazamiento varía entre estas capas, lo cual puede ser determinante para que la movilidad residencial dependa de la clase socioeconómica.

Para muchos está claro que el objetivo principal de los habitantes es convertirse en propietarios de su vivienda, más todavía si se tiene en cuenta que esta es un bien con varias dimensiones. En el caso de la clase popular, cuando un hogar accede a una solución de vivienda, se reúne toda la familia, aunque sea en hacinamiento. También se señala que una estrategia de los hogares residentes en conjuntos de AVP (una ONG que produce vivienda popular) es utilizar la vivienda como fuente de ingresos: tiendas, alquiler de cuartos, entre otros.

En las visiones de los entrevistados existe una tensión entre la movilidad residencial y la movilidad cotidiana. Para algunos, estos dos elementos son independientes, otros piensan lo contrario. Pero parece ser que esta segunda percepción se vuelve cada vez más presente con el crecimiento físico-espacial de la ciudad. Para algunos, el factor de proximidad al lugar de trabajo o estudio no es un referente importante en las decisiones de movilidad de los habitantes. Uno de ellos señala que los proyectos futuros de transporte e infraestructura vial no influyen en las decisiones de localización residencial de los hogares en el presente. También se dice que en el caso Bosa —una localidad predominantemente popular de la periferia suroccidental de Bogotá— si bien hay movilidad hacia el exterior del barrio (los hijos de los primeros habitantes), la mayor parte de los movimientos residenciales tienen lugar dentro del mismo barrio, sobre todo en la forma de alquiler de vivienda. Muchos hogares no se mueven porque tienen montado un negocio; otros hogares no lo hacen aunque esto les implique vivir lejos del lugar de trabajo. Un entrevistado resume esta tensión diciendo que generalmente la gente no quiere moverse lejos del barrio que conoce a causa de sus relaciones, pero en ciertos casos, si el proyecto es bueno, lo hacen aun si esto les obliga a incrementar la movilidad cotidiana.

Otro efecto de la movilidad de algunos o de la inmovilidad de otros que debe tenerse en cuenta tiene que ver con las tensiones que se crean entre los grupos involucrados. Por ejemplo, a menudo los hogares que habitan las zonas en las que son reubicados pobladores por diversas razones, rechazan a los recién llegados. La población ya instalada procura controlar los flujos de llegada al barrio, pues además de los juegos políticos, hay conflictos generacionales entre los habitantes.

- Migración

A las migraciones se las relaciona con muchísimas dinámicas: obviamente con las demográficas, las económicas (mercados de trabajo, pobreza rural), laborales, familiares (a través de las redes), culturales (con el desarraigo o procesos de inserción o hibridación), con estrategias de ascenso social, el narcotráfico y las actividades cotidianas y los servicios que ofrece la ciudad. También con la calidad de vida, con las condiciones

ambientales, con las prácticas de urbanización informal (pirata, subnormal e invasión), con el proceso de crecimiento urbano, la densificación. La violencia como causa de la migración es un tema muy presente.

La mayor parte de los entrevistados se refiere al desplazamiento en términos cualitativos, y las más bien escasas referencias cuantitativas tienen un carácter muy global. Solamente una entrevistada se refiere exclusivamente al aspecto cuantitativo, mientras que otro señala la falta de una buena medición del fenómeno del desplazamiento. Muchos evocan la situación de los desplazados —muy presente en una coyuntura de recrudecimiento del fenómeno— y sus consecuencias con connotación negativa sobre el crecimiento urbano con la conformación de barrios subnormales o las tensiones sociales entre desplazados y población local. Finalmente hay que señalar otro efecto de la difícil coyuntura política y económica del momento, la migración internacional, la emigración, lo cual llevó entrevistados del sector inmobiliario a evocarla, dado que tenían bastantes clientes de clases media y alta que salían del país y buscaban vender o poner en arriendo su vivienda.

Aquí vale la pena recordar que en la investigación anterior habíamos constatado que en las representaciones sobre las migraciones dominaba el tema del flujo rural-urbano pero no siempre el causado por la violencia. Se perfilaba un relato común de la migración que combina tanto información objetiva como prejuicios profundamente arraigados y corrientes, y muy a menudo con connotación negativa. Es interesante observar que los encuestados de más edad quienes, por sus propias experiencias de actores (o como políticos o como productores) o testigos, han acompañado bastante de cerca el proceso de urbanización de la ciudad y la dinámica de la migración, tienen un discurso más sofisticado, contextualizado, periodizado, con secuencias de hechos de relieve. Son ellos, sobre todo, quienes insisten en las condiciones políticas y valoran las intervenciones de las autoridades públicas. Entre los encuestados más jóvenes, se hace hincapié en razones de la migración diferentes de la violencia o de la crisis agraria: para ellos la razón más importantes de la migración es la percepción de Bogotá por parte de los protagonistas de estos movimientos como un lugar atractivo, que ofrece buena formación y oportunidades de empleo en la industria o en la construcción. En una entrevista con un joven miembro del personal de la empresa pública de

agua, que conoce lo suficiente acerca de la realidad de los barrios contruidos ilegalmente, destacó una especie de efecto de bola de nieve que genera el conocimiento previo de los procesos de la urbanización popular en la ciudad y que uno de los migrantes afirmaba: “En gran parte debido al hecho de que sabíamos de los lugares de salida y de Bogotá fue posible ocupar la tierra sin ser penalizado”.

Son diversas las representaciones de los procesos de inserción urbana y de los perfiles de los migrantes de hoy. Para la mayoría de los encuestados, es evidente que la inserción opera a través del acceso al empleo y a la vivienda. Para todos, los principales sectores de empleo que absorben los recién llegados son la construcción, el servicio doméstico, la industria, pero también, cada vez más, las pequeñas empresas informales. A otros les importa señalar que los migrantes no siempre son pobres y que también migran comerciantes o agricultores ricos, ya que la apertura económica ha sido más beneficiosa para la capital y, de otra parte, el anonimato de las grandes ciudades garantiza mejor seguridad. La inserción a través de la vivienda es también vista en su diversidad. Los encuestados evocan la marginalización socio-espacial, con la instalación en zonas con riesgos naturales y con una escasa organización de la comunidad. Pero también hablan de un proceso de integración más común a través de la compra de una tierra y la autoconstrucción en barrios a menudo establecidos ilegalmente, pero que se consolidan gracias a vínculos de solidaridad colectiva.

- Movilidad cotidiana

La movilidad cotidiana parece ocupar un lugar mucho menor en las representaciones de los entrevistados que la movilidad residencial o la migración. Es probable que esto sea el resultado de un sesgo en la composición de los entrevistados entre los cuales los representantes del sector de transporte son mucho menos numerosos que los del sector de la vivienda. Son representaciones mucho más simples. En cambio vimos que, al hablar de la movilidad residencial, se alude a veces a la cotidiana y el tema se hace presente cuando se consideran el sistema de transporte de la ciudad en su conjunto y las políticas que se adoptan para corregirlo. Generalmente se habla de la movilidad cotidiana en términos cualitativos y solamente un técnico del sector del transporte la trata en términos cuantitativos.

Las causas más citadas para la movilidad cotidiana, como es de esperar, son las actividades cotidianas (especialmente la laboral y la educacional). Se asocian las malas condiciones de transporte a la mala calidad de vida. Un entrevistado se refiere al tiempo de transporte de los alumnos, en especial los de colegios del norte, cuya dispersión espacial es grande. Se evocan principalmente los desplazamientos intradistritales pero también los intermunicipales.

En ese momento, si bien esta movilidad ya era un tema de preocupación grande (pues a duras penas se había logrado implementar un nuevo sistema), no aparecía tanto en el discurso de los actores. Y el término de movilidad usado de forma genérica no se asociaba tan directamente a la movilidad cotidiana como tal.

Representaciones de las relaciones entre las distintas formas de movilidad espacial, las políticas públicas y las estrategias del sector privado o no gubernamental

Antes de ver en detalle las representaciones acerca de estas relaciones, hay que aclarar que el discurso de los entrevistados sobre las políticas que ellos mismos diseñaron y/o estaban ejecutando, en lo que son muy poco auto-críticos, difiere bastante del que se refiere a la política de los demás en lo que son mucho más severos. Por otra parte, observamos que no siempre los entrevistados tienen claro el hecho de que su política propia pueda tener una relación con alguna o varias formas de movilidad. Esta conciencia aparece más bien de manera paulatina en la entrevista y cuando se evoca alguna relación indirecta. La situación es distinta cuando se refieren a la política de otro actor. Aunque con posibles sesgos, el entrevistado tiene más libertad y en este caso establece más fácilmente la asociación entre movilidad y políticas.

Generalmente las políticas sobre movilidad tienen como objetivo principal regular los flujos mismos: los migratorios, los desplazamientos cotidianos, las concentraciones o dispersiones, atracciones o expulsiones y/o sus impactos. Pero también existen políticas con otros propósitos que tienen impactos directos o indirectos sobre alguna forma de movilidad. Por otra parte, hay que señalar que la referencia a la movilidad en una

política puede aparecer en cualquiera de las etapas del proceso de su elaboración: en el diagnóstico, en los objetivos o en las estrategias.

Según los entrevistados, muy pocas de las políticas públicas —de los distintos niveles territoriales y sectores de vivienda y desarrollo territorial— tienen como objetivo explícito intervenir sobre alguna de las formas de movilidad, salvo la Caja de Vivienda Popular (CVP) —hoy integrada en la Secretaría de Hábitat— cuya política es la reubicación. Obviamente la movilidad es central en el caso de las políticas de las entidades que manejan el transporte público. Sin embargo, la gran mayoría de los entrevistados se refiere a la presencia de la movilidad en sus políticas de manera indirecta. Una parte se refiere a las tres movibilidades, otros a dos de ellas (casi siempre una es la residencial), algunos no mencionan sino una sola y otros pocos a ninguna, aunque hayan hablado de alguna forma de movilidad en general. A continuación se presentan en primer lugar las políticas centradas en alguna forma de movilidad y luego políticas relacionadas con alguna problemática de movilidad.

Políticas públicas de movilidad espacial

Las políticas migratorias y las políticas acerca de la reinserción de los desplazados por la violencia o a causa de desastres naturales.

- Las políticas migratorias

Colombia no ha tenido una política migratoria muy definida ni en el nivel internacional, de inmigración o de emigración, ni en el nivel nacional, en términos de la regulación de los flujos interregionales, interurbanos o campo-ciudad. No se ha favorecido la inmigración en estos últimos años ni tampoco se ha controlado la emigración. Solo se han establecido desde hace poco algunas reglas con respecto a las remesas. El asunto es más complejo en cuanto al desplazamiento por la violencia. En los distintos niveles territoriales (desde la nación hasta el municipio) existe una tensión entre acompañar abiertamente los procesos de inserción de los desplazados en el sitio de acogida o de retorno al sitio de origen o no intervenir, con la preocupación de que cualquier iniciativa pueda favorecer la intensificación de estos procesos.

En algunos casos –pocos– se evidencia el problema de la medición de los flujos antes de poder regularlos. Dos entrevistados, funcionarios ministeriales, plantearon la necesidad de un modelo para la regulación de los flujos migratorios a escala nacional con miras a equilibrar la distribución espacial de la población. Con respecto a la reubicación de desplazados, otro funcionario considera que hoy en día los diagnósticos del fenómeno son mejores que en el pasado, por ejemplo, se conocen municipios expulsores y receptores pero él reconoce también que no existe política nacional con respecto a la migración asociada a la violencia, que los municipios actúan por su cuenta y que se presentan conflictos entre la población local y los desplazados. Esta opinión es compartida por entrevistados que actúan a nivel local: critican generalmente esta política pública considerándola demasiado débil y desconectada de una política más amplia de paz.

En la ciudad, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital dice realizar mediciones y tener modelos de flujos poblacionales. Pero el tema se abordaba con muy poca frecuencia en ese momento. A nivel micro local hay un cierto conocimiento, aunque de carácter empírico esta vez, sobre los movimientos poblacionales y que tiene el propósito de regularlos. En una JAC se plantea como un objetivo directo de su acción el control de la llegada de población nueva a sus barrios. Una edil de la JAL de Bosa señala que una meta que debió haberse propuesto la localidad debió haber sido promover el regreso a su ciudad de origen de inmigrantes víctimas del terremoto de Armenia que se habían instalado en la localidad. Sin embargo, pese a la gran presencia de las migraciones en los discursos acerca de la movilidad, vemos que las políticas públicas directamente centradas en ellas son poco mencionadas. Hay un gran desfase entre las percepciones de la importancia del problema migratorio y sus efectos y la debilidad de las intervenciones del sector público.

- Política de reubicación

Este tipo de política es abordado solamente en los niveles distrital y local. Dos entrevistadas se refieren a los proyectos de renovación urbana y reubicación de la población asentada en zonas de alto riesgo o en localizaciones destinadas a cambios de uso del suelo urbano (El Cartucho). Esta

es la misión de la Caja de Vivienda Popular (CVP), la cual se desarrollaba no sin dificultades (poco acceso a los recursos y a las tierras, limitaciones en la capacidad de gestión, mala imagen por prácticas clientelistas pasadas). Un edil señala que en el plan de desarrollo de su localidad (La Candelaria) se tiene en cuenta los efectos de la reubicación (planificada o espontánea) de la población del Cartucho. Otro entrevistado señala la problemática de la población de los barrios donde se lleva a cabo la reubicación que se resiste a aceptar a los hogares reubicados.

- Política de transporte público

En el caso de esta política, es obvio que la movilidad cotidiana aparece como su objeto central tanto a nivel nacional como distrital. Se valoran mucho las iniciativas innovadoras pero también se formulan ciertas críticas.

A escala nacional, se señala una nueva orientación en torno al diseño de la infraestructura vial y a la regulación de su utilización, desde una perspectiva de descentralización que pone énfasis en los desarrollos regionales. También a escala regional se menciona una política diseñada con el fin de garantizar una disminución en los tiempos de desplazamiento de la población, lo cual favorecería el aumento de la productividad a escalas distrital y regional. Estas dos se presentan como políticas innovadoras.

A nivel distrital, cuando se realizaron las entrevistas en un período de fuertes cambios (ver capítulo de Montezuma en este volumen) con la implementación del sistema de Transmilenio y la del metro (aunque rápidamente suspendida): la primera suscitó tanto valoración como críticas; la segunda, cierto desinterés. Con respecto al sistema anterior, muy a menudo se lo presenta como caótico, deficiente, etcétera. En este contexto, el Transmilenio es percibido sin lugar dudas como una gran innovación. En ese momento el discurso dominante favorecía el Transmilenio y más bien era contrario al metro (“el metro no es una solución suficiente, mientras el bus es una buena alternativa”, “el metro no es una solución para Bogotá”), si bien se reconocía como el sistema más común para solucionar el problema del transporte masivo en ciudades grandes. Ahora bien, en ese momento se relacionaban las grandes ventajas del Transmilenio (más rápido, menos contaminante, más seguro, nueva cultura ciudadana, entre otras) más con la mejoría de la calidad de vida de los usuarios que con la

productividad de los empleados. Se destaca que es un sistema con una visión metropolitana, un sistema serio de transporte inscrito en una política para el largo plazo. También se consideraban los posibles efectos del Transmilenio: es un buen sistema de transporte que permitirá disminuir la densidad urbana porque favorece la expansión, hace más eficiente la función social de la vivienda y valoriza la tierra.

Pero la innovación no consistía solo en Transmilenio, pues también se hablaba de y/o se implementaban otros proyectos, otras medidas: el sistema multimodal de transporte para controlar el uso del carro particular, la medida de “pico y placa” que pretende transformar la cultura ciudadana en esta dirección, el “día sin carro” que aspira crear una conciencia en la gente del manejo del tiempo en la ciudad y el transporte. Es decir que domina un discurso muy favorable a estos grandes avances.

Del lado de las críticas, se resalta la confusión y el segregacionismo de la política vial así como su impacto negativo a nivel regional. Se señala que plan vial de Bogotá sufre de una falta de claridad y que la política vial en la que está inscrito, con la circunvalar y las grandes vías, está pensada para los estratos altos y no contempla las necesidades de los más pobres. No tiene en cuenta el sur y en su parte norte es una imposición de Bogotá sobre otros municipios: en el caso de Chía, por ejemplo, las obras viales segmentan el territorio del municipio en dos sectores que quedan incomunicados. También se dice que el “pico y placa” perjudica la movilidad cotidiana de los residentes de fuera de Bogotá, y que impone una restricción indeseable a los transportadores de los municipios de entrar a Bogotá; que el llamado “tren de cercanías” es visto como una solución importante para la comunicación regional, dado el incremento de las actividades intermunicipales, pero que el Distrito se opone a esta medida por proteger el Transmilenio. La nueva política de transporte prohíbe la entrada del transporte de los municipios vecinos a Bogotá, lo que afecta el empleo del sector y las finanzas de los municipios. En cuanto al Transmilenio, varios entrevistados encuentran puntos débiles: el sistema no conecta Bogotá con los municipios vecinos, es una solución parcial para el transporte por la falta de recursos para el metro. Este último debate ya se expresaba desde mucho más atrás pero en ese momento se atenúa frente al éxito del Transmilenio.

Hay que notar que no apareció un discurso fuerte en contra del sector de los transportadores privados y esto es inesperado porque en Bogotá ha sido tradicional explicar que los problemas del transporte se deben en buena medida a la fuerza de este sector y a sus alianzas con el mundo de los concejales: muy pocos son los entrevistados que declaran que en Bogotá los transportadores privados constituyen un sector obsoleto, sin control que funciona con lógicas contradictorias. Este matiz puede obedecer en parte a que en ese momento se sabía que varios transportadores creyeron e invirtieron en el Transmilenio en ruptura con el sistema tradicional al cual pertenecían.

Se constató una muy débil asociación entre la política de transporte, sus fundamentos y sus impactos, y las otras formas de movilidad espacial, en especial las prácticas y estrategias residenciales.

- Plan de desmarginalización

Finalmente hay que mencionar aquí el llamado plan de desmarginalización cuyo objetivo era crear o mejorar la conexión de algunos barrios periféricos con la malla vial principal y los servicios públicos domiciliarios. No se entrevistó a ningún representante de este plan y casi no se habló de él, salvo cuando el gerente de Metrovivienda lo valoró no tanto en sí mismo sino más bien con el fin de mostrar cómo un urbanismo racional o integral que garantice a los hogares la disponibilidad de servicios y recursos en el entorno residencial mismo (el que pretendía desarrollar Metrovivienda) podía ser más económico que la urbanización pirata, cuya recuperación, o “desmarginalización”, resultan ser muy costosas y difíciles. Un representante de una JAC asoció claramente la desmarginalización de sus barrios con la mejora de la movilidad cotidiana.

Políticas de ordenamiento territorial

Dado que no existe una política de ordenamiento del territorio nacional —la ley de ordenamiento territorial no está concebida para realizar un plan de ordenamiento nacional—, no hay referencia directa en esta escala y no queda más que deplorar que su ausencia impida una regulación a nivel nacional de los flujos migratorios.

En el nivel distrital, todo cambia pues precisamente la ley de ordenamiento territorial impone un plan de ordenamiento territorial a todos los municipios y distritos. Durante el tiempo de nuestras entrevistas, el POT de Bogotá⁵ estaba en la fase final de su elaboración y se aprobó en ese período. Al igual que para el Transmilenio encontramos las dos posiciones opuestas, valoración y crítica, la primera dominando sobre la segunda. Hay un grupo de entrevistados (principalmente funcionarios públicos) que aprecian mucho los avances que constituyen el POT: sostienen que es un instrumento novedoso de ordenamiento del territorio y planificación de largo plazo, que le confiere a la planeación un carácter integral y ya no sectorial, que regula la tensión densificación-expansión urbana, que tiene en cuenta el componente poblacional e introduce una nueva lógica de ordenar el territorio con la creación de nuevas centralidades urbanas, lo cual racionaliza la localización de las actividades y los servicios urbanos y sistema vial, mediante la creación de proximidades que contribuyen a disminuir la movilidad cotidiana. En lo respectivo a la movilidad, hay que precisar que también el POT se inscribe en una cierta tradición de la planificación: se había expresado ya en un plan anterior, el denominado Fase II⁶ que, bajo el esquema de “ciudades dentro de la ciudad”, promovía una disminución de las necesidades de desplazamiento cotidiano.

La otra lectura, la crítica, señala varias deficiencias del POT, a veces no tan legítimas pues se lo ve como si se tratara de un plan de desarrollo social y económico, lo que altera su carácter: se afirma que adolece de una concepción metropolitana, lo que lo convierte en una herramienta muy local y desarticulada de los planes de la región y, en un plazo largo de desarrollo territorial, no tiene en cuenta los procesos existentes de integración regional; otras deficiencias generales que se señalan son relativas a la falta del componente económico, financiero, entre otros, a la debilidad de la coordinación interinstitucional, al papel de los intereses políticos, entre otros.

5 Las entrevistas se realizaron durante la etapa final de la elaboración del POT, momento en que se presentó, como lo veremos más adelante, una gran polémica entre las instituciones departamentales y distritales alrededor del tema de la expansión norte, que sin duda incide sobre la opinión que tienen los entrevistados acerca del plan. Adicionalmente, a pesar de ser un tema muy presente en la discusión urbana, el documento no había circulado ampliamente entre las personas entrevistadas. No obstante, la gran mayoría de los entrevistados se refirieron al POT.

6 Plan de Desarrollo Urbano de Bogotá, 1978.

Otras críticas están directamente relacionadas con la movilidad: los funcionarios del sector público a nivel nacional o departamental destacan la deficiencia generalizada en los POT de muchos municipios del país en materia de conocimientos acerca de los procesos de poblamiento (ya no “componente poblacional”, como lo vimos anteriormente) así como de la movilidad; según ellos, es también el caso del POT de Bogotá. Para otros, la falta de ordenamiento a nivel regional e intradistrital conduciría a ciertos desequilibrios: se favorece el norte, se olvida el centro y el sur, lo cual tendrá consecuencias en la distribución socio-espacial de la población y esto se manifiesta en la falta de claridad con respecto al plan vial; no se tiene en cuenta la región en el plan de transporte. Por otra parte, la ausencia de una política de empleo en el distrito conduciría a una movilidad hacia los municipios vecinos de la gran masa de desempleados que quedará después de realizadas las obras urbanas. Para algunos representantes de las JAC, el POT no tiene una política de legalización de ocupación de tierras, lo cual favorece la llegada a estas localizaciones de desplazados, lo que induce la pérdida de precio de la tierra y la necesidad de cambiar de barrio para los residentes originales. Finalmente se deplora que el POT no tenga en cuenta el efecto de la violencia sobre la migración por desplazamiento forzado.

Para explicar estas deficiencias en materia de movilidad, algunos entrevistados plantean las siguientes hipótesis:

- El perfil técnico de quienes diseñan el POT es inadecuado para tener en cuenta la movilidad.
- La información en la que se basa el POT es insuficiente en general pero lo es especialmente en lo que respecta a la población y la movilidad.

Ahora bien, hay un tema más específico que fue objeto de un debate bastante polémico en ese momento: la expansión de la ciudad hacia el norte,⁷ la cual pudo incidir en algunos comentarios que se relacionan con la movilidad. Alguien dice que en la planeación de la expansión no se tiene

⁷ Se trataba de ver cómo ocupar una zona ubicada al norte de la ciudad; los ambientalistas, habiendo alarmado sobre las consecuencias negativas que podía tener su densa urbanización (ver Ardila, 2003).

en cuenta la movilidad, para otro la expansión favorecerá la migración terminando con el pulmón ambiental de Bogotá. Se formularon otras críticas menos directamente ligadas con la movilidad: la ausencia de programas y tierras para vivienda de interés social; “hay expansión norte pero no hay expansión sur”; “la expansión norte promueve la segregación”; “no se crea tierra para VIS”, en cambio la expansión norte favorecería la producción de vivienda de estratos altos; los cálculos de densidad en los que se basa la expansión tienen implícitos un compromiso político y un interés económico de los propietarios para recuperar la plusvalía; la plusvalía generada con la expansión será absorbida por el proceso de urbanización. Asimismo se señala que el POT está muy centrado en la expansión sin contemplar la fórmula de la redensificación a través de cambios de uso hacia lo residencial y el uso de viviendas desocupadas. Para otro, la problemática del centro de la ciudad no está presente.

En el caso de los POT de los municipios vecinos, encontramos una situación algo diferente. Mientras los entrevistados de estos municipios vecinos resaltan que hizo falta una coordinación entre los POT del distrito y los municipios del área metropolitana, los mismos no hablan directamente del POT de Bogotá. Si bien la ligazón directa con la movilidad residencial está poco establecida, se resaltan algunas orientaciones cuyo impacto sí se relaciona con la movilidad residencial y cotidiana. En el POT de Chía (municipio ubicado al norte con una tendencia marcada a urbanizarse con conjuntos para clases medias y altas), a través de densidades bajas se busca impedir la creación de áreas de VIS para evitar la recepción de población pobre de Bogotá y favorecer la vivienda de estratos altos. En Soacha (municipio ubicado al sur con concentración de población de estratos bajos y presencia de zonas industriales), uno de los objetivos del POT es disminuir la movilidad cotidiana y aumentar la productividad del municipio.

Políticas de vivienda

Los comentarios acerca de las políticas de vivienda, del sistema financiero denominado por Unidad de Valor Real (UVR), sucesor del sistema Unidad de Poder adquisitivo Constante (UPAC), que ofrecía crédito para

clases medias, creado en los años setenta y que entró en crisis a finales de los años ochenta), por un lado, y por el otro, sobre la Vivienda de Interés Social (VIS) y del sistema de subsidios directos al usuario, no se relacionan casi nada con las movilidades y ni sorpresivamente con la residencial.

- La política de vivienda social

Esta política es generalmente objeto de una crítica fuerte. Para algunos, la política de subsidio al usuario es una copia del modelo chileno que no funciona en el medio colombiano, incentiva la vivienda individual y no la densificación, y favorece a los estratos 3 (ingresos medios) más no a los estratos 1 y 2 (grupos populares) que son los que no tienen capacidad de ahorro. No hay política de vivienda de interés social. Además, se señala que no hay política para la vivienda usada. No se consulta a las familias dónde quieren vivir, la tierra es escasa y costosa, no hay mecanismos en el neoliberalismo para superar esta barrera.

Dos representantes del sector económico y financiero ligado a la construcción, perciben el subsidio de dos formas diferentes, aludiendo ambos a la movilidad: según el uno, esta política favorecería la movilidad residencial hacia el lugar de elección de los hogares y no hacia donde lo imponga la oferta; según el otro, esta política contribuye a la crisis del sector y de esta manera a la movilidad residencial. Una funcionaria del Inurbe (la institución creada para implementar esta misma política), dice que esta institución no tiene en cuenta la movilidad pero sí es un instrumento que incide en ella.

- Metrovivienda

Metrovivienda es una empresa que tiene la misma naturaleza que Transmilenio, es decir en *interface* entre sectores público y privado, y estaba recién creada en el momento de la investigación. Tiene bastante aprobación, pero también es objeto de críticas. Varios entrevistados se refieren a la misión de Metrovivienda como urbanizador de tierras suburbanas, a través de la conformación de un banco de tierras para la construcción de VIS por parte de productores privados de vivienda y que debe generar una fuerte competencia a la urbanización pirata, y de esta manera permitir el control del crecimiento del precio de la tierra.

Sin embargo, se mencionan varias deficiencias de Metrovivienda, entre ellas, no constituir una solución para los sectores más pobres ya que el acceso al crédito, siendo necesario, es muy difícil de acceder para los hogares que no pueden justificar suficientes ingresos fijos. El sector privado, por su lado, queda reservado, las condiciones para licitar solo las cumple el sector financiero. También se recuerda que no hay acuerdo con los municipios de la región y se presentan complicaciones jurídicas para la venta de los terrenos urbanizados.

Para algunos entrevistados, Metrovivienda es un urbanismo que crea ciudad, nuevas centralidades y, por lo tanto, reduce la movilidad cotidiana. Hay también conciencia de que esta política afecta la movilidad residencial en dos direcciones: la expulsión de los hogares que ocupan los terrenos que se van a urbanizar y la atracción de población en los proyectos del programa. Lo mismo aduce la entrevistada que es funcionaria de Compensar, una “caja de compensación” con programas de apoyo a la VIS.

Estrategias del sector privado en materia de vivienda

Se alude aquí solo a alguna forma de movilidad. En el sector bancario habría, al menos en el caso entrevistado, una indagación directa sobre la localización residencial deseada por los hogares. Es decir una forma de apoyar la movilidad. Del lado del sector inmobiliario, se señala una política de subasta que incide directamente sobre la movilidad residencial.

Hay que señalar también el papel de las ONG y las cajas de compensación, que tienen también la filosofía de “crear ciudad”, y en este sentido tienen conciencia de la importancia de contribuir a la disminución de la movilidad cotidiana. Incluso hablan de favorecer indirectamente a través de programas de calidad la no movilidad residencial o la atracción de población.

Conclusiones

Las distintas formas de movilidad espacial tienen cierta presencia y desempeñan un papel en los discursos de los actores urbanos; sin embargo, esta presencia y este papel varían dependiendo de la forma de movilidad y del actor. Se expresan en discursos permeados tanto por lo científico, empírico, como por lo ideológico, el sentido común. Pocas veces hay referencia simultánea a las tres formas de movilidad y a la interacción entre ellas. Es más frecuente referirse a dos de ellas, en especial a la residencial y la cotidiana o a la migratoria y la residencial. Algunos actores se preocupan por una sola de ellas. La referencia dominante a una u otra evoluciona en el tiempo: las migraciones parecen ser menos presentes hoy (no obstante, la migración internacional y el desplazamiento forzado eran temas emergentes), y son sustituidas por la movilidad cotidiana. Se habla de movilidad residencial y cotidiana cuando se pretende valorar las ventajas de una política urbana con el argumento de que ella va a contribuir a crear o fortalecer una zona bien dotada y, por lo tanto, a favorecer la “permanencia en” o la atracción hacia esta misma zona. En términos más generales, hay referencia tanto a la movilidad deseada (para salir de algo negativo) como a la no deseada (porque se asocia la movilidad con algo negativo).

Pero a través de las representaciones acerca de la movilidad, se perfila también una visión colectiva de ciudad. Se evidencia tanto la visión que tiene el entrevistado como la de su propio grupo social o la del grupo con el cual tiene más interlocución. Es así como aparece una ciudad segmentada, segregada. Hay una conciencia bastante compartida de la existencia de la segregación socio-espacial, lo cual se lamenta más que se cuestiona, se denuncia o se pretende corregir; menos todavía se proponen alternativas. También es una visión que en varios casos relaciona el nivel macro, estructural, con el nivel micro, de las prácticas y estrategias de los habitantes. Sin embargo, es sorprendente que entrevistados cuyo cargo los llevaría a tener un conocimiento más global, transversal, de la ciudad, de su población, de sus dinámicas y de su diversidad, no lo hayan expresado. De la misma manera pocos planteamientos o argumentaciones son compartidos por la mayoría de los entrevistados.

Muchos entrevistados tienen un buen conocimiento de los nuevos procesos de planeación y de gestión urbano. Los describen, comentan,

analizan, valoran o critican con cierta facilidad. Los relacionan más difícilmente con la movilidad. Pero, al hablar del cruce entre movilidad y políticas a nivel distrital, varios entrevistados fueron llevados a resaltar que a estos procesos les falta, por un lado, incorporar más conocimientos sobre las dinámicas poblacionales y, por otro, la dimensión territorial metropolitana, departamental o regional.

Ahora bien, nos parece que, pese a estos hallazgos, existe un cierto bloqueo frente a la conceptualización de la movilidad y a su incorporación en las políticas urbanas. Como lo dijimos al principio de este texto, es cierto que de todas formas en muchas partes la movilidad parece estar “en el ángulo muerto” de las políticas (Lulle y Le Bris, 2002). Podríamos hablar de una paradoja: si bien las movilidades tienden a crecer y/o a volverse cada vez más complejas y, por lo tanto, son evocadas en el debate público y están presentes en el imaginario colectivo, ellas siguen siendo incorporadas en las políticas mismas de manera muy desigual. Probablemente esta paradoja no deriva solo de presiones de intereses varios, económicos, gremiales y políticos sino también de dificultades de pensar la ciudad, su producción y las formas de intervenirla en términos de las interacciones entre espacio y tiempo.

Si es innegable que se han dado cambios importantes en la planeación y gestión urbana en la Bogotá de estas últimas dos décadas, estos aparecen después de una tradición de cierto laxismo, de ausencia o insuficiencia de intervención por parte de la acción pública, lo cual pudo favorecer los intereses del sector privado que controlaba la producción de viviendas y el sistema de transporte masivo y se resistía fuertemente frente a cualquier iniciativa modernizadora. Igualmente, en el plano del área metropolitana, las reglas del juego entre las distintas instancias concernidas (departamento, distrito, municipios vecinos, localidades) permanecen inscritas todavía en gran medida en juegos de poder en donde prevalece el interés local sobre el colectivo. Por otra parte, las estructuras, los procedimientos, las competencias de los actores (sobre todo los funcionarios de la administración pública) no parecen estar todavía en consonancia con las nuevas orientaciones anunciadas. A pesar de esfuerzos notorios (como fue el caso a nivel distrital con la Misión Bogotá siglo XXI o el Observatorio de Cultura Urbana, o a nivel nacional con varias iniciativas del Ministerio de Desarrollo en los años 1995-1997), los estu-

dios e investigaciones realizados por la comunidad científica difícilmente alcanzan todavía las esferas de toma de decisión. Finalmente consideramos que sigue siendo difícil relacionar la cuestión de la vivienda con movilidad, incluso la residencial, no tanto en el imaginario, sino en el procedimiento de la planeación, en especial en la elaboración de los diagnósticos, pues muy pocos se basan en la reconstrucción de trayectorias residenciales de los habitantes.

Podríamos continuar con otras interpretaciones aún más locales y específicas. Pero preferimos ahora evocar otra ya más universal. Un enfoque comparativo internacional podría ser desde este punto de vista interesante de desarrollar no solo entre ciudades de países del sur⁸ sino también entre estas y las de países del norte, pues permitiría relativizar este bloqueo. No obstante, desde ahora nos parece que vale la pena completar las nociones de movilidad, desplazamiento y movimiento, por nociones más amplias, relativas a la espacio-temporalidad. Algunos textos teóricos del urbanismo abordaron el tema de formas muy variadas a través de los usos de los espacios construidos por los habitantes y su percepción de estos mismos espacios, o a partir de referentes y metáforas (proviniento tanto de la ciencia como la termodinámica, o del arte como el cine). Pero, estas consideraciones siguen siendo a menudo puntuales y no han tenido una secuencia de efectos prácticos, como si el bloqueo pudiera ubicarse tanto en el nivel mismo de la comprensión de los fenómenos como en el de la definición de métodos operacionales.

Bibliografía

- Ardila, G. (comp.) (2003). *Territorio y sociedad: el caso del POT de la ciudad de Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia / Ministerio del Medio Ambiente.
Bogotá 1999, 21, Bogotá.

8 En 1995, en la presentación del libro de A. Zapata, *El joven Belaunde*, el ex presidente Belaunde, allí presente, ratificó estos conceptos.

- Brun, J. (1993). "La mobilité dans les sciences sociales. Transferts de concepts et questions de méthodes". *Annales de la recherche urbaine*, 59-60: 3-14.
- Cortés, R. y J. C. del Castillo (1994). La planeación urbana frente a las nuevas formas de crecimiento urbano de la ciudad. *Desarrollo urbano futuro*. Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico / DNP / Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas: 199-226.
- Cortés, D. M. (2003). *La ciudad visible: una Bogotá imaginada*. Bogotá: Ministerio de Cultura.
- Cuervo, L. M. (1995). *Génesis histórica y constitución de Bogotá como ciudad moderna*. Bogotá, informe multigr.
- Depardon, R. y P. Virilio (2008). *Terre natale. Ailleurs commence ici*. París: Fondation Cartier pour l'art contemporain.
- Dupont, V. y F. Dureau (1997). *Pratiques résidentielles et impact sur les dynamiques et la segmentation de grandes métropoles. Etude des formes de mobilité spatiale des populations de Bogota et de Delhi. Rapport final*. Convention CNRS / Orstom: CONV940034VILL. Bogotá / New-Delhi: Orstom.
- Dureau, F. (1997). Trajectoires résidentielles et recompositions urbaines à Bogota, Colombie. *Cahiers des Amériques Latine*, 22: 181-200.
- Dureau, F. y C. E. Florez (2000). *Aguaitacaminos. Las transformaciones de las ciudades de Yopal, Aguazul y Tauramena durante la explosión petrolera de Cusiana-Cupiagua*. Bogotá: Tercer Mundo y Uniandes.
- Dureau, F.; Lulle, T. y A. Parias (1998). "Las transformaciones de los barrios de estratos altos en Bogotá". *La investigación regional y urbana en Colombia. Desarrollo y territorio 1993-1997*, tomo I. Bogotá: ACIUR / DNP / Findeter, Carlos Valencia Editores: 372-406.
- Dureau, F.; Dupont, V.; Lelievre, E., Levy, J. P. y T. Lulle (coords.) (2002). *Metrópolis en movimiento. Una comparación internacional*. Bogotá: Alfa-omega / IRD / Universidad Externado de Colombia.
- Dureau, F.; Barbary, O.; Gouëset, V.; Pissot, O. y T. Lulle (coords.) (2007). *Ciudades y sociedades en mutación. Lecturas cruzadas sobre Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia / IFEA / IRD.
- Dureau, F.; Barbary, O. y T. Lulle (2007). "Dinámicas de poblamiento y segregación metropolitana", en: F. Dureau; O. Barbary; V. Gouëset; O. Pissot y T. Lulle (coords.). *Ciudades y sociedades en mutación. Lecturas cruzadas sobre Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia / IFEA / IRD: 351-395.

- Jaramillo, A. (2003). *Bogotá imaginada. Narraciones urbanas, cultura y política*. Bogotá: Observatorio de Cultura Urbana / IDCT / Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Jaramillo, S. (1998). "Migraciones e interacción regional en Colombia, 1973-1993". *Territorios*, 1. Bogotá: ACIUR / CIDER Uniandes.
- Lulle, T. (1997). "Planification et gestion du développement urbain de Bogota et de son aire métropolitaine: évolution et tendances actuelles". *Convention CNRS, ORSTOM: CONV940034VILL. Pratiques résidentielles et impact sur les dynamiques et la segmentation de grandes mé-tropoles. Etude des formes de mobilité spatiale des populations de Bogotá et de Delhi*. Bogotá: Annexes.
- Lulle, T. (2001). "La question de la mobilité au sein des politiques urbaines. Le cas de Bogotá dans les années 90", en: P. Lassave y A. Haumont (eds.). *Mobilités spatiales. Une question de société*. Paris: L'Harmattan: 99-112.
- Lulle, T. (2002). "Bogotá: los costos del *laisser-faire*". *Metrópolis en movimiento. Una comparación internacional*. Bogotá: Alfaomega / IRD / Universidad Externado de Colombia: 343-350.
- Lulle, T. (2004). "Participar en la gestión local: los actores urbanos y el control fiscal cívico en Bogotá". *Economía, Sociedad y Territorio (revista del Colegio Mexiquense, A. C.)*, IV, 15, enero-junio: 501-527.
- Lulle, T. (2006). "Los retratos de ciudad y la "estetización" del patrimonio. Bogotá durante la segunda mitad del siglo XX", en: A. Parías y D. C. Palacio (eds.). *Construcción de lugares-patrimonio. El centro histórico y el humedal de Córdoba en Bogotá*. Bogotá: Colciencias / Universidad Externado de Colombia: 85-123.
- Lulle, T. (2007). "Bogotá: crecimiento, gestión urbana y democracia local" (con F. Dureau, V. Gouëset y E. Meschier), en: F. Dureau; O. Barbary; V. Gouëset; O. Pissot y T. Lulle (coords). *Ciudades y sociedades en mutación. Lecturas cruzadas sobre Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia / IFEA / IRD: 161-236.
- Lulle, T. y E. Le Bris (2002). "La acción pública a prueba de las prácticas". *Metrópolis en movimiento. Una comparación internacional*. Bogotá: Alfaomega / IRD / Universidad Externado de Colombia: 221-237.
- Montezuma, R. (1997). *Les transports urbains: l'organisation, la gestion et le processus d'urbanisation à Bogota. Thèse en Urbanisme et Aménagement*. Paris: ENPC.

- Rubiano, N.; González, A. y E. Granados (1998). *Estudio nacional sobre migración interna y fuerza de trabajo en Colombia*. Bogotá: CIDS / Universidad Externado de Colombia.
- Ruiz, N. (2008). "Migración interna, características sociodemográficas y ubicación en el espacio urbano de la población migrante en Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla 1988-2005". *Ponencia en el Coloquio del INJAVIU: Lecturas sobre la ciudad: aportes desde la investigación a la solución de sus problemas*. Bogotá D. C.: Pontificia Universidad Javeriana, 10-12 de noviembre.
- Salazar A., Óscar Iván (2000). *Imaginarios y representaciones de la movilidad espacial en medios de comunicación en Colombia 1990-2000, informe final*. IRD / UEC.
- Saldarriaga, A.; Rivadeneira, R. y S. Jaramillo (1998). *Bogotá a través de las imágenes y las palabras*. Bogotá: T. M. Editores / Observatorio de Cultura Urbana.
- Silva, A. (2003). *Bogotá imaginada*. Bogotá: CAB / Universidad Nacional / Taurus.

Anexo

Nos referimos a los resultados de dos investigaciones que realizamos en el transcurso de este período de cambios y en las cuales tratamos de identificar y analizar el discurso de los actores urbanos y sus relaciones con el tema de la movilidad espacial. Ambas se apoyaban en entrevistas con representantes de los distintos sectores del desarrollo urbano: el público, el privado y el comunitario. Tratamos de cubrir las instituciones más representativas de los sectores que nos concernían. En la primera, realizada en 1995 y 1996, preguntamos a los entrevistados acerca de dos tipos de movilidad, la migratoria y la cotidiana; en la segunda, realizada entre finales de 2000 y principios de 2002, las entrevistas se hicieron de forma mucho más sistemática, abordando todas las formas de movilidad espacial así como el tema de las políticas urbanas del momento y sus cruces con la movilidad. Se presenta a continuación de forma detallada cuál fue el cargo y la institución de los entrevistados de la segunda investigación (tabla 1) y su repartición por tipo de cargo y nivel territorial (tabla 2). Luego se presentan más detalles sobre los perfiles de estos mismos entrevistados con base en unos datos recolectados con ellos mismos acerca de sus trayectorias.

Tabla 1. Entrevistados por cargo e institución

1. Asesor económico Cámara de la Construcción (CAMACOL).	10. Gerente Dinámica Urbana Subdirección Económica, DAPD.
2. División Expansión y Ordenamiento Regional Dirección Administrativa de Planeación Distrital, hoy Secretaría Distrital de Planeación (DAPD).	11. División social Metrovivienda.
3. Planeación de la Gobernación del departamento de Cundinamarca.	12. Asesora jurídica AVP (ONG viviendista).
4. Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT) (hoy Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte). Observatorio Urbano (hoy Observatorio de Culturas).	13. Funcionarios Unidad de Desarrollo Urbano y Unidad de Desarrollo Económico, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
5. Gerente Fedevivienda (ONG viviendista).	14. Oficina de Planeación, Banco Colmena.
6. Gerente Metrovivienda.	15. División jurídica Metrovivienda.
7. División social DAPD.	16. Subgerente CVE.
8. Asesora en transporte IDCT.	17. Oficina Vivienda Compensar (Caja de compensación).
9. Asesor Mesa de Trabajo de Planeación Territorial DAPD y Docente investigador Universidad Nacional de Colombia.	18. Edil JAL. Rafael Uribe.
	19. Oficina Vivienda Colsubsidio (Caja de compensación).
	20. Asesora INURBE.
	21. Asesora Ministerio Desarrollo Económico.
	22. Asesor Red Solidaridad Social.

23. Gerente Fenavip (ONG vivandista).	43. Oficina de Ordenamiento Territorial Ambiental, Ministerio de Medio Ambiente.
24. Asesor Inurbe Cundinamarca.	44. Gerente Asociación Nacional de Usuarios del sistema UPAC (ANU-PAC).
25. Presidente Consejo Territorial de Planeación.	45. Oficina de Planeación de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.
26. Gerente Tecproyectos (oficina privada).	46. Subgerente Transporte Bermúdez S.A.
27. Gerente Proyecto Metro.	47. Jefe oficina de Planeación, Alcaldía de Chia.
28. Asesora Lonja de propiedad raíz de Bogotá.	48. Concejal de Bogotá (bancada independiente).
29. Asesor Corporación Autónoma Regional Cundinamarca (CAR).	49. Representante a la Cámara (ex M19).
30. Asesora Secretaría de Tránsito y Transporte (STT) (hoy Secretaría Distrital de Movilidad).	50. Funcionario Cámara de Comercio de Bogotá.
31. Edil JAL La Candelaria.	51. Asesores Concejería distrito Cundinamarca. Entrevistas realizadas pero no incorporadas.
32. Edil JAL Chapinero.	52. Asesora Caja de Promoción de la Vivienda Militar.
33. Gerente Constructora Veca Ltda.	53. Asesora AFLOCSA (gremio floricultura).
34. Edil Santa Fe.	54. Asesora AFLONORDES (gremio floricultura).
35. Gerente Inmobiliaria.	55. Jefe Planeación de la Alcaldía de Tenjo.
36. Presidente JAC Barrio Sucre.	
37. Edil JAL Bosa y miembro junta de Fenavip.	
38. Jefe oficina de Planeación, Alcaldía de Soacha.	
39. Presidente Asociación de las JAC.	
40. Concejal (bancada peñalosista).	
41. Oficina de Planeación, Ministerio de Transporte.	
42. Funcionario Constructora OIKOS.	

Tabla 2. Distribución de los entrevistados, según el sector de actividad y el nivel territorial

Sector/nivel territorial	Localidad		Municipio		Departamento		Nación		Total
Vivienda	Total entrevistas	n.º de entrevistados	Total entrevistas	n.º de entrevistados	Total entrevistas	n.º de entrevistados	Total entrevistas	n.º de entrevistados	
1. Público			4	6,11,15,16	1	24	1	20	6
2. Privado									
2.1. Cajas de compensación							2	19,17	2
2.2. ONG							3	5,12,23	3
2.3. Gremio			2	33,28	2	1,35	2	14,43	6
3. Comunidad			1	44					1
Transporte		0	4					1	5
1. Público			3	8,27,30			1	41	4
2. Privado			1	46					1
Desarrollo urbano		8		13		2		5	28
1. Público			9	2,4,7,9 10,38,4 5,47,51		23,29	4	13,21,22 42	15
2. Privado			2	50,26					2
3. Comunidad	8	18,25,3,	2	40,48			1	49	11
		132,34, 3637,3,9							
Total		8		24		5		14	51

La mayor parte de las personas entrevistadas tenía una buena formación a nivel educativo superior, exceptuando una parte de los representantes de la comunidad cuya formación se centra principalmente en una capacitación específica en el área de planeación y gestión urbana. El discurso de la mayoría era bastante bien elaborado, coherente. Muchos entrevistados (un poco más de la mitad) se referían a sus experiencias, lo cual hace que se encontraran discursos con elaboración propia en más de la tercera parte de las entrevistas.

La mayor parte de los entrevistados tenían una larga trayectoria profesional en temas urbanos, lo que se reflejó en el hecho que están familiarizados con temáticas y discursos de estos fenómenos. Sin embargo, estos discursos correspondían a distinto grado de elaboración. Algunos entrevistados tenían un discurso científico, refiriéndose a datos o a estudios minuciosos o de expertos, otros se basaban en el sentido común y otros manejaban un discurso más ideológico. Dentro del discurso de carácter científico prevalecía una visión técnica sobre una visión teórica, global o específica, económica. En el primer grupo había representantes del sector del transporte y de la vivienda, y en este último sector había también una marcada tendencia a reproducir el discurso neoliberal o, por el contrario, el marco conceptual del profesor Currie. Otros entrevistados reproducían “la filosofía” de los líderes políticos (por ejemplo del alcalde distrital). Algunos entrevistados reproducían un discurso culturalista, identitario, otros un discurso “social”, ecologista, pero siempre con una intención política. Y finalmente había quienes reproducían un discurso centrado en los contenidos de políticas o estrategias específicas de sus instituciones o un discurso normativo.

Pocas veces las entrevistas fueron breves, debido en estos casos a una falta de reflexión de parte del entrevistado por su perfil, su poca disponibilidad o su poca experiencia en el cargo.

Con el fin de conocerlos mejor, se solicitó a los entrevistados llenar un formato en el cual se les pedían datos sobre su trayectoria educativa, laboral y comunitaria. De los 51 (+2) entrevistados solo 16 (+2) contestaron. Con esta información se logró precisar aspectos adicionales del perfil de los entrevistados que respondieron.

La edad de la mitad de estos entrevistados oscilaba entre los 40 y 50 años, siete de ellos tenían entre 30 y 40 años y solo tres más de 50 años. Es decir, los entrevistados en su mayoría eran personas jóvenes. Había más hombres (10+1) que mujeres (6+1), pero la diferencia no era muy grande, reflejando aquí una cierta presencia de la mujer colombiana en asuntos públicos.

Un buena parte (16) de estos entrevistados tenía una formación universitaria: dominaba la ingeniería seguida por la economía, el derecho y la arquitectura en la misma proporción, y finalmente la administración de empresas, la contadu-

ría pública y la educación y promoción social, casi todos egresados de universidades de alto reconocimiento en el país (Javeriana, Los Andes, Externado, Nacional, entre otras). Adicionalmente la mayoría de estas personas (11) habían cursado estudios de posgrado en los temas de planificación urbana y regional, transporte, economía y finanzas, y gerencia de proyectos, tanto en Colombia y como en el exterior (los que salieron una primera vez tendían a repetir la experiencia). Algunas de estas personas tenían una formación técnica intermedia.

En cuanto a la experiencia laboral, las trayectorias mostraban una estabilidad en el sector de actividad, esto era especialmente marcado en el sector de la vivienda, tanto público como privado y en el sector comunitario. Encontramos también la figura de una trayectoria frecuente en este medio para personas de alto perfil, en la cual se transita por diversos sectores: público, privado, academia. Las personas vinculadas con la actividad política tenían una trayectoria en el campo comunitario de base (líderes comunitarios, movimientos cívicos).