

horizontes

Ciudad(anía) en movimiento: construcción social de instrumentos de políticas de movilidad en Bogotá y Belo Horizonte, 1995-2015¹

.....
Ana Marcela Ardila Pinto²

Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil
marardila@ufmg.br

Natalia Villamizar-Duarte³

Universidad Nacional de Colombia, Colombia
ncvillamizardua@unal.edu.co

Recibido: 22 de octubre de 2017

Aceptado: 18 de enero de 2018

Disponible en línea: 30 de junio de 2018

.....
¹ Artículo de investigación científica y tecnológica articulado al proyecto “Espaços públicos e políticas de mobilidade urbana: uma comparação do papel dos espaços públicos nos projetos de BRT em Bogotá (Colômbia) e Belo Horizonte (Brasil)”, financiado por el Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), en el marco de Eital Universal. Número de proceso: 458704/2014-8.

² Socióloga y maestra en Sociología, Universidad Nacional de Colombia (Colombia). Doctora en Geografía, Universidade Federal de Rio de Janeiro (Brasil). Profesora adjunta del Departamento de Sociología, Universidade Federal de Minas Gerais e investigadora en el área de sociología urbana (Brasil).

³ Arquitecta y especialista en Diseño Urbano, Universidad Nacional de Colombia (Colombia). Magister en Planeamiento y Desarrollo, University College London (Gran Bretaña). Candidata a Doctor en Planeamiento y Políticas Públicas, University of Illinois at Chicago (EE.UU.). Profesora asociada de la Escuela de Arquitectura y Urbanismo e investigadora adscrita a la red Arquitectura del territorio, Universidad Nacional de Colombia (Colombia).

Ciudad(anía) en movimiento: construcción social de instrumentos de políticas de movilidad en Bogotá y Belo Horizonte, 1995-2015

Resumen

Basadas en la perspectiva cultural de los problemas públicos (Gusfield, 2014), exploramos el proceso de construcción de las políticas de movilidad urbana como un fenómeno social y como objeto de acción pública en Bogotá y Belo Horizonte, a partir de la década de los noventa. Mediante un análisis de contenido de los instrumentos de política pública, tanto de carácter territorial como sectorial, identificamos transformaciones en la categoría de movilidad y la construcción de nuevas identidades de los agentes urbanos en las que el movimiento tiene un papel central. Observamos que en este periodo se promovieron transformaciones de la cultura de ordenamiento territorial, en el ámbito local, que valorizaron el concepto de movilidad. También identificamos un creciente interés por agentes urbanos que tenían escasa visibilidad pública –como peatón y ciclista, entre otros–, e identificamos cuatro mecanismos discursivos utilizados para describir, regular, controlar y construir la identidad de los sujetos móviles: *clasificación, omisión, estigmatización y metonimias*.

Palabras clave: movilidad; ordenamiento territorial; instrumentos de política pública; identidades móviles

Citi(zen)s on the move: social construction of mobility policies in Bogotá and Belo Horizonte

Abstract

Based on the cultural perspective of public problems approach (Gusfield, 2014), we explore processes of constructing of urban mobility policies in Bogotá and Belo Horizonte since 1990. Here we understand mobility as both social phenomenon and object of public action through content analysis of public policy instruments, both territorial and sectorial, we identified transformations in the category of mobility as well as the construction of new forms of urban identities where movement plays a central role citizenry. For the period studied, we find that transformations in planning culture, at the local level, gave greater importance to the category of mobility in the two cities. We also identified a growing interest in new urban agents such as pedestrians and cyclists, among others, expressed in the use of four discursive mechanisms used to describe, regulate, control, and construct these mobile identities: *classification, omission, stigmatization, and metonymy*.

Keywords: mobility; territorial ordering; public policy instruments; mobile identities

Cidadania em movimento: a construção social de políticas de mobilidade em Bogotá e Belo Horizonte

Resumo

Baseadas na perspectiva cultural dos problemas públicos (Gusfield, 2014), exploramos o processo de construção das políticas de mobilidade urbana, como um fenómeno social e como objeto da ação pública em Bogotá e Belo Horizonte a partir de década de noventa. Empregamos como metodologia a análise de conteúdo dos instrumentos de política pública, tanto de caráter territorial e setorial, com o objetivo de identificar as mudanças no conceito e a construção de novas visões de cidadania, nas quais o movimento tem um papel central. Observamos que neste período foram promovidas transformações no âmbito local da cultura do ordenamento territorial que valorizaram o conceito de mobilidade. Também identificamos o crescimento do interesse por agentes urbanos com escassa sibilidade pública, tais como pedestres, ciclistas, entre outros. Identificamos também o uso quatro figuras discursivas utilizadas com o intuito de descrever, regular e construir a identidade dos sujeitos móveis: *classificação, omissão, estigmatização e metonímias*.

Palavras-chave: mobilidade; ordenamento territorial; instrumentos de política pública; identidades móveis

Introducción

A partir de la década de 1990 agentes urbanos latinoamericanos han transformado significativamente la cultura de construcción de políticas públicas para el ordenamiento de las ciudades. Este cambio incluye tanto la introducción y difusión de nuevos conceptos, como la definición de nuevos arreglos normativos que instituyen áreas de actuación de diversos agentes urbanos. Entre los conceptos más relevantes, por su impacto en la planeación y gestión de las ciudades, está la movilidad urbana, que, por su carácter estructurador de procesos de crecimiento y ordenamiento, supone una capacidad de impactar la garantía del derecho a la ciudad, a la calidad de vida y a un medio ambiente saludable.

Para comprender su papel en las políticas urbanas, realizamos un ejercicio de comparación entre las semejanzas y diferencias en la construcción de este concepto en los instrumentos de planeación urbana en Bogotá y Belo Horizonte. Primero, examinamos cómo y hasta qué punto se ha utilizado la categoría de movilidad en estos instrumentos, y segundo, identificamos cómo se han construido nuevas visiones de ciudadanía asociadas a la emergencia de agentes urbanos móviles. Para tal fin, revisamos instrumentos de política pública (IPP) –planes de política territorial local, planes sectoriales de movilidad y planes de desarrollo o de planeación estratégica– formulados entre 1990 y 2015 en estas dos ciudades.

La comparación entre Bogotá y Belo Horizonte parece a primera vista bastante desproporcionada, si consideramos que estas ciudades presentan diferencias significativas en cuanto a su población, morfología, tradiciones urbanísticas, condiciones ambientales, estructura económica e, incluso, prácticas culturales. Sin embargo, especialmente a partir de la década del noventa, las dos ciudades se embarcaron en un enfoque de planeamiento que incluyó el desarrollo progresivo de políticas de movilidad con principios similares.

Mientras Bogotá alcanza una posición de primacía urbana en la red de ciudades de Colombia, Belo Horizonte ocupa la quinta

posición en Brasil (IBGE, 2008). En términos poblacionales, Bogotá concentra la mayor parte de la población del país, si tenemos en cuenta que para 2017 la población proyectada fue de 7,78 millones de habitantes en su área distrital y de cerca de 10,3 millones en lo que se ha denominado región metropolitana (DANE, 2016); en contraste, Belo Horizonte para este mismo año habría tenido 2,5 millones de habitantes en el municipio y 5,76 millones en su región metropolitana (IBGE, 2017). Sin embargo, las áreas municipales de las dos ciudades son semejantes, con cerca de 331 km² para la capital del Estado de Minas Gerais (PBH, 2017) y de 384 km² para la capital de Colombia. En consecuencia, sus datos de densidad urbana son bastante divergentes, si consideramos que por km² hay casi tres veces más habitantes en Bogotá, con 20 691 (DANE, 2016) y 7177 en Belo Horizonte (PBH, 2017). A pesar de estas diferencias, sus Índices de Desarrollo Humano son bastantes parecidos: 0,81 para la ciudad brasileña en 2010 (PBH, 2017) y 0,83 en el mismo año para Bogotá (PNUD, 2010).

En relación con sus dinámicas de movilidad, las dos ciudades también presentan diferencias significativas. En Bogotá, según los datos de la encuesta de origen y destino de 2011, fueron realizados por año más de 17,6 millones de viajes, de los cuales la mayoría de ellos fue a pie (46 %), en transporte colectivo (20 %) y en Transmilenio/BRT (10 %), mientras que los viajes en carro solo alcanzaron el 10 % (CCB y UniAndes, 2015). En Belo Horizonte, durante 2012, cuando fue desarrollada esta encuesta (BHTrans, 2014), fueron llevados a cabo 6,3 millones de viajes, de los cuales la mayor parte se hizo en carro (36,5 %) y a pie (34,8 %). El transporte colectivo en bus alcanzó el 20,8 % y en metro solo el 1,3 %. La primacía de los viajes en carro en la capital del Estado de Minas resulta bastante evidente, mientras que en Bogotá son notables el uso del transporte público y los desplazamientos a pie.

A pesar de las diferencias señaladas, en la década de los noventa los agentes públicos en las dos ciudades –así como en otras ciudades de Latinoamérica–, se apropiaron de los principios del planeamiento estratégico y de instrumentos de control del suelo

urbano, introducidos durante las reformas de los arreglos constitucionales de finales de la década de los ochenta, bajo la égida de la descentralización, la redemocratización y los principios de la planeación neoliberal (Rolnik, 2009; Nolte, 2011; Galilea y Letelier, 2013; Valencia y Karam, 2014). En este contexto, se desarrollaron diversas estrategias en aspectos de movilidad urbana que fueron ampliamente reconocidas en el ámbito internacional, no solo por los instrumentos normativos, sino también por la implementación de proyectos de transporte.

Belo Horizonte es reconocida en el ámbito brasileño por ser una de las ciudades que más avanzó en la creación de instrumentos de política y de movilidad urbana. Es así como en la década del noventa fue una de las pioneras en la construcción de planes de ordenamiento participativos que dieron como resultado la formulación del Plano Diretor de 1996, Lei 7165 de 1996 (Fontoura, 2014). En 1992 es creada la empresa pública BHTrans, encargada de la organización del sistema municipal de transporte colectivo. Desde 1995, es pionera en la creación de un sistema de información permanente sobre movilidad urbana, antes de la entrada en vigor de disposiciones nacionales sobre acceso a la información y transparencia. En 1999, fue la primera ciudad en Brasil en la que se promovió un patrón para el transporte público con diseño universal para los pasajeros, el cual fue parcialmente implementado y finalmente fracasó debido a la oposición de los operadores privados (2014, p. 95). En 2011 fue la primera ciudad del país en contar con un plan de movilidad urbana y fueron elaborados dos planes estratégicos para la empresa pública, el primero hasta 2020 y el segundo hasta 2030 (2014, p. 110). Para 2014, con la coyuntura de la Copa de las Confederaciones y la copa FIFA de Fútbol, se inaugura el sistema BRT, llamado localmente MOVE. La ciudad recibió el premio de Transporte Sustentable, concedido por el Institute for Transportation and Development Polay (ITDP), por la implementación de este sistema. Pese a estas iniciativas, la ciudad presenta uno de los índices más altos de motorización del país, fuerte reducción en los viajes en transporte colectivo y una de las redes más pequeñas de ciclovías (2014).

Bogotá, por su parte, ha sido considerada como ejemplo de desarrollo de un modelo público de urbanismo caracterizado por los principios de función pública de la propiedad y la promoción de los bienes públicos. La ciudad ha realizado grandes esfuerzos en la producción de proyectos de espacio público y transporte público colectivo y en el fortalecimiento de modos alternativos de transporte y cultura ciudadana (Pardo, 2008; Salazar, 2008). El avance en este tipo de políticas ha estado acompañado de la transformación de la gestión pública y la promulgación de diversas políticas urbanas, orientadas por la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y de planes sectoriales para el ordenamiento territorial de los sistemas y equipamientos urbanos, conocidos como Planes Maestros. En Colombia, Bogotá fue pionera en la formulación de POT: la primera versión, adoptada en 2000, ya cuenta con cuatro revisiones; la primera, adoptada en 2003 y compilada en 2004, es la vigente; la segunda (2008-2011) nunca llegó a debate en el Concejo; la tercera, adoptada en 2013, fue suspendida temporalmente en 2014; la cuarta, se encuentra en formulación. También fue líder en la formulación del Plan de Movilidad Urbana, que permite orientar las acciones públicas sectoriales, con una visión territorial (Montero, 2017). Hoy, Bogotá tiene un amplio sistema BRT y una red de ciclorrutas con más de 376 km de extensión (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017). Según Montero (2017), a pesar de estos resultados, que han sido promocionados sobre el discurso de una narrativa de progreso como un modelo internacional exitoso, la ciudad presenta graves problemas de integración modal, accidentalidad, velocidad lenta, sobrecarga del sistema Transmilenio y deficiencias de calidad de la infraestructura vial y peatonal.

Dado que este trabajo se centra en el estudio de la construcción de políticas de movilidad, resulta viable realizar un análisis comparativo de estas dos ciudades que, aunque visiblemente diferentes, comparten procesos semejantes, orientados a la transformación de las culturas locales del ordenamiento territorial en general, y de la movilidad, en particular. Para el desarrollo de este trabajo, nos apoyamos en la perspectiva de J. Gusfield (2014) y su concepto alrededor de la construcción social de los problemas públicos. Así, analizamos cómo los agentes especializados en la planeación urbana definieron el problema del movimiento y qué agentes emergieron

en el proceso. A la hora de realizar el análisis de contenido de los planes territoriales y sectoriales de las dos ciudades, empleamos el programa MaxQda12 para la codificación, sistematización y procesamiento de la información.

Nuestra hipótesis es que existe una importante transformación en la planeación del movimiento en estas dos ciudades, asociada a la progresiva inclusión, debate y posicionamiento de la categoría *movilidad* como principio estructurante en el ordenamiento territorial, así como a una gradual disminución de la relevancia del transporte como concepto-eje de la política urbana. Estos cambios están asociados de manera más relevante al reconocimiento de la movilidad como un derecho, lo cual implica la emergencia y crecimiento en importancia de agentes vinculados al movimiento que, en décadas anteriores, tenían una menor consideración en la formulación de estos instrumentos.

El trabajo está estructurado en cuatro partes. En la primera, realizamos un breve balance bibliográfico sobre las transformaciones en el concepto de movilidad urbana en la literatura académica. La segunda parte presenta, en primer lugar, los criterios teóricos que orientaron el análisis de los IPP y, en segundo lugar, la estrategia metodológica, que incluye descripción de fuentes documentales, dimensiones y técnicas de análisis. La tercera presenta los resultados del análisis comparativo, organizados en dos áreas temáticas: la articulación del concepto de movilidad con otras políticas urbanas y con la definición sectorial; y los hallazgos alrededor de la construcción de agentes urbanos como sujetos móviles asociados a roles, infraestructuras, proyectos y objetivos de política, etc. La última parte presenta conclusiones generales de este trabajo.

Transporte y movilidad: aproximaciones al estudio del movimiento en las ciudades

La distribución de viajes en las ciudades constituye un indicador fundamental que expresa la organización de dinámicas urbanas, por

tanto, gran parte de los esfuerzos académicos han buscado identificar las causas de esta distribución, especialmente a partir del análisis de aspectos estructurales, asociados a forma urbana, uso del suelo y localización de las actividades económicas. Sin embargo, como destacan Gallez et al. (2013), el análisis del papel de instrumentos de planeación de la movilidad, creados por los diferentes agentes urbanos, ha despertado menos interés en la configuración de las prácticas de desplazamiento de bienes, ideas y personas.

Desde los años noventa, ciudades latinoamericanas, como Bogotá y Belo Horizonte, han experimentado una activa intervención pública para ampliar y recuperar el ámbito público y de la movilidad urbana, aspectos que se plantean como elementos claves del ordenamiento territorial. Por esta razón, consideramos pertinente examinar transformaciones en la construcción del concepto movilidad urbana, especialmente en su relación con las ciencias sociales, sin la pretensión de ser exhaustivas, dado que, en este tema, confluyen diferentes visiones académicas y políticas.

Recientemente, la movilidad ha comenzado a superar el carácter meramente funcional, resultado del predominio de la ingeniería del transporte y la planeación regional, incorporando nuevos contenidos, estrategias, instrumentos y escenarios para la negociación de intereses de diversos agentes urbanos. Desde las ciencias sociales, especialmente en trabajos contemporáneos de geografía humana, es posible observar un cambio importante en la comprensión de los problemas urbanos, al atribuir un mayor énfasis a las dimensiones sociales, espaciales y temporales del movimiento (Cresswell y Merriman, 2010; Cresswell, 2011).

La perspectiva funcionalista del transporte, que tuvo gran influencia a partir de la década del cincuenta, especialmente, resultó en el dominio de los ingenieros de transporte y los planeadores regionales. Factores como distancia, tamaño de la población, funciones urbanas, estructura de mercados de bienes y servicios y organización de gobiernos, se consideraban dimensiones de atracción y se incorporaban a los modelos de análisis gravitacional de los

lugares, inspirados en la física mecánica. Las redes de transporte eran concebidas como soporte de los flujos y, por tanto, como elementos estructurantes de las regiones económicas. Los agentes eran entendidos como individuos abstractos que tomaban decisiones racionales de adecuación de los medios para lograr determinados fines (Chorley y Haggett, 1967/2013). También fueron relevantes, aunque menos divulgados, los estudios sobre *time geography* y los análisis de difusión espacial e innovación llevados a cabo en la década del cincuenta por Hagerstrand (Thrift, 1977).

Este enfoque persiste en gran parte de los estudios contemporáneos de transporte, que hacen énfasis en la escala intraurbana de las ciudades. Se relacionaron variables como la localización de las actividades económicas, los procesos de crecimiento urbano y la formación de redes con la organización de las redes viales, las áreas de demanda y oferta de viajes y los modos de transporte (Camagni et al., 2002; Holden y Norland, 2005; Lupano y Sánchez, 2008; Wegener, 2008). Este enfoque se ha enriquecido con la incorporación del problema de la sustentabilidad ambiental de los sistemas de transporte para entender la relación de los patrones de ocupación y el consumo de energía para el movimiento (Camagni et al., 2002; Zegras y Christopher, 2007).

Aunque importantes, estos enfoques han sido considerados bastante funcionales en su análisis del movimiento. Y desde la década de los setenta, un grupo relevante de autores ha cuestionado el planeamiento físico en el campo de estudios del transporte. Autores como Kain (1968), Wachs y Kumagai (1973) y Seguí y Petrus (1991), entre otros, buscaron incorporar la perspectiva de los individuos y de sus características a los estudios del movimiento. Otros esfuerzos proponen dimensionar el papel de las experiencias de viaje, ritmos y representaciones de los agentes urbanos (Schönfelder y Axhausen, 2010). También se han incluido aspectos como el estrato socioeconómico, su localización, raza, edad o género, entre otros. Desde esta perspectiva, ha sido indagado el peso de los sistemas de transporte en los procesos de segregación urbana, pobreza y el acceso a los bienes y servicios urbanos (Gannon y Liu, 1997; Brand et al., 2012; Oviedo y Titheridge, 2016).

A pesar de las diferencias entre los énfasis físicos y sociales, estos estudios hacen parte de un campo bastante consolidado, en el cual se atribuye importancia a la planeación física y a los aspectos estructurales. Los agentes son comprendidos como usuarios de los modos de transporte, al tiempo que sus prácticas de desplazamiento son analizadas desde la perspectiva fragmentada de sus viajes, especialmente motivadas por objetivos funcionales (Cresswell, 2011).

Recientes críticas a estas investigaciones, especialmente desde la geografía y la sociología, han planteado un nuevo enfoque, denominado *el giro de la movilidad*. Se trata de una transformación en la visión del propio concepto de sociedad, en el cual el movimiento es considerado como el eje estructurante de la vida humana. Desde una perspectiva relacional y de la valoración del tiempo y del espacio, autores como Urry (2000), Cresswell (2006, 2011), Kaufmann (2002), Jensen (2006), Jirón (2010), Ingold y Vergunst (2008) han propuesto un nuevo paradigma en el cual la movilidad no puede continuar siendo considerada un fenómeno marginal y mecánico de la sociedad.

El movimiento depende de la experiencia y del significado que es atribuido por los agentes de manera intersubjetiva (Féré, 2011). Es un proceso en devenir, siempre inacabado (Massey, 2009), que envuelve narrativas, capacidades, moralidades, estéticas y la construcción de múltiples identidades fluidas y mutables (Cresswell, 2006, 2011; Módenes, 2008). Así, actividades como caminar, ir en bicicleta, usar transporte colectivo y manejar, adquieren centralidad y definen buena parte de la vida de los habitantes urbanos. Mientras que los espacios de movilidad son también escenarios clave en la construcción de formas de sociabilidad y discusión de formas de poder de los diferentes agentes (Jensen, 2006; Whyte, 2010).

En este contexto, la formación de identidades asociadas a las formas de uso de estos espacios deviene en la conformación de agentes políticos que movilizan intereses e inciden en la construcción de la

política pública y la transformación de las ciudades. Las definiciones en torno al problema de la identidad que ofrece este paradigma son contribuciones fundamentales, tanto teórica como metodológicamente, para el desarrollo de esta investigación, y ofrecen herramientas para identificar el rol de los agentes y sus identidades en la construcción de las políticas de movilidad urbana en las dos ciudades estudiadas.

Una mirada al problema de movimiento en las ciudades desde la perspectiva de la construcción social de los problemas públicos

Esta visión más flexible y compleja de la movilidad que fue presentada en los apartados anteriores permite establecer algunos criterios teóricos y metodológicos que contribuyen al desarrollo de la investigación. En primer lugar, partimos de la idea de que no existe una forma única de comprensión de la organización del movimiento en las ciudades, dado que depende de la construcción intersubjetiva de los diferentes agentes y de sus prácticas cotidianas. No es posible pensar en un tiempo y espacio homogéneos, solo medidos en términos de distancia o tiempo de viaje. Por lo tanto, resulta necesario reconocer aquellos aspectos que estructuran las visiones locales de los agentes urbanos en cada contexto. En segundo lugar, es indispensable tener en cuenta que las definiciones de los conceptos no son ejercicios puramente teóricos o técnicos y que, por lo contrario, expresan las relaciones de poder locales, las cuales definen las reglas de distribución y formas de acceso a los recursos y la propia visión de la ciudadanía. Finalmente, distinguimos que los procesos de difusión de ideas superan el ámbito puramente local o nacional y hacen factible identificar universos compartidos de significación.

Para la realización de esta investigación empleamos una propuesta teórica que busca, precisamente, evidenciar cómo se construyen tales formas de clasificación. La perspectiva de la cultura o construcción social de los problemas públicos (CPP) elaborada por

Gusfield (2014) plantea un cambio en el análisis del proceso de toma de decisiones y desarrollo de procedimientos y tecnologías de gobierno, asociados al posicionamiento de temas particulares en la esfera pública y, por consiguiente, su definición como objetos de política, acción y regulación pública.

Además, propone un tipo de pregunta diferente para el análisis de políticas públicas que se centra ya no solo en los agentes, sino en su motivación para involucrarse en temas específicos y para tratar de incidir directamente en la toma de decisiones de la acción pública. Este enfoque trae al debate el papel de las ideas en el análisis de la acción humana (Gusfield, 2014), más específicamente de acciones públicas que se traducen en modos concretos de razonamiento tales como instituciones, instrumentos, regulaciones y leyes.

Desde esta perspectiva, los problemas públicos se construyen socialmente y, por lo tanto, representan solo una de muchas realidades posibles. Gusfield (2014) sostiene que llevar el problema social a campos de conflicto político puede cambiar su problematización y aportar al desarrollo de nuevas formas de afrontar dicho problema. La ley, según este autor, es un sistema de comunicación, con simbolismo metafórico, que puede ser analizada como una forma de comprensión de la realidad, de entendimiento de este fenómeno, es decir, como una forma de cultura (Gusfield, 2014, p. 206). En este sentido, estudiar los instrumentos, entendidos como formas de conocimiento socialmente construido (Lascoumes y Le Gales, 2007), puede revelar diferentes formas de negociación en su creación e implementación.

Pflieger et al. (2009) sostienen que las políticas de movilidad constituyen arreglos normativos que orientan la producción de diferentes objetos, infraestructuras, reglas, patrones físicos, y definen los cursos de acción en términos de la formulación, implementación, gestión de las intervenciones; por lo tanto, establecen también el alcance de los diferentes agentes, así como las formas de gobierno y coerción, que, en ese sentido, están mediadas por

las trayectorias del pasado y las visiones de futuro de la ciudad (Ardila y Parente, 2017). Otros estudios, como el de Gallez et al. (2013) sobre relaciones de coordinación entre leyes nacionales y locales de planeación urbana y transporte en cuatro ciudades europeas, evidenciaron las dificultades de coordinación entre escalas, de incorporación de los principios de sustentabilidad en el transporte y los múltiples conflictos y tensiones que son observables en los documentos.

Con base en estas perspectivas teóricas consideramos pertinente deconstruir los esencialismos locales o los universales abstractos y avanzar hacia una forma de comprensión que valore la comparación. Este método constituye un ejercicio de creación de conocimiento, que desnaturaliza las categorías que en cada contexto local son vistas como evidentes u obvias y, por lo tanto, legítimas para los diferentes agentes urbanos. En cada contexto se crean formas de clasificación compartidas, que definen realidades, crean procedimientos y formas de comunicación y prácticas institucionalizadas a partir de las cuales se gestionan los conflictos y las ambigüedades (Garfinkel y Pérez, 2006).

Metodología

Para estudiar los acontecimientos, aspectos contextuales, agentes e intereses que han permitido el posicionamiento de estos debates en la esfera pública, nuestro trabajo realiza un análisis de contenido de instrumentos de política pública. Tanto en Bogotá como en Belo Horizonte se analizan integralmente los documentos correspondientes a los instrumentos de ordenamiento territorial y de carácter más sectorial como los planes de movilidad. Para Belo Horizonte, se incluyen además dos instrumentos de planeamiento estratégico. Bogotá, al igual que muchas otras ciudades en Latinoamérica, adoptó parte de los principios de planeamiento estratégico y en 1995 formuló el plan estratégico Bogotá 2000; sin embargo, este ejercicio no pasó de ser un insumo para

la formulación del POT. Excepto los planes estratégicos de Belo Horizonte, los demás instrumentos son de carácter legalmente vinculante; la tabla 1, a continuación, resume la masa documental analizada.

Ciudad	Instrumento	Legislación	Año	Tipo	Número de páginas
<i>Belo Horizonte</i>	Plano Diretor do Município	Ley 7165	1996	OT	47
	Plano Diretor do Município	Projeto de Lei 1749	2015	OT	159
	Política Municipal de Mobilidade Urbana	Ley 10134	2011	Sectorial	144
	Plano Diretor de Mobilidade Urbana	Decreto 15317	2013	Sectorial	17
	Planejamento Estratégico 2030	NA	2009	PE	109
	Plano Estratégico 2030 Versão II	NA	2010	PE	104
<i>Bogotá</i>	Plan de Ordenamiento Territorial	Decreto 619	2000	OT	151
	Plan de Ordenamiento Territorial	Decreto 190	2004	OT	420
	Plan de Ordenamiento Territorial	Decreto 364	2013	OT	343
	Plan Maestro de Movilidad	Decreto 319	2006	Sectorial	45

Tabla 1. Instrumentos de política pública analizados (masa documental)

Fuente: Elaboración propia.

Para una mejor comprensión de la estructura normativa local, es importante señalar que en las dos ciudades las revisiones de los POT que corresponden a la década de 2010 no están vigentes. En Bogotá, la modificación extraordinaria adoptada en septiembre de 2013 (Decreto 364) fue suspendida provisionalmente en marzo de 2014 (Auto 624 del Consejo de Estado). En el caso de Belo Horizonte, el Plan Director debe ser aprobado por el poder legislativo local. La revisión del año 2015 es aún un proyecto de ley que se encuentra en debate ante la Cámara de Vereadores, como se denomina al Concejo de la ciudad.

La revisión de estos documentos evidenció otras diferencias importantes. Mientras que en Belo Horizonte tienen una finalidad más prospectiva y de promulgación de las políticas generales, de orden territorial o sectorial, en Bogotá estos documentos también cumplen una función de desarrollo de la reglamentación específica. La diferencia en los tamaños de los documentos es expresiva, así como el grado de detalle. Por esta razón decidimos en algunos casos codificar en una sola entrada un tema completo que era descrito de manera extensa con fines normativos, para evitar el sobre-dimensionamiento de cada variable.

Identificamos ejes temáticos que organizamos en dimensiones y variables. Con las herramientas ofrecidas por el programa MaxQDA 12, codificamos entradas temáticas, que corresponden a frases que en su conjunto trataban un tema (código) de manera homogénea. Estas entradas podrían incluir en una única codificación un párrafo o varios, un inciso, un artículo. Con frecuencia, un único párrafo fue codificado con varias entradas, siempre que se tratara de temas diferentes o enumeraciones. De esta manera, las frecuencias relativas y absolutas representan entradas temáticas, con sentido homogéneo, de tamaño variable. Los porcentajes son estimados en relación con el total de entradas. La tabla 2, a continuación, presenta la estructura de codificación.

Dimensiones	Variables
<i>Movilidad y transporte</i>	Categoría de movilidad
	Categoría de transporte
	Definición de movilidad (intención de definir la categoría)
<i>Construcción del problema y la acción pública</i>	Problemas urbanos asociados a la movilidad
	Políticas urbanas asociadas (sectoriales, territoriales)
	Objetivos de política y acción pública propuesta
<i>Infraestructuras y dispositivos</i>	Infraestructuras (vías, estaciones, andenes, ciclorrutas, etc.)
	Dispositivos de movilidad (a pie, bicicletas, vehículos, autobuses, etc.)
<i>Identidades</i>	Tipos de gentes identificados en su condición de sujetos móviles
<i>Posición</i>	Se refiere a la localización de las anteriores variables en la estructura de formulación de los IPP analizados

Tabla 2. Dimensiones y variables de análisis
Fuente: Elaboración propia.

La codificación nos permitió realizar tanto un análisis descriptivo de las densidades de participación de los conceptos en los IPP como un análisis relacional en dos sentidos: primero, en términos de la relación de las dimensiones de movilidad urbana con otras dimensiones de ordenamiento como espacio público, competitividad económica, sostenibilidad ambiental, accesibilidad a otros servicios urbanos, entre otras. Segundo, en términos de la posición de la variable en la estructura de la política, con el objetivo de establecer la jerarquía de la categoría en los IPP y para determinar la

interrelación entre la formulación de principios y objetivos de política y su posterior desarrollo en aspectos de implementación como programas y proyectos, y en áreas de regulación.

Posteriormente, realizamos una comparación cualitativa para identificar cómo se construyen conceptualmente las categorías en las dos ciudades y para indagar en aquellas dimensiones y variables que por su relevancia o por su ausencia dan cuenta de un proceso de transformación en la categoría de movilidad. La siguiente sección presenta los resultados y hallazgos que surgen tanto en los casos específicos como en el ejercicio de comparación.

Resultados

El análisis de contenido de los arreglos normativos desde la perspectiva de la cultura de los problemas públicos y del *giro de la movilidad* permite evidenciar transformaciones en las políticas públicas de movilidad urbana en Latinoamérica, en general, y en Bogotá y Belo Horizonte, en particular. Estos cambios podrían ser indicativos de la incorporación progresiva de demandas de agentes urbanos, tanto nuevos como tradicionales, a través de diversos mecanismos que inician el camino de un proceso de constitución de una ciudadanía en movimiento. Peatones, ciclistas, personas con movilidad reducida comienzan a aparecer de forma más clara en los instrumentos de política pública. Formas de desplazamiento, infraestructuras necesarias y mecanismos de participación lentamente ganan espacio en la construcción de las políticas públicas y sus instrumentos. Sin embargo, este es un proceso pausado y lento, que depende tanto de las lógicas del gobierno urbano, como de la capacidad de influencia de los agentes y la articulación de sus demandas a ciertas agendas políticas y de desarrollo urbano. Por ende, a pesar de los logros alcanzados, aun hoy, predomina una visión técnica y sectorial, centrada en la planeación física de la infraestructura, en la cual los agentes visibles son tenidos en cuenta a través de los modos o de los espacios que ocupan, relegando su experiencia a definiciones técnicas de la movilidad. Entretanto, otros agentes, como motociclistas,

adultos mayores y niños, que tienen una relación más ambigua con espacios e infraestructuras, siguen siendo ignorados. Esta visión técnica, como señala Blomley (2011), constituye una racionalidad poderosa que tiende a neutralizar demandas ciudadanas bajo una lógica funcionalista y de interés general que limita la controversia.

La movilidad como categoría emergente de la política urbana sectorial sobre el movimiento

Tanto en Bogotá como en Belo Horizonte la movilidad es reconocida como un derecho de los ciudadanos. Este fenómeno no es exclusivo de estas dos ciudades y hace parte de una tendencia global más amplia (Levy, 2001; Féré, 2011). A pesar de esta semejanza, la forma como este derecho es interpretado e incluido en los instrumentos de política pública no es universal (Blomley, 2014). En cada contexto, el movimiento, como sujeto de derecho y como forma de garantizar el acceso a los bienes y servicios urbanos, es comprendido de una manera particular. Así, las diferencias en el contenido de los arreglos normativos expresan cómo la construcción de las políticas implica fuertes negociaciones entre diversos agentes sobre la ley, el espacio público y las formas de movimiento (Meneses-Reyes, 2015).

Movilidad y transporte: un balance de poder entre visiones del movimiento

El análisis de la relación del peso relativo de las frecuencias de los códigos asignadas a las categorías de movilidad y transporte en los IPP es una fuente de evidencia de este proceso. En los instrumentos de ordenamiento territorial de las dos ciudades observamos un incremento en el número de menciones de la movilidad frente al de transporte desde la década de 1990 hasta hoy (figura 1). En el caso de Belo Horizonte, en el plan director de 1996 la categoría *movilidad* tiene un peso del 17 %, mientras que en el proyecto de ley del plan director (2015) incrementa a un 27 %. Los planes estratégicos de esta ciudad muestran un incremento mayor al de los planes de ordenamiento; en el primero de

ellos (2009), la participación relativa alcanza un 46 %, y en la segunda versión un 33 %, un porcentaje que es aún mayor que la participación encontrada en los instrumentos de ordenamiento territorial. En Bogotá se presenta un cambio drástico entre el primer POT –que es considerado aquí como un instrumento de la década de 1990 pese a haber sido aprobado en el 2000– y el segundo POT. En estos instrumentos el concepto de *movilidad* pasa de tener un peso relativo del 11 % a uno del 45 %. Este incremento se consolida en la modificación extraordinaria de 2013 con un 48 %. Resulta importante destacar que los instrumentos formulados más recientemente, que presentan un aumento en la participación de la categoría, no son legamente vinculantes.

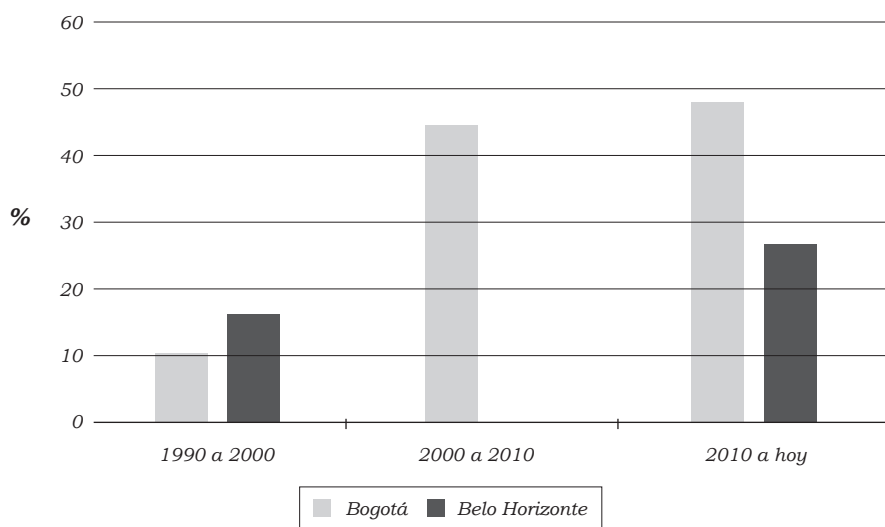


Figura 1. Participación porcentual del concepto de movilidad en los instrumentos de ordenamiento territorial en Bogotá y Belo Horizonte
Fuente: elaboración propia con base en análisis de contenido elaborado en MaxQda12.

Este análisis indica una tendencia de cambio en la comprensión del tema desde las políticas de ordenamiento urbano que, en estas dos ciudades, se tradujo más adelante en planes de tipo sectorial, el plan maestro de movilidad en Bogotá (PMM) adoptado en 2006, y la política municipal y el plan director de movilidad que se adoptan en Belo Horizonte en 2011 y 2013, respectivamente. Tanto en el PMM de Bogotá como en la política

de movilidad de Belo Horizonte la participación porcentual de las categorías *movilidad* y *transporte* tiende a ser más equilibrada, cerca de un 50 % para cada una, mientras que el plan director de movilidad continúa la tendencia de mayor participación relativa de la categoría *transporte* (67 %).

Si bien este análisis indica, de forma relativa, un cambio en la visión del tema, es insuficiente para comprender el papel que nuevas comprensiones de movilidad juegan en la construcción de instrumentos de ordenamiento urbano y en la negociación de arreglos normativos e institucionales que hoy son aún un híbrido entre visiones tradicionales basadas en la técnica y visiones contemporáneas que le apuestan a la inclusión de la experiencia humana. En las siguientes secciones exploraremos de manera más específica estas categorías y sus articulaciones con otros aspectos de la política urbana.

El movimiento y sus articulaciones con las políticas urbanas

Las políticas de movilidad pueden ser vistas más allá de una perspectiva de ordenamiento sectorial. Si bien la planeación, gestión y administración del transporte y de la movilidad son temas altamente especializados, progresivamente las políticas sectoriales en diferentes contextos urbanos han pasado de tener un alcance exclusivamente sectorial y han comenzado a ser entendidas de forma más articulada (Newman y Kenworthy, 1996; Camagni et al., 2002; Gallez et al., 2013). Por esta razón, decidimos examinar el nivel de especialización sectorial de la política en los instrumentos. Para tal fin, codificamos aquellos aspectos que en la definición de los objetivos estratégicos del tema en cuestión se vinculan con otros sectores de política urbana.

Los resultados muestran que el grado de especialización es mayor en Belo Horizonte, donde de 270 códigos asociados a los objetivos de política, el 43 % corresponde a definiciones de carácter sectorial, mientras que en Bogotá esta proporción alcanza solamente el 22 % de 342 codificaciones. En términos de los balances de poder de los agentes de la planeación, este indicador podría evidenciar la permanencia de la planeación sectorial, especialmente en las manos de ingenieros del transporte e

ingenieros civiles. Nuevas investigaciones sobre la formación de las burocracias locales en el sector podrían ayudar a confirmar esta observación.

En relación con las políticas urbanas (figura 2), en Belo Horizonte fue más relevante la relación entre movilidad y transporte urbano con las políticas de control del crecimiento y ordenamiento del uso del suelo (27 %), seguido por la integración regional y metropolitana (24 %) y el acceso a los equipamientos (22 %). En Bogotá fue más importante la integración regional y metropolitana (32 %) y el acceso a los equipamientos y servicios urbanos (13 %). Es significativo el hecho de que los aspectos ambientales ocupen posiciones menos notables en las dos ciudades en la definición de los objetivos de política, al igual que el espacio público y el derecho a la ciudad y el paisaje urbano. Especialmente con respecto al espacio público encontramos en otro trabajo (Ardila y Parente, 2017) que en Bogotá hay una fuerte articulación entre movilidad y espacio público; sin embargo, esta integración es más valorada para los aspectos asociados a la regulación de la infraestructura y menos para los aspectos prospectivos. Los valores ambientales y estéticos continúan en un segundo plano, pese a que cada vez más se levantan voces en torno a estos temas esenciales para la calidad de vida.

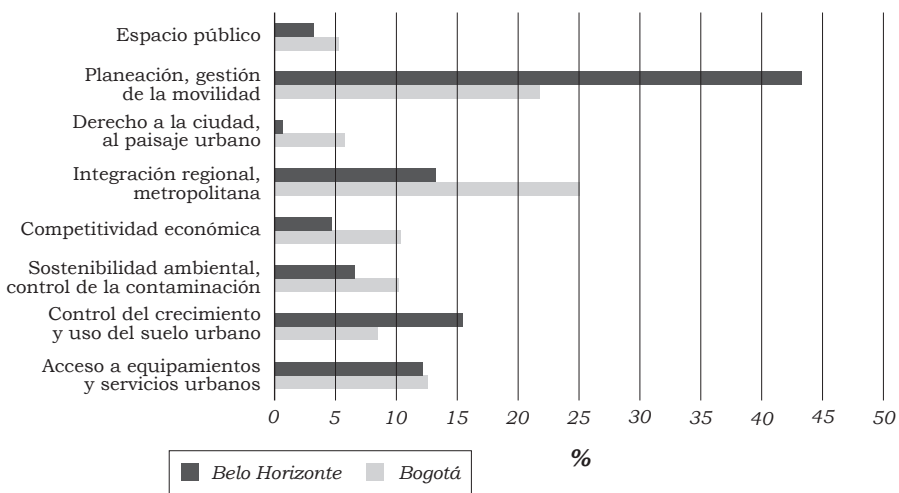


Figura 2. Articulación de las políticas sectoriales de movilidad y transporte con otros sectores de política urbana en los instrumentos de ordenamiento territorial en Bogotá y Belo Horizonte

Fuente: elaboración propia con base en análisis de contenido elaborado en MaxQda12.

En relación con los aspectos sectoriales específicos del transporte y la movilidad observamos también diferencias significativas. A pesar del valor creciente concedido a este tema en las dos ciudades, es posible observar que mientras en Belo Horizonte se le atribuye un valor mayor a los objetivos que promueven los transportes no motorizados (24 %), el mejoramiento de la accesibilidad a los sistemas de transporte (21 %) y la priorización del transporte colectivo (22 %), en Bogotá se priorizan la integración de los modos de movilidad y de las políticas urbanas a la movilidad (18 %), el mejoramiento del transporte de carga (12 %), la disminución y racionalización de los viajes en transporte motorizado (11 %) y la promoción de políticas de sostenibilidad financiera y eficiencia de los proyectos de movilidad.

Existen diferencias importantes en la relevancia atribuida a la política tarifaria, a la participación y gestión democrática de la política y a la equidad en el uso de la infraestructura, temas de gran relevancia en Belo Horizonte, que en Bogotá son poco reconocidos en los instrumentos revisados. En sentido contrario, aspectos como la sostenibilidad financiera de los proyectos de movilidad e infraestructura y el privilegio a los peatones y a los espacios públicos son reconocidos en Bogotá, y menos valorados en la capital del Estado de Minas Gerais.

Estas diferencias en las políticas pueden ser indicadores de la construcción local de las problemáticas y agendas de movilidad por los diferentes agentes. Las demandas por transportes no motorizados en Belo Horizonte han aumentado significativamente ante la tradicional negligencia en relación con la producción de espacios para otras formas de movimiento. La ciudad ha privilegiado históricamente el transporte privado y solo de forma reciente la creación de una red de ciclovías. En Bogotá, este proceso es anterior, como lo evidencia la centralidad de los ciclistas como agentes visibles de la movilidad de la ciudad. Sin embargo, la capital colombiana enfrenta graves problemas en su estructura de transporte colectivo. El énfasis en las menciones en estos temas puede ser leído como una deficiencia y como un desafío en el plano del deseo de transformación y la visión de futuro de cada ciudad.

La ciudadanía en movimiento: identidades de los agentes urbanos

Los arreglos normativos constituyen formas de comunicación de un orden moral y cultural. Estos arreglos están mediados por categorías que permiten comprender el mundo y atribuirle un sentido (Blomley, 2014). Mas, lejos de ser unívocos, los instrumentos formalizan, dan legitimidad y universalidad a los debates públicos que emprenden los agentes urbanos para garantizar el acceso a diferentes recursos (Ethington, 1994; Dye, 2011). Aún más, como sugieren diversas perspectivas que estudian la movilidad urbana contemporánea, el movimiento de los individuos y las agendas de movilidad que ellos construyen llevan a la creación de nuevas formas de ser en la vida, de nuevas formas de identidad, múltiples, fluidas y mutables (Módenes, 2008). La pluralidad de actividades asociadas a la movilidad urbana produce sujetos móviles, que toman decisiones de acuerdo a sus demandas, preferencias e intereses de movilidad. Decisiones que hoy empiezan a tener mayor influencia en la configuración de la política pública, pero que aún están enmarcadas por el amplio énfasis técnico de la movilidad que, como Blomley (2011) señala, está construido en el encuentro de saberes expertos con un potencial persuasivo que enmarca, y en algunos casos limita, tanto los debates públicos como las acciones de los agentes urbanos. Esta sección revisa la condición de emergencia de identidades móviles y su articulación a las formas técnicas que persisten en la planeación de la movilidad.

En el análisis de los marcos jurídicos de las dos ciudades se observó que los agentes y componentes técnicos especializados mantienen una fuerte influencia en la construcción de los IPP estudiados. Siguiendo una perspectiva tradicional de la planeación, controlada por los ingenieros del transporte, los arreglos normativos evidencian la escasa participación de otros agentes técnicos y, más importante aún, de los agentes urbanos. Si bien los instrumentos más actuales muestran un avance significativo en el reconocimiento de agentes no motorizados y de personas con movilidad reducida, una parte importante de los contenidos normativos aún se enfoca fundamentalmente en la oferta de infraestructuras y en la regulación de *dispositivos* como el eje central de la planeación. Esto es también evidente en el poco esfuerzo por introducir algún tipo de análisis de comportamiento

de los agentes como un elemento de planeación de la movilidad y gestión del transporte en las dos ciudades. Es así que la definición de demandas que informa decisiones sobre infraestructura se reduce usualmente a la mirada funcionalista y simplista que analiza la movilidad en términos de un origen y un destino. El análisis de participación relativa de las dimensiones diferentes a movilidad y transporte, y sus posiciones (véase la tabla 2) muestra cómo, en las dos ciudades, existe una mayor participación de aspectos prospectivos, asociados a la identificación de problemáticas y definición de objetivos y a las infraestructuras y dispositivos. Las identidades, aunque ganan espacio en los últimos años, tienen aún una participación relativamente baja en los documentos analizados (figura 3).

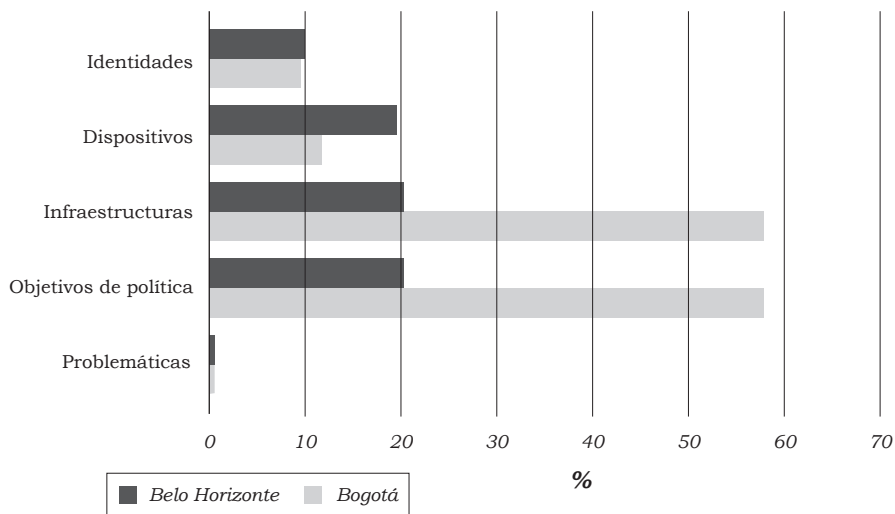


Figura 3. Participación porcentual de las dimensiones analizadas en los IPP de Bogotá y Belo Horizonte

Fuente: elaboración propia con base en análisis de contenido elaborado en MaxQda12.

La participación relativamente baja de identidades móviles en los IPP de las dos ciudades, 10 % en los dos casos, sugiere la necesidad de incorporar en la construcción de las políticas públicas una perspectiva relacional en las agendas de movimiento que dé cuenta de las dinámicas de movilidad en relación con otras prácticas cotidianas. Es decir, un enfoque más complejo que el de los estudios origen-destino, que se enfocan en viajes en modos motorizados y ofrecen evidencias limitadas sobre experiencias del viaje. Comprender que la movilidad va más allá del tránsito y

la circulación eficiente entre un origen y un destino, requiere entender la actual participación de los agentes móviles en los arreglos normativos (figura 4) para, más adelante, empezar a incorporar sus rutinas de viaje, preferencias y prácticas cotidianas, en el desarrollo de dichos instrumentos.

En las dos ciudades los agentes que recibieron mayores menciones son aquellos vinculados a modos de transporte: peatones, conductores, pasajeros; mientras que los grupos demográficos diferenciales: niños, adultos mayores, etc., rara vez son mencionados en relación con la movilidad. Excepciones a estas dos tendencias son, en el caso de los modos, los motociclistas y los conductores de transporte público, que en las dos ciudades presentan muy baja participación; y en el caso de los grupos, las personas con discapacidad que cuentan con una participación importante. Es interesante anotar que en el caso de Bogotá este grupo es también referido como “*personas con movilidad reducida*”.

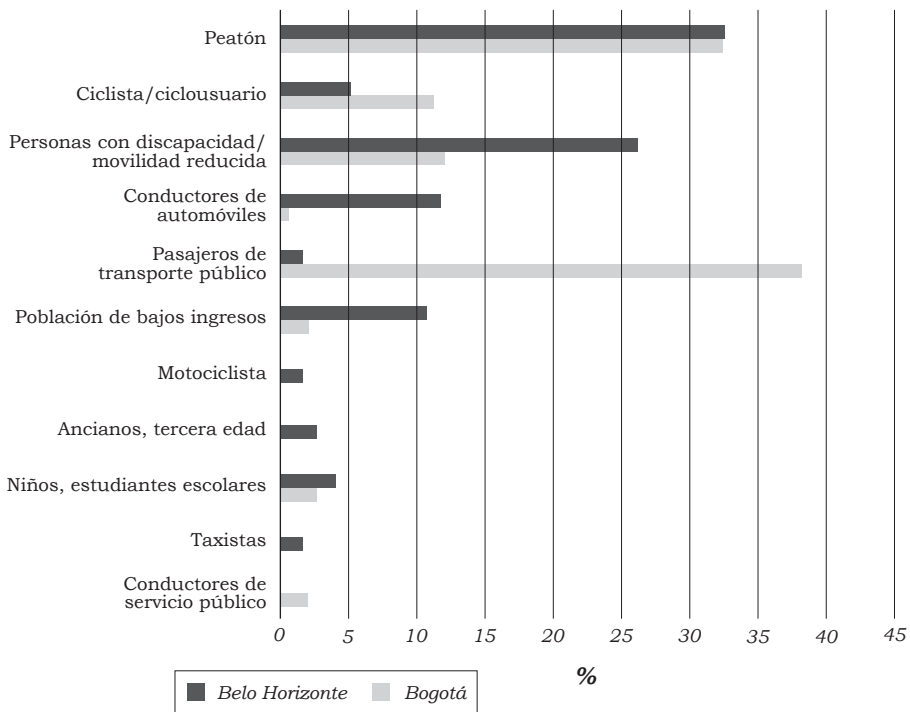


Figura 4. Participación de las identidades móviles en los IPP de Bogotá y Belo Horizonte
Fuente: elaboración propia con base en análisis de contenido elaborado en MaxQda12.

En las dos ciudades los peatones cuentan con una participación del 32 %, la más alta para Belo Horizonte y la segunda para Bogotá, después de los pasajeros. Las personas con discapacidad constituyen el segundo grupo en participación en Belo Horizonte, con un 26 %, y el tercero en Bogotá, con un 12 %. Los agentes que en las dos ciudades tienen menor representatividad son los taxistas, motociclistas, niños, conductores de servicio público y adultos mayores. Sin embargo, cada ciudad presenta también énfasis diferentes. En el caso de Belo Horizonte, los conductores de transporte privado y la población de bajos ingresos tienen una participación mucho más significativa que en el caso de Bogotá, con un 12 % y 10 %, respectivamente; mientras que en la ciudad colombiana son los pasajeros de transporte público y los usuarios de bicicleta, con un 38 % y 11 %, respectivamente, los que cuentan con una participación mayor.

La construcción social de los agentes de la movilidad en los documentos de la política no solo obedece a una participación en términos cuantitativos. Los arreglos normativos expresan las estrategias en el debate político, a través de las diferentes posiciones de la política que crean un orden moral. Este orden se construye, según Gusfield (2014), a través de juegos de lenguaje que crean mecanismos de asignación de responsabilidades y causación de los problemas públicos. En relación con la movilidad urbana, observamos cuatro mecanismos discursivos que los IPP utilizan para describir, regular, controlar y construir la identidad de los sujetos móviles: la *clasificación*, la *omisión*, la *estigmatización* y el uso de metonimias.

La estrategia de *clasificación* divide a los agentes de acuerdo con formas o condiciones de movilidad. En las dos ciudades se observa la creciente visibilidad de los agentes no motorizados, como bici-usuarios y peatones, y la clara diferenciación de agentes protegidos, como las personas con movilidad reducida. Esta división asigna a los sujetos un rol en la movilidad urbana que no reconoce la condición misma de multimodalidad de los sujetos que, sin embargo, sí se atribuye a las infraestructuras. La estrategia de *clasificación* también impacta la priorización tanto discursiva como de implementación de contenidos en los IPP; por ejemplo, en el caso de

Bogotá, la mayor participación de bici-usuarios y la priorización de peatones se traducen en una mayor dedicación a aspectos normativos de infraestructura para medios no motorizados. Paralelo a esta clasificación, se da también un proceso de homogenización, que universaliza a determinados usuarios, por ejemplo, los peatones o pasajeros de transporte público se construyen como una población genérica, que desconoce diferencias demográficas significativas como género y edad.

La estrategia de *omisión* se refiere a la falta de visibilidad de ciertos agentes, como adultos mayores e infancia, que no solo aparecen muy pocas veces en los instrumentos de ordenamiento, sino que, cuando se mencionan, están asociados a temas de bienestar o recreación y deportes, evidenciando la poca preocupación por sus necesidades, preferencias y prácticas de movilidad. Otro grupo que ha sido muy poco estudiado, pero es percibido en la esfera pública como una amenaza al orden urbano, son los motociclistas. La alta flexibilidad, el bajo costo y el fuerte incremento de este modo de transporte lo han convertido en una alternativa atractiva de movilidad motorizada. Sin embargo, su invisibilidad en los IPP de las dos ciudades es mayúscula y su participación se relaciona con los incrementos en los índices de accidentalidad y en el desarrollo de un amplio sector de la economía informal del transporte público en diversos contextos urbanos (Pinch y Reimer, 2012). La estrategia de *omisión* no solo limita la construcción de ciertas identidades móviles, sino que al desconocer sus demandas y preferencias los vuelve irrelevantes para la construcción de IPP. No obstante, progresivamente, varios de estos agentes demandan inclusión en los arreglos normativos, y algunos de ellos, poco a poco, van ganando visibilidad. Tal es el caso de los desplazamientos de las mujeres, tema que ha sido recientemente estudiado, y que pone en evidencia la complejidad de los viajes más allá de la relación origen-destino, así como también los constreñimientos relativos al papel de las mujeres en las sociedades urbanas (Uteng y Cresswell, 2008; Jirón, 2010; Vidal y Fontoura, 2017).

La estrategia de *estigmatización* presente tanto en la construcción de la categoría de movilidad como en los contenidos de los arreglos

normativos locales se justifica en lo inadecuado de ciertos dispositivos o modos de movilidad que muchas veces es transferida a los agentes. Así, conductores de vehículos particulares, taxistas, conductores de vehículos de tracción animal, se convierten en los responsables de muchas de las problemáticas de movilidad urbana. Un ejemplo de esta situación son los conductores de vehículos particulares que, hasta la década de los noventa, tuvieron alta representatividad en la política local urbana, y obtuvieron privilegios en la oferta de infraestructura. Su posición sufrió un debilitamiento importante y pasaron a convertirse en los grandes villanos de las urbes en tanto causantes de problemas que van desde la congestión, la contaminación o el crecimiento de las ciudades. Múltiples críticas habían sido realizadas en las décadas del sesenta y setenta (Jacobs, 1973; Sennett, 2001); mientras que en la década del noventa fueron estigmatizados en el marco del modelo de la planeación estratégica catalana (Borja y Muxí, 2003). En los instrumentos observados de las dos ciudades se insiste de forma análoga en la necesidad de reducir su participación en el total de viajes. Así, se busca posicionar a otros agentes, a través de diversas estrategias, entre las cuales están la promoción del transporte público colectivo, la construcción de andenes y ciclovías y la restricción de la circulación tanto temporal como geográfica.

La inclusión de identidades móviles como peatones, ciclistas y personas con movilidad reducida como agentes diferenciados en IPP es paralela a la planeación de infraestructuras especializadas para su locomoción. Por ejemplo, a pesar de las deficiencias, en las dos ciudades la construcción de espacios públicos con acceso universal ha alcanzado un nivel de regulación que tiene incluso un carácter coercitivo para los productores de infraestructuras. Así, la revisión de la participación relativa de infraestructuras (figura 5) y dispositivos (figura 6) de movilidad en los arreglos normativos ofrece otra mirada sobre mecanismos discursivos de inclusión de sujetos móviles diferenciados en los arreglos normativos. Aquí llamaremos a este mecanismo *metonimia*, entendido como una práctica que subsume las nuevas identidades en los requerimientos de infraestructura y dispositivos de transporte y que, en el proceso, invisibiliza el papel de los sujetos móviles como transformadores del espacio y como constructores de la política.

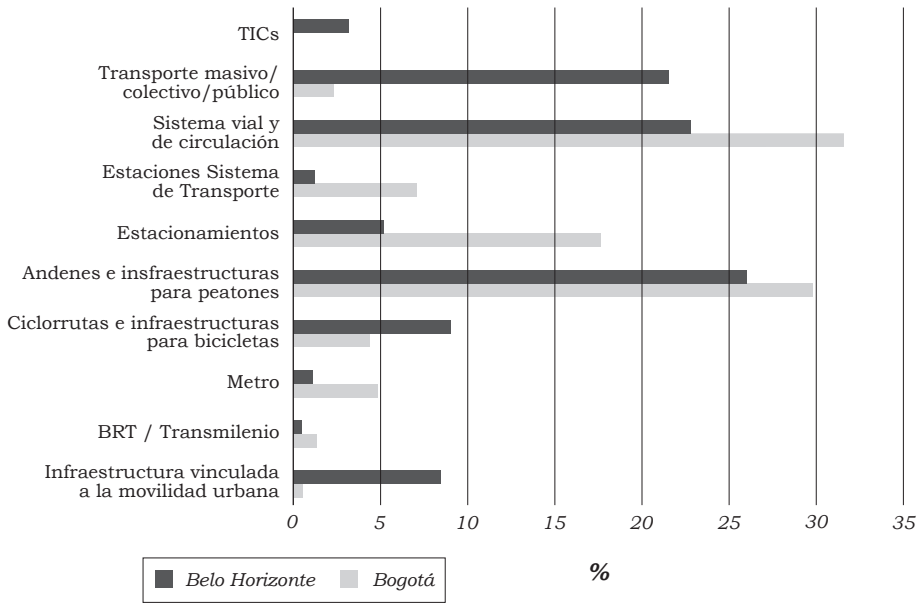


Figura 5. Participación relativa de infraestructuras de movilidad en los IPP de Bogotá y Belo Horizonte

Fuente: elaboración propia con base en análisis de contenido elaborado en MaxQda12.

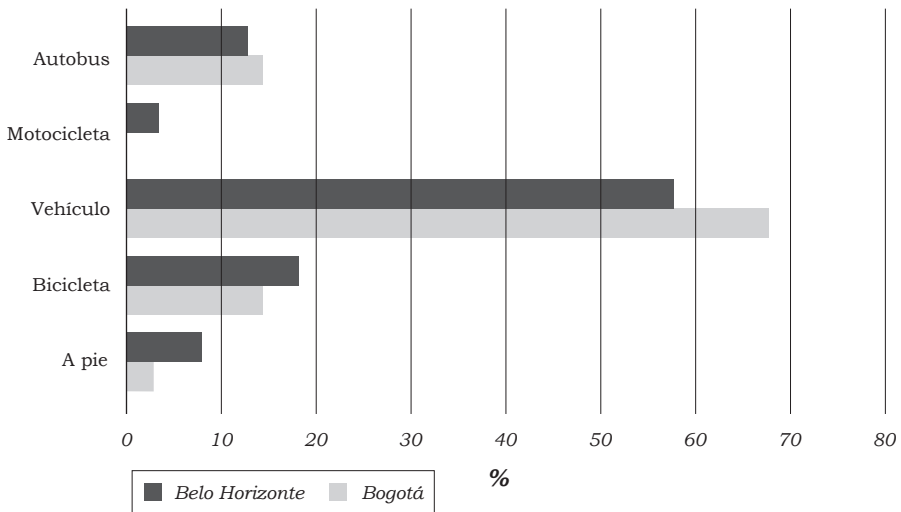


Figura 6. Participación relativa de dispositivos de movilidad en los IPP de Bogotá y Belo Horizonte

Fuente: elaboración propia con base en análisis de contenido elaborado en MaxQda12.

En las dos ciudades las referencias a las infraestructuras son muy superiores a las de las identidades (figura 3). Y dentro de las infraestructuras, la participación de términos como andenes, alamedas, senderos, vías y puentes, peatonales y demás infraestructuras relacionadas a la experiencia del peatón, es muy importante. En el caso de Belo Horizonte es incluso superior que las menciones a la infraestructura del sistema vial: 26 % para infraestructura para peatones frente a 23 % para sistema vial. En el caso de Bogotá, aunque la participación de la infraestructura peatonal es significativa (26 %), sigue siendo superior la del sistema vial (30 %). Sin embargo, en las dos ciudades la mayoría de las menciones no hace referencia al agente cuando se habla de infraestructura, invisibilizando al peatón como sujeto móvil y como objeto de la política. En Belo Horizonte, aunque la participación de infraestructuras para el peatón (26 %) corresponde con el énfasis en el peatón como identidad móvil, las menciones a los agentes son también escasas y las pocas realizadas aparecen fundamentalmente en el caso de los peatones y personas con movilidad reducida, asociados a la categoría general de espacios públicos (8 veces), ciclistas e infraestructura para bicicletas (2 veces). Llama la atención que el transporte colectivo aparezca vinculado a la categoría de población de bajos ingresos, en una clara atribución del uso de los sistemas colectivos a los pobres (3 veces).

En cuanto a los *dispositivos*, la mayor participación en las dos ciudades es la de vehículos, 68 % en Bogotá y 57 % en Belo Horizonte, lo cual contrasta, especialmente en Bogotá, con el énfasis en las infraestructuras peatonales. Las bicicletas como dispositivos, de otra parte, tienen una participación mucho más significativa que los ciclistas e incluso que las infraestructuras para bicicletas. En las dos ciudades, los niños no son entendidos como sujeto móvil con demandas y experiencias específicas y se pueden considerar en general un agente invisible, sin embargo, este sujeto se distingue a través del *dispositivo* transporte escolar, lo cual limita la inclusión del sujeto móvil y sitúa el problema en los dispositivos. Un ejemplo es la recurrente referencia a modos no motorizados como peatón y bicicleta, en los que el sujeto “bici-usuario” y el dispositivo

“bicicleta” se consideran equivalentes. Por ejemplo, el numeral 6 del *artículo 163* del Decreto 364/2013, define el transporte no motorizado como “peatón, bicicleta y otros”.

Así, este mecanismo y discurso, que enfatiza en los aspectos físicos y técnicos extendiendo al sujeto móvil a las infraestructuras y los dispositivos, termina desconociendo prácticas y estrategias sociales que los agentes usan para resolver sus agendas de movilidad cotidiana.

Consideraciones finales

La comparación de Bogotá y Belo Horizonte nos permite evidenciar cómo la construcción de las políticas públicas está lejos de ser un ejercicio meramente técnico. Por el contrario, la transformación del concepto de movilidad expresa que la definición de los objetivos, estrategias y agentes que participan es producto tanto de tensiones como de ideas compartidas entre los agentes urbanos, de tradiciones políticas del pasado y de deseos de diseñar un nuevo rumbo futuro. La incorporación de esta categoría no ha sido lineal. Por el contrario, observamos en las dos ciudades una fuerte hegemonía de las perspectivas más tradicionales, vinculadas a la planeación física de la infraestructura y a la práctica de la ingeniería del transporte. Las prácticas, experiencias y significados del movimiento todavía son temas con escaso reconocimiento, en relación con visiones más preocupadas por los problemas sectoriales.

La mayor parte de las propuestas de política plasmadas en los planes valoriza la categoría transporte, especialmente en aspectos como el control del crecimiento de las ciudades, en la competitividad económica o en la integración regional. Menos importancia es atribuida a los aspectos paisajísticos, de equidad en el acceso a los servicios urbanos y al ejercicio del derecho a la ciudadanía. No obstante, identificamos diferencias que expresan los arreglos locales y las visiones legítimas para los agentes de cada ciudad. En

los planes bogotanos fue incorporado en mayor grado la categoría de movilidad, mientras que en Belo Horizonte se enfatizó más en la planeación sectorial del transporte. Estas diferencias también se manifiestan en la forma como los agentes aparecen en las políticas locales. Y estas formas han utilizado determinados mecanismos discursivos para describir, regular, controlar y construir la identidad de los sujetos móviles: la *clasificación*, la *omisión*, la *estigmatización* y el uso de *metonimias*. Y aunque a través de ellos las identidades asociadas al movimiento se presentan de manera fragmentada, estos mecanismos no son, en sí mismos, excluyentes; de hecho, es en la articulación de varias en donde algunas identidades móviles encuentran espacio para promover agendas específicas en los arreglos normativos.

Si bien los instrumentos de ordenamiento y planes de movilidad hoy tienden a incorporar demandas específicas de ciertos agentes en sus discursos, objetivos centrales y regulaciones, los conceptos y herramientas utilizadas para el estudio de la movilidad urbana están aún definidos por enfoques tradicionales de planeamiento que enfatizan en los aspectos técnicos del transporte, como la relación entre oferta y demanda y la eficiencia del flujo y la circulación (Blomley, 2011). La multiplicidad de las necesidades y prácticas de movilidad sigue siendo un tema poco estudiado en las dos ciudades. Así, este trabajo hace un llamado a cuestionar la hegemonía de estos enfoques tradicionales que por lo general no tienen en cuenta la diversidad de prácticas y agendas de movilidad, ni comprenden el movimiento como un agenciamiento de individuos urbanos que realizan diferentes prácticas y usan diversas infraestructuras durante los viajes. Así mismo, propone abrir un espacio para estudiar el estrecho vínculo entre la movilidad y otras prácticas cotidianas, para avanzar en el conocimiento de la dimensión social del proceso de producción de las políticas de movilidad, el cual se expresa en la emergencia de espacios de conflicto y negociación que han permitido ampliar el debate, en la esfera pública, sobre el desplazamiento de los habitantes en las ciudades.

Referencias

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017). *Bogotá, una ciudad unida por la bicicleta*. Bogota.gov.co. Recuperado de <http://www.bogota.gov.co/article/culturayrecreacion/bogota%20una%20ciudad%20unida%20por%20la%20bicicleta>

Ardila, A. M. y Parente, L. (2017). Espaços públicos e mobilidade urbana: uma análise comparada dos arranjos normativos de Bogotá (Colômbia) e do Rio de Janeiro (Brasil). *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 26(1), 171-186. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v26n1.54537>

BHTRANS. (2014). *Observatório da Mobilidade Urbana - PlanMob BH*. Recuperado de <http://www.bhtrans.pbh.gov.br/portal/page/portal/portalpublico/Temas/ObservatorioMobilidade/Indicadores/Divis%C3%A3o%20Modal%20e%20Frota/Percentual%20de%20viagens%20em%20distintos%20modos%20de%20transporte>

Blomley, N. (2014). Disentangling Law: The Practice of Bracketing. *Annual Review of Law and Social Science*, 10(1), 133-148. <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-110413-030719>

Blomley, N. K. (2011). *Rights of passage: Sidewalks and the regulation of public flow*. New York: Routledge.

Borja, J. y Muxí, Z. (2003). *El espacio público: ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Diputació de Barcelona Electa.

Brand, P. C., Dvila, J. D., University College London, Development Planning Unit, Universidad Nacional de Colombia (Medellín), Facultad de Arquitectura y Universidad de los Andes. (2012). *Movilidad urbana y pobreza: lecciones de Medellín y Soacha, Colombia*. London - Medellín: University College London - Universidad Nacional de Colombia.

BRT/Move recebe prêmio internacional “Transporte Sustentável” - Gerais - Estado de Minas. (s.d.). Recuperado de https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2015/01/15/interna_gerais,608418/brt-move-recebe-premio-internacional-transporte-sustentavel.shtml

Camagni, R., Gibelli, M. C. y Rigamonti, P. (2002). Urban mobility and urban form: the social and environmental costs of different patterns of urban expansion. *Ecological Economics*, 40(2), 199-216. [https://doi.org/10.1016/S0921-8009\(01\)00254-3](https://doi.org/10.1016/S0921-8009(01)00254-3)

Chorley, R. J. y Haggett, P. (2013). *Socio-economic models in geography*. London: Routledge.

Cresswell, T. (2006). *On the move: mobility in the modern Western world*. New York: Routledge.

Cresswell, T. (2011). Mobilities I: Catching up. *Progress in Human Geography*, 35(4), 550-558. <https://doi.org/10.1177/0309132510383348>

Cresswell, T. y Merriman, P. (Orgs.). (2010). *Geographies of mobilities: practices, spaces, subjects*. Farnham: Ashgate Pub. Co.

DANE. (2016). *Proyecciones de población*. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

Dye, T. R. (2011). *Understanding public policy* (13 ed.). New York: Longman.

Ethington, P. J. (1994). *The public city: the political construction of urban life in San Francisco, 1850-1900*. Cambridge - New York: Cambridge University Press.

Féré, C. (2011). *Concilier accès à la mobilité pour tous et mobilité durable. La prise en compte des inégalités d'accès à la mobilité dans les politiques urbaines de l'agglomération lyonnaise* (Thèse de doctorat de géographie, aménagement et urbanisme). Université Lumière, Ecole Doctorale 483 Sciences Sociales, Lyon. Recuperado de https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00738281/PDF/MANUSCRIT_THESE_FERE.pdf

Fontoura, M. (2014). *Ausências, avanços e contradições da atual política pública de mobilidade urbana de Belo Horizonte: Uma pesquisa sobre o direito de acesso amplo e democrático ao espaço urbano* (Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas

Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais). Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

Galilea, S. G. y Letelier, L. L. (2013). El estado de los servicios descentralizados en América Latina. Una perspectiva comparada. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (55), 17-48.

Gallez, C., Kaufmann, V., Maksim, H., Thebért, M. y Guerrinha, C. (2013). Coordinating Transport and Urban Planning: From Ideologies to Local Realities. *European Planning Studies*, 21(8), 1235-1255. <https://doi.org/10.1080/09654313.2012.722945>

Gannon, C. and Zhi, L. (1997). *Poverty and Transport*. Discussion Paper. World Bank. <http://www.rhd.gov.bd/Documents/ExternalPublications/WorldBank/TransSectPub/contents/documents/B03.pd>

Garfinkel, H. y Pérez Hernáitz, H. A. (2006). *Estudios en etnometodología*. Barcelona: Anthropos Editorial.

Gusfield, J. R. (2014). *La cultura de los problemas públicos: el mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Holden, E. y Norland, I. T. (2005). Three Challenges for the Compact City as a Sustainable Urban Form: Household Consumption of Energy and Transport in Eight Residential Areas in the Greater Oslo Region. *Urban Studies*, 42(12), 2145-2166. <https://doi.org/10.1080/00420980500332064>

Ingold, T. y Vergunst, J. L. (Orgs.). (2008). *Ways of walking: ethnography and practice on foot*. Aldershot - Burlington: Ashgate.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. (2008). *Regiões de influência das cidades 2007*. Rio de Janeiro: IBGE.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. (2017). *População estimada de Belo Horizonte para 2017. Cidades@*. Recuperado de <https://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=310620&search=minas-gerais|belo-horizonte|infograficos:-informacoes-completas>

Jacobs, J. (1973). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid: Península.

Jensen, O. B. (2006). 'Facework', Flow and the City: Simmel, Goffman, and Mobility in the Contemporary City. *Mobilities*, 1(2), 143-165. <https://doi.org/10.1080/17450100600726506>

Jirón, P. (2010). Mobile Borders in Urban Daily Mobility Practices in Santiago de Chile. *International Political Sociology*, 4(1), 66-79. <https://doi.org/10.1111/j.1749-5687.2009.00092.x>

Kain, J. F. (1968). Housing Segregation, Negro Employment, and Metropolitan Decentralization. *The Quarterly Journal of Economics*, 82(2), 175. <https://doi.org/10.2307/1885893>

Kaufmann, V. (2002). *Re-thinking mobility: contemporary sociology*. Aldershot, Hampshire, England - Burlington, VT: Ashgate.

Lascoumes, P. y Le Gales, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments? From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, 20(1), 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>

Levy, J. (2001). Os novos espaços da mobilidade. *Geographia*. Recuperado de <http://www.geographia.uff.br/index.php/geographia/article/view/62/60>

Lupano, J. y Sánchez, R. (2008). *Políticas de movilidad urbana e infraestructura urbana de transporte*. CEPAL. Recuperado de <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/3642>

Massey, D. (2009). *Pelo espaço: uma nova política da espacialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Meneses-Reyes, R. (2015). Law and Mobility: Ethnographical Accounts of the Regulation of the Segregated Cycle Facilities in Mexico City. *Mobilities*, 10(2), 230-248. <https://doi.org/10.1080/17450101.2013.853388>

Módenes, J. A. (2008). Spatial mobility, inhabitants and places: conceptual and methodological challenges for geodemography. *Estudios Geográficos*, LXIX(264). <https://doi.org/10.3989/egeogr.2008.i264.83>

Montero, S. (2017). Persuasive Practitioners and the Art of Simplification: The “Bogotá Model”. *Novos Estudos - CEBRAP*, 36(107), 59-76. <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201700010003>

Newman, P. W. y Kenworthy, J. R. (1996). The land use-transport connection. *Land Use Policy*, 13(1), 1-22. [https://doi.org/10.1016/0264-8377\(95\)00027-5](https://doi.org/10.1016/0264-8377(95)00027-5)

Nolte, D. (2011, marzo). *Reformas constitucionales en América Latina en perspectiva comparada: la influencia de factores institucionales*. German Institute of Global and Area Studies, Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien.

Oviedo Hernández, D. y Titheridge, H. (2016). Mobilities of the periphery: Informality, access and social exclusion in the urban fringe in Colombia. *Journal of Transport Geography*, 55, 152-164. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2015.12.004>

Pardo, M. F. (2008). *Territorialidades cívicas: espacio público y cultura urbana en Bogotá*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

PBH. (2017). *Estatísticas e Indicadores - Síntese de Indicadores de Belo Horizonte*. Recuperado de <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=estatisticaseindicadores>

Pinch, P. Reimer, S. (2012). Moto-mobilities: Geographies of the Motorcycle and Motorcyclists. *Mobilities*, 7(3), 439-457. <https://doi.org/10.1080/17450101.2012.659466>

Pfieger, G., Kaufmann, V., Pattaroni, L. y Jemelin, C. (2009). How Does Urban Public Transport Change Cities? Correlations between Past and Present Transport and Urban Planning Policies. *Urban Studies*, 46(7), 1421-1437. <https://doi.org/10.1177/0042098009104572>

PNUD. (2010). *IDHM Municipios 2010 | PNUD Brasil*. Recuperado de <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html>

Rolnik, R. (2009). La democracia en el filo de la navaja: límites y posibilidades para la implementación de una agenda de reforma urbana en Brasil. *EURE (Santiago)*, 35(104). <https://doi.org/10.4067/S0250-71612009000100001>

Salazar, J. (2006). *Bogotá, 1992-2005. The Reversal of the Crises and the Planning Scheme*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Schönfelder, S. y Axhausen, K. W. (2010). *Urban rhythms and travel behaviour: spatial and temporal phenomena of daily travel*. Farnham - Burlington: Ashgate.

Seguí Pons, J. M. y Petrus Bey, J. M. (1991). *Geografía de redes y sistemas de transporte*. Madrid: Editorial Síntesis.

Sennett, R. (2001). *Vida urbana e identidad personal: los usos del orden*. Barcelona: Eds. Península.

Thrift, N. J. (1977). *An introduction to time-geography*. Norwich: Geo Abstracts - University of East Anglia.

Urry, J. (2000). *Sociology beyond societies: mobilities for the twenty-first century*. London - New York: Routledge.

Uteng, T. P. y Cresswell, T. (Orgs.). (2008). *Gendered mobilities*. Aldershot - Burlington: Ashgate.

Valencia-Tello, D. C. y Karam de Chueiri, V. (2014). Descentralización y re-centralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la nación y las entidades territoriales. *Díkaion*, 23(1), 171-194. <https://doi.org/10.5294/dika.2014.23.1.7>

Vidal, C. y Fontoura, M. (2017). Los espacios de movilidad urbana de las mujeres y los significados de las restricciones sociales, culturales y materiales. In A.

Martínez y N. A. Gómez Serrudo (Eds.), *La sociabilidad y lo público: experiencias de investigación* (pp. 336-371). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Wachs, M. y Kumagai, T. G. (1973). Physical accessibility as a social indicator. *Socio-Economic Planning Sciences*, 7(5), 437-456. [https://doi.org/10.1016/0038-0121\(73\)90041-4](https://doi.org/10.1016/0038-0121(73)90041-4)

Wegener, M. (2008). Overview of Land Use Transport Models. In D. Hensher, K. Button y P. Stopher (Eds.), *Handbook of transport geography and spatial systems*. Bingley: Emerald. Recuperado de <http://app.knovel.com/hotlink/toc/id:kpHTGSSV0C/handbook-of-transport>

Whyte, W. H. (2010). *The social life of small urban spaces* (7 ed.). New York: Project for Public Spaces.

Zegras, C. y Christopher, P. (2007). *Sustainable urban mobility: exploring the role of the built environment*. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/38000160_Sustainable_urban_mobility_exploring_the_role_of_the_built_environment

Cómo citar este artículo

Ardila Pinto, A. M. y Villamizar-Duarte, N. (2018). Ciudad(anía) en movimiento: construcción social de instrumentos de políticas de movilidad en Bogotá y Belo Horizonte, 1995-2015. *Universitas Humanística*, 85, 19-57. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.uh85.cmcs>