

El transporte en bicicleta: consolidando inequidades en las calles de Cali, Colombia¹

*Cycling as Means of Transportation:
Consolidating Inequities in the Streets of
Cali, Colombia*

O transporte em bicicleta: consolidando iniquidades nas ruas de Cali, Colômbia

María Janeth Mosquera Becerra²

Profesora-investigadora, Escuela de Salud Pública, Universidad del Valle, Cali, Colombia
jmosquera@grupogesp.org

Recibido: 24/09/2015

Aprobado: 06/05/2016

-
- 1 Este artículo está basado en la tesis de doctorado: Mosquera, Janeth. *Socio-Spatial Transformation and Contested Space at the Street Level in Latin America: The Case of Cali, Colombia*. Dissertations and Theses. Paper 1953, Portland State University, 2014. Disponible en http://pdxscholar.library.pdx.edu/open_access_etds/1953 (último acceso: 15 de septiembre de 2015).
 - 2 Doctora en Sociología. Portland State University, Portland, Oregon. Pertenece al Grupo de Epidemiología y Salud Poblacional (GESP) de la Escuela de Salud Pública de la Universidad del Valle.

Resumen

Los medios de transporte son determinantes para la accesibilidad a lugares, mercancías, servicios y mercados. Los medios de transporte motorizado han ganado relevancia en el mundo. A través de un estudio de caso, donde se usan entrevistas y revisión documental, se identifican y analizan las fuerzas y procesos, en distintas escalas (global, nacional y local), que han contribuido a la hegemonía del transporte motorizado en detrimento del uso de la bicicleta como medio de transporte en la ciudad de Cali, Colombia. Los resultados muestran la naturaleza política y económica del ambiente construido urbano del cual el transporte hace parte y, más específicamente, cómo las luchas por el espacio vial, para usar la bicicleta como medio de transporte en Cali, son un tipo de conflicto de clase que se da en las calles, afectando a la población que usa la bicicleta como principal medio de transporte en Cali.

Palabras clave: bicicleta; transporte urbano; equidad espacial; planificación del transporte.

Abstract

The means of transport are decisive for accessibility to places, goods, services and markets. Motorized transport means have gained prominence in the world. Through a case study, where interviews and document review are used, forces and processes are identified and analyzed in different (global, national and local) scales, which have influenced the decision-making process that contribute to the hegemony of motorized transport instead of using bicycles as a means of transport in the city of Cali, Colombia. The results show the political and economic nature of built urban environment of which transport is part and, more specifically, how struggles for road space, to use the bicycle as a means of transportation in Cali, are a type of class conflict occurring in urban areas, and affects people who use bicycles as a primary mode of transportation in Cali.

Keywords: bicycle; urban transport; spatial equity; transport planning.

Resumo

Os meios de transporte são determinantes para a acessibilidade a lugares, mercancias, serviços e mercados. Os meios de transporte motorizado têm atingido uma grande importância no mundo. Mediante um estudo de caso, no qual usam-se entrevistas y revisão documental, se identificam e analisam as forças e processos em diferentes escalas (global nacional e local), que têm contribuído à hegemonia do transporte motorizado em detrimento do uso da bicicleta como meio de transporte na cidade de Cali, Colômbia. Os resultados mostram a natureza política e econômica do ambiente urbano construído, no qual o transporte faz parte, assim como as lutas pelo espaço para usar a bicicleta como meio de transporte em Cali. Trata-se de um conflito de classe desenvolvido nas ruas, que afeta à população que usa a bicicleta como principal meio de transporte na cidade.

Palavras Chave: bicicleta; transporte urbano; equidade espacial; planejamento do transporte.



Este trabajo está bajo la licencia Creative Commons Attribution 3.0

¿Cómo citar este artículo? / How to quote this article?

Mosquera-Becerra, Janeth «El transporte en bicicleta: consolidando inequidades en las calles de Cali, Colombia». *Sociedad y economía*, No. 31 (Julio - Diciembre 2016): 95-120.

1. Introducción

El transporte es un elemento clave para la accesibilidad a lugares de trabajo, mercancías, servicios y mercados. Además, el transporte es un factor estratégico para la acumulación económica ya que proporciona condiciones que facilitan la circulación del capital. A su vez, los sistemas de transporte (componentes, atributos, modos y medios), como parte del ambiente construido, reflejan relaciones de clase. De hecho, las decisiones sobre qué y cómo se implementa un sistema de transporte en una ciudad dependen de quién esté diseñando la ciudad y para quién la ciudad está siendo organizada.

La teoría del conflicto es uno de estos enfoques sociológicos usado en el estudio del transporte urbano, desde el cual se examinan las diferencias existentes en la sociedad como resultado de los procesos de distribución de recursos socialmente valorados, como el poder, el dinero y el estatus (Healey 1977). Por lo tanto, se asume que la planificación del transporte y su provisión son áreas complejas que van más allá de lo meramente económico y técnico.

Desde este enfoque, Yago (1983) señala que el transporte desempeña un papel relevante en la definición de la estructura social y espacial urbana, determinando aspectos como las posibilidades de interacción social, las oportunidades para ir de un lugar a otro y los procesos de segregación espacial. Esta perspectiva, llamada sociología del transporte va más allá de examinar “cómo la gente viaja”, a entender “por qué y cómo se hacen los viajes” (Vasconcellos 2001).

Vasconcellos (2001), retomando a Yago (1983), sugiere que un análisis sociológico del transporte debería revelar cuáles son las condiciones sociales, políticas, institucionales y económicas que determinan los patrones de movilidad de las personas en las zonas urbanas; lo cual implica analizar las decisiones sobre el transporte, las cuales ocurren en contextos particulares que restringen o permiten la movilidad de las personas y, además, sugiere indagar por las relaciones de poder que permean la toma de decisiones políticas relacionadas con la movilidad urbana.

Por otro lado, Harvey (1976) plantea que dado que la urbanización contribuye al desarrollo del capitalismo, la forma como las ciudades se configuran es resultado de conflictos de clase y, por ende, de relaciones de poder. Por tanto, la producción y el uso del ambiente construido es consecuencia de un tipo de conflicto de clase que ocurre por fuera del lugar de trabajo. En ese sentido, en las ciudades las luchas en la vida cotidiana, relacionadas con el transporte, hacen parte de los procesos de distribución del poder político y económico que determinan quién tiene el derecho a la ciudad y quién no. Según Harvey “La cuestión de qué tipo de ciudad queremos no puede separarse de qué tipo de vínculos sociales, relaciones con la naturaleza, estilos de vida, tecnologías y valores estéticos deseamos” (2008, 1)³.

En Colombia, como parte de la política nacional de transporte masivo para ciudades grandes y medianas (DNP 2003), la ciudad de Cali implementó un sistema de transporte masivo basado en un sistema en red de buses articulados que

3 Las citas textuales de publicaciones en inglés presentadas en este artículo son traducciones propias.

transitan por corredores exclusivos y paraderos fijos (*bus rapid transit system* –BRT–; en adelante se usará la sigla SRBA). El proyecto inicial de este sistema de transporte (llamado MIO: Masivo Integrado de Occidente) contempló construir una red de ciclorrutas articuladas al MIO; sin embargo, posteriormente, esta iniciativa sufrió modificaciones.

Los resultados que se presentan en este artículo son parte de un estudio de caso realizado en Cali entre marzo de 2013 y abril de 2015 (Mosquera 2014). En este artículo solo se da cuenta de uno de los componentes del estudio de caso, en el cual se identificaron y analizaron las fuerzas y procesos, en distintas escalas (global, nacional y local), que han influido en las decisiones que favorecen el transporte motorizado en detrimento del uso de la bicicleta como medio de transporte en la ciudad de Cali.

Si bien, como fue mostrado en el estudio de caso, la marginalización de la bicicleta ha sido un asunto histórico en esta ciudad (Mosquera 2014), actualmente su exclusión no solo va en contravía de la necesidad de implementar sistemas de transporte sostenibles en las zonas urbanas sino, además, que mientras en algunas ciudades de Colombia y del mundo se implementan iniciativas para promover el transporte en bicicleta dado los beneficios económicos, sociales, ambientales y en salud que esta práctica tiene (Alcaldía de Medellín 2010; Pucher, Buehler and Seinen 2011; Gómez *et al.* 2015), en Cali se restringen las oportunidades para usar este medio de transporte, lo cual va en detrimento de una buena parte de la población que se transporta en bicicleta por necesidad económica. De esta manera, quienes usan la bicicleta como medio de transporte en Cali enfrentan un tipo de inequidad en la calle, como resultado de las relaciones de poder que se dan por fuera del lugar de trabajo.

2. Contexto

Cali, capital del departamento del Valle del Cauca y la tercera ciudad más importante de Colombia, tiene 2,3 millones de habitantes. En el último censo nacional, 26,2% de las personas se autorreportaron como negras o afrodescendientes. En esta ciudad, 21,9% de las personas vive en la pobreza y 4,4% en pobreza extrema; el coeficiente de Gini en Cali es 0,505, y con 20.182 habitantes por km² es considerada una ciudad densa y compacta. Está situada en un valle plano a 995 metros sobre el nivel del mar y tiene una temperatura media anual de 24 °C (Guerrero 2011).

Como otras ciudades de Colombia, Cali tiene alta tradición de ciclismo competitivo y recreativo. Por ejemplo, Cali es la ciudad que en el mundo ha realizado el mayor número de paradas de la Copa Mundo de Ciclismo y en el 2014 fue sede del Mundial de Ciclismo de Pista (El Espectador 2015). Además, desde 1983 se implementa en Cali el programa ciclovía recreativa, que hoy se llama Ciclovía (Q'hubo 2013), donde todos los domingos de 8 a.m. a 2 p.m. se cierran las vías principales y áreas vecinales para el tráfico motorizado y se habilitan para que las personas utilicen la bicicleta o hagan diferentes tipos de actividad física como bailar, caminar, trotar o andar en patines.

Según la Encuesta de Movilidad de 2015, en Cali 37,7% de los viajes de más de tres minutos (para ir de un lugar a otro con un propósito) no son motorizados

(32,3% a pie y 5,4% en bicicleta); además, 22,2% de los viajes son en transporte público (12,2% en MIO, 5,5% en taxi y 4,5% en buses tradicionales); 17,9% son viajes en motocicletas y, finalmente, 13,4% son viajes en automóviles privados. Quienes se desplazan en automóvil privado son mayoritariamente de los estratos 4, 5 y 6 y quienes caminan son de los estratos 1, 2 y 3⁴ (El País 2016).

Cali cuenta con 35 kilómetros de ciclorrutas, la mayoría de ellas en condiciones regulares por problemas de conectividad, señalética y mantenimiento (Gómez *et al.* 2013). Por otra parte, 9,95% de las muertes por eventos de tránsito corresponde a ciclistas (Vargas 2013). Pese a esas condiciones adversas, en Gómez *et al.* (2013), 12,6% de los residentes en Cali reportan haber usado la bicicleta como principal medio de transporte en los últimos siete días, lo cual está asociado con ser hombre, pertenecer a estratos socioeconómicos bajos y con auto-reporte de ser negro o afrodescendiente (asociación marginal)

3. Métodos

En este estudio de caso se usaron dos técnicas de recolección de información. La primera técnica fue la revisión documental (Bowen 2009) que incluyó documentos de política pública, documentos institucionales de entidades de transporte urbano y de planificación urbana (local, nacional e internacional) y artículos académicos. Se incluyeron en la revisión documental documentos electrónicos y en papel. Una vez inventariados los documentos, se procedió a hacer lectura y relectura de los mismos, a fin de identificar las organizaciones y agentes sociales, en distintas escalas, involucrados en las decisiones sobre el transporte urbano en Cali.

La segunda técnica fue la entrevista semiestructurada, en la cual participaron representantes del gobierno local y nacional y del sector privado; miembros de organizaciones sociales e investigadores expertos del área de transporte y salud pública. Los participantes en las entrevistas se seleccionaron teniendo en cuenta el papel clave que habían desempeñado en los momentos en que se tomaron decisiones sobre el sistema de buses articulados para Cali. La guía de la entrevista semiestructurada se enfocó a indagar cuatro aspectos: la visión sobre el transporte urbano en Cali (problemas, soluciones y alternativas); el papel de la bicicleta como medio de transporte en la planificación y las políticas de transporte urbano; las oportunidades y los desafíos de la planificación y las políticas de transporte urbano intermodal en Cali; la relación entre el transporte urbano, la equidad social y la salud. Las entrevistas fueron grabadas en audio, luego se transcribieron y se verificó la calidad de las transcripciones.

Para el análisis de las entrevistas se usó el método de análisis temático (Braun and Clarke 2006). Con esta estrategia de análisis se busca identificar, analizar y presentar los temas que emergen de las entrevistas, con base en los propósitos de la investigación y en coherencia con la aproximación teórica propuesta. El procesamiento de la información se hizo en el programa Word, usando una rejilla para la identificación de los fragmentos de cada entrevista.

4 En Colombia la estratificación socioeconómica está definida a través del estrato de los inmuebles. Esta clasificación va de 1 (estrato más bajo) a 6 (estrato más alto).

La tabla 1 presenta información sobre los participantes en las entrevistas semiestructuradas. Un funcionario del Ministerio de Transporte de Colombia, experto en la implementación de sistemas de buses articulados, fue invitado a participar, pero pospuso la entrevista cuatro veces y, finalmente, no participó en la investigación. Además, cuando se hizo esta investigación no había en el Ministerio de Transporte de Colombia ningún funcionario público ni área responsable del transporte no motorizado. En los resultados se usarán apartes de las entrevistas para ilustrar o completar el análisis realizado. Cada entrevistado se identificó con el número con que aparece indicado en la tabla 1.

Tabla 1. Información sobre los entrevistados en el estudio

No.	Nivel educativo	Ocupación / cargo	Observaciones
1	Posgrado	Exfuncionario público de alto nivel. Secretaría de Salud Pública Municipal de Cali.	Investigador en el área de salud pública con amplia experiencia en procesos de decisión locales y nacionales.
2	Posgrado	Funcionario público de alto nivel. Ministerio de Salud y la Protección Social de Colombia.	Experiencia en salud pública.
3	Doctorado	Directivo de Metrocali.	Experiencia en planificación del transporte. Funcionario clave durante la primera etapa de implementación del MIO.
4	Pregrado	Servidor público del Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali.	Amplia experiencia en planificación de transporte y planificación urbana. Vinculado hace más de 18 años a la administración municipal de Cali en temas de transporte y planificación urbana.
5	Posgrado	Exfuncionario público de alto nivel del Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali.	Experiencia en planificación del transporte y planificación urbana. Funcionario clave durante el proceso de decisión de la construcción del MIO
6	Pregrado	Activista de una organización en pro de la bicicleta.	Miembro de la organización social pro bicicleta más reconocida de la ciudad.
7	Posgrado	Profesor e investigador.	Experto en planificación del transporte con reconocimiento local y nacional.
8	Pregrado	Activista de una organización en pro de la bicicleta	Miembro de la organización social pro bicicleta más reconocida de la ciudad.
9	Posgrado	Funcionario público de la Secretaría de Salud Pública Municipal de Cali.	Experiencia en salud pública.

Fuente: Elaboración propia.

El proyecto de investigación fue aprobado por el Comité de Ética de la Facultad de Salud de la Universidad del Valle y por *The Institutional Review Board*

(*Human Subjects Research Review Committee*) of *Portland State University*. Los participantes en las entrevistas firmaron la forma del consentimiento informado, en la cual se les solicitó permiso para grabar en audio las entrevistas y se les garantiza la confidencialidad y el anonimato de la información.

4. Resultados

El análisis documental y las entrevistas contribuyeron a comprender mejor por qué Cali, una ciudad grande de América, experimenta restricciones para tomar decisiones relacionadas con la movilidad en bicicleta, práctica que tiene ventajas individuales y colectivas en distintos ámbitos: social, económico, salud y ambiente (De Hartog *et al.* 2010; Oja *et al.* 2011; Fishman, Schepers, and Kamphuis 2015; Tainio *et al.* 2016).

Este análisis se hace en el marco de la decisión de transformar el ambiente construido con la implementación del Sistema de Transporte Masivo, MIO, en Cali. Los resultados de la investigación ilustran la naturaleza política y económica que tiene el ambiente construido urbano del cual el transporte hace parte y, más específicamente, cómo las luchas por el espacio vial, para usar la bicicleta como medio de transporte, son un tipo de conflicto de clase que se da en las zonas urbanas.

El proceso de análisis permitió identificar seis fuerzas y procesos sociales, a diferentes escalas, que han afectado los procesos de toma de decisiones relacionados con la movilidad urbana en Cali, en general, y con la promoción del uso de la bicicleta como medio de transporte, en particular. Las fuerzas y procesos sociales se refieren al conjunto de elementos que se posicionan a favor o en contra de ciertas iniciativas porque representan intereses de algún sector social, económico o político y, por tanto, dan forma o moldean los fenómenos en curso.

5. Implementación del MIO (sistema de buses articulados) en Cali

Cali implementó el sistema de buses articulados en 2009 como parte del programa nacional de sistemas integrados de transporte masivo (SITM). El gobierno nacional, las autoridades locales, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo participan del programa de SITM en Colombia. Se espera que el MIO cubra el 100% de la demanda de transporte público y el 97% del área geográfica de la ciudad.

Uno de los cambios más esperados con el nuevo sistema de transporte público es pasar de la competencia en el mercado a la competencia por el mercado (Ardila 2008). Es decir, en el antiguo modelo de prestación de servicio público de transporte, los transportadores definían las rutas y competían por los pasajeros en las calles (competencia en el mercado). A su vez, la competencia por el mercado, significa que el gobierno local regula a quien opera las rutas del sistema y los operadores compiten por el mercado, pues deben ganarse los contratos para operar el sistema; con ello se busca acabar con la competencia en el mercado (guerra del centavo). En ese sentido, los operadores privados deben tener suficiente número de usuarios con el fin de garantizar la sostenibilidad del sistema

y sus ganancias económicas. La lógica de este arreglo basado en el mercado tiene implicaciones en las características del servicio que se ofrece (ej. definición de las rutas) y, también, tiene consecuencias sobre quienes usan transporte no motorizado porque son parte del mercado del transporte.

En Bogotá la iniciativa pionera de construir bicarriles fue promovida por dos ex alcaldes y se incorporó en el programa de crédito del Banco Mundial como parte del sistema de la red de buses articulados (SRBA). En un informe del Banco Mundial se expone que “el actual alcalde (de Bogotá), quien llegó al poder en enero de 1995, es un ferviente partidario de las alternativas de transporte no motorizadas, el proyecto propuesto ayudará a financiar estudios que examinarán la viabilidad de realizar inversiones que estimulen un mayor uso de tales alternativas de transporte” (Persaud, Alvarado and Cuéllar 1996).

En el caso de Cali, a pesar de que la construcción de los bicarriles articulados al SRBA estaba incluida en la primera propuesta del proyecto MIO, fue excluida del proyecto final. Por un lado, en el proyecto de préstamo del Banco Mundial no se presentó la construcción de los bicarriles. Por otro lado, no solo no hubo un agente gubernamental que impulsara la iniciativa sino que, además, los recursos financieros se asignaron exclusivamente para la infraestructura del MIO.

Durante el proceso de planificación del MIO, hubo varios intentos de incorporar la construcción de los bicarriles articulados al sistema RBA; sin embargo, Metrocali S.A.⁵ tuvo suficiente capacidad para evitar su construcción. El argumento principal fue que la bicicleta como medio de transporte sería una competencia para el SRBA; por lo tanto, las vías para las bicicletas no deberían ser construidas en paralelo a los corredores exclusivos del MIO. En ese sentido, un funcionario de Planeación Municipal de Cali, en la época que se estaba definiendo la construcción del MIO, entrevistado para este estudio, expresó que: “Metrocali no estaba de acuerdo que se plantearan ciclorrutas porque las ciclorrutas se estaban planteando paralelas al sistema; entonces, **ellos decían que las bicicletas eran un modo de transporte (que) competía con el sistema de transporte público.** (...) El sistema de transporte se estaba apostando como un negocio” (entrevistado 4) (resaltado propio).

Dos entrevistados (1 y 4) reconocieron que a pesar de que en la Oficina de Planeación Municipal había funcionarios a favor de la construcción de bicarriles, hubo discrepancias en si estos debían construirse articulados o no al SRBA. De hecho, uno de los servidores públicos (entrevistado 1) planteó que algunos de los principales funcionarios públicos de la Oficina de Planeación Municipal argumentaron en contra de bicarriles paralelos al SRBA por razones ambientales y de salud pública. Así lo expresó:

“La propuesta era hacer las ciclorrutas paralelas a las vías del MIO, pero un importante funcionario público era de los que decía que para él era un error,

5 Metrocali S.A. es la nueva agencia que se constituyó en 1998 con recursos públicos nacionales y municipales para administrar el Sistema Integrado de Transporte Masivo en Cali (SITM). Actualmente, cuatro agencias privadas de transporte son responsables de la operación del MIO: Unimetro, Blanco y Negro Masivo, ETM and GIT.

porque podrían hacerse las ciclorrutas por zonas, por las orillas de los ríos, a través de los parques o de los barrios y que llegaran a las estaciones del MIO, pero que no tenía mucho sentido poner a los ciclistas a ir al lado del esmog que generan los carros y los buses...” (entrevistado 1).

Adicionalmente, un importante funcionario de la Oficina de Planeación Municipal (entrevistado 5) argumentó, durante el proceso de toma de decisiones del MIO, que las largas distancias de los viajes en Cali no permitían la construcción de bicarriles paralelos a los corredores del SRBA; en consecuencia, los bicarriles deberían construirse como circuitos y conectados con el SRBA. Sin embargo, en contraste, un estudio reciente mostró que quienes utilizan la bicicleta como medio de transporte en Cali en promedio viajan 3,3 kilómetros por trayecto al día (Gómez *et al.* 2013), lo cual indica que las distancias recorridas en bicicleta son cortas y ello hace poco viable la intermodalidad entre el MIO y la bicicleta.

Es decir, con la intermodalidad se espera que las personas usen distintos medios de transporte (por ejemplo, dejen la bicicleta en la estación del MIO y luego usen el sistema de transporte masivo), lo cual es poco factible porque en Cali (ciudad densa y compacta, con uso del suelo mixto) los recorridos en bicicleta (como medio de transporte) son relativamente cortos; por lo tanto, resultaría oneroso para un ciclista en términos de costos monetarios y tiempo, hacer intermodalidad. Además, debe tenerse en cuenta que los circuitos no conducen a destinos específicos porque son planificados para recreación o deporte y no para transporte.

Finalmente, Metrocali S.A. incluyó en el proyecto MIO la construcción de 50 kilómetros de bicarriles con el objetivo de conectarlos con las estaciones del MIO. Además, se incluyó la construcción de parqueaderos de bicicletas en las principales estaciones del SRBA. También, se ha implementado un incentivo económico a las personas que combinen el uso de la bicicleta con el transporte en el MIO. Así lo expresó un alto directivo de Metrocali, entrevistado para este estudio:

“Lo óptimo sería que la red de ciclorrutas fuera perpendicular, que alimentara las troncales, para que la gente en bicicleta llegue al masivo, deje su bicicleta en un parqueadero y después coja el masivo. **Eso reduciría enormemente la necesidad de buses alimentadores en el sistema** y tiene la ventaja de que la gente monte en bicicleta todos los días un kilómetro” (entrevistado 3) (resaltado propio).

Hasta el primer semestre de 2016, Metrocali ha construido 33,20 kilómetros de ciclorrutas del SITM-MIO (llamado Sistema Integrado de Bicicletas Alimentadoras al SITM-MIO) y parqueaderos para bicicletas en dos terminales del SITM (Metrocali 2016). El interés de Metrocali S.A. ha sido articular la bicicleta al MIO porque necesita captar usuarios y, además, ahorrar recursos disminuyendo el número de buses alimentadores. Lo anterior es coherente con el déficit de pasajeros que tiene el sistema, que no permite a los operadores recuperar sus costos de inversión y ser rentables. De hecho, se indicó que en el 2015 no se logró la meta de pasajeros planteada (Metrocali 2016).

En este contexto, el MIO –como sistema de transporte operado por inversionistas privados– no tiene ningún interés en la promoción de otros medios de transporte como la bicicleta, ya que su principal objetivo es aumentar la demanda de pasajeros.

Por otro lado, dado que las inversiones han incluido la mejora de las principales vías para la circulación de los buses del MIO, ello ha contribuido también a acomodar los vehículos particulares y las motocicletas, reduciendo el espacio vial para aquellos que necesitan movilizarse en bicicleta.

En resumen, bajo un modelo de competencia por el mercado, el MIO necesita ganar clientes y los ciclistas son clientes potenciales. Esta situación, además, se agrava porque el transporte público sin un esquema de subsidios operativos, basado enteramente en la operación privada, no tiene ningún incentivo para promover el transporte en bicicleta.

Adicionalmente, durante los procesos de diseño e implementación del MIO los tomadores de decisión locales han pasado por alto que quienes usan la bicicleta como medio de transporte son, principalmente, población del sector informal que lo hace por razones económicas, pues el dinero que se ahorra en el transporte lo requieren para cubrir otras necesidades. Además, siendo trabajadores del sector informal necesitan transportarse varias veces al día en la ciudad (Gómez *et al.* 2013; Mosquera 2014).

Por otro lado, el papel de las organizaciones sociales o de activistas que promueven el transporte en bicicleta fue limitado durante la planificación y la construcción del SRBA. Solo una pequeña organización social con alrededor de 30 miembros trató de encontrar un lugar para los ciclistas en el nuevo sistema de transporte urbano. A pesar de que esta organización social ha estado trabajando desde 1996, sus participantes reconocen la falta de impacto de su accionar. Además, es probable que sea más complejo conformar una organización social para promover el derecho de los viajes en bicicleta porque la mayoría de los ciclistas en Cali son “los pobres” que están “demasiado ocupados y cansados tratando de encontrar la manera de sobrevivir cada día” (entrevistado 7).

Además, esta organización no es reconocida en Cali como una fuerza social con capacidad para incidir en las decisiones que dan forma a la ciudad. Por el contrario, como lo expresó un ejecutivo de Metrocali S.A., entrevistado para este estudio, otros sectores con mayor poder económico tienen mayor capacidad de incidir en las decisiones locales:

“En el caso de la bicicleta, yo no creo que haya nadie que se oponga como tal; simplemente, no hay nadie que lo esté impulsando (...) las presiones de las personas que generan opinión son para hacer grandes obras de infraestructura. **Son las personas con mayores recursos las que tienen mayor capacidad de presión a un alcalde o a una administración**, las que se transportan en vehículos particulares y, entonces, la agenda que ellos mueven es la mitad de lo que se da en la ciudad” (entrevistado 3) (resaltado propio).

Ello informa también que existe una correlación desigual de fuerzas entre los que necesitan viajar en bicicleta y los que tienen más poder político y económico para influir en las decisiones locales y que no consideran la bicicleta como un medio legítimo de transporte.

La experiencia de Cali revela que el transporte como un negocio operado por el sector privado impone obstáculos para promover formas alternativas de movilidad. Además, el caso de Cali ilustra las limitaciones para la participación de los sectores de menos recursos económicos en la toma de decisiones relacionadas

con la movilidad urbana, así como la disparidad en la correlación de fuerzas internacionales, nacionales y locales. En el caso de Bogotá, el alcalde local fue capaz de sobreponerse a los intereses nacionales e internacionales, pero en Cali la administración local consideró el sistema de buses articulados su prioridad y no hubo fuerzas sociales capaces de influir en la decisión ni sobre el enfoque del BID y del Banco Mundial sobre la construcción del SRBA.

6. El papel del Banco Mundial

El Programa de Transporte del Banco Mundial inició en 1972. Sin embargo, los préstamos del Banco Mundial para proyectos de transporte comenzaron a finales de 1940 y los recursos se destinaron, principalmente, a financiar proyectos de transporte interurbano a escala nacional (ej. construcción de carreteras) (The World Bank 1996). Especialmente entre 1999 y 2009, esta agencia desempeñó un papel clave, tanto en la financiación como en las decisiones sobre el transporte urbano en el mundo. La región de Latinoamérica y el Caribe fue el mayor cliente de créditos para proyectos de transporte del Banco Mundial en ese período (Mitric 2013).

Entre 1995 y 2005, se llevaron a cabo 284 proyectos de transporte, la mayoría de ellos relacionados con la construcción, rehabilitación y mantenimiento de carreteras interurbanas, mostrando escasa o nula preocupación por otras áreas del transporte sostenible o por la implementación de múltiples medios de transporte (The World Bank 2008).

La visión del Banco Mundial sobre el transporte se revela en sus documentos estratégicos, en los cuales, además, se presentan los criterios que guían las prácticas de préstamos del Banco para iniciativas de transporte en los llamados “países en desarrollo”.

En 1972 el Banco Mundial publicó *Urbanization. Sector Working Paper* (The World Bank 1972) en el que manifiesta su preocupación por la “escala e intensidad” de los problemas urbanos en los “países en desarrollo”. En ese contexto, el Banco define cambiar su estrategia de crédito: pasa de financiar proyectos por sector a financiar proyectos relacionados con los problemas de la urbanización, convirtiendo así lo denominado “problemas de la urbanización” en el área de interés para préstamos. En la publicación mencionada (The World Bank 1972) se argumenta que dado que el crecimiento urbano es inevitable, las ciudades necesitan hacer grandes inversiones en carreteras y otras infraestructuras para el transporte, incluyendo el transporte público. A pesar de que en este documento se sugiere la infraestructura para usar bicicleta y caminar, el Banco sostiene que el transporte público es lo más importante para conseguir ciudades eficientes porque vincula a los trabajadores con sus lugares de trabajo. Además, se señala que el transporte público favorece el crecimiento urbano.

Así, el Banco Mundial se enfoca en promover el transporte masivo basado en autobuses, en la construcción de ferrocarriles urbanos y de autopistas y calles en las ciudades de “países en desarrollo”. El objetivo es ampliar la capacidad vial para el transporte motorizado con el fin de controlar la congestión. En *Urbanization* se plantea la necesidad de implementar estrategias complementarias para controlar el uso del carro privado (The World Bank 1972). Sin embargo, no

se encontraron reportes de proyectos de préstamos, ni iniciativas para estimular los medios de transporte no motorizados.

En 1975 el Banco Mundial publica un documento pionero específico de política para el sector del transporte urbano, donde se recomienda restringir la tenencia y el uso de automóviles privados a través de pago de tarifas por congestión (*congestion pricing*), pago de parqueaderos, mejoramiento de la gestión del tráfico, integración urbana y planificación del transporte. El Banco Mundial afirma que esas iniciativas tienen como objetivo disminuir la congestión que afecta la productividad y la eficiencia urbana: “La importancia del transporte urbano radica fundamentalmente en su contribución a las grandes economías de escala y la especialización asociada con el crecimiento urbano” (The World Bank 1975, 6).

En dicho documento se reconoce que caminar y andar en bicicleta son medios de transporte importantes para las personas pobres que no pueden acceder a un carro privado o pagar transporte público; es decir, caminar y andar en bicicleta se deberían permitir porque los pobres no pueden acceder a otros medios de transporte (The World Bank 1975). Adicionalmente, se plantea que la demanda de vías o carreteras debe entenderse como consecuencia de que una vez las personas aumentan sus ingresos, van a utilizar autobuses o carros privados, en lugar de caminar o andar en bicicleta; por lo tanto, se entiende que la motorización está inevitablemente ligada con el aumento de los ingresos económicos. No obstante, el Banco Mundial indica que los préstamos para macroproyectos de transporte podrían incluir facilidades para peatones y ciclistas.

En *Sustainable Transport: Priorities for Policy Reform. Development in Practice* (The World Bank 1996), el Banco Mundial analiza el sector del transporte en su conjunto usando la noción de sostenibilidad como marco de trabajo, pero esta se enfoca en la sostenibilidad financiera del sector transporte. En primer lugar, se argumenta a favor de los mercados competitivos donde el sector privado tendría un papel activo proveyendo, operando y financiando sistemas de transporte; así el gobierno pasaría de operador y regulador a facilitador de la competencia. En segundo lugar, con el fin de desregular el sector del transporte, el Banco Mundial plantea la necesidad de hacer ajustes institucionales y reformas políticas. En tercer lugar, dentro de este enfoque basado en el mercado, los usuarios, como clientes, se volverían claves en la planificación de los sistemas de transporte.

En dicho documento se presentan algunos pequeños proyectos piloto destinados a apoyar los medios no motorizados de transporte en ciudades africanas; sin embargo, dichos proyectos carecieron de apoyo y continuidad financiera (Scott 2002). De hecho, se sigue planteando que los medios no motorizados (caminar y bicicleta) son solo una necesidad de la gente pobre. Por otra parte, el Banco no es claro sobre la tenencia de automóviles particulares, ni sobre las consecuencias negativas de la expansión urbana relacionada y plantea deliberadamente que “más movilidad motorizada no es ni necesariamente buena ni inevitablemente mala” (The World Bank 1996, 30).

Luego, el Banco Mundial publicó *Ciudades en movimiento: Revisión de la estrategia de transporte urbano del Banco Mundial* (Gwilliam 2002), donde dedica un capítulo al transporte no motorizado en zonas urbanas. Sin embargo, se presenta un inventario de los proyectos de préstamos para transporte urbano

hasta el 2000 que muestra que los préstamos se han enfocado a metros, ferrocarriles suburbanos, autobuses e infraestructura para vehículos de pasajeros de alta capacidad y a la construcción de más vías para el transporte motorizado. Además, los medios de transporte no motorizados siguen siendo considerados para las personas pobres y fuente de ingresos para algunos sectores pobres. En consecuencia, caminar y andar en bicicleta en los “países en desarrollo” resuelve los problemas de transporte para las personas de bajos ingresos y podría seguir haciéndolo hasta que estas personas puedan pagar un transporte motorizado. De hecho, se sustenta que la disminución del uso de la bicicleta como medio de transporte es consecuencia del aumento de los ingresos en la población.

En un más reciente documento sobre transporte del Banco Mundial (Amos 2008), se sugiere al transporte como un medio para lograr el desarrollo económico y como un sector con potencial de desarrollo empresarial. En consecuencia, el transporte se considera importante porque contribuye al crecimiento económico (integración internacional y movimiento eficiente de bienes) y se exhorta al sector privado a participar en el negocio de transporte de forma activa para generar competencia en aras de la eficiencia. En esta visión no hay lugar para los medios de transporte no motorizados porque no producen crecimiento económico o rentabilidad económica, al menos como el Banco Mundial ha conceptualizado ello.

El análisis de los documentos rectores del Banco Mundial muestra que sistemáticamente el foco principal de los créditos de transporte ha sido para la construcción de vías para el transporte motorizado; por ejemplo, se reporta que 62% de los préstamos del Banco se destinaron para carreteras y autopistas interurbanas y el resto fue para proyectos de aviación, puertos y transporte en tren (The World Bank 2007). Si bien el transporte por carretera es el medio principal de transporte en todo el mundo, este no incluye solo medios motorizados. Sin embargo, el Banco Mundial se ha enfocado en las opciones motorizadas.

Según Starkey, en África subsahariana “desde 1985, aproximadamente 15%-20% de los préstamos del Banco Mundial han sido para la inversión en transporte (carreteras, ferrocarriles, puertos, etc.), con cerca de US\$40 mil millones en créditos”. Y agrega, “el sesgo hacia la infraestructura de gran escala para el transporte todavía existe en los organismos gubernamentales y en los donantes nacionales y ello se refleja en términos de presupuestos, personal y formación profesional” (2001, 7).

Es así como este organismo ha contribuido a través de la construcción de carreteras, directa e indirectamente, en el diseño de ciudades para acomodar el transporte motorizado. Además, ha relacionado los medios no motorizados con los pobres y como una medida temporal, pues una vez las personas pobres incrementen sus ingresos podrán permitirse medios motorizados. Esta perspectiva no es coherente con las propuestas de transporte sostenible que el Banco Mundial quiere promover a través de su programa de créditos.

Por otro lado, la estrategia del Banco Mundial para cambiar el papel de los gobiernos en el área de transporte público urbano podría tener un impacto negativo en las inversiones en infraestructura para medios no motorizados de transporte, ya que la rentabilidad económica de las inversiones de capital en medios

no motorizados se revierte en beneficios inmediatos a la comunidad en general, y no tanto en rendimientos para los inversionistas privados.

Es decir, invirtiendo en infraestructura para medios de transporte no motorizados, las ciudades obtienen beneficios relacionados con costos de la prestación de servicios de salud, condiciones ambientales (calidad del aire y niveles de ruido) y costos del transporte público (Garrett-Peltier 2011). En ese sentido, la promoción de la bicicleta como medio de transporte podría limitarse cuando el servicio de transporte urbano es operado por el sector privado, pues este busca ganancias en la inversión económica y está “sujeto a las leyes coercitivas de la competencia” (Harvey 2012).

Actualmente, el Banco Mundial hace parte del Programa Nacional de Transporte Urbano en Colombia, el cual se enfoca a la implementación de sistemas de transporte similar al sistema Transmilenio de Bogotá. La activa participación del Banco en Colombia ha tenido dos implicaciones para las políticas de transporte de Cali. En primer lugar, el préstamo fue otorgado solo para la implementación del MIO limitando las posibilidades de incorporar la bicicleta como parte del nuevo sistema de transporte. En segundo lugar, el Banco exige fortalecer el papel del sector privado en la administración y operación del servicio público de transporte; lo que significa que los esfuerzos del sector privado, en su lógica de acumulación, estarán dirigidos a desalentar cualquier otro medio de transporte que pudiera competir con el MIO.

Además, la forma en que el Banco prioriza la construcción del MIO y deja de lado la construcción de bicirreles articulados al sistema, muestra la incapacidad del gobierno municipal para reorientar los programas del Banco Mundial. También, dado que 70% de los recursos para la construcción de infraestructura del MIO fueron del gobierno nacional y 30% del municipio, las opciones de negociación del gobierno local quedaron restringidas.

7. Fortalecimiento de la industria automotriz

En los últimos años la industria automotriz cambió sus patrones de producción en el mundo (Vargas and Camargo 2010). La producción de automóviles se trasladó de los países industrializados (G-7: Estados Unidos, Japón, Alemania, Canadá, Francia, Italia y Reino Unido) a un nuevo grupo de países con economías emergentes conocidos como los BRIC (Brasil, Rusia, India y China). Este cambio es señal del impacto de la disminución de la producción y la demanda de automóviles en los países industrializados y de las estrategias usadas por la industria automotriz para reducir los costos de producción (mano de obra barata, incentivos fiscales y disminución de costos de transporte). Es decir, la industria automotriz se reconfigura con el fin de recuperar y mantener sus dividendos.

La reestructuración geográfica de la producción de vehículos es consecuencia de la implementación de las economías de libre mercado que permitieron el establecimiento de plantas de producción y/o de ensamblaje en ciudades de América Latina, así como de la consolidación de nuevos nichos de mercado para el consumo de automóviles (Bailey *et al.* 2010). En ese contexto, los países latinoamericanos se convierten en un mercado potencial debido a que las cifras de tenencia de automóviles aún no son tan altas como en otros países. Teniendo

en cuenta que una estrategia económica eficaz es consumir donde tiene lugar la producción, lo que se observa es que en los países industrializados, que han sido productores y consumidores de automóviles, los mercados de automóviles están llegando a la saturación, por lo que la inversión en esta área es poco atractiva en estos países (Vargas and Camargo 2010).

Adicionalmente, la reorganización de la industria automotriz está estrechamente relacionada con el proceso de motorización de las ciudades latinoamericanas. El caso de Curitiba en Brasil es demostrativo. La industria automotriz se expandió rápidamente en la región metropolitana de Curitiba en los años de 1990, como consecuencia de factores externos relacionados con la reestructuración del mercado global de la automoción y las condiciones locales que favorecieron la agrupación de plantas de producción en ciertas áreas geográficas como Brasil. Este fenómeno, junto con los incentivos del gobierno para comprar automóviles contribuyó a aumentar la tenencia de automóviles privados. De hecho, esta ciudad tiene el mayor índice de tenencia de automóviles particulares per cápita de Brasil (Parra *et al.* 2011). No obstante, Curitiba tiene uno de los sistemas de RBA más exitosos del mundo (Rogat, Hinostroza, and Ernest 2009), el cual ha sido insuficiente para evitar el aumento de la tenencia de automóviles particulares.

En Colombia, varios factores han contribuido al aumento de la motorización no solo en las principales ciudades como Bogotá, Medellín y Cali, sino también en las ciudades medianas. En la actualidad, Colombia es el cuarto fabricante de automóviles de la región de América Latina y el segundo en la producción de motocicletas, después de Brasil (Téllez *et al.* 2012). Estas cifras son resultado del proceso de reestructuración productiva que vive el sector de la automoción.

La tasa de motorización en el país ha mantenido una tendencia al alza en los últimos 30 años; siendo más significativo su aumento a partir de 1992 como consecuencia de la liberalización económica promovida con la implementación del proyecto neoliberal que facilitó la entrada de vehículos en el mercado nacional (Jaramillo, Ríos y Ortiz 2009).

Además, en 2006, en la nueva estrategia de competitividad y productividad creada por el gobierno de Colombia, se incluyó el sector de autopartes y el ensamblaje de vehículos como parte de “World-Class Initiative” que tiene por objeto promover estrategias a largo plazo para impulsar estos sectores de la economía (Meléndez and Perry 2009). En el 2013, la tenencia de automóviles particulares en Colombia estaba en cien automóviles por cada mil habitantes (Téllez *et al.* 2012), una tasa baja en comparación con otros países de la región y muy atractiva para el mercado automotor. En los acuerdos comerciales recientes de Colombia con México, Estados Unidos y Corea del Sur, la industria del automóvil se incluyó como parte de una iniciativa nacional llamada “World-Class Business” con políticas para incrementar la demanda de automóviles (Téllez *et al.* 2012).

Si bien es temprano todavía para evaluar el impacto de la importación de autos de México y Corea del Sur, así como de la iniciativa “World-Class Business”, sobre las tasas de motorización en el país, en un reciente informe se indica que se espera un crecimiento en la tenencia de automóviles en Colombia porque

los autos importados de los países socios comerciales son más baratos que los automóviles producidos en Colombia (Quiroga, Munar y Peña 2012).

Adicionalmente, el sector bancario de Colombia mantiene oportunidades especiales de crédito y tasas de interés más bajas para las personas que desean comprar automóviles. Alrededor de 60% de los nuevos vehículos son financiados por créditos bancarios (Téllez *et al.* 2012). De hecho, cálculos indican que Colombia podría llegar a 128 vehículos por cada 1.000 habitantes en 2020 (Téllez *et al.* 2012).

Aunque Colombia está invirtiendo recursos en el transporte público masivo, la implementación de los sistemas RBA todavía tiene varios problemas y parece ser insuficiente para revertir el aumento del uso del carro privado. El caso de Bogotá es ilustrativo. Transmilenio, que comenzó a funcionar en 2000, es el mayor RBA en Colombia, mueve alrededor de 1.926.985 personas diariamente y cubre solo 30% de la demanda de transporte público (Transmilenio 2013). Sin embargo, Bogotá tiene la tasa de motorización más alta del país (Comité Automotor Colombiano-Fenalco 2013).

Téllez *et al.* señalan que una vez que la infraestructura para el transporte motorizado aumenta y el transporte se vuelve más organizado, posiblemente la industria automotriz tendrá más espacio para impulsar el negocio de vehículos particulares: “El mejoramiento de los sistemas de transporte público en la mayoría de las ciudades colombianas, con la introducción de sistemas masivos, puede estimular la compra de vehículos siempre y cuando se logren reducciones significativas en el congestionamiento urbano” (Téllez *et al.* 2012, 11).

En Colombia, el crecimiento del uso de motocicletas también está afectando las oportunidades para el transporte no motorizado. Según Perfetti y Freire (2013) 23,1% de los hogares reportó poseer una motocicleta, mientras que 13,3% tenían un automóvil particular. El aumento del uso de motocicletas se ha asociado a su fácil acceso, reducción de los costos de transporte, bajo consumo de gasolina, exención de impuestos y no pago de peajes (Comité de Ensambladoras de Motos Japonesas 2013).

En Cali alrededor de 190.460 motocicletas fueron reportadas en 2014 (Alcaldía de Cali y DAPM 2014). La ciudad está implementando una iniciativa llamada “motovías”, que son corredores exclusivos para motos con el fin de reducir las lesiones de tránsito. A pesar de que esta iniciativa busca proteger a los motociclistas (población más afectada en eventos de tránsito) las motovías podrían ser un incentivo adicional para el uso de la motocicleta en la ciudad.

En resumen, la reconversión de la industria automotriz, la eliminación de las barreras comerciales, las políticas nacionales para expandir la industria del automóvil, las facilidades para acceder a carros y motocicletas y el aumento de la tenencia de motocicletas, junto con estrategias que incentivan su uso (i.e. motovías) están mostrando que la motorización en Colombia seguirá aumentando en detrimento de medios no motorizados de transporte.

8. La visión sobre el uso de la bicicleta en Cali

El cambio del proyecto original de la construcción de los bicarriles articulados al SRBA al de la construcción de los 50 km de carriles de bicicleta para

alimentar el sistema, también es consecuencia de cómo se concibe el uso de la bicicleta en la ciudad.

En primer lugar, desde la perspectiva de los tomadores de decisión, los ciclistas no son conductores que necesitan utilizar la red de vías urbanas. Por el contrario, los ciclistas solo merecen un espacio físico marginal cuando las calles son lo suficientemente amplias como para darles cabida. En esta perspectiva, el uso de la bicicleta no es considerado un medio legítimo de transporte como para reclamar espacio vial. Desde este punto de vista, las rutas para las bicicletas se conciben como circuitos dentro de determinadas zonas de la ciudad y no como una red conectada para llegar a destinos específicos. Por ello, se esperaba que las ciclorrutas se construyeran en los corredores ambientales, lo cual fue sugerido enfáticamente por un alto funcionario de la Oficina de Planeación de la ciudad durante los debates sobre los bicarriles, tal como se presentó en un apartado anterior. Además, dado que la planificación del SRBA se produjo en un contexto de limitados recursos económicos, un alto funcionario local que participó en las decisiones sobre el MIO expresó: “Por limitaciones presupuestales había que darle prioridad al proyecto de transporte, y temas urbanísticos o ciclorrutas se dejaron para un segundo momento” (entrevistado 1).

En segundo lugar, el uso de la bicicleta se valora más como una práctica recreativa que una actividad de transporte, lo cual se relaciona con la visión que se tiene sobre el ciclismo urbano. Por ejemplo, un funcionario público expresó con admiración el papel del ciclismo en Cali como práctica recreativa de ejecutivos:

“Me llama la atención... creo que los miércoles y jueves, usted va por Pance, y ve 200 o 300 bicicletas por la noche, porque lo encuentran delicioso. Son muchos los ejecutivos que llegan a su casa, se quitan la corbata, se ponen su ropa de montar bicicleta, y se van a montar bicicleta por la noche; o se ve a las 5 de la mañana, por ejemplo son muchos que van por Jamundí montando bicicleta” (entrevistado 1).

Las dos visiones sobre el uso de la bicicleta, mencionadas anteriormente, hacen que quienes utilizan la bicicleta como medio regular de transporte en Cali se vuelvan “invisibles”, lo cual contribuye a mantener o profundizar las desigualdades espaciales en el uso de la infraestructura de transporte en la ciudad. Cabe señalar que los bicarriles no son solo lugares para garantizar la seguridad física de los ciclistas sino, también, espacios para garantizar legitimidad e inclusión social de un grueso de la población, en su mayoría de los estratos socioeconómicos más bajos en Cali.

9. Características de la planificación del transporte urbano

La forma en que las cuestiones relacionadas con el transporte urbano se problematizan y, en concreto, cómo se define la movilidad muestra la competencia entre diferentes valores e ideologías, lo cual está relacionado con conflictos de clase (Henderson 2002). Es decir, la movilidad que se configura tanto en el discurso como en la práctica en una ciudad revela relaciones de poder que se dan por fuera del lugar de trabajo. Además, como Harvey (1976) argumenta, el entorno construido también puede ser una estrategia para “inculcar valores burgueses”.

En Cali, como en otras ciudades del país, el sistema de transporte se ha centrado en los medios motorizados de transporte y la congestión vehicular se ha considerado el principal problema del transporte urbano. Como lo discutió un participante en este estudio, experto en planificación del transporte urbano, hay diferentes maneras de medir la congestión vial en la planificación del transporte. Por ejemplo, la congestión vial se puede medir en los retrasos entre vehículos motorizados o a través del volumen de tráfico, y cada medida proporciona información diferente. La mayoría de las estimaciones de la congestión vial ignoran el papel de los medios de viajes no motorizados en el sistema de transporte en su conjunto; sin embargo, las decisiones sobre el transporte se hacen sobre la base de estas estimaciones.

La siguiente cita, del entrevistado experto en planificación del transporte, captura el problema de las decisiones sobre el transporte basadas únicamente en medidas relacionadas con los vehículos motorizados: “Yo diría que los usuarios (ciclistas y peatones) son de segunda categoría... Segunda categoría no en el sentido que valgan menos que otro, sino que cuando uno cuantifica la demanda (peatones y ciclistas) es más incipiente en largas distancias que la de los vehículos motorizados. Entonces, cuando uno hace análisis de metro a escala urbana, el protagonismo es al contrario” (entrevistado 8). Por lo tanto, el problema de la congestión del tráfico se entiende como un asunto técnico, no político; así, el experto continuó: “El técnico lo que hace es brindarle la información al político para que tome la decisión. Claro, en términos de posesión (automóviles versus bicicletas) están muy próximos, pero cuando se habla de capacidad de movilización y el espacio que ocupan, entonces uno dice: ¡Congestión!...” (entrevistado 8).

En esta perspectiva, si la congestión vehicular ha sido la clave para problematizar el tema del transporte en Cali, los cambios en la infraestructura urbana tratan de acomodar mejor el número de vehículos en circulación, con el fin de aumentar la velocidad y, a su vez, reducir los tiempos de viaje. Esta concepción del problema de transporte urbano ha orientado el gasto público hacia la implementación del transporte masivo tipo SRBA (MIO en Cali), ampliación y mejora de la red de carreteras y pasos a desnivel, incorporación de estrategias para controlar el número de automóviles y motocicletas en circulación con medidas como el pico y placa, el día sin carros y las motovías, así como mejoras en la tecnología para regular el flujo del tráfico. Por tanto, al final, lo que se observa es que el problema del transporte se ha centrado en torno a la congestión vehicular (velocidad y tiempo de viaje), lo cual no deja lugar para fomentar medios de transporte no motorizados.

Por otra parte, Cali no tiene una sola secretaría u oficina de transporte o de movilidad, lo cual es clave para la centralización de las decisiones relacionadas con el transporte urbano y su articulación con el uso del suelo, por ejemplo. Hay por lo menos seis entidades públicas encargadas del transporte urbano y rural. Todas estas agencias tienen responsabilidades relacionadas con el uso de las bicicletas en las áreas urbanas, las cuales van desde la organización de programas educativos hasta el desarrollo de eventos masivos.

Esta fragmentación de las decisiones sobre el uso de las bicicletas entre los diferentes organismos públicos ha llevado a la segmentación de perspectivas y

proyectos; esto se refleja tanto en las deficiencias en la infraestructura física y social para garantizar condiciones de movilidad para aquella población que ya usa la bicicleta para transportarse en Cali, como en falta de visión para reconocer la importancia del uso de la bicicleta como medio de transporte regular *per se* y de sus beneficios (salud, equidad, economía y ambiente).

Aunque es evidente la necesidad de mejorar las condiciones de movilidad de quienes ya usan la bicicleta como medio de transporte en términos de seguridad vial, conectividad, señalética, mantenimiento de vías y aumento de vías para bicicletas, en los últimos años los nuevos bicarriles se han construido desconectados y en diferentes partes de la ciudad. Lo cual responde a la lógica de los intereses o recursos de la agencia pública que los construye y no representan mejoras significativas para la movilidad no motorizada.

Por ejemplo, dentro de la segunda etapa de Megaproyectos⁶, se ha proyectado construir un nuevo bicarril (ciclorruta a La Vorágine) en un área recreativa de Cali. Pese a las bondades de esta iniciativa para la recreación, esto va en contra de las necesidades de los ciclistas actuales que en su mayoría se movilizan del oriente hacia el sur o centro de la ciudad (Gómez *et al.* 2013). Estos trayectos se explican porque el sur es un área de expansión urbana hacia donde se movilizan trabajadores de la construcción que viven en el oriente de Cali y hacia el centro donde se movilizan personas del sector informal. Este ejemplo ilustra que la infraestructura física para la movilidad en bicicleta se está construyendo sin tomar en consideración las necesidades de viaje de las personas que ya usan la bicicleta como su principal medio de transporte.

10. Falta de procesos sociales contrahegemónicos

La historia de Colombia muestra que las protestas sociales relacionadas con las luchas por la vivienda, el acceso y los costos de los servicios públicos, las condiciones de trabajo, el acceso y los costos de los servicios sociales como la educación, la salud y el transporte han sido significativas. Sin embargo, en las últimas décadas el país ha registrado un descenso en el número de organizaciones o movimientos sociales, así como en su capacidad de movilización y de satisfacción de las demandas (Archila 2002).

En el caso del transporte, las protestas sociales en demanda de mejores condiciones para el uso de medios no motorizados de transporte en Cali no fueron reportadas por los participantes en este estudio, ni se encontró información en los documentos analizados. Sin embargo, en Cali en los últimos años la población ha protestado contra los impuestos para las megaobras y han surgido conflictos asociados con problemas en la implementación del SRBA debido a retrasos y falta de buses, y reclamos de las pequeñas empresas o empresarios de transporte individuales por su exclusión del negocio del transporte.

6 Megaobras es un conjunto de obras de infraestructura física que incluye la expansión de 11 vías o calles, la construcción de 6 intersecciones, recuperación de 7 espacios públicos y la construcción de 3 colegios. El proyecto se enfoca en la infraestructura de vías para mejorar la movilidad buscando resolver la congestión vehicular.

La mayor parte de la discusión con los participantes de esta investigación sobre por qué las condiciones de Cali son tan adversas para el uso de la bicicleta como medio de transporte, se enfocó en los intereses económicos que hay detrás de la construcción de infraestructura física y en la “falta de voluntad política”. Los entrevistados participantes en este estudio coincidieron en señalar que la infraestructura para la bicicleta no es un sector económicamente atractivo para la inversión y que los grandes proyectos sí atraen la atención de los inversores privados quienes son, además, los que tienen más recursos para influir en las decisiones locales. Así lo expresó uno de los funcionarios públicos entrevistado: “Para mí es pura voluntad política, **porque los grandes contratos están en las obras de infraestructuras para los vehículos**” (entrevistado 4) (resaltado propio).

Además, según los entrevistados, la población en general quiere ver la inversión pública concretada en grandes proyectos de infraestructura, ya que ello significa progreso o desarrollo (modernidad); y, a su vez, los políticos prefieren construir grandes proyectos con los que consiguen apoyo público. Así lo expresó el funcionario de Metrocali de alto nivel durante la entrevista a la pregunta de la investigadora “¿Qué limitaciones hay en Cali para tener un transporte multimodal?: “las principales son políticas, **porque normalmente inversiones de infraestructura para viajes a pie y en bicicleta no generan un gran apoyo político ni social**. Normalmente, lo que la gente ve como progreso son las grandes obras de infraestructura: puentes y autopistas para los carros, eso normalmente las personas lo ven como evolucionar en el desarrollo de una ciudad” (entrevistado 3) (resaltado propio).

Por otro lado, entre los activistas existe una visión un tanto ingenua respecto a la construcción de carriles para la bicicleta. Cuando se le preguntó a un activista acerca de por qué ha sido tan difícil mejorar las condiciones para los ciclistas en Cali, respondió: “Sencillamente, nosotros hemos propuesto que se hagan unos ciclocarriles, que se demarque un espacio en la vía con bolardos, con tachuelas. No se necesita sino, sencillamente, que haya la voluntad del gobierno para que se tracen carriles por donde las bicicletas puedan transitar” (entrevistado 6).

Esta cita ilustra que entre los activistas la construcción de bicicarriles parece ser un problema apolítico, pues no entienden que el uso de las vías de la ciudad para el desplazamiento en bicicleta y el mejoramiento de las condiciones (físicas y sociales) para usar la bicicleta como medio de transporte no solo contribuye a frenar la motorización y a mejorar la congestión vehicular, sino que ello es un tema político íntimamente relacionado con la distribución y el uso de los recursos urbanos. A pesar de que solamente es el grupo de activistas quien percibe que hay algunas fuerzas “oscuras” en contra de mejorar las condiciones para el uso de la bicicleta, tales como “el cartel de la gasolina” y la industria del automóvil, ellos no conectan estas fuerzas con la “falta de voluntad política” para implementar iniciativas en pro del transporte en bicicleta. De hecho, no reconocen la construcción de carriles para bicicletas como cuestiones políticas y económicas.

Aunque Cali tiene una larga historia de lucha social hasta ahora no hay procesos sociales que reclamen un uso equitativo del espacio vial urbano. La adaptación de la ciudad para el transporte motorizado no ha tenido oposición y tampoco los diferentes usuarios del espacio vial urbano han tenido el mismo

tratamiento. Las personas que utilizan la bicicleta como medio de transporte son marginalizadas de las vías y no han sido incluidas en los procesos de toma de decisiones sobre el transporte urbano.

11. Discusión y conclusiones

El caso de Cali muestra que un conjunto de fuerzas y procesos sociales, políticos y económicos definen la movilidad urbana y han contribuido a la hegemonía del transporte motorizado en detrimento del transporte en bicicleta, lo cual afecta a la población que usa la bicicleta como principal medio de transporte en Cali. Esta población se caracteriza por pertenecer a los estratos socioeconómicos más bajos, usar este medio de transporte por necesidad económica y trabajar en el sector informal de la economía (Gómez *et al.* 2013). En ese sentido, Cali es un caso ilustrativo de un tipo de conflicto de clase que se da por fuera del lugar de trabajo.

Este conflicto de clase, que es una consecuencia de las fuerzas y procesos que determinan las características de ciudad y del sistema de transporte, tiene que ver con la lucha diaria que se experimenta en el espacio urbano, que no solo hace que exista una inequitativa distribución y uso de la infraestructura vial sino, además, que se mantengan condiciones adversas, físicas y sociales, para usar la bicicleta como medio de transporte en Cali. Además, los resultados de las decisiones sobre la movilidad urbana revelan los juegos de poder e intereses que se dan en distintas esferas (Paget-Seekins 2016).

El proceso de motorización de la ciudad no solo es histórico sino, además, es consecuencia de fuerzas a distintas escalas. El Banco Mundial ha favorecido e impulsado iniciativas de créditos para la expansión de la red de carreteras, a fin de lograr la capacidad máxima de las vías, evitando la congestión y mejorando la velocidad del tráfico (Pendakur 2011). Además, ha mantenido una visión limitada del transporte no motorizado y ha favorecido la incursión del sector privado en el “negocio del transporte”, lo cual tiene consecuencias en el tipo de infraestructura que se implementa y en las condiciones del servicio que se ofrece en las ciudades. A su vez, la reorganización de la industria automotriz también es un asunto que necesita tenerse en cuenta dado que las ciudades de América del Sur son un mercado atractivo y, de hecho, son el nuevo nicho, lo cual estaría acelerando la motorización en esta región.

Adicionalmente, el gobierno colombiano diseñó e impulsó una política nacional de transporte masivo que al parecer no tuvo en cuenta las condiciones locales ni las necesidades y demandas de la población. Las características de Cali, en términos de ciudad compacta y densa, clima, pendiente del terreno y tradición en el uso de la bicicleta como medio de transporte, favorecen la incorporación de la bicicleta al sistema de transporte público. Sin embargo, ello no se ha aprovechado. Tampoco hubo interés en cambiar la iniciativa del gobierno nacional, ni hubo fuerzas sociales locales capaces de reorientar la propuesta del nuevo sistema de transporte público que se implementó. Es relevante señalar que a pesar de los problemas de diseño y operación del MIO, este sistema soluciona la movilidad de la mayor parte de la población de Cali que depende diariamente de este servicio.

Finalmente, la falta de visión, poder y movilización social de los activistas y usuarios de la bicicleta como medio de transporte no ha permitido incidir aún en los procesos de decisión sobre el espacio urbano vial en Cali. Esta área de movilización social es diversa tanto en el tipo de reivindicación que se persigue como en los sujetos sociales involucrados, y en el tipo y nivel de logros alcanzados (Sagaris 2015). Es necesario, además, tener en cuenta que ello se relaciona con las características de los usuarios de la bicicleta. Mientras que en ciudades de países de altos ingresos quienes se transportan en bicicleta son hombres blancos, de clase media y alta que usan la bicicleta por razones ambientales y por beneficios individuales en salud (Aldred and Jungnickel 2014), en Cali la situación es otra, lo cual determina, también, las diferencias en la correlación de fuerzas que se da en los procesos de disputa por el espacio urbano.

Particularmente, para el sector salud o ambiental que son los que más se han preocupado por promover el uso de la bicicleta en las ciudades, esto significaría ir más allá del discurso de incentivar el uso de bicicleta como un medio para alcanzar los niveles de actividad física necesarios para tener una buena salud o de tener ambientes menos contaminados, para pasar a considerar que la bicicleta per se como medio de transporte debería tener un lugar propio en la ciudad en el marco de la garantía del derecho a la ciudad.

Referencias bibliográficas

- Alcaldía de Cali y Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAPM). *Cali en cifras 2014*, 2014. http://www.cali.gov.co/publicaciones/cali_en_cifras_planeacion_pub (último acceso: 15 de septiembre de 2015).
- Alcaldía de Medellín. *Mesa de movilidad no motorizada*, 2010. http://www.medeillin.gov.co/transito/mesa_no_motorizada.html (último acceso: 15 de septiembre de 2015).
- Aldred, Rachel, and Katrina Jungnickel. «Why Culture Matters for Transport Policy: The Case of Cycling in the UK». *Journal of Transport Geography*, Vol. 34 (2014): 78-87.
- Amos, Paul. *Safe, Clean, and Affordable... Transport for Development: The World Bank Group's Transport Business Strategy for 2008-2012*, 2008. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2008/07/10098434/safe-clean-affordabletransport-development-world-bank-groups-transport-business-strategy-2008-2012> (último acceso: 15 de septiembre de 2015).
- Archila, Mauricio. «Colombia en el cambio de siglo: actores sociales, guerra y política». *Nueva Sociedad*, n° 182 (2002): 76-89.
- Ardila, Arturo. «Limitation of Competition in and for the Public Transportation Market in Developing Countries: Lessons from Latin American Cities». *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, Vol. 2048 (2008): 8-15.
- Bailey, David, Alex de Ruyter, Jonathan Michie, and Peter Tyler. «Global Restructuring and the Auto Industry». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Vol. 3, n° 3 (2010): 311-18.
- Bowen, Glenn. «Document Analysis as a Qualitative Research Method». *Qualitative Research Journal*, Vol. 9, n° 2 (2009): 27-40.

- Braun, Virginia, and Victoria Clarke. «Using Thematic Analysis in Psychology». *Qualitative Research in Psychology*, Vol. 3, n° 2 (2006): 77-101.
- Comité Automotor Colombiano-Fenalco. *Informe del sector automotor a diciembre de 2013*. Bogotá: Fenalco, 2013.
- Comité de Ensambladoras de Motos Japonesas. *Octavo Estudio Socio Demográfico de Los Usuarios de Motos En Colombia*. Bogotá: s.e., 2013.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). *CONPES 3260. Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo*. Bogotá: DNP, 2003.
- De Hartog, Jeroen, Hanna Boogaard, Hans Nijland, and Gerard Hoek. «Do the Health Benefits of Cycling Outweigh the Risks?» *Environmental Health Perspectives*, Vol. 118, n° 8 (2010): 1109-16.
- El Espectador. «Cali recibe Copa Mundo de Pista». *El Espectador*, 15 de enero, 2015.
- El País. «32,3% de los caleños se desplaza caminando, dice Encuesta de Movilidad». *El País Cali*, 6 de enero, 2016.
- Fishman, Elliot, Paul Schepers, and Carlijn Kamphuis. «Dutch Cycling: Quantifying the Health and Related Economic Benefits». *American Journal of Public Health*, Vol. 105, n° 8 (2015): e13-e15.
- Garrett-Peltier, Heidi. *Pedestrian and Bicycle Infrastructure: A National Study of Employment Impacts*. Amherst, MA: Political Economy Research Institute, 2011.
- Gómez, Olga, Janeth Mosquera, Luis Gómez, Jenny Ordóñez y Fabián Méndez. *Evaluación del impacto de la red de ciclo-rutas en la actividad física utilitaria en la población adulta de Cali*. Reporte Final. Cali: Universidad del Valle, Fundación FES, Colciencias, 2013.
- Gómez, Luis, Rodrigo Sarmiento, María Ordóñez, Carlos Pardo, Thiago de Sá, Chistina Mallarino, Jaime Miranda, Janeth Mosquera, Diana Parra, Rodrigo Reis, and Alex Quistberg. «Urban Environment Interventions Linked to the Promotion of Physical Activity: A Mixed Methods Study Applied to the Urban Context of Latin America». *Social Science & Medicine*, Vol. 131, (April 2015): 18-30.
- Guerrero, Rodrigo. *Cali en Cifras 2011*. Cali: Alcaldía de Cali, 2011.
- Gwilliam, Kennet. *Ciudades en movimiento: Revisión de la estrategia de transporte urbano del Banco Mundial*. Washington D.C.: The World Bank, 2002.
- Harvey, David. «Labor, Capital, and Class Struggle around the Built Environment in Advanced Capitalist Societies». *Politics & Society*, Vol. 6, n° 3 (1976): 265-95.
- Harvey, David. «The Right to the City». *New Left Review*, n° 53 (2008): 23-39.
- Harvey, David. *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. New York: Verso, 2012.
- Healey, Patsy. «The Sociology of Urban Transport Planning - a Socio-Political Perspective». In *Urban Transport Economics*, edited by David Hensher, 199-227. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1977.
- Henderson, Jason. *Contesting the Spaces of the Automobile: The Politics of Mobility and the Sprawl Debate in Atlanta, Georgia*. Thesis, University of Georgia Electronic Theses and Dissertations, 2002.
- Jaramillo, Ciro, Paula Ríos y Albert Ortiz. *Incremento del parque automotor y su influencia en la congestión de las principales ciudades colombianas*, 2009.

- <https://www.yumpu.com/es/document/view/18226264/incremento-del-parque-automotor-y-su-influencia-en-la-congestion-> (último acceso: 15 de enero de 2016).
- Meléndez, Marcela, and Guillermo Perry. *Industrial Policies in Colombia*. IDB Working Paper Series n°. IDB-WP-126. Bogotá: Fedesarrollo, 2009.
- Metrocali. *Informe de Gestión Metro Cali S.A. Vigencia 2015*. Cali: Metro Cali S.A, 2016.
- Mitric, Slobodan. «Urban Transport Lending by the World Bank: The Last Decade». *Research in Transportation Economics*, Vol. 40, n° 1 (2013): 19-33.
- Mosquera, Janeth. *Socio-Spatial Transformation and Contested Space at the Street Level in Latin America: The Case of Cali, Colombia*. Dissertations and Theses. Paper 1953, Portland State University, 2014. Disponible en http://pdxscholar.library.pdx.edu/open_access_etds/1953 (último acceso: 15 de septiembre de 2015).
- Oja, Pekka, Silvia Titze, Adrian Bauman, Bas de Geus, Patricia Krenn, Bill Reger-Nash, and Timo Kohlberger. «Health Benefits of Cycling: A Systematic Review». *Scandinavian Journal of Medicine & Science in Sports*, Vol. 21, n° 4 (2011): 496-509.
- Paget-Seekins, Laurel. «Conflict over Public Space». In *Restructuring Public Transport through Bus Rapid Transit. An International and Interdisciplinary Perspective*, edited by Juan Carlos Muñoz & Laurel Paget-Seekins, 163-180. Chicago: Policy Press at the University of Bristol, 2016.
- Parra, Diana, Christine Hoehner, Pedro Hallal, Isabela Ribeiro, Rodrigo Reis, Michael Pratt, and Eduardo Simoes. «Perceived Environmental Correlates of Physical Activity for Leisure and Transportation in Curitiba, Brazil». *Preventive Medicine*, Vol. 52, n° 3-4 (2011): 234-38.
- Pendakur, Setty. «Non-Motorized Urban Transport as Neglected Modes». In *Urban Transport in the Developing World: A Handbook of Policy and Practice*, edited by Harry Dimitriou & Ralph Gakenheimer, 203-231. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2011.
- Perfetti, Mauricio y Eduardo Freire. *Encuesta Nacional de Calidad de Vida ECV*. Bogotá: DANE, 2013.
- Persaud, Thakour, Oscar Alvarado, and Mauricio Cuellar. *Staff Appraisal Report Colombia. Bogotá Urban Transport Project & Loan*. Washington D.C.: The World Bank, 1996.
- Pucher, John, Ralph Buehler, and Mark Seinen. «Bicycling Renaissance in North America? An Update and Re-Appraisal of Cycling Trends and Policies». *TRA Transportation Research Part A*, Vol. 45, n° 6 (2011): 451-75.
- Q'hubo. «Ciclovida. Tres Décadas de Deporte y Diversión». *Q'hubo*, 25 de septiembre, 2013.
- Quiroga, Johana, Laura Munar y Manuel Peña. *Análisis estratégico del sector automotor en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2012.
- Rogat, Jorge, Miriam Hinostroza, and Kamala Ernest. «Promoting Sustainable Transport in Latin America through Mass Transit Technologies». Paper presented at the *Colloque international Environnement et transports dans des contextes différents*. Ghardaïa, Algérie, 16-18 fév, 2009.
- Sagaris, Lake. «Lessons from 40 Years of Planning for Cycle-Inclusion: Reflections from Santiago, Chile». *Natural Resources Forum*, Vol. 39, n° 1 (2015): 64-81.

- Scott, Wilson. *Assessment of the Non-Motorized Transport Program: Kenia and Tanzania*. Sub-Saharan Africa Transport Policy Program (SSATP) working paper series; n° 71. Washington, D.C.: The World Bank, 2002
- Starkey, Paul. *Local transport solutions - People, Paradoxes and Progress: Lessons Arising from the Spread of Intermediate Means of Transport*. Sub-Saharan Africa Transport Policy Program (SSATP) working paper series n° 56. Washington, DC: World Bank, 2001.
- Tainio, Marko, Audrey de Nazelle, Thomas Götschi, Sonja Kahlmeier, David Rojas-Rueda, Mark Nieuwenhuijse, Thiago de Sá, Paul Kelly, and James Woodcock. «Can Air Pollution Negate the Health Benefits of Cycling and Walking?» *Preventive Medicine*, Vol. 87 (2016): 233-236.
- Téllez, Juana, Mauricio Hernández, María Llanes, Fabián García y Santiago Muñoz. *Colombia Situación Automotriz*. Bogotá: BBVA, 2012.
- The World Bank. *Urbanization. Sector Working Paper*. Washington DC: The World Bank, 1972.
- The World Bank. *Urban Transport. Sector Policy Paper*. Washington DC: The World Bank, 1975.
- The World Bank. *Sustainable Transport: Priorities for Policy Reform. Development in Practice*. Washington DC: The World Bank, 1996.
- The World Bank. *Transport Lending Trends 1996–2007*, 2007. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTTRANSPORT/0,,contentMDK:21758367~menuPK:337143~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:337116,00.html> (último acceso: 15 de enero de 2016).
- The World Bank. *Safe, Clean, and Affordable... Transport for Development*. Washington DC: The World Bank, 2008.
- Yago, Glenn. «The Sociology of Transportation». *Annual Review of Sociology*, Vol. 9 (1983): 171-90.
- Transmilenio. *Historia de Transmilenio*, 2013. <http://www.transmilenio.gov.co/es/articulos/historia>. 2013 (último acceso: 15 de enero de 2016).
- Vargas, Diego. *Comportamiento de muertes y lesiones por accidente de transporte, Colombia, 2013*. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2013.
- Vargas, Marcio, and Cassio Camargo. «The Brazilian Automotive Industry in the Brics Context: The Case of the Metropolitan Region of Curitiba». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Vol. 3, n° 3 (November 2010): 319-34.
- Vasconcellos, Eduardo. *Urban Transport, Environment and Equity: The Case for Developing Countries*. London: Earthscan, 2001.

