

# ANÁLISIS COMPARATIVO DE MODELOS DE GESTIÓN URBANA PARA EL RECONOCIMIENTO DE POBLACIONES HISTÓRICAMENTE DISCRIMINADAS Y EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD EN BOGOTÁ Y LA REGIÓN METROPOLITANA DE CURITIBA

Rubin Ariel Huffington Rodríguez\*

En principio, el trabajo de investigación se enfocó en analizar el discurso sobre la formulación de las políticas públicas en materia de reconocimiento de derechos de poblaciones históricamente discriminadas y en situación de vulnerabilidad, admitidas en las Cartas Constitucionales de ambos países. Con ese propósito se utilizaron las fuentes secundarias que promocionan los programas y proyectos orientados desde los Gobiernos de Bogotá y Curitiba.

En Colombia, esta intencionalidad es relativamente fácil de cumplir, ya que casi todos los datos son de dominio público y el derecho de petición es una herramienta que permite el acceso a la información sobre la contratación de estas acciones; además, cada población focalizada o en situación de vulnerabilidad tiene, como mínimo, un documento de línea de política que da cuenta del propósito del Estado y del enfoque con el cual el Gobierno programa la política y diseña las acciones.

.....  
\* Docente de la Universidad Nacional de Colombia. Este documento forma parte del trabajo presentado por el autor para optar al título de magíster en Gestión Urbana en la Universidad Piloto de Colombia.

Cuando se indagó en Curitiba, se encontró un discurso tecnocrático duro, de modelo de desarrollo urbano dominante, con una organización social y política que promovía la participación desde el privilegio de manejar información y conocimientos técnicos y se negaba la existencia de las poblaciones de interés para este análisis, incluso desde algunos discursos académicos, lo cual dejó la formulación inicial sin un contexto adecuado para la comparación.

Al ser Brasil un país con una historia colonial con mano de obra esclavizada negra africana y Paraná tierra de indios guaraníes, era difícil asumir la inexistencia de indios y negros en Curitiba, así estos últimos fueran migrantes de otras zonas del país, condición que no los excluye del derecho a ser beneficiarios de los mandatos constitucionales.

En estas circunstancias, se cambió la preferencia por las fuentes escritas y oficiales por observaciones directas que contribuyeran a un análisis de contexto diferente, en el que se abordara la investigación.

El primer hallazgo en conferencias y conversaciones fuera de aula fue una marcada diferencia conceptual, teórica y política entre la Pontificia Universidad Católica del Paraná (PUCPR) —Universidad local de gran influencia en el Gobierno de la ciudad— y la Universidad Federal del Paraná (UFPR).

La contradicción fundamental se focaliza en los modelos teóricos y políticos desde los que se aborda el modelo de desarrollo. El estado de Paraná y su Universidad ven el territorio desde la norma federal, la cual cohesiona el territorio a partir de una mirada integral del ambiente que articula ecosistemas, poblamientos y poblaciones desde una perspectiva diversa.

Por otra parte, la ciudad de Curitiba, apoyada en la PUCPR, viene concentrando una oferta ambiental alrededor de un concepto de bienestar orientado por el diseño urbano, el reconocimiento de una diversidad poblacional inmigrante europea y asiática que fortalece la propuesta turística de la ciudad, el desarrollo económico, el mercado del turismo y el buen vivir; ahí, las problemáticas de las poblaciones históricamente discriminadas no tienen espacio en la política pública. Desde esta perspectiva, la preocupación fundamental se concentra en mejorar los indicadores de bienestar del municipio y plantear un estilo de vida en el que, dice la gente, “hasta los pobres son más felices en Curitiba que en el resto de Brasil”.

El segundo hallazgo se obtiene mediante observación directa en el centro de Curitiba, en donde es fácil apreciar la presencia de indigentes —de quienes se tiene registro fotográfico— en su mayoría negros, algunos en estados de descomposición social (consumidores de droga habitantes de calle) y otros que no tienen un lugar en donde dormir y con signos de extrema pobreza. Esto evidencia la existencia de un sector social pauperizado que alimenta condiciones de indigencia, lo cual está relacionado con el sistema de distribución de riqueza en la ciudad, del que la población negra es una de las más afectadas.

El tercer hallazgo es un referente histórico en la Iglesia de San Francisco en la plaza Tiradentes, construida sobre el cementerio indígena. A la plaza trasera llegan los indígenas guaraníes domingo a domingo a vender sus mercancías, lo que muestra una forma de resistencia común entre muchos grupos indígenas del continente americano para no perder el vínculo con los antepasados en su territorio ancestral. También indica que en algún momento de la historia de Curitiba fueron desplazados, situación que es objeto de restablecimiento de derecho en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) firmado por Brasil.

El cuarto y último hallazgo se relaciona con la creación del Consejo de Política Étnico Racial en la municipalidad de Curitiba, constituido como un órgano consultivo y deliberativo para la defensa de los derechos humanos de los negros afrodescendientes. Sus decisiones no son vinculantes para el Ejecutivo de la ciudad.

Una vez detectada la existencia de enfoques diversos entre los entes académicos (Pontificia Universidad Católica del Paraná y la Universidad Federal del Paraná), la existencia de pobreza extrema, la presencia de negros e indios invisibles en los enfoques de política del municipio y una débil adecuación institucional para la promoción y garantía de derechos, se reorientó el proceso de investigación con base en dos elementos fundamentales:

a) El tratamiento de lo territorial: en 1954, Bogotá integró a su territorio a los municipios circunvecinos como zonas conurbadas o de expansión de servicios mediante la figura de distrito especial. Se reconoció la calidad de ciudad capital en el Decreto Legislativo 3640 del mismo año. Fenómenos de migración y marginalidad también fueron integrados a las problemáticas de la ciudad, lo que propició una visión territorial más integral de la región capital; además, se dividió en

localidades, que son administradas por alcaldes locales delegados por el alcalde mayor, quien es elegido popularmente.

En la actualidad, el crecimiento del distrito capital ha entrado, de nuevo, en procesos de conurbación con otros municipios y, aunque no existe una normativa que dé estructura jurídica a la creación del área metropolitana Bogotá-sabana, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) viene proponiendo un proyecto de área metropolitana (ciudad región), que integraría el territorio del distrito capital con diecisiete municipios más y lo incluiría en los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo.<sup>304</sup>

Esta condición del territorio de Bogotá nos llevó a cambiar la delimitación territorial inicial circunscrita al perímetro de la ciudad de Curitiba por la región metropolitana de Curitiba (RMC), lo cual facilita comparar con mayor objetividad las dinámicas funcionales tanto de Curitiba como de los municipios adscritos a la RMC. Con este propósito se observó la relación con el municipio de Colombo, que tiene unas características especiales para el análisis: zonas conurbadas, administraciones con igualdad de competencias dadas por la ley, alcaldes elegidos popularmente y articulación mediante los consejos consultivos y deliberativos que tienen asiento en la Secretaría de Estado do Planeamiento.

Colombo se identifica como un municipio receptor de población, en donde existe reconocimiento de poblaciones negras e indígenas y se desarrollan políticas para la garantía y promoción de derechos;<sup>305</sup> allí se aplican ley de cuotas en la Administración, discriminación positiva para proyectos de desarrollo y participación directa de estos grupos en los programas y proyectos.

La presencia explícita de estos grupos poblacionales y la preocupación del gobierno de Colombo por formular políticas entablan una relación directa entre zonas de exclusión y funcionalidad periférica para la recepción de poblaciones en situación de vulnerabilidad. Dicho de otra manera, los municipios receptores de población indígena y negra generan las acciones políticas, lo cual posibilita dos tipos de aproximaciones: una relacionada con la invisibilización de las

304 Departamento Nacional de Planeación [DNP], *Misión para fortalecer el sistema de ciudades* (Bogotá: Autor, 2014), 65.

305 Gislene Santos, "Lá e cá: a mobilidade de trabalhadores de Colombo para Curitiba" en *Dinâmicas e intrametropolitanas e produção do espaço na Região metropolitana de Curitiba*, org. Rosa Moura y Olga Lucía Firkowski (Curitiba: Letracapital, 2009), xx.

poblaciones analizadas del municipio de Curitiba que permanecen excluidas y segregadas y, por otra parte, con la gestión urbana de Curitiba que desplaza la problemática a municipios vecinos del área metropolitana, lo que crea tensiones y conflictos asociados con circunstancias de marginalidad y discriminación, producto de las relaciones desiguales del crecimiento económico en la RMC.<sup>306</sup>

b) El tratamiento de las fuentes: en Bogotá existen evidencias públicas y claras sobre las líneas de acción política de sus Gobiernos de los últimos ocho años; por tanto, las fuentes utilizadas fueron las normativas, los documentos de política, los datos oficiales de población emitidos por el Departamento Nacional de Estadística (DANE) y las campañas de promoción de derechos para estas poblaciones; allí se identificaron la adecuación institucional, los espacios de participación directa, las cuotas de participación y la focalización de inversión para la garantía de derechos económicos sociales y culturales. Estas fuentes facilitaron el análisis de los modelos argumentativos de la política y mostraron la agenda del Estado en materia de democracia y derechos humanos para estas poblaciones y la directriz de política pública para la democratización de la gestión y el gobierno de la ciudad.

En Curitiba, la fuente principal fue la oferta institucional para solucionar los problemas sociales. Puesto que el principio desarrollado en la política pública es de igualdad, no hay discriminación positiva; sin embargo, existen adecuaciones institucionales como el Consejo de Política Étnico Racial, cuyas bases se hallan en la normativa y las agendas institucionales.

Para determinar el marco de relaciones entre Curitiba y la región metropolitana fue necesario examinar el enfoque del municipio de Colombo, el cual tiene un mayor desarrollo en la adecuación institucional y tiene políticas que cumplen con el mandato del Estatuto antirracial, con la aplicación de la ley de cuotas y la discriminación positiva para la garantía de derechos económicos sociales y culturales.

Por último se compararon los enfoques de Bogotá y la región metropolitana de Curitiba en la implementación de una política que tiene origen en las

.....  
306 Denise Ratmann Arruda Colin, Marcos Bittencourt Fowler y Sandra Mancino, "Globalização, municipalidades e direitos: o impacto nas políticas sociais da Região Metropolitana de Curitiba" en *Dinâmicas e intrametropolitanas e produção do espaço na Região metropolitana de Curitiba*, org. Rosa Moura y Olga Lucía Firkowski (Curitiba: Letracapital, 2009), 83-85.

obligaciones pactadas en el Convenio 169 de la OIT y que se encuentran consignadas como mandatos de las Cartas Constitucionales de Brasil y Colombia.

Los antecedentes más recientes se ubican en las transformaciones constitucionales de América Latina suscitadas en las décadas del ochenta y del noventa, que buscaban modernizar los Estados latinoamericanos para construir un nuevo orden mundial que posibilitara implementar democracias con algunos valores compartidos por la comunidad mundial y con los derechos humanos como pilar de un discurso que admitiera la desigualdad, la discriminación, el hambre y la pobreza como los principales problemas por resolver en la construcción de un mundo mejor.

### El papel de los convenios internacionales

Este discurso se materializa con la aceptación de la diferencia y la necesidad de armonizar el sistema jurídico internacional en la lucha contra la discriminación y los derechos económicos sociales y culturales de los pueblos. Para ello se firmó el Convenio 169 de la OIT de 1989, subsidiario del Convenio 107 de 1957, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Tal acuerdo fue firmado y ratificado por la República de Colombia y la República Federal de Brasil, con lo que sentaron el reconocimiento de pueblos que habitan en los territorios de estos países.

El Convenio núm. 169 representa, sin dudas, el instrumento jurídico internacional vinculante más completo que, en materia de protección a los pueblos indígenas y tribales, se haya adoptado hasta la fecha, y su adopción constituye un hito trascendental en la normativa internacional pertinente.<sup>307</sup>

La adopción del Convenio por América Latina es el hecho más trascendental de una nueva relación democrática dentro de los países.

Al ratificar un convenio de la OIT, un Estado miembro se compromete a adecuar la legislación nacional y a desarrollar las acciones pertinentes de acuerdo a las disposiciones contenidas en el Convenio. Asimismo, se compromete a informar periódicamente a los órganos de control de la OIT sobre la aplicación en la práctica y en la legislación de las disposiciones del Convenio y a responder a las preguntas, observaciones o sugerencias de esos órganos de control.<sup>308</sup>

307 Laboratorio de Paz, "Convenio Nro. 169 de la OIT", <http://www.laboratoriosdepaz.org/convenio-oit-nro-169-sobre-pueblos-indigenas-y-tribales-en-paises-independientes/> (acceso agosto 7, 2018).

308 OIT, *Convenio 169, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*.

Tabla 1. Comparativo de la normativa

COLOMBIA	BRASIL
<p><b>Constitución Política de 1991</b>            Artículos: 7, 8, 10, 13, 63, 68, 70, 96, 171, 246, 310, 330, 329, 357, Transitorio 76 y Transitorio 55</p> <p><b>Ley 70 de 1993 – Ley de Comunidades Negras</b>            Principales Decretos Reglamentarios De La Ley 70:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolución No. 071 de 1993 – Elección de Representantes a la Cámara</li> <li>• Decreto Número 2313 de 1994 Adición Min. Interior, Dir. Asuntos de comunidades negras</li> <li>• Decreto 2314 e 1994 – Comisión de Estudios para formular el Plan de desarrollo para comunidades negras</li> <li>• Decreto 1745 de 1995 – Procedimiento Propiedad colectiva de tierras</li> <li>• Decreto 2249 de 1995 – Comisión Pedagógica de Comunidades Negras</li> <li>• Decreto 1627 de 1996 – Fondo Especial de Créditos Educativos</li> <li>• Decreto 1122 de 1998 – Cátedra de Estudios Afrocolombianos</li> <li>• Decreto 1320 de 1998 – Consulta Previa con las Comunidades Indígenas y Negras</li> <li>• Ley 725 de 2001 – Día Nacional de la Afrocolombianidad</li> <li>• Decreto 0062 – Mesa Permanente de Concertación con las Organizaciones de Base y Étnico Territoriales Afrovallecaucanas</li> <li>• Decreto 3770 de 2008 – Reglamenta la Comisión Consultiva de Alto nivel Nivel de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y palenqueras</li> </ul> <p><b>Ley 21 de 1991 – Ley de Comunidades Indígenas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto 159 de 2002 Sistemas de información de población indígena</li> <li>• Decreto 2164 de 1995 Titulación de tierras</li> <li>• Decreto 1809 de 1993, 1386 de 1994 y 840 de 1995 Sistema fiscal de territorios indígenas</li> <li>• Decreto 1088 de 1993 Regula la creación de las asociaciones y cabildos</li> <li>• Decreto 1397 de 1996 Comisión Nacional de Territorios Indígenas</li> <li>• Documento CONPES 2773 de 1995 Programa de Apoyo y Fortalecimiento étnico de los pueblos indígenas</li> <li>• Acuerdo 359 de 2009 Concejo de Bogotá Lineamietos de la Política Pública para los indígenas de Bogotá D.C.</li> </ul>	<p><b>Constitución Política de 1988</b>            Artículos: 20, 22, 49, 109, 129, 174, 176, 210, 215, 216, 231, 232</p> <p><b>Leyes Reglamentarias</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 6.001 de 1973 Estatuto de Indio</li> <li>• Ley 5.371 de 1967 Autoriza el establecimiento de la Fundación Nacional del Indio</li> </ul> <p><b>Reglamentación de las Leyes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 7.716 Criminaliza la discriminación Racial</li> <li>• Ley 7.668 Creación de la Fundación Palmares</li> <li>• Ley 9.692 Datos estadísticos desglosados</li> <li>• Ley 7.668 Patrimonio Cultural</li> <li>• Ley 10.639 Educación</li> <li>• Ley 10.678 Creación SEPPIR</li> <li>• Dcto. 4.887 Títulos de propiedad de los Quilombos</li> <li>• Dcto. 4.885 Creación del Concejo Nacional de Igualdad Racial</li> </ul> <p><b>Principal reglamentación para asuntos indígenas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto 1775 de 1996 Proceso Administrativo de Declaración de Tierras Indígenas</li> <li>• Ordenanza 116 del 2012 demarcación de tierras</li> <li>• Instrucción Normativa 1 de 2012 participación de FUNAI en proyectos de impacto ambiental</li> <li>• Decreto 6.861 de 2009 Define la organización de Educación Indígena</li> <li>• Decreto 7530 de 2011 Establece normas sobre atención en salud a población indígena</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Informe del relator especial de Naciones Unidas sobre formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia

Relator especial Colombia	Relator especial Brasil
<p>“El Relator Especial comprobó que más de diez años después del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de Colombia y a pesar de la aprobación de leyes y la creación de instituciones que promete, la situación de los indígenas, las comunidades afrocolombianas y los romaníes sigue siendo precaria. El conflicto interno que absorbe la mayor parte de los recursos del Estado constituye un serio obstáculo para la aplicación de políticas bien pensadas. Fuera de los adelantos en la adjudicación de títulos de propiedad a las comunidades afrocolombianas, la situación socioeconómica de esa población sigue siendo motivo de preocupación. Además, la generalidad de la población no necesariamente ha entendido el significado de la diversidad cultural del país y sigue teniendo prejuicios con respecto a algunos grupos”. (Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia E/CN.4/2004/18/Add.3 Colombia, 23 de febrero de 2004.</p>	<p>“En este marco, el Relator Especial felicita que las más altas autoridades federales reconozcan la existencia y la profundidad del racismo y que hayan aprobado leyes y creado instituciones para luchar contra él. Sin embargo, observa una resistencia a esas políticas en diferentes niveles de la sociedad en general y por parte de algunas autoridades federales y locales, así como una persistente ideología de la democracia racial entre la población y en determinadas instituciones”. (Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia E/CN.4/2006/16/Add.3 Brasil, 28 de febrero de 2006.</p>

Fuente: elaboración propia.

### *Las acciones de los Estados*

En las últimas cuatro décadas, el reordenamiento constitucional de varios países de América Latina ha ampliado la aceptación de derechos de poblaciones históricamente discriminadas. En Brasil, la Constitución Política de 1988 (arts. 215, 216, 231 y 232) reconoce las poblaciones indígenas y afrodescendientes negras. En Colombia, la Constitución Política de 1991 (arts. 7, 8, 13, 310 y transitorio 55) reconoce a los pueblos indígenas, la comunidad raizal del archipiélago de San Andrés, Santa Catalina y Providencia, la población afrodescendiente negra y el pueblo rom o gitano.

Sin embargo, la adecuación institucional para dar soporte a estas obligaciones internacionales ha tenido diversos caminos y muchas dificultades. La cultura política de los Estados, la invisibilidad de estas comunidades y unas sociedades



con una historia construida sobre la segregación y la discriminación no han facilitado la apertura a la diversidad como un patrimonio de la humanidad; por tanto, es un proceso que se edifica a partir de los discursos institucionales que vienen dándole posibilidad a nuevas prácticas democráticas que se materializan en la implementación de las políticas públicas para generar normas reglamentarias y adecuaciones institucionales desde donde se opera la política. Una muestra de ello son el Consejo Municipal de Etnias y Razas del municipio de Curitiba y el Consejo Distrital de Política Social en Bogotá.

### *El marco de discusión*

Las medidas han oscilado entre políticas de inclusión y políticas diferenciales; sin embargo, existen varios enfoques para abordar estos temas y formular la operatividad de la política. Las corrientes liberales modernas son las que dominan el escenario institucional de América Latina desde la década del ochenta; esto significa que las políticas públicas se centran en una concepción en la que la libertad, la competencia y el individualismo son el motor del desarrollo humano. De esta manera se reconoce el papel garantista del Estado, tanto para el individuo como para el mercado en el marco del libre cambio (Adam Smith, John Locke, otros).

En la concepción moderna del Estado los individuos gozan de igualdad ante la ley, con el fin último de asegurar el derecho a participar libremente del mercado por medio de la oferta y la demanda. Este enfoque se ha mantenido, al generar la concepción de una sociedad igualitaria; sin embargo, el papel del Estado como garante ha cambiado con el paso del tiempo.

A principios del siglo XX, las crisis del sistema capitalista provocaron un replanteamiento de la sociedad, lo cual dio origen a teorías críticas, a un movimiento del pensamiento y a la producción académica en los campos del humanismo, la política, el arte, etc. A ello se le ha denominado Posmodernidad.<sup>309</sup>

En la Posmodernidad, los nuevos enfoques revaluaron las proposiciones teóricas de la Modernidad, al presumir una crisis del humanismo a partir del cual se debatía el papel de los individuos y los colectivos invisibilizados en una sociedad

.....  
309 Para abordar el estudio sobre la Posmodernidad, pueden consultarse diversas obras de Adorno, Horkheimer, Sartre, Lyotard, Lefebvre, Deleuze y otros.

igualitaria que no distinguía las particularidades y que, por tanto, suponía la felicidad humana en un solo sentido: el progreso por medio del mercado.

Esa necesidad de aceptar la diferencia y la particularidad determinó cambios sustanciales en los movimientos sociales y en la mirada del Estado como agente regulador. Esto dio origen a nuevas tendencias y enfoques, entre los que se destacan los neoinstitucionales y los garantistas de derechos, que en muchos casos entran en fuertes contradicciones de principio, pero tienen su papel en la configuración de las políticas públicas. Desde allí se revisan los ejercicios de formulación de política pública en Bogotá y Curitiba, ciudades que se han planteado el reto de satisfacer las necesidades de sus sociedades, con enfoques distintos, pero inmersos en estas discusiones.

En el contexto internacional cada vez tiene más peso en la decisión de los Gobiernos la consolidación de estos pilares de la democracia, los cuales se cohesionan en un discurso que se fundamenta en el reconocimiento de la diferencia y en la aceptación de esa otredad por fuera del *statu quo*, por fuera de la mayoría y del poder, también es sujeto de derechos y que algunos de estos derechos son inalienables.

En América Latina, el reconocimiento de la multiétnicidad y la pluriculturalidad no resuelve los acumulados históricos de discriminación y marginalidad de algunas poblaciones; por tanto, es importante examinar cómo los Gobiernos urbanos intentan materializar ese reconocimiento mediante acciones concretas, entre las que se encuentran la inclusión en los escenarios de participación y la focalización de la inversión como realización del reconocimiento multiétnico y pluricultural. Dicho de otra manera, el reconocimiento de derechos no tiene objeto, sino que transforma la vida material de estas poblaciones históricamente vulneradas y es un asunto de Estado y de Gobierno garantizar esos derechos.

Es necesario referenciar lo urbano como escenario espacio-temporalidad. Los seres humanos hemos construido un espacio vivencial que está determinado por la identidad local, pero está articulado con la sociedad global.<sup>310</sup> Esa especificidad configurada socialmente se expresa con mayor nitidez en lo urbano y tiene valor diferente para cada uno de los individuos. Los dos Gobiernos urbanos han percibido esa construcción social del espacio y han elevado a calidad de problema de

310 Doreen Massey, "Geographies of Responsibility", *Geografiska Annaler* 86B, núm. 1 (2004): 5-6.

Gobierno la coexistencia de la diferencia para formular sus políticas públicas y promover con ello el derecho a la ciudad.

En la historia reciente de la humanidad se han vivido acelerados y significativos cambios en el crecimiento, la composición y el desarrollo tecnológico de la ciudad, lo cual lleva a concebirla como el nicho esencial de la sociabilidad y el bienestar para el pleno goce de la sociedad humana; no obstante, ese crecimiento y ese desarrollo llevan consigo el peso de una construcción social y humana fundamentada en la explotación y la discriminación y generan grandes desigualdades entre los habitantes.<sup>311</sup>

La construcción espacial y temporal a partir de la acumulación del plusvalor como motor de tal desarrollo crea la imposibilidad de acceder al pleno disfrute de la ciudad, lo que significa, por lo menos en teoría, una necesidad de abordar la temática como problema de Gobierno para garantizar a todos los ciudadanos esa posibilidad de vivir la ciudad en el marco de una construcción social del espacio que no solo garantice el acceso a bienes y servicios, sino también la realización individual y colectiva de todos sus habitantes.<sup>312</sup>

La comparación y el análisis de los discursos que sustentan la formulación de políticas públicas orientadas a poblaciones étnicas históricamente discriminadas ocupan este ejercicio académico. En Bogotá, las políticas se plantean desde el reconocimiento de estas poblaciones como sujetos de derechos, en el marco de un enfoque discursivo que propende por una democracia mediante la participación en la inversión y aplica la discriminación positiva como una forma de democratizar la inversión pública y aceptar la diferencia desde el principio de beneficiarios de la política pública, sustentada en una democracia deliberativa y una decisión delegada, elementos que determinan el reconocimiento de la diversidad y la posibilidad que tienen estas poblaciones para el disfrute pleno de la ciudad.<sup>313</sup>

La discusión aquí presentada es relativamente nueva en América Latina y tiene como única experiencia de gobernabilidad en derechos los dos últimos Gobiernos de la ciudad de Bogotá. Ello implica la dificultad de contar con poca

311 David Harvey, *Géographie de la domination* (Paris: Les Prairies Ordinaires, 2008), 150; Alain Lipietz, *El capital y su espacio* (Ciudad de México: Siglo XXI Editores, 1979), 40.

312 Harvey, *Géographie de la domination*, 125.

313 Henri Lefebvre, *El derecho a la ciudad* (Barcelona: Península, 1975), 139; Harvey, *Géographie de la domination*, 202.

producción académica, aunque se viene sistematizando desde la práctica social y de Gobierno, lo cual permite aportar a los procesos de construcción de política pública.<sup>314</sup>

En el caso específico de Curitiba, hay un reconocimiento de razas<sup>315</sup> y etnias integradas a un proyecto de Estado y de Gobierno municipal, que apunta a incluir lo público y lo privado, lo individual y lo colectivo, en un principio de igualdad fundamentada en la democracia liberal. Este enfoque sugiere una discusión que se orienta a evaluar los resultados de las políticas focalizadas en sectores, las cuales tienden a privilegiar al mercado y la acumulación del capital sobre las necesidades de estas poblaciones históricamente desconocidas y que aún se encuentran en situación de vulnerabilidad por su identidad, sus usos, costumbres y, sobre todo, su derecho a ser diferentes.

Podemos resumir que la concreción del reconocimiento de derechos está ligada a ejercicios de gobierno que se traducen en políticas públicas. El discurso con el cual se formula y se ejecutan las políticas es fundamental y su análisis muestra cómo el Gobierno ve a su sociedad y determina su relación con ella. A partir de esa forma de mirar la realidad, define sus acciones y también su afectación sobre la población; por tanto, ese discurso solo puede ser examinado como parte de la práctica política del Gobierno.

El punto de inicio para revisar los enfoques de política de las ciudades de Bogotá y Curitiba, es el conocimiento comparado de las normas. Estas no solo reflejan la decisión del Estado, sino que sirven de fundamento para que los Gobiernos locales y regionales construyan planes de acción política.

Si equiparamos los desarrollos normativos de los dos países y los informes de Naciones Unidas acerca del racismo y de nuevas formas de intolerancia (Tablas 1 y 2), podemos concluir que ambos vienen generando normativa, haciendo adecuación institucional y ejecutando acciones de garantías de derechos sobre los territorios, pero también vemos concluir que no ha sido suficiente, ya que los procesos de marginalidad y violencia han llevado a estas poblaciones a situaciones

314 Puede verse Consuelo Corredor Martínez, *La política social en clave de derechos* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010).

315 El concepto de raza utilizado en este párrafo se refiere a la denominación que ofrece el Gobierno de Curitiba para diferenciar entre las etnias europeas y asiáticas inmigrantes y las poblaciones indígenas y negras.

de extrema pobreza histórica que sustentan las acciones que las discriminan positivamente.

Por otra parte, la alta migración del campo a la ciudad, como producto del desarrollo del capital, ha venido alimentando sistemáticamente las concentraciones urbanas, en donde estas poblaciones se insertan en sistemas que reproducen el sentido de la explotación y la discriminación y la marginalidad cumplen el papel de someterlas y mantenerlas en la pobreza.

La apreciación del relator especial es clara para los dos países: se ha trabajado en el reconocimiento de derechos, pero mientras el Estado no democratice la relación Estado-sociedad-mercado y se promuevan acciones orientadas a erradicar todas las formas de discriminación, es más que obvio que la problemática será una discusión continua entre los actores que representan esta triada.<sup>316</sup>

### **Características de los discursos que identifican las configuraciones poblacionales**

En América Latina, las conformaciones de los Estados nacionales tienen una historia común en la dominación española; sin embargo, por tener sus orígenes en el reino de Portugal, la historia de Brasil fue diferente porque la monarquía integró el territorio a su metrópoli europea, mientras España veía el territorio como una colonia más para ser saqueada y generar enclaves que fortalecieran su poder económico en el Nuevo Mundo.

Este referente histórico es importante en la medida en que la mirada del territorio explica las formas de institucionalidad que se fueron construyendo y las diferencias de modelos de democracia entre Colombia y Brasil.<sup>317</sup> Los sistemas de explotación de la Colonia no difieren fundamentalmente entre el territorio español y el portugués, pues se sustentaban en mano de obra esclavizada asociada con la explotación minera, el comercio, la hacienda y la encomienda.

La distinción corresponde a la manera como los españoles y los portugueses venidos de Europa implementaron las instituciones coloniales y afectaron la organización social, política y productiva de los pueblos indígenas y de la mano de obra esclavizada traída de África. Estos hechos sustentan el reconocimiento

316 Organización de Naciones Unidas [ONU], "Informe del relator especial de Naciones Unidas sobre formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia", [http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc\\_id=9060](http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=9060) (acceso junio 15, 2018).

317 Claudio Véliz, *La tradición centralista en América Latina* (Barcelona: Ariel, 1984), 157.

de derechos y las herramientas jurídicas e institucionales con las cuales se hace realidad el restablecimiento del derecho en la actualidad.

Los abusos de los encomenderos de la Colonia llevaron a los indígenas casi a su exterminio; la ocupación de nuevos colonos y la expansión de la frontera minera provocó presión por la tierra que afectó a los pueblos nativos y limitó la producción agrícola a tal medida, que la Corona española vio la necesidad de controlar el poder adquirido por los encomenderos y resguardar las tierras de indios para garantizar la producción agrícola.<sup>318</sup> Así lo plantea Ocampo: “La ocupación española, en contraste con la de otras potencias coloniales en las Antillas o en el nordeste brasileño, no desarrolló una economía de plantación ó una temprana comercialización de la agricultura”.<sup>319</sup>

El resguardo de los territorios indígenas en la Colonia es tal vez uno de los hechos más importantes en el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas; desde allí se preservó la organización social y con ello la capacidad de dar su lucha histórica.

El caso brasilero no es menos cruento para las poblaciones indígenas, aunque la inserción en el mercado agrícola del azúcar, con las plantaciones, dio otra dinámica a la ocupación de la tierra y un contexto protegido para los grupos indígenas y sus tierras.<sup>320</sup> Este hecho ocasiona, de alguna manera, una mayor debilidad en su organización actual, comparada con los pueblos asentados en Colombia.

La mano de obra negra africana esclavizada tiene grandes similitudes en todo el continente americano. Fue introducida a las labores de minería cuando las poblaciones nativas fueron diezmadas por las prácticas colonizadoras.<sup>321</sup> En el caso de Brasil también fue adaptada a labores de las plantaciones y muy poca era llevada a las áreas urbanas para tareas de servidumbre, en especial de mujeres.

Curitiba se ubica sobre una meseta del Paraná, cruzada por los valles de los ríos Iguazú e Ivo.

318 Salomón Kalmanovitz, *Economía y Nación* (Bogotá: Siglo XXI, 1988.), 43.

319 Germán Colmenares, “La formación de la economía colonial” en *Historia económica de Colombia*, ed. José Antonio Ocampo (Bogotá: Siglo XXI editores, 1987), 33.

320 La protección otorgada por la Corona española se denominó “resguardo”. Consistía en el reconocimiento de territorios indígenas en donde los encomenderos no podían esclavizar ni pedir el impuesto en trabajo a los indígenas. Estos lugares se constituían mediante cédulas reales y se convirtieron en toda una institución que aún es reconocida en la legislación colombiana.

321 Kalmanovitz, *Economía y Nación*, 43.

En el momento de la llegada de los portugueses al Brasil, la meseta de Curitiba era ocupada por grupos de familias lingüísticas Ge y tupi guaraní. Las primeras décadas del siglo XVI marcaron el inicio de una guerra de conquista de los europeos contra los pueblos indígenas que habitaban las llanuras del sur y sureste de Brasil; expediciones portuguesas y españolas estaban en busca de metales, piedras preciosas, e indios para esclavizar.<sup>322</sup>

Bogotá se emplaza sobre una sabana fértil bañada por los ríos Bogotá, Fucha y Salitral, entre otros. La calidad productiva de los suelos y el establecimiento del Virreinato en la Villa de Santa Fe de Bogotá ocasionaron una gran presión por la tierra que terminó con la casi extinción del pueblo muisca que habitaba esta región.

Las condiciones históricas de Bogotá y Curitiba son similares en cuanto a las poblaciones indígenas y negras esclavizadas traídas de África. Las diferencias se hallan en la configuración de una clase dirigente criolla en el territorio de Bogotá, que guió el proceso de independencia y la construcción de la República; en cambio, la región del Paraná fue objeto de nuevas colonizaciones europeas que de alguna manera se fueron construyendo en medio de una realidad diversa como una particularidad en el contexto brasileño, lo que lo hace determinante para su análisis.

Los migrantes europeos llegados a finales del siglo XIX y durante el siglo XX, así como asiáticos y siriolibaneses, crearon una nueva realidad que mantiene invisibilizados a los indígenas y descendientes de esclavizados y una deuda histórica sin saldar.

El reconocimiento de derechos étnicos en Colombia tiene orígenes coloniales, aunque hoy es el producto de luchas históricas, de pueblos que no se han rendido y avanzan sobre unas relaciones más democráticas dentro del país. Bogotá ha estado emplazada en el corazón del poder de la Colonia y de la República, lo que ubica a la ciudad como el territorio en donde se concentran sus nacionalidades diversas que tienen expresión en la vida cotidiana de la urbe. Los inmigrantes europeos y de otras latitudes gozan de las garantías del marco de una democracia liberal y se integran a la nacionalidad diversa sin mayores distinciones, lo que habla del carácter del mestizaje y también de una apropiación criolla del territorio.

.....  
322 Guía Geográfico, "Curitiba, Brasil". <http://www.curitiba-parana.net/> (acceso junio 15, 2018).

### En Brasil la historia es diferente:

La intelectualidad brasileña, con escasas excepciones, se negó sistemáticamente a reconocer que en el país existía un problema de discriminación contra negros e indios. Predominó en cambio la convicción de que, a diferencia de Estados Unidos, Brasil había integrado armoniosamente las diferentes razas que componen el grueso de su población: portugueses, negros e indios (Arocena, 2007). La opinión más generalizada en la sociedad brasileña es que el país es una democracia racial (Lloyd, 2004a). Sin embargo, una fuerte ironía aparece en la contradicción evidente entre estas propuestas que incluyen acciones afirmativas en el sistema jurídico, y el discurso tradicional y hegemónico de la armonía racial (Da Silva, 2004).<sup>323</sup>

Esta construcción discursiva de la diversidad racial ha alimentado esa contradicción fundamental a la hora de aplicar el sistema jurídico en acciones concretas, que den cuenta del compromiso internacional de desarrollar la política de reconocimiento y restablecimiento de derechos a las comunidades históricamente en situación de vulnerabilidad; por eso, si no hay grupos organizados que luchen por las garantías de derechos en las unidades territoriales municipales, son rápidamente invisibilizadas y llevadas a la categoría de inexistente, como en Curitiba, donde la situación se hace evidente en un territorio que no termina de ser colonizado y la diversidad se construye alrededor de nacionalidades europeas como grupo hegemónico en el poder de la ciudad.

Un elemento diferenciador lo constituyen las dos Constituciones: en la colombiana se parte del principio multiétnico y pluricultural, y se incluyen los conceptos de etnia, cultura, pueblo y nacionalidad; ello llevó al Departamento Nacional de Estadística (DANE) a aplicar los principios de autorreconocimiento y reconocimiento de la comunidad, así como a identificar poblaciones concretas en los territorios (indígenas, negras afrodescendientes, rom o gitanos y raizales del archipiélago de San Andrés, Santa Catalina y Providencia). Estos enfoques cierran un círculo que abarca los elementos históricos, culturales y, en los casos pertinentes, territoriales, a pesar de los procesos de mestizaje.

En la Constitución brasileña se reconocen la multiétnicidad y la pluriculturalidad desde una perspectiva de la diversidad cultural global, pero ha auspiciado enfoques que indeterminan a estas poblaciones; por tanto, la razón histórica,

323 Felipe Arocena, "Brasil: de la democracia racial al estatuto de la igualdad racial", *Revista Nueva Época* año 20, núm. 55 (septiembre-diciembre 2007): 98.



cultural y territorial solo tiene fundamento cuando existe el grupo demandante. El último censo, de 2010, adelantado por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), expresa en su ficha técnica para discriminar el color y la raza:

Em relação às categorias de classificação utilizadas no Censo Demográfico 2010, repetiram-se as dos censos desde 1991: branca, preta, parda, amarela e indígena, sendo que, pela primeira vez, as pessoas que se identificarem com esta última são também indagadas a respeito de sua etnia e língua falada. No que concerne às instruções para o preenchimento da pergunta, houve uma modificação referente à opção “parda”, a qual foi padronizada com a orientação fornecida para as outras categorias, eliminando-se assim a exemplificação de respostas atualmente consideradas obsoletas. Manteve-se apenas a norma de considerar como de cor ou raça parda unicamente as pessoas que assim se declarassem.<sup>324</sup>

Estas poblaciones se vuelven invisibles en territorios con procesos neocoloniales como los asentamientos del sur de Brasil, territorio donde se ubica Curitiba.

Frente a esta realidad, la primera dificultad para elaborar el análisis se encuentra en la ausencia de datos empíricos discriminados que den cuenta de estas poblaciones, con lo que se justifica la inexistencia del problema; la segunda se refiere a los datos globales, que pueden ser elementos que demuestren la existencia de estas poblaciones, sin pretender el mismo grado de detalle alcanzado en Colombia. Es necesario poner en el juicio de este análisis por lo menos tres consideraciones:

1. Que en procesos de observación empírica encontramos evidencia de la presencia de afrodescendientes e indígenas en el centro de Curitiba
2. Que existe un discurso académico sustentado en investigaciones que manifiestan los discursos dominantes de discriminación en la Nación brasileña y que son aplicados en lo territorial, lo que genera una contradicción entre normativa y aplicación de la norma.
3. Esta consideración está asociada con la posibilidad de demostrarlo, lo cual está ligado a la presión generada a partir de las políticas de ordenamiento territorial en la RMC. Dicho asunto, también estudiado por la UFPR, manifiesta políticas discriminatorias y de expulsión de las poblaciones más pobres del centro de Curitiba hacia otros municipios de la

.....  
324 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *Um estudo das categorias de classificação de cor ou raça* (Brasília: IBGE, 2008), 15.

RMC; ello, aunado a una oferta institucional en medio de un discurso diverso étnico racial, no cuenta con la presencia de lo más simbólico de Brasil: sus pobladores ancestrales.

A continuación se desarrolla la contradicción planteada en el discurso que propone a Brasil como una democracia racial a partir de los elementos territoriales y su oferta institucional para comparar los desarrollos territoriales y la oferta institucional de Bogotá.

### **Configuración territorial y garantía de derechos**

Para analizar la configuración territorial se debe partir de un reconocimiento histórico: los lugares en donde están emplazados el distrito capital de Bogotá y la región metropolitana de Curitiba fueron territorios indígenas precolombinos, lo cual exige reconocer y restablecer derechos en el marco del Convenio 169 de la OIT; sin embargo, la diferencia de discursos en la dirección política de ambas ciudades ha propiciado desarrollos diferentes en el tratamiento del problema.

En Bogotá hay litigio y constante deliberación para el restablecimiento de derechos de la población muisca en dos zonas conurbadas de Bogotá llamadas Bosa y Suba-Cota, donde existieron resguardos indígenas en tiempos coloniales. En Curitiba no existe reconocimiento alguno de las poblaciones indígenas más allá de su valor histórico, lo cual favorece su oferta turística.

Las nuevas configuraciones territoriales han generado unas dinámicas complejas en estos territorios que pueden describirse de acuerdo con las dinámicas y concepciones del territorio.

#### *Breve descripción de Bogotá*

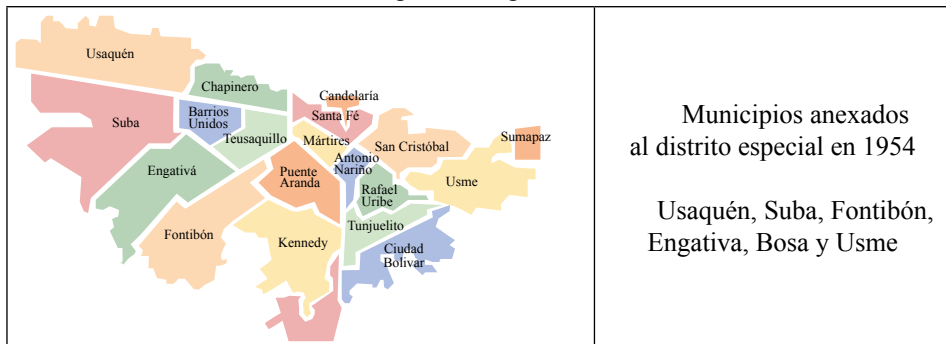
Bogotá es la capital de la República de Colombia y goza de autonomía para la gestión administrativa en el marco de las leyes y la Constitución Nacional. Según el censo 2005, para 2010 Bogotá tendría una población de 7.363.782 habitantes distribuidos en más de 1.200 barrios, agrupados en unidades de planeación zonal y veinte localidades (Gráfico 1), las cuales cuentan con juntas administradoras locales (JAL) elegidas por voto popular y un alcalde local elegido por el alcalde mayor de Bogotá de terna propuesta por la JAL.

El territorio de la ciudad ha venido expandiéndose mediante anexión de municipios circunvecinos, lo cual les daba una ventaja en la relativa autonomía de la capital. En la actualidad, el distrito ha vivido nuevos procesos de conurbación, lo que le ha exigido acoplar las acciones de desarrollo, las políticas de poblamiento y las redes de servicios y plantea la necesidad de establecer un mecanismo de articulación metropolitana que se encuentra en estudio por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (Gráfico 2).

Las ventajas competitivas de la autonomía territorial, por ser distrito capital, no tienen ambiente político para hacer nuevas anexiones, ya que existen municipios cercanos a Bogotá que adelantaron proyectos industriales y ciudades dormitorio, lo que generó presupuestos importantes y además se convirtieron en caudales electorales que definen la elección popular de gobernador del departamento de Cundinamarca, región donde se emplaza el distrito capital.

Esta situación ha orientado la densificación de la ciudad, validada en su Plan de ordenamiento territorial, desde donde se orienta el modelo urbano de desarrollo que debe garantizar los bienes y servicios suficientes y necesarios para posicionar a Bogotá como una ciudad competitiva en el ámbito nacional e internacional.

Gráfico 1. Bogotá, configuración territorial



Fuente: Bogotá ¡Mi ciudad!, "Mapas de Bogotá", <https://bogotamiciudad.com/mapasdebogota/mapas> (acceso junio 15, 2018).

Gráfico 2. Configuración territorial área metropolitana Bogotá-sabana



Fuente: Fotosimagenes.net, "Imágenes de Área Metropolitana de Bogotá", [www.esacademic.com/dic.nsf/eswiki/101873](http://www.esacademic.com/dic.nsf/eswiki/101873) (acceso agosto 8, 2018).

La participación, la inclusión y la democratización de la ciudad fueron los discursos que guiaron los propósitos de las últimas tres Administraciones, las cuales han centrado las acciones en el reconocimiento constitucional que instituye un Estado social de derecho, en el que se construye un discurso de gobernabilidad alrededor de derechos de inclusión y participación directa como elementos fundamentales de la democratización de la ciudad: "No se pueden construir seres humanos, si a los seres humanos se les quita la posibilidad de decidir, esa es la opción fundamental de la libertad; queremos millones de ciudadanos participando plenamente en las decisiones fundamentales del distrito".<sup>325</sup>

Este discurso basado en los derechos humanos plantea un enfoque en el que la garantía de derechos reconoce los derechos individuales y colectivos; por tanto, el Estado y el Gobierno deben garantizarlos sin importar el tamaño poblacional: un solo individuo que sufra violación de sus derechos debe movilizar al Estado y al Gobierno para que le sean restablecidos. Este modelo contrasta con el de la democracia liberal, que pone la toma de la decisión política en la lógica formal,

325 Gustavo Petro, "Discurso de posesión Alcaldía de Bogotá 2012-2015", <https://www.youtube.com/watch?v=OBacWDm0yK0> (acceso junio 15, 2018).

sustentada en las mayorías: son los grupos de presión los que logran elevar a categoría de problema de Gobierno sus reivindicaciones.

El caso de Bogotá es único en experiencia de gobernabilidad en derechos; por eso, el proceso de democratización no es compartido con muchos de los entes territoriales del área metropolitana. Soacha es el municipio que, por sus características de recepción de personas desplazadas, por el tamaño de su población (la más grande del departamento de Cundinamarca) y por los beneficios en servicios llevados desde Bogotá, como el transporte público Transmilenio, ha tenido que articular políticas de garantías de derechos.

El distrito capital ha liderado las propuestas de acción política ante el resto de entes territoriales y, en ese marco, los desarrollos urbanos y de Gobiernos son observados de cerca por las otras municipalidades que poco a poco vienen adoptando en sus territorios políticas garantes de derechos como las de población desplazada, la cual tiene una buena parte negra e indígena. En el Bogotá, estas medidas son contrastadas con acciones de desarrollo urbano para generar una articulación entre las propuestas técnicas de organización de la ciudad con la necesidad de la población diversa desde la participación en el diseño espacial que garantice usos y costumbres.

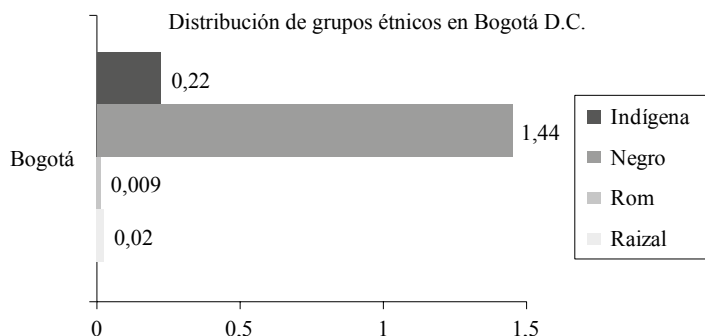
La población total de los grupos étnicos en situación histórica de vulnerabilidad con presencia en el distrito suma un 1,689% del total de la población; el grupo de afrodescendientes es el más numeroso (Tabla 3 y Gráfico 3).

Tabla 2. Pertenencia a grupos étnicos en Colombia y en Bogotá

	Indígena	Negro	Raizal	Palenquero	Rom
Total nacional	3,36	10,31	0,07	0,02	0,01
Bogotá	0,22	1,44	0,02	1,03	0,009

Fuente: elaboración propia con base en Departamento Nacional de Planeación [DNP], *Aspectos básicos grupos étnicos e indígenas. Colombia una Nación Multicultural* (Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2007), 38-40.

Gráfico 3. Porcentaje de participación de los grupos étnicos en Bogotá, censo 2005



Fuente: Departamento Nacional de Planeación [DNP], *Aspectos básicos grupos étnicos e indígenas. Colombia una Nación multicultural* (Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2007), 41.

Tabla 3. Población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera en Bogotá

	Raizal	Palenquero	Negro	Ninguno de los anteriores	No informa	Total
Hombre	694	6	48.219	3.075.677	108.061	3.240.469
Mujer	661	1	48.304	3.374.652	106.861	3.538.222
Total	1.355	7	96.523	6.450.329	214.922	6.778.691

Fuente: Departamento Nacional de Planeación [DNP], *Aspectos básicos grupos étnicos e indígenas. Colombia una Nación Multicultural* (Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2007), 41.

La educación representa una de las variables de desarrollo humano más importantes en las políticas de los Estados; sin embargo, Colombia tiene una tasa actual de analfabetismo de 8,4% (Tabla 5); aun con las políticas de gratuidad en la educación básica, las comunidades étnicas son de las más afectadas con altas tasas de analfabetismo, lo que confirma la necesidad de orientar los discursos de políticas públicas educativas hacia sectores poblacionales como afros y otras minorías étnicas.

Tabla 4. Porcentaje de analfabetismo en Colombia

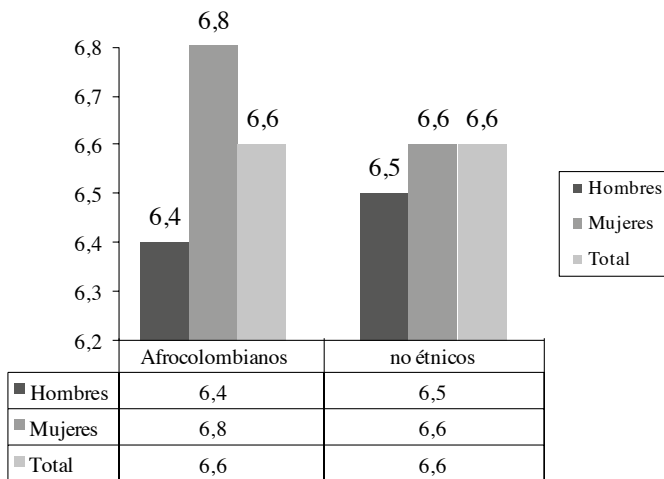
	Nacional	Indígenas	Negro	Rom	Sin pertenencia étnica
Total	8,4	18,6	11,2	6,4	7,4

Fuente: John Milton Asprilla Echeverría, "Censo 2005. Jóvenes afrocolombianos: caracterización sociodemográfica y aspectos de la migración interna", [https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/jovenes\\_afrocolombianos.pdf](https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/jovenes_afrocolombianos.pdf) (acceso agosto 8, 2018).

Al igual que Brasil, Colombia tiene una cátedra de reconocimiento de la cultura negra africana y su aporte a la sociedad colombiana, denominada Cátedra afrodescendiente, pero su implementación ha tenido dificultades. Cabe preguntarse: ¿cómo se evalúa una cátedra de reconocimiento en el marco de la política pública cuando la población discriminada positivamente tiene el más alto índice de analfabetismo? Estos contrasentidos son indicadores con los cuales los relatores oficiales de las Naciones Unidas miden el desempeño de las políticas y la adecuación institucional de los Estados, porque demuestran el grado de discriminación efectiva de estas poblaciones cuando en la práctica no tienen acceso a los sistemas estandarizados.

Como podemos ver en el Gráfico 4, la tasa de población afro en Bogotá tiene el mismo porcentaje (6,6%) del resto de la población de la capital. Sigue siendo objeto de la política pública en el distrito integrar los referentes socioculturales a los procesos educativos, así como reconocer y proteger las identidades culturales.<sup>326</sup>

Gráfico 4. Tasa de analfabetismo por sexo población afro y no étnica en Bogotá, 2005



Fuente: John Milton Asprilla Echeverría, “Censo 2005. Jóvenes afrocolombianos: caracterización sociodemográfica y aspectos de la migración interna”, [https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/jovenes\\_afrocolombianos.pdf](https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/jovenes_afrocolombianos.pdf) (acceso agosto 8, 2018).

326 Como fue el caso de discusión en la Secretaría Distrital de Educación de dos niños indígenas amazónicos que no hablaban lengua castellana para ser integrados al sistema educativo y garantizar su derecho a la cultura propia.

Podemos concluir que la gobernabilidad en derechos en Bogotá es una experiencia en construcción que requiere una nueva mirada sobre las políticas y su método de formulación, que las acciones combinadas entre políticas públicas de corte neoinstitucionalista fundamentada en problemas de Gobiernos viene siendo contrastada con enfoques en los que tales problemas son la construcción de sociedades más democráticas.

Este discurso ha sido objeto de muchas interpretaciones y críticas por las corrientes racionales del discurso hegemónico, pero la realidad demuestra que, en una coyuntura política nacional adversa para este tipo de discursos, estas corrientes garantistas de derechos han ganado la elección popular de alcaldes en el distrito en tres ocasiones, con un respaldo importante de la población.

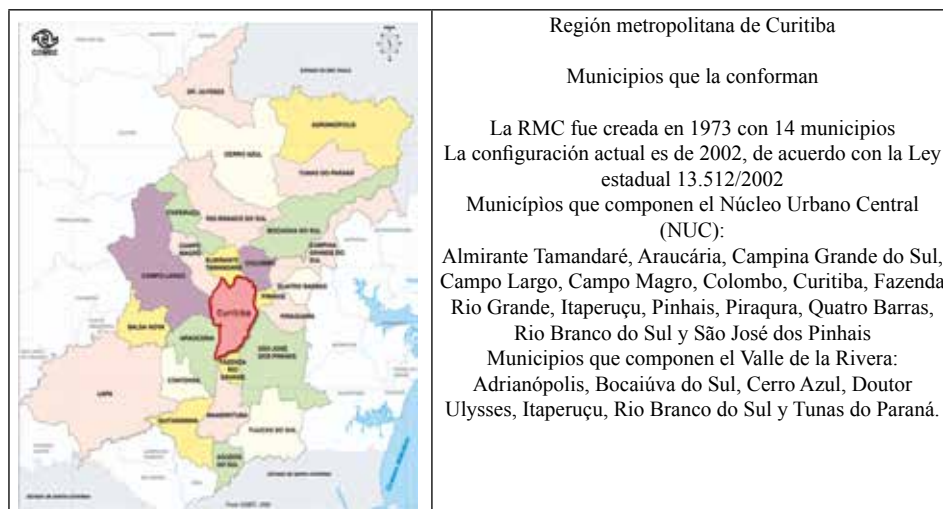
Gobernar en derechos es un campo nuevo y abonado para formular la acción de la política, así como para su estudio en el campo académico.

#### *Breve descripción de Curitiba*

El municipio de Curitiba es la capital del estado de Paraná. Se divide en nueve localidades o subalcaldías desde donde se gestionan los 77 barrios que conforman la ciudad y es el centro urbano del área metropolitana. El Poder Ejecutivo lo encabeza el alcalde o prefecto, quien es elegido popularmente por cuatro años y tiene la facultad de nombrar al vicealcalde y a los secretarios. Cuenta con diecinueve consejos municipales, con competencias de órganos consultivos y deliberativos.



Gráfico 5. Región metropolitana de Curitiba



Fuente: Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba [Comec], "Região metropolitana de Curitiba-2009", [http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/RMC\\_2009\\_politico.pdf](http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/RMC_2009_politico.pdf) (acceso agosto 8, 2018).

La municipalidad es el centro urbano de la región metropolitana de Curitiba. El concepto "zona metropolitana" aparece en la legislación brasileña en el Artículo 164 de la Constitución Federal en 1967. En 1973 fue aprobada la Ley complementaria No. 14, que constituye las regiones metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém y Fortaleza, y dispone en su Artículo 2 que cada región metropolitana tendrá un consejo deliberativo y un consejo consultivo, creado por la Ley estadual, que también determina como de interés metropolitano las siguientes acciones:

1. Planeamiento integrado de desarrollo económico y social.
2. Saneamiento básico, abastecimiento de agua, red de alcantarillado y servicio público de limpieza.
3. Uso del suelo metropolitano.
4. Transporte y vías.
5. Producción y distribución de gas combustible.
6. Aprovechamiento de recursos hídricos y control de la contaminación ambiental como lo disponga la ley federal.
7. Otros servicios que sean incluidos como competencia del Consejo Deliberativo por ley federal.

Mediante la Ley del Estado 6517, el Gobierno del estado de Paraná creó la Coordinación de la Región Metropolitana de Curitiba (Comec) y definió sus competencias en el marco de las acciones y los intereses metropolitanos.

La diversidad cultural de la ciudad se consigna en memoriales que dan cuenta de las culturas inmigrantes europeas, así como de su arquitectura, lo cual le da una presentación que, sumada al manejo técnico de los problemas ambientales, ofrece una ciudad diversa y ambientalmente sana, con altos índices de desarrollo económico.

Tabla 5. Porcentaje de población por raza, Brasil

	Total población	% blancos	% negros	% pardo	% amarillo o indígena
Brasil	189.953.000	48,4	6,8	43,8	0,9
Paraná	10.605.000	71,7	2,6	24,3	1,4
Área metropolitana de Curitiba	3.225.000	76,3	2,9	19,8	1,0
Curitiba	1.678.965	77,4	2,9	18,2	1,4
Colombo	212.967	65,5	3,8	29,8	0,7

Fuente: elaboración propia con base en José Luis Petruccelli y Ana Lucía Saboia, *Características étnico-raciais da população* (Río de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2013), 31-50.

Tabla 6. Tasa de analfabetismo en la población brasilera discriminado por raza

	Total	Blanco	Negro	Pardo
Brasil	10	6,2	13,3	13,7
Paraná	6,6	4,8	11,6	11,1
Área metropolitana de Curitiba	3,0	2,6	6,2	3,5

Fuente: elaboración propia con base en José Luis Petruccelli y Ana Lucía Saboia, *Características étnico-raciais da população* (Río de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2013), 31-50.

Tabla 7. Media años de estudio de personas con 15 o más años discriminado por raza

	Total	Blanco	Negro	Pardo
Brasil	7,4	8,3	6,7	6,5
Paraná	7,9	8,4	6,8	6,6
Área metropolitana de Curitiba	8,8	9,2	7,6	7,4

Fuente: elaboración propia con base en José Luis Petruccelli y Ana Lucía Saboia, *Características étnico-raciais da população* (Río de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2013), 31-50.

Las Tablas 6, 7 y 8 muestran la diversidad poblacional en cifras. Es claro que la discriminación hecha para el censo de 2008 por el IBGE entre blancos, negros,

pardos e indios no da respuesta a la orientación antropológica que sustenta el Convenio 169 de la OIT, pues la condición de color de la piel hace difícil reconocer el problema sociocultural e histórico que se quiere reivindicar; por tanto, las formas como el DANE y el IBGE abordan la discriminación son distintas.

Por otra parte, el municipio de Colombo dobla la población parda y negra que fue censada en 2008 (Colombo 34,3% y Curitiba 22,5%), lo cual verifica el hecho de desplazamiento: es mejor vivir en Colombo o, en su defecto, no se puede vivir en Curitiba. Los individuos que se declaran no blancos expresan diferencias que reconocen la existencia de una sociedad blanca hegemónica y rica a la que no pertenecen y es sobre estas diferencias que se fundamenta el que hecho de que dichas poblaciones sean objeto de política pública.

Existen nutridos estudios sobre la existencia problemática y las tensiones generadas en este sentido. El crecimiento poblacional, la limitación territorial (432,17 km<sup>2</sup> de área) y la concentración de actividades altamente rentables provocan un desplazamiento de actividades secundarias a las poblaciones vecinas que, al no tener suficiente recaudo financiero y una alta demanda, no pueden atender sus necesidades básicas. “Curitiba se aprimora na oferta de serviços modernos e de qualidade, em atividades complexas e altamente rentáveis, compatíveis com sua população seleta, em quanto a grande maioria dos municípios da periferia desempenha funções secundárias”.<sup>327</sup>

En medio del enfoque de discurso político y la configuración tecnocrática de los escenarios de decisión, la perspectiva desde donde se abordan los problemas de las poblaciones en situación de vulnerabilidad es la asistencia social. Así lo explica la profesora Samira Kauchakje, de la Pontificia Universidad Católica del Paraná:

Os direitos sociais, de forma geral, a partir da segunda metade do século XX, foram conquistados e ampliados no sentido de sua Universalização, efetiva garantia constitucional e dever do Estado. Aos o provimento público de serviços que respondam às necessidades da população, reconhecidas, então, como direitos de cidadania. Entre esas políticas sociais, este artigo destaca a política de assistência social, que organiza um sistema de assistência social nas cidades com sua respectiva rede de atendimento. No Brasil, o artigo 6º da Constituição Federal de 1988 indica que os direitos sociais são: educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, pro-

327 Santos, “Lá e cá: a mobilidade de trabalhadores de Colombo para Curitiba”, 21.

teção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados<sup>4</sup>. Esses direitos constitucionais somente se realizam concretamente por meio de ações protetivas públicas, ou seja através de políticas públicas, isto é, os serviços sociais fazem parte do conjunto de ações sociais públicas, que se desdobram em políticas públicas, programas, projetos e serviços sociais.<sup>328</sup>

En el marco de una democracia racional en Curitiba,<sup>329</sup> el diseño institucional tecnocrático determina en gran parte las decisiones adoptadas en el modelo de desarrollo de la ciudad y que afectan los intereses de los otros municipios de la RMC, pero también deja vacíos en la democratización de la ciudad, en tanto no garantizan soluciones apropiadas para las poblaciones con necesidades insatisfechas, en especial las de aquellas que ni siquiera existen en el mapa social y político del municipio.

## Conclusiones

Salvo aspectos muy específicos, la situación de Bogotá y la de Curitiba son muy similares; la diferencia corresponde a las formas como se abordan las políticas y las concepciones democráticas con las cuales se ejerce el poder del Estado y el Gobierno.

La experiencia en Bogotá es importante en la medida en que no solo se reconoce que ese otro existe, sino también que existe en igualdad de condiciones y se requiere de él para gobernar. La política contiene transversalmente este sentido de reconocimiento de derechos tanto en las instituciones como en el diseño de las acciones en el marco de esas políticas; el otro hecho efectivo para que se materialice este reconocimiento consiste en la participación directa de las poblaciones en la Administración de la ciudad en cargos de decisión política y de inversión de recurso. Ese es tal vez el logro más importante de este enfoque, pues complementa las decisiones técnicas de los diseños de ciudad con la postura de las poblaciones.

Sigue siendo un reto como modelo de gobierno, porque existe mucho por mejorar y porque las posiciones hegemónicas de la racionalidad liberal ejercen una fuerte presión por retomar el control político de la ciudad.

.....  
<sup>328</sup> Samira Kauchakje, *Gestão pública de serviços sociais* (Curitiba: IBPEX, 2007), 41.

<sup>329</sup> Puede verse Helio Rubén Godoy Lechinewski, *Instituciones, democracia y participación en la Administración Pública* (Curitiba: Pontificia Universidad Católica del Paraná, 2011).

Curitiba es una muestra de lo que la tecnocracia puede lograr en materia de desarrollo urbano, al generar, crear y recrear lo que la ciudad pueda ofrecer a los individuos y a la sociedad en general. El imaginario de la urbe latinoamericana modelo ha rondado a Curitiba, ciudad culta, organizada, próspera y planificada, que construyó un buen vivir en pocas décadas. Es un logro difícil de ocultar.

Sin embargo, el modelo tecnocrático, racional y hegemónico, con una mirada exclusiva desde su propio centro, fue también un modelo que empieza a sentir el rigor de los límites del crecimiento, representado en problemas de vivienda y asuntos con las poblaciones más pobres desplazadas a los municipios vecinos.

Quedan expuestos varios campos de discusión teórica y de investigación aplicada para política pública después de analizar en contrasentido con lo que regularmente se conoce de los logros de una ciudad tan próspera como Curitiba. También se abren otras posibilidades como la gobernabilidad en derechos, la cual sería uno de los campos exploratorios para lograr cambios sustanciales en la democratización de los Gobiernos de las ciudades.

## Referencias

- Arocena, Felipe. “Brasil: de la democracia racial al estatuto de la igualdad racial”. *Revista Nueva Época* año 20, núm. 55 (septiembre-diciembre, 2007): 97-115.
- Arruda Colín, Denise Ratmann, Marcos Bittencourt Fowler y Sandra Mancino. “Globalização, municipalidades e direitos: o impacto nas políticas sociais da Região Metropolitana de Curitiba” en *Dinâmicas e intrametropolitanas e produção do espaço na. Região metropolitana de Curitiba*, organizado por Rosa Moura y Olga Lucía Firkowski, 77-88. Curitiba: Letracapital, 2009.
- Asprilla Echeverría, John Milton. “Censo 2005. Jóvenes afrocolombianos: caracterización socio-demográfica y aspectos de la migración interna”. [https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/jovenes\\_afrocolombianos.pdf](https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/jovenes_afrocolombianos.pdf) (acceso agosto 8, 2018).
- Bogotá ¡Mi ciudad! “Mapas de Bogotá”. <https://bogotamiciudad.com/mapasdebogota/mapas> (acceso junio 15, 2018).
- Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba [Comec]. “Região metropolitana de Curitiba-2009”. [http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/RMC\\_2009\\_politico.pdf](http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/RMC_2009_politico.pdf) (acceso agosto 8, 2018).
- Colmenares, Germán. “La formación de la economía colonial” en *Historia económica de Colombia*, editado por José Antonio Ocampo, 25-42. Bogotá: Siglo XXI editores, 1987.
- Corredor Martínez, Consuelo. *La política social en clave de derechos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010.

- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. *Aspectos básicos, grupos étnicos e indígenas. Colombia una Nación Multicultural*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2007.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. *Misión para fortalecer el sistema de ciudades*. Bogotá: Autor, 2014.
- FotoseImágenes.net. “Imágenes de Área Metropolitana de Bogotá”. [www.esacademic.com/dic.nsf/eswiki/101873elaboración propia](http://www.esacademic.com/dic.nsf/eswiki/101873elaboración%20propia) (acceso agosto 8, 2018).
- Godoy Lechinewski, Helio Rubén. *Instituciones, democracia y participación en la Administración Pública*. Curitiba: Pontificia Universidad Católica del Paraná, 2011.
- Guia Geográfico. “Curitiba, Brasil”. <http://www.curitiba-parana.net/> (acceso junio 15, 2018).
- Harvey, David. *Géographie de la domination*. París: Les Prairies Ordinaires, 2008.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Um estudo das categorias de classificação de cor ou raça*. Brasília: IBGE, 2008.
- Kalmanovitz, Salomón. *Economía y Nación*. Bogotá: Siglo XXI, 1988.
- Kauchakje, Samira. *Gestão pública de serviços sociais*. Curitiba: IBPEX, 2007.
- Laboratorio de Paz. “Convenio Nro. 169 de la OIT”. <http://www.laboratoriosdepaz.org/convenio-oit-nro-169-sobre-pueblos-indigenas-y-tribales-en-paises-independientes/> (acceso agosto 7, 2018).
- Lefebvre, Henri. *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península, 1975.
- Lipietz, Alain. *El capital y su espacio*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores, 1979.
- Massey, Doreen. “Geographies of Responsibility”. *Geografiska Annaler* 86B, núm. 1 (2004): 5-18.
- Organización de Naciones Unidas [ONU]. “Informe del relator especial de Naciones Unidas sobre formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia”. [http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc\\_id=9060](http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=9060) (acceso junio 15, 2018).
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. *Convenio 169, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. Ginebra, 27 de junio de 1989.
- Petro, Gustavo. “Discurso de posesión Alcaldía de Bogotá 2012-2015”. <https://www.youtube.com/watch?v=OBacWDM0yK0> (acceso junio 15, 2018).
- Petrucelli, José Luis y Ana Lucía Saboia. *Características étnico-raciais da população*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2013.
- Santos, Gislene. “Lá e cá: a mobilidade de trabalhadores de Colombo para Curitiba” en *Dinâmicas e intrametropolitanas e produção do espaço na Região metropolitana de Curitiba*, organizado por Rosa Moura y Olga Lucía Firkowski, 253-268. Curitiba: Letracapital, 2009.
- Véliz, Claudio. *La tradición centralista en América Latina*. Barcelona: Ariel, 1984.