

VI. Reseñas

El milagro de Bogotá

Reseña de: *Bogotá: progreso, gobernabilidad y pobreza*, Alan Gilbert y María Teresa Garcés, Facultad de Ciencia Política y Gobierno, Programa Gestión y Desarrollo Urbanos - Ekística, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2008.

WILLIAM ALFONSO PIÑA*

Este libro presenta el fenómeno de transformación de la ciudad de Bogotá en los últimos 20 años y su impacto en la disminución de la pobreza. Es resultado de la investigación *Mejoramiento de la gobernabilidad urbana: una evaluación de la historia “exitosa” de Bogotá, Colombia*,¹ dirigida por Alan Gilbert,² investigador de la ciudad latinoamericana y gran conocedor de la evolución de Bogotá, quien formuló y llevó a cabo esta investigación observando cómo han impactado sobre los pobres en Bogotá, en términos de cobertura de servicios, movilidad, nivel de vida y participación política, la continuidad administrativa y el mejoramiento de la gobernabilidad desde 1992. Esta obra, publicada por el Programa Gestión y Desarrollo Urbanos, Ekística, presenta aspectos de desarrollo de la ciudad soportados en numerosos datos

* Magíster en Teoría e Historia de la Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia. Especialista en Gestión Ambiental Urbana, UPC. Arquitecto con Intensificación en Diseño Arquitectónico y Aspectos Ambientales, Universidad Nacional de Colombia. Consultor en aspectos urbano-ambientales en varias entidades. Profesor de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario, Programa en Gestión y Desarrollo Urbanos, Ekística, Bogotá, Colombia. Correo electrónico: william.alfonso26@urosario.edu.co

¹ Fundación Leverhulme Trust. 2004-2005.

² Alan Gilbert es profesor catedrático de Geografía en University College of London, graduado en Ciencias Sociales de la Universidad de Birmingham, doctorado en Geografía del London School of Economics y en Literatura de la Universidad de Londres. En 2003 fue elegido como miembro de la Academia de Sociedades para las Ciencias Sociales del Reino Unido. Ha escrito nueve libros y más de 100 artículos académicos sobre vivienda, pobreza, empleo y urbanismo en países en vía de desarrollo. También ha actuado como asesor de agencias internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, las Naciones Unidas y el Banco Mundial.

cuantitativos y consensos cualitativos, y se constituye en una visión sobre la transformación de la ciudad en las seis últimas administraciones.

Desde finales de los años 60³ en Bogotá se han estudiado los diferentes momentos del planeamiento y del ordenamiento físico, un proceso que en los últimos 20 años ha variado notablemente, dejando de lado progresivamente la visión *desarrollista* de los estudios de Fase II, incorporando formas de planeación estratégica en los años 80 y 90 de cara al siglo XXI, para luego centrarse en el llamado ordenamiento territorial, y últimamente en el ordenamiento regional-ecológico, proceso que se ha consolidado gracias a la continuidad de formas de administración que han hecho énfasis en algunos proyectos estratégicos, lo que ha incidido en un cambio radical de Bogotá.

El trabajo que aquí se reseña es un análisis relevante sobre la reciente evolución de la ciudad y ofrece uno de los más actualizados panoramas de los principales temas, obras, indicadores, cifras y análisis, incluyendo los marcos analíticos de la política pública y las acciones ejecutadas en desarrollo de la misma para la disminución de la pobreza. Es un texto que busca ser integral en los datos, muy revelador y útil para los investigadores que necesitan datos cuantificables y cualificados, acompañados de la opinión personal e institucional de gran parte de los actores que participaron en las diferentes administraciones distritales.

Escrito de manera objetiva, impersonal, el texto recoge las reflexiones de los autores de una manera sugestiva, explícita. Así, comparte la visión que se alimenta de la experiencia de Alan Gilbert, con una amplia trayectoria como investigador de Bogotá⁴ y quien ha recorrido las diferentes escuelas de pensamiento y modelos de intervención

³ Pasadas más de tres décadas de este primer impulso, en Bogotá se observa una presencia constante en la toma de decisiones con soporte técnico y dimensionamiento, tanto en las síntesis centrales del planeamiento estratégico como en los recientemente postulados de ordenamiento territorial, regional y sustentable.

⁴ Desde la escuela desarrollista, que introdujo el tema del planeamiento físico, una manera más objetiva de dimensionar la problemática en la ciudad, hasta la escuela del ordenamiento territorial, regional y la sustentable-ecológica.

en la ciudad,⁵ así como la investigación académica y profesional sobre la formulación de políticas de ordenamiento en nuestras ciudades. La visión cercana de alguien que compara impactos de proyectos en diferentes ciudades de Latinoamérica,⁶ e incluso en ciudades como Londres, nos permite tener un punto de comparación de los fenómenos urbanos que revisa.

Esta investigación, financiada por Lever Hulme Trust, responde a las preguntas: ¿Cómo puede el gobierno local ayudar a mejorar la calidad de vida de la gente pobre?, y ¿hasta qué punto han ayudado a los bogotanos pobres las reformas de la ciudad? (Gilbert, 2008, p. 13). La metodología, por su propósito, acude a la revisión de manera comparada de datos cuantitativos, resultados de informes y mediciones periódicas que se viene haciendo, entre las que figuran *Bogotá cómo vamos*,⁷ e incluye entrevistas a personas que trabajaron en la Administración Distrital, la comunidad y ONG, entre otros.

A continuación se presentan, en forma selectiva y condensada, los contenidos fundamentales del texto:

Desde el título se establece una relación entre *progreso y gobernabilidad* y el impacto en la disminución de la *pobreza*, premisa que se desarrolla a lo largo del texto, para lo cual se presentan los avances que ha tenido la ciudad debido a la puesta en marcha de acciones del gobierno distrital en aquellos aspectos considerados como estratégicos o estructurales, lo que le ha valido a Bogotá un puesto en la red de ciudades, una mejor imagen y un aumento en su nivel de competitividad: una síntesis de la evolución de la ciudad en los últimos 20 años.

⁵ La comparación es la de observador de fenómenos más largos, que conoció a Bogotá en construcción, conoce otras ciudades en Latinoamérica y el mundo, y sabe en qué ha podido construir un punto de vista interesante o revelador desde múltiples visiones y disciplinas.

⁶ La información corresponde a datos oficiales, de informes, del programa *Bogotá Cómo vamos*, de las entrevistas realizadas a ex alcaldes, directores y gerentes, entre otros. En este sentido es una información de primera mano.

⁷ Se revisa también el estatuto orgánico, con las implicaciones que trae la descentralización y la distribución del poder local, entre otros, el mejoramiento de barrios, la democracia en ciudades latinoamericanas como una forma de vida, la participación en la vida pública, la educación y su relación con la democracia, así como otros aspectos de percepción y su incidencia en los imaginarios colectivos sobre los cuales se preguntó a ciertos actores clave.

El texto está compuesto por siete artículos, cinco escritos por Alan Gilbert y dos por María Teresa Garcés, quien ha trabajado los temas de ordenamiento físico y la planificación urbana en la ciudad desde diferentes entidades. Cada artículo está dedicado a la evolución cuantitativa y cualitativa de aquellos aspectos de transformación de Bogotá que han contribuido con la gobernabilidad y la disminución de la pobreza, tales como transporte, agua, pobreza y desarrollo, seguridad, democracia y gobernabilidad.

En la *introducción* se aclara conceptualmente el fenómeno observado sobre el mejoramiento de la ciudad, la metodología de análisis de datos y de las entrevistas, y se sintetizan los principales aspectos encontrados, lo cual puede servir para propósitos económicos globales o para la construcción de un proyecto colectivo. Es un texto muy descriptivo y con un sentido crítico: aunque se muestran los logros, se reitera la necesidad de atender factores que han incidido en un aumento de la pobreza.⁸

Buen gobierno urbano: ¿Evidencia de una ciudad modelo?

Este aparte trata sobre la evolución de la práctica de buen gobierno en Bogotá. Presenta las intervenciones estratégicas que se han realizado desde el gobierno de Castro, con el Estatuto Orgánico, la estrategia de Mockus y de Peñalosa, y finalmente la de Lucho Garzón, y enfatiza en el análisis de si la mejora en gobernabilidad ha contribuido a la disminución de la pobreza.

El tema de gobernabilidad trata de ver cómo se han fortalecido las comunidades, cómo el ciudadano percibe a la Administración y si se han presentado cambios de esta percepción en los últimos gobiernos. Así mismo, incluye algunos comentarios recientes sobre las elecciones

⁸ Se revisa también el estatuto orgánico, con las implicaciones que trae la descentralización y la distribución del poder local, entre otros, el mejoramiento de barrios, la democracia en ciudades latinoamericanas como una forma de vida, la participación en la vida pública, la educación y su relación con la democracia, así como otros aspectos de percepción y su incidencia en los imaginarios colectivos sobre los cuales se preguntó a ciertos actores clave.

de 2007 acerca de las posibilidades de la continuidad del gobierno de izquierda en Bogotá.

Transmilenio: ¿Una cura milagrosa?

Aquí se presenta la evolución del sistema de transporte masivo basado en el bus con carriles exclusivos (sólo bus o troncal) en Bogotá, un proceso que recoge un sistema previo como la Troncal del Caracas y que permitió organizar el transporte de manera definitiva por ciertos corredores. Se expone el cambio que significó Transmilenio para la ciudad y su impacto de acuerdo con cada una de las diferentes fases y la contribución real a la disminución de la pobreza. Por otra parte, se presenta el “colapso” o punto de quiebre por el exceso de demanda y por la falta de mejoramiento de la oferta, lo que compromete su funcionamiento y en últimas su sostenibilidad en el tiempo. La realidad, comparada con la gran expectativa, incide en la percepción negativa del sistema: éste, debido a su tamaño, no ha podido atender la demanda reciente y ha generado condiciones para que los usuarios migren, comprometiendo su propia estabilidad. Se presentan cifras comparativas que muestran las debilidades del sistema; algunas relacionadas con la percepción negativa que ha generado el último cambio de nomenclatura y señalización de rutas, lo que generó una ruptura en el proceso de apropiación de ciudadana del sistema.

Finalmente, se sustenta la necesidad de integrar el sistema con otros tipos de transporte (sistema integrado de transporte masivo) que realmente contribuyan a la disminución de la pobreza, y se descarta el metro en razón de que éste requiere ser un sistema grande (no una simple línea) y depende de la disponibilidad de los recursos. Ningún sistema acaba con los trancones si no se realiza una gestión crítica sobre el vehículo particular.

Agua para todos: ¿Cómo combinar la administración pública con prácticas comerciales para el beneficio de los pobres?

Se presenta la estructura del sistema de acueducto y alcantarillado con base en la acción de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), ejemplo de empresa para muchos, especialmente por

Desafíos, Bogotá (Colombia), (21): 197-205, semestre II de 2009

las ventajas que le da el medio geográfico y por una gran inversión en estructura de captación que le permitió ampliar la cobertura. Aun con todas las deficiencias administrativas, los sindicatos, las pérdidas, es un ejemplo de empresa de servicios públicos, por el cubrimiento de casi un 97% de la ciudad e incluso de la Sabana.

El autor, no obstante, pone en duda que la empresa haya contribuido a la disminución de la pobreza, para lo cual presenta como indicador el bajo consumo de agua, lo que puede tener diferentes causas, incluyendo la campaña de la Administración Mockus para el ahorro voluntario. Sin embargo, considera que el factor más importante es el costo, ya que viviendas e incluso inquilinatos registran menos de 25 m³ de consumo, por debajo del mínimo establecido. Por esta razón, el autor piensa que es preciso promover la conciencia entre los bogotanos sobre la importancia de la EAAB para la ciudad.

Avances en seguridad y convivencia:

María Teresa Garcés

Una visión más desde las cifras de un organismo de control como lo es la Veeduría Distrital. La autora presenta cifras comparativas de la seguridad para mostrar cómo ésta ha variado en cada administración: cuando ha estado acompañada de programas de cultura ciudadana, de fortalecimiento de redes, ha disminuido, mientras que cuando se ha recurrido al control tradicional, los índices de criminalidad han aumentado. Aun con índices bajos, la ciudadanía percibe que ha aumentado la inseguridad y/o se siente menos segura en la ciudad, y concluye que son los pobres quienes más sufren por la inseguridad.

Desarrollo de la participación ciudadana y el control social

Al igual que en el artículo anterior, aquí se muestra comparativamente el comportamiento de la participación ciudadana en Bogotá en las últimas administraciones, con el Consejo Territorial de Planeación principalmente, para mostrar que la participación ha disminuido y no ha estado cualificada, no se ha reglamentado y aún es una forma de control ejercida por los políticos tradicionales: mientras no se organice mejor la forma de participar, muchos asisten, pero poco se avanza.

La democracia no es real, pues menos del 50% de la población vota en las elecciones. No hay posibilidad de tomar decisiones que afectan el área metropolitana, que permitan por ejemplo limitar el crecimiento sobre la sabana, en una réplica de modelos ineficientes en toda Latinoamérica, pérdida de influencia y control real en aspectos como el tráfico de vehículos como buses, carros y taxis. Así mismo, se presentan algunos aspectos del cambio de mentalidad por los programas de Cultura Ciudadana, la consolidación de la llamada democracia de la tercera ola, entre otros.

Un alcalde de izquierda: los logros y fracasos de Lucho Garzón

Al final se presenta un texto sobre el impacto de los gobiernos de izquierda en Bogotá que busca actualizar el diagnóstico realizado y puntualizar algunos aspectos de la administración de Luis Eduardo Garzón en la disminución de la pobreza. Por tal motivo, se presenta una visión panorámica sobre el quehacer de las últimas administraciones, y a la vez se mantiene una posición crítica sobre cuáles aspectos de la continuidad de proyectos de las administraciones recientes contribuyen o no a la reducción de la pobreza en la ciudad.

Conclusiones

La información, apoyada en las cifras de estudios oficiales, es contundente para presentar conclusiones que tratan de situar al lector de hoy en el proceso de evolución de la ciudad, destacando aquellos procesos que fueron exitosos y dejando de lado aquellos que son susceptibles de mejorar o que son estructurales y que probablemente requieran otros tipos de estrategias, incluyendo la política.

Las conclusiones se presentan de manera lógica, mediante la articulación con los objetos de la investigación, lo que deja una sensación de haber hecho un recorrido guiado sobre la historia reciente de la ciudad.

Son varios los aspectos que contribuyeron al fenómeno de mejoramiento de la ciudad: la elección adecuada de gobernantes que le dieron continuidad al programa; la existencia de recursos; la disminución del impacto de la politiquería; el mejoramiento de la cobertura y calidad

de las empresas de servicios públicos; el avance en cultura ciudadana; el incremento del orgullo ciudadano por las grandes obras símbolo como Transmilenio, la disminución de índices de criminalidad, etc.

A través de los diferentes artículos el texto logra mostrar la relevancia que la transformación de la que se ha venido hablando ha tenido en la ciudad, así como sus posibilidades actuales en el contexto del retorno de prácticas indeseables, el retroceso en el cumplimiento de la norma y el aumento de la deuda pública, entre otros factores. El trabajo trata de ser muy objetivo y los juicios de valor corresponden solamente a aquellas acciones que se alejan del modelo de transformación que traía la ciudad.

Los datos usados son precisos, corresponden a resultados oficiales de fuentes confiables, algunas incluso internacionales. Además, se ha dado cuenta de todo, a partir de la comparación de diferentes versiones, utilizando aquellas que han sido más recurrentes y que han sido validadas con las mismas personas que participaron en las diferentes administraciones. Los gráficos, por su parte, son claros, fáciles de entender y complementan el texto adecuadamente.

En últimas, la visión de los autores es optimista: particularmente positivo resulta el avance que ha tenido la ciudad en cuanto la inversión, puesta en términos clásicos de economía, así como la construcción de ciudadanía, la idea de crecimiento en los diferentes temas, la autonomía, la capacidad de acción, etc. Sin embargo, los autores también se ocupan del incremento de la pobreza y presentan datos que ponen en duda el alcance de los objetivos de los proyectos.

Este libro se dirige a planificadores, urbanistas, a la comunidad en general, e incluso a estudiosos de lo urbano y la gestión. Se dirige a un público amplio y que además tiene la responsabilidad de describir el tema, texto, suceso o evento y ofrecer una opinión sobre su valor.

Es un libro ameno de leer, con datos y análisis que permanecen en la memoria, y rescata aquellas acciones de la administración en la ciudad que a veces se han interpretado de otra forma o que no se había

precisado en su alcance impacto o limitaciones, con una perspectiva de un mejor futuro posible.

Referencias bibliográficas

- Gilbert, A., y Garcés, M. T. (2008). *Bogotá: progreso, gobernabilidad y pobreza*. Bogotá, Facultad de Ciencia Política y Gobierno, Programa Gestión y Desarrollo Urbanos - Ekística, Editorial Universidad del Rosario.
- Sáenz, O. (1999). *Sobre la de gestión ambiental urbana. Taller nacional sobre calidad de vida urbana*. Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente.