Vincent Goueset, Luis Mauricio Cuervo, Thierry Lulle y Henri Coing (coords.).

Hacer metrópoli. La región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI.

Bogotá: Universidad Externado de Colombia (2005).

Con el título “Hacer metrópoli. La región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI”, este libro hace visible las principales orientaciones de las investigaciones sobre el ámbito urbano —en especial del espacio metropolitano de Bogotá— en Colombia, y evidencia la atención creciente que ellos despiertan entre estudiosos nacionales y extranjeros. El valor de la obra trasciende los ámbitos académicos, pues su utilidad potencial se extiende a los responsables y ejecutores de las políticas públicas relacionadas con la gestión urbana y metropolitana.

Hasta comienzos de la década de los noventa, los análisis sobre el fenómeno de la metropolización de Bogotá eran aún muy incipientes. Pero entonces comenzó a desarrollarse una serie de investigaciones cuyos resultados han ido ampliando y profundizando de manera paulatina el conocimiento y la comprensión de las problemáticas asociadas a dicha metropolización. Esto coincidió con la puesta en marcha de profundas reestructuraciones institucionales, económicas y políticas en América Latina, algunos de cuyos efectos repercutieron en el surgimiento de nuevas formas de expansión urbana y de nuevas relaciones intra e interurbanas, en las que emergieron nuevos actores y agentes en la producción y consumo del espacio urbano. Por cierto, Colombia no fue ajena a

este “tsunami neoliberal” que invadió el conjunto de los Estados y sociedades del continente.

Paralelamente, los colombianos estrenaban la Constitución de 1991, que por primera vez incluía un capítulo dedicado al territorio. Despegaba en el país el proceso de descentralización de los municipios y con él cierto aire autonómico de estos entes territoriales. Sin embargo, el ambiente político no era muy amigo de la conformación de acuerdos intermunicipales o de la definición de arreglos institucionales para atender los retos de gestión pública asociados a la intensificación del fenómeno metropolitano. Por el contrario, se planteó en la práctica un velado antagonismo entre la búsqueda de autonomía política por parte de los municipios y la necesidad de encontrar formas o acuerdos entre estos para adelantar con éxito la gestión metropolitana. Tal situación no se ha modificado de manera sustancial en la actualidad, aunque ya aparecen tenues iniciativas que apuntan a transformar esa tensión.

Los ocho artículos que integran el libro se pueden clasificar en tres grupos, de acuerdo con ciertas afinidades temáticas o intenciones implícitas en ellos. El primer grupo (que no corresponde a un orden secuencial en el libro), comprende sendos artículos de Evelyne Mesclier y de Oscar

A. Alfonso, encaminados a examinar algunas formas de expansión urbana y metropolitana de Bogotá. El segundo, conformado por cuatro escritos, trata de asuntos relativos a los problemas de la gestión urbana y metropolitana, e incluye los trabajos de Vincent Goueset, Henri Coing y Thierry Lulle. Y el tercer grupo, algo heterogéneo, incluye dos artículos dirigidos a examinar temas específicos de la dinámica urbana de Bogotá; uno de Françoise Dureau y Daniel Delaunay sobre densificación, vivienda y trayectoria residenciales, y otro de Luis Peña acerca de la especialidad de la industria en Bogotá en la década de los años noventa.

Dentro del primer grupo, el artículo de Mesclier, "Propiedad agraria y expansión urbana en la Sabana de Bogotá", explora evidencias para mostrar cómo la heterogeneidad de la tenencia de la tierra en la Sabana de Bogotá es un factor importante para comprender las formas de expansión de la ciudad. En realidad, más que las formas de tenencia, se ocupa de la incidencia del tamaño de la propiedad en las formas de expansión de la ciudad. Sostiene que la compra de tierras sigue siendo una buena inversión para quienes disponen de grandes sumas de capital, y por tanto, quienes ya poseen tierras cerca de la ciudad capital se resisten a urbanizarlas. Esta resistencia estaría fortalecida, según la autora, porque las actividades agropecuarias serían aún tan rentables como para no ceder de manera fácil a la tentación de obtener jugosas ganancias mediante la conversión del uso agropecuario hacia usos propiamente urbanos.

La autora recurre a un seguimiento de la evolución de la ocupación del suelo desde finales de los años cincuenta hasta 1998 en algunas zonas del espacio metropolitano. Su análisis centra la atención en el patrón de usos del suelo y el tamaño de las respectivas parcelas. Encuentra una cierta asociación entre el tamaño de la propiedad y su forma de uso; los predios de mayor tamaño tienden a demorarse en ser urbanizados, mientras que los más pequeños tienden a ser presa más fácil de la urbanización. Sugiere que los procesos históricos previos de apropiación de la tierra estarían incidiendo en las formas de expansión de la ciudad. No obstante, más que en las formas de expansión, podría plantearse que aquellos actúan sobre el ritmo de expansión de la ciudad en determinadas zonas. Tampoco es claro que los propietarios de grandes predios se resistan al avance de la urbanización por su interés agropecuario y por la rentabilidad asociada a esta actividad; en cambio, es más probable que al retener por más tiempo estos predios, sus propietarios esperen obtener mayor plusvalía por unidad de espacio y de tiempo de posesión de la tierra. Una mayor dilucidación de estas relaciones requiere emprender nuevas investigaciones sobre la rentabilidad de los diferentes usos del suelo y una más profunda caracterización de los dueños de la tierra en la Sabana de Bogotá.

Completa este primer grupo el artículo de Alfonso, quien —tentado por los debates acerca de la reestructuración urbana y metropolitana asociada en América Latina con la implantación de las políticas neoliberales— emprende

el estudio de los condominios, nombre con el que se conocen los conjuntos habitacionales relativamente encerrados, especie de urbanizaciones privadas, en el espacio metropolitano de Bogotá. Se intuye que el autor busca identificar probables continuidades o rupturas de estos procesos, comparados con los que se han llevado a cabo en otras ciudades como Buenos Aires o Santiago de Chile, donde este tipo de formas de reestructuración han sido de mayor estudio.

Alfonso, insatisfecho con las hipótesis que giran apenas sólo alrededor de las consecuencias de la globalización, aboga más bien por la adopción de un análisis histórico-cultural para comprender e interpretar lo que se ha dado en llamar un "orden segmentado metropolitano". La interrogante que subyace no es cómo se expande la ciudad en su espacio metropolitano, sino cómo se extiende hacia allí lo urbano. Con este propósito, emprende una interesante búsqueda de inspiración teórica en las perspectivas sociológicas de Simmel, Durkheim y Bourdieu, entre el individualismo, el colectivismo metodológico y la noción de finitud del espacio en determinados actores sociales. Aunque ese intento logra entusiasmar al lector, lo deja sin embargo a media marcha. Esta paradoja, como el mismo autor lo señala, obedece a que el trabajo se enmarca en una perspectiva de más largo aliento, cuyo potencial teórico apenas estaría dando sus primeros frutos.

A diferencia de quienes han investigado los casos de Buenos Aires y Santiago de Chile, donde

se trata ante todo de una primera residencia ubicada a una distancia menor de 60 kilómetros del centro de la ciudad núcleo, en el caso estudiado por Alfonso se trata de condominios de primera y segunda residencia, algunos de los cuales están ubicados más allá de los 120 kilómetros del centro de la capital colombiana. Ello parecería restarle comparabilidad al trabajo con respecto a los estudios conocidos de otras ciudades suramericanas. De otro lado, aunque se señalan diversos factores incidentes en el surgimiento de la forma de urbanización condominio en el espacio metropolitano de Bogotá, la información empírica aportada no parece suficiente para sustentar la especificidad de cada uno de ellos. Es evidente la necesidad de profundizar en la diferenciación entre condominios, pues ello resulta crucial en la comprensión y diferenciación de actores y procesos.

Dentro del segundo grupo de artículos, Goueset contribuye con “Metropolización, poder local y cooperación territorial en la región urbana de Bogotá” y “Reforma del servicio de agua potable y equidad territorial en la región metropolitana de Bogotá”. Ambos textos apuntan a analizar elementos relevantes para la gestión pública metropolitana y local. En el primero, la mayor preocupación es la dimensión institucional de la gestión metropolitana de Bogotá y su región, abordando las tensiones institucionales entre las entidades territoriales y no territoriales cuyas competencias se extienden en el escenario metropolitano. Algunas de esas tensiones son de carácter estructural y se constituyen en fuertes limitantes para

una más pertinente gestión urbana, desde donde se deriva en parte el calificativo de “fracaso del proyecto” del Área Metropolitana de Bogotá, impulsado por la anterior administración de la ciudad durante el período 2001-2003.

El segundo artículo de Goueset es una extensión aplicada del primero, pues se dirige al análisis del contexto institucional y sus efectos para las condiciones de gestión del agua potable en la región. Puesto que las reformas de los años noventa en Colombia concedieron a los municipios un papel muy importante en la gestión de este recurso, se esperaría que estos entes territoriales contasen con los instrumentos para hacerlo, pero la realidad muestra que la manera como el agua se maneja y se oferta en el territorio reclama una escala espacial de manejo que supera el tamaño promedio de los municipios. Esto, junto con la baja capacidad técnica municipal y el alcance de las necesarias economías de escala para determinados procesos de la gestión, exigen la aplicación de criterios técnicos razonables y formas de organización social compatibles con un adecuado uso del recurso y una buena prestación del servicio. Según el autor, no parecen ir en la misma vía la preservación del recurso, la descentralización municipalista, la intensificación de la inequidad social, la liberalización del servicio y el acceso equitativo al agua potable, y aboga por una nueva arquitectura institucional, nacional y regional, para impulsar la solidaridad territorial como estrategia de una gestión sustentable del recurso hídrico potable.

En este mismo grupo de artículos, el de Henri Coing (“Servicios públicos en Bogotá. Impacto de las reformas sobre solidaridad territorial y social”) examina los efectos de las reformas sucesivas desde los años noventa que buscaron superar la crisis crónica de la gestión de los servicios públicos. El autor indaga si el espíritu explícito de esas reformas puede ser sostenible, y hasta qué punto éstas han posibilitado estrategias de gestión basadas en la solidaridad territorial y social. Sus análisis señalan la persistencia de una relación estrecha entre la gestión de los servicios públicos y la política pública distrital. Los inspiradores de las reformas pretendieron ignorar este hecho, que la propia realidad confirma. Concluye el autor que Bogotá ha intentado –no sin dificultades– crear un camino más o menos propio para la gestión de sus servicios públicos teniendo en cuenta la especificidad de cada uno de ellos, pero quedan aún interrogantes sobre el rumbo de la gestión futura de algunos.

Thierry Lulle, al abordar la participación social en la gestión de la política pública, analiza una experiencia de control fiscal cívico impulsada por la Contraloría de Bogotá entre 1996 y 1998. Su análisis muestra las vicisitudes de los intentos de promover la participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas, aun desde el solo enfoque del control fiscal. La experiencia indica que no resulta fácil para las comunidades el apropiarse de manera efectiva, consciente y socialmente responsable de su papel en la gestión social de las políticas públicas. En este sentido, señala que

continúa existiendo una gran brecha entre las pretensiones conspicias de desarrollar procesos participativos y las prácticas sociales.

Lulle resalta que los habitantes más necesitados —a menudo los más convocados por las instituciones para incorporarlos en procesos participativos— son al mismo tiempo los que más dificultades encuentran para involucrarse en formas organizativas. Y por el contrario, quienes desde hace tiempo han trajinado en relaciones con ciertas instancias y organizaciones institucionales, poseen un saber clientelizado y cerrado de la participación, en el que la manipulación como práctica social y política es bastante frecuente. Por supuesto que la conclusión no puede ser entonces abandonar la promoción de la participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas, sino desarrollar estrategias para superar de manera progresiva y persistente sus limitaciones y desviaciones. Se requieren renovadas estrategias de participación de las comunidades y de la ciudadanía en la gestión y control social de las políticas públicas de alcance local, urbano y metropolitano.

El primer artículo del tercer grupo proviene de Françoise Dureau y Daniel Delaunay, y su título es “Poblamiento, acceso a la vivienda y trayectorias residenciales en Bogotá y Soacha (1973-1993)”. Los autores plantean cómo el ritmo del aumento de los hogares en Bogotá es más intenso que el de crecimiento de la población, pues los primeros crecen entre 1,5 y 2 veces más que las

personas. Como consecuencia, el reto de la política de vivienda está en hacer corresponder la misma con el incremento del número de hogares en la ciudad. Pero el diseño de esa política implica tener en cuenta, además, los procesos de la dinámica del mercado de vivienda de Bogotá, como las transformaciones del poblamiento o redoblamiento de los barrios, las formas de movilidad residencial intraurbana, el proceso de metropolización, la desconcentración de algunas familias pudientes hacia municipios de la periferia metropolitana, la densificación rápida de espacios pericentrales y la recomposición de la configuración socio-espacial de la ciudad.

El estudio se concentra en los procesos de expansión urbana y las transformaciones internas del núcleo del espacio metropolitano, incluyendo el municipio ya conurbado de Soacha. Para ello, se realiza un análisis de las trayectorias residenciales, de las formas de tenencia de las viviendas y de las prácticas residenciales de las familias en el período 1973-1993. El análisis de la información es presentado a través de una serie de mapas, y permite un seguimiento de la evolución de los procesos de densificación poblacional, de las formas de tenencia y acceso a la vivienda en la ciudad. Asimismo, se indican los itinerarios residenciales que siguieron desde 1950 quienes eran habitantes en 1993 del mayor municipio conurbado del espacio metropolitano de la capital colombiana. En este aspecto, el estudio refuerza la evidencia de la importancia de las redes familiares y vecinales en la historia residencial de

las familias al interior de la ciudad. Estos hallazgos deberían merecer una mayor atención en el diseño de políticas públicas dirigidas a las poblaciones en mayores condiciones de vulnerabilidad social.

En general, en relación con la evolución demográfica y el proceso de densificación, Bogotá no se diferencia de manera sustancial de las demás grandes urbes del continente latinoamericano. En términos específicos, sin embargo, la ciudad muestra en el período 1973-1993 la formación de tres zonas residenciales según un modelo radial: dos zonas con densidades altas en el noroeste y el sur, y una de menor densidad en el norte.

En el último de los artículos del tercer grupo, Peña emprende un examen de los cambios y continuidades de la espacialidad de la industria en Bogotá en la década de los noventa. Indaga la manera en que ciertas políticas asociadas a la globalización económica se manifiestan en determinados modelos de organización productiva y territorial. Algunos de estos modelos adquieren con frecuencia formas espaciales y territoriales prefiguradas, que son promovidas desde los organismos internacionales hacia los más diversos países del mundo. Tal es el caso de los llamados espacios industriales de innovación o los espacios de especialización flexible, así como las denominadas zonas de producción para la exportación, más conocidas en Colombia como Zonas Francas. El autor explora si este tipo de formas territoriales artificiales, propias de la globalización, se han implantado

en nuestro país y en especial en Bogotá, interrogándose acerca de la suerte que han corrido estas figuras territoriales concretas en el espacio metropolitano de la capital colombiana. Se plantea que la Zona Franca, en Colombia, se desvirtuó en el proceso de implantación, estando lejos de llegar a ser un espacio de producción y apenas alcanzando a ser una superficie de comercialización en la que tendieron a predominar acti-

vidades de contrabando y de especulación comercial antes que espacios productivos y empresariales. El caso del Parque Industrial Alsacia, en la capital colombiana, ilustra de cerca esta paradoja de la globalización trasplantada que no tiene en cuenta las condiciones particulares del contexto específico.

En definitiva, este conjunto de artículos contenidos constitu-

ye sin duda una contribución importante a la comprensión de los procesos metropolitanos de la capital colombiana, en los cuales se evidencia tanto las tendencias metropolitanas latinoamericanas más generales como las particularidades propias del contexto específico de Colombia y de la región de Bogotá.

*Gustavo Montañez**

* Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Colombia; Departamento de Bienestar Social, Alcaldía de Bogotá. E-mail: gumogo@hotmail.com.