

# PROMOCIÓN DE MODOS DE VIDA ACTIVOS Y ESPACIOS URBANOS SALUDABLES: LA TRANSFORMACIÓN CULTURAL Y ESPACIAL DE BOGOTÁ, COLOMBIA

*Ricardo Montezuma*<sup>1</sup>

---

## INTRODUCCIÓN

Este artículo trata de la reciente transformación ciudadana y espacial de Bogotá, ciudad que muestra indicadores muy favorables, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, de mejoramiento de la calidad de vida urbana. Entre ellos, existen indicios prometedores de incremento de la actividad física que pueden resultar sumamente útiles para la planificación de las acciones públicas y privadas orientadas a contrarrestar el creciente aumento del sedentarismo, la obesidad y las enfermedades crónicas en la ciudad. En efecto, existen pruebas científicas de que estos males se pueden prevenir<sup>2</sup> combatiendo los factores riesgo<sup>3</sup> mediante la actividad física. La actividad física regular, combinada con una buena alimentación y la restricción del uso de tabaco y alcohol, reducirá la probabilidad de morir por afecciones crónicas relacionadas con el sobrepeso y la obesidad, tales como las enfermedades cardiovasculares (3), la diabetes mellitus tipo II y algunos tipos de cáncer (colon, próstata, ovario y endometrio) (4).

A pesar de los grandes cambios culturales y urbanísticos que ha experimentado Colombia, la situación general en cuanto a la actividad física es muy parecida a la del resto de las grandes ciudades de América Latina: la

mitad de la población, incluidas todas las edades mayores de 5 años, sufre de sobrepeso, lo que supone una incidencia cada vez mayor de las enfermedades crónicas, aun a temprana edad. Estos males modernos están creciendo en Colombia a una tasa promedio anual de 10%, lo cual puede significar que, en unos siete años, más de 75% de los colombianos tendrán sobrepeso. En Bogotá, la mayor parte de la mortalidad total está relacionada con padecimientos crónicos (21,7% con enfermedades isquémicas del corazón, 14,1% con problemas cerebrovasculares y 7,2% con diabetes mellitus).<sup>4</sup> No obstante, en los últimos seis años se han duplicado los desplazamientos cotidianos a pie y en bicicleta —excluidos los fines recreativos y deportivos— y, de mantenerse esta tendencia a futuro, cabe esperar una disminución relativa de las enfermedades crónicas.

Si bien son aún pocas las pruebas científicas de la relación entre el mejoramiento del

---

<sup>1</sup>Director de la Fundación Ciudad Humana.

<sup>2</sup>"Hoy en día está claro que la actividad física regular reduce los riesgos de diabetes, cáncer de colon y múltiples enfermedades crónicas" (1).

<sup>3</sup>"80% de los adultos obesos padecen de diabetes, altos niveles de colesterol, presión arterial alta, enfermedades de la arteria coronaria" (2).

<sup>4</sup>Secretaría Distrital de Salud. Certificados de defunción 2001. Datos preliminares.

contexto urbano y el incremento de la actividad física, el estudio de la transformación de Bogotá enriquecerá la reflexión internacional sobre la correlación mencionada. En este sentido, más que mostrar resultados y pruebas definitivas para todo el país, este capítulo presenta el caso de Bogotá, que han comenzado a estudiar actualmente equipos interdisciplinarios del Instituto de Salud Pública de la Universidad Nacional de Colombia y de la Fundación Ciudad Humana desde una perspectiva holística.<sup>5</sup> Esta alianza entre universos teóricos y prácticos de origen tan diverso también representará un aporte a la reflexión regional sobre la actividad física.

Los cambios formales y funcionales de la ciudad y la vida urbana moderna (motorización, sistematización, tercerización, etc.) están cada vez más relacionados con hábitos que aumentan el sedentarismo y este, a su vez, es uno de los principales factores del incremento del sobrepeso y la obesidad en los habitantes urbanos. Por ello, la participación de urbanistas en la prevención y lucha contra las enfermedades crónicas es muy reciente y oportuna en América Latina. En los últimos 20 años, diversos investigadores, especialmente en los Estados Unidos, han prestado especial atención al papel que desempeña el contexto ambiental o urbano en el mantenimiento y promoción de la salud pública. Ello se explica porque el bienestar individual y colectivo está íntimamente relacionado con las condiciones físicas, sociales, culturales y económicas que inciden en la efectividad de los esfuerzos para reducir los niveles de enfermedad en la población (5).

Las características morfológicas, espaciales, urbanísticas, paisajísticas, geográficas y

topográficas del diseño urbano de la ciudad influyen directa e indirectamente sobre muchos comportamientos relacionados con la actividad física o el sedentarismo de los ciudadanos. Según Schmid, Pratt y Howze (6), los cambios en la construcción del ambiente tienen mayor potencial para incrementar la actividad física que las políticas que intentan influir en el comportamiento individual. La estructura urbana puede influir en la actividad física y convertirse en una aliada de la salud pública o puede obstaculizar el desarrollo de políticas sanitarias orientadas a disminuir los niveles de sedentarismo, sobre todo en actividades relacionadas con la movilidad y la recreación. En efecto, las características cuantitativas y cualitativas de la movilidad colectiva, el espacio público peatonal (plazas, aceras, calles peatonales, etc.) y cicloviales (ciclorrutas o ciclovías) y los parques, constituyen algunos de los principales motores para la promoción directa de la actividad física o, si no existen, del sedentarismo. Sin embargo, la relación entre estos temas (ciudad, diseño urbano, actividad física, obesidad, sedentarismo y salud pública) ha sido muy poco abordada por la comunidad científica latinoamericana especializada en temas urbanos o de salud pública, y menos aún por los responsables políticos y técnicos de las ciudades. Es necesario anotar que, a pesar de los buenos resultados relacionados con el vínculo entre la actividad física y el contexto urbano que presenta este texto, en el caso de Bogotá tampoco ha existido una articulación entre los responsables técnicos y políticos de los temas urbanos y los de salud pública.

La transformación cultural y espacial de Bogotá tiene que ver con un proceso no planeado como conjunto y en cierta forma desarticulado, involuntario pero complementario, en el cual las campañas de cultura ciudadana, la recuperación del espacio público y la construcción de infraestructura para el transporte no motorizado —entre otros grandes logros— han contribuido a la inducción de cambios de comportamiento cotidianos relacionados con la actividad física. A largo plazo, estos hábitos

<sup>5</sup>Estas entidades están iniciando un estudio nacional financiado por el Ministerio de Protección Social. El objetivo del estudio es diagnosticar los niveles de sedentarismo y actividad física, y la manera en que la ciudad (contexto urbano favorable o desfavorable) se correlaciona con ellos. Posteriormente, se buscará generar una experiencia demostrativa de un modelo de movilización social que permita medir las posibilidades de cambio en la actividad física de los habitantes de tres departamentos colombianos, incluida la capital, Bogotá.

pueden aumentar la esperanza de vida y mejorar la calidad de la vida urbana. Además de las campañas y realizaciones entre 1995 y 2003, las transformaciones urbanas de los años noventa permitieron que dichas acciones influyeran de manera muy positiva en la actividad física. Algunas de ellas tienen que ver con:

- La creciente densidad de la población: se consolidó una tasa promedio de 200 habitantes por hectárea.
- La disminución de las distancias promedio entre el origen y el destino de los desplazamientos, que es de aproximadamente 8 kilómetros.
- La consolidación del uso mayoritario del transporte colectivo: más de 70% de los desplazamientos diarios en vehículos de motor se realizan en autobuses de un sistema privado bastante informal.
- La posesión y uso minoritario del automóvil: solo 13% de la población posee un automóvil particular y apenas 19% de los desplazamientos se realizan en este tipo de vehículos.

Teniendo en cuenta esos factores, el presente capítulo se estructura en tres partes. En la primera, “La transformación general de Bogotá”, se reseñan los cambios operados en la ciudad por área de actividad. Así, el período considerado se analiza desde varias perspectivas: físico-funcional, económica, social y política, con el propósito de presentar los elementos generales que permitan comprender las dos grandes redefiniciones que constituyen las partes siguientes. En la segunda, “La redefinición cultural ciudadana”, se presenta un análisis de las transformaciones ocurridas, principalmente, durante la administración del alcalde Antanas Mockus. En esta sección se hace hincapié en las campañas de cultura ciudadana. La tercera sección, denominada “La redefinición estética, espacial y funcional”, se estructura en torno al análisis de los principales cambios acaecidos durante la administración del alcalde Enrique Peñalosa: espacio pú-

blico y transporte colectivo, individual y no motorizado. Finalmente, se presentan las conclusiones del artículo, en las que se destaca la complementariedad entre ambos tipos de redefinición y su probable influencia en el incremento de la actividad física.

## LA TRANSFORMACIÓN GENERAL DE BOGOTÁ

Si bien la transformación de Bogotá se pone de relieve sobre todo en la dimensión espacial de la ciudad, y particularmente en lo relacionado con la infraestructura de movilidad y espacio público, esta se ha realizado en todas sus dimensiones. En consecuencia, antes de desarrollar el tema central de este capítulo (la transformación cultural y espacial), se presenta de manera sucinta y general lo acontecido en las dimensiones físico-funcional, social, económica y política. Esta exploración transversal de lo sucedido en la capital colombiana es el principal punto de partida para precisar los factores que explican el origen y alcance de los cambios generales así como de los relacionados con la movilidad y cultura ciudadana entre 1995 y 2003 —estos últimos más relacionados con la actividad física—. Para comprender mejor la magnitud de lo realizado en la capital colombiana, se presenta, por una parte, la evolución de los principales indicadores durante una década, y por otra, se traza un panorama de las características generales de la movilidad colectiva antes de esas transformaciones.

### Lo físico y funcional

A pesar de la profunda crisis del sector privado de la construcción,<sup>6</sup> Bogotá ha experi-

<sup>6</sup>Aproximadamente entre mediados de 1998 y 2003, Bogotá experimentó una crisis aguda de la industria de la construcción, que guardó estrecha relación con la situación económica nacional, el desajuste del sistema financiero y la eliminación de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC). La construcción de vivienda se frenó por completo a finales de dicho período.

mentado una modificación física y funcional considerable, debido a la recuperación del espacio público peatonal (andenes y alamedas, entre otros), la construcción de infraestructura vial, la implantación de vías exclusivas para bicicletas (300 km de ciclorrutas, con una inversión de más de US\$ 46 millones), la recuperación de parques, separadores viales y, sobre todo, la implementación del sistema TransMilenio.<sup>7</sup> Se trata de un nuevo sistema de transporte urbano de pasajeros compuesto por carriles exclusivos (solo para autobuses), paraderos fijos, autobuses articulados y alimentadores. En lo funcional, TransMilenio se asemeja a un sistema masivo tipo metro, que ha permitido agilizar ampliamente el desplazamiento de alrededor del 13% de los usuarios del transporte colectivo.

Se ha mejorado la movilidad urbana cotidiana general y sobre todo de las horas pico, lo que ha reducido la congestión y disminuido los tiempos de desplazamiento (7). En efecto, a mediados de los años noventa la velocidad promedio en la hora de mayor congestión llegó a estar muy por debajo de 10 km/h, y a mediados de 2003 era de 18 km/h. Lo más significativo del cambio funcional de la movilidad se manifiesta en la reducción de más de un tercio de los vehículos privados en horas pico y en el aumento de los desplazamientos a pie y en bicicleta, los cuales entre 1998 y 2003 pasaron de 7% y 2% a 11% y a 4 %, respectivamente (figura 1) (8). Esto ha sido posible en gran medida gracias a los programas de cultura ciudadana y al mejoramiento del espacio público, la creación de ciclorrutas y la racionalización del uso del automóvil en horas pico, entre otros factores. En cuanto al automóvil, la reducción de su uso se consiguió mediante el programa de restricción de la circulación vehicular denominado “Pico y Placa”, que saca de circulación al 40% del parque automotor privado de

lunes a viernes entre 6 y 9 a.m. y entre 4 y 7 p.m.<sup>8</sup> Todo ello representó un gran avance tanto en términos relativos, como absolutos, puesto que se logró en el contexto de un crecimiento constante del parque automotor y del número de viajes motorizados cotidianos totales en la ciudad.

No obstante el mejoramiento de la velocidad<sup>9</sup> en horas pico, uno de los indicadores y logros más importantes de la movilidad urbana es la reducción considerable de los accidentes de tránsito, que han pasado de 1.387 a 585 entre 1995 y 2003, lo que significa una disminución de más de 50% (figura 2) (9). Este avance está relacionado con la aplicación de las campañas de cultura ciudadana, el control de la alcoholemia en el tránsito, el mejoramiento de la atención prehospitalaria y el cambio de control del transporte, que pasó de la policía local a la nacional. La reducción de accidentes de tránsito pone de relieve uno de los rasgos más sobresalientes del mejoramiento formal y funcional de la ciudad: se podría decir que hoy en día la seguridad vial se ha duplicado, fenómeno que repercute positivamente en términos económicos, sociales, ambientales y sobre todo de salud pública.

## Lo social

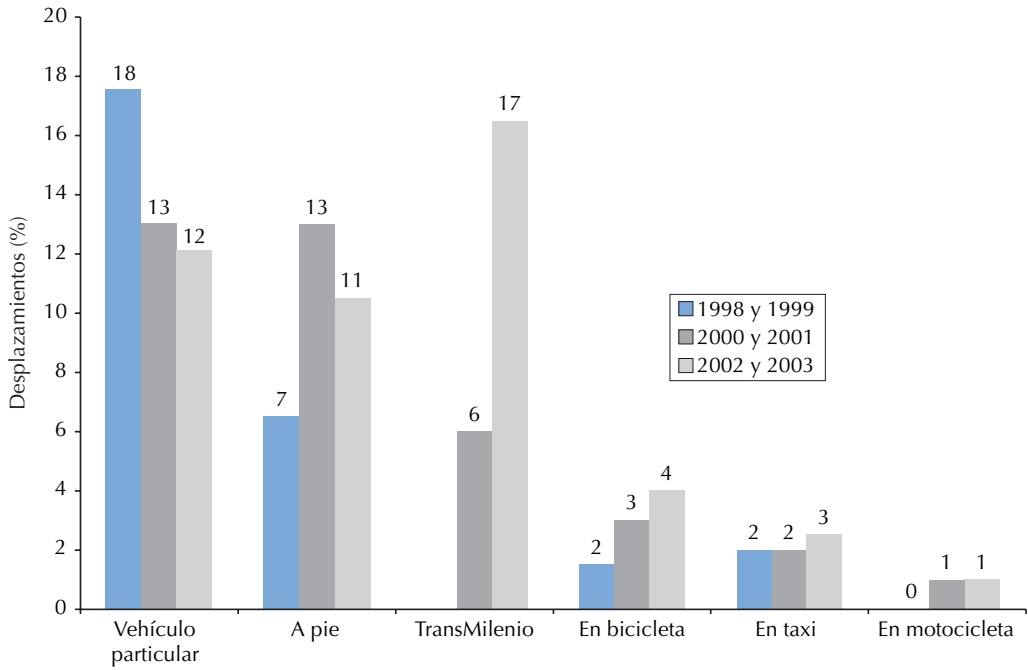
En el aspecto social también se presentaron cambios sustanciales, tanto de forma como de fondo. Por una parte, aumentó la cobertura de todos los servicios públicos domiciliarios. Así, entre 1998 y 2003, la cobertura de agua potable, alcantarillado y gas pasó de 93% a 100%, de 84% a 95% y de 50% a más de 80%, respectivamente. Los mayores beneficiarios fueron los barrios de niveles

<sup>8</sup>Desde agosto de 2001, el programa “Pico y Placa” se extendió al transporte público, sacando de circulación a 20% del parque automotor de lunes a sábado.

<sup>9</sup>Según un estudio de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón —JICA, por su sigla en inglés— realizado en 1995, la velocidad promedio de la ciudad en hora pico era de tan solo 5 km/h, mientras que en 2003 la Secretaría de Transito de Bogotá la determinaba como de 16 km/h.

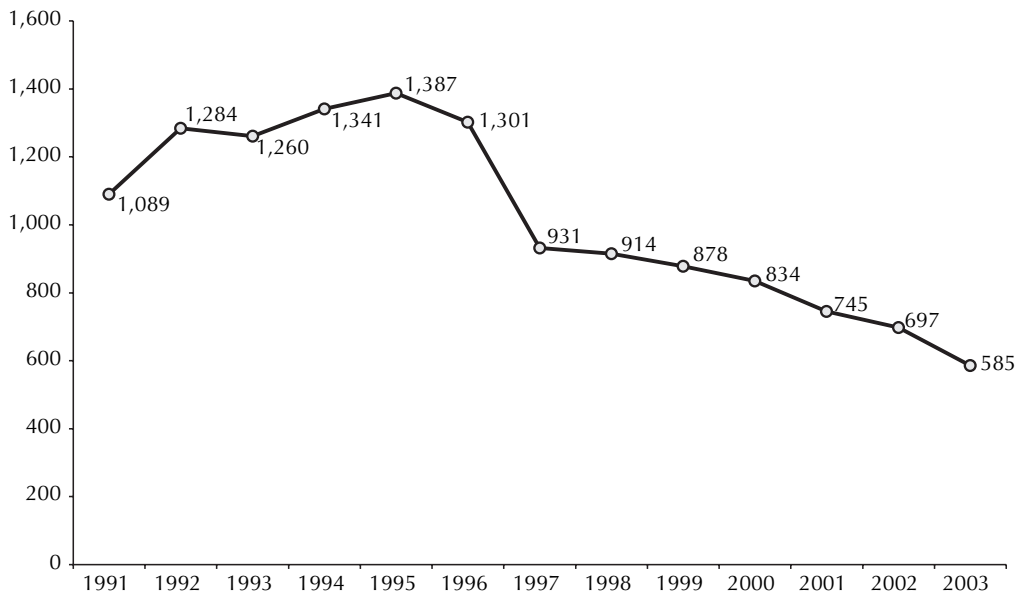
<sup>7</sup>Cuando se menciona el término TransMilenio se hace referencia al conjunto de componentes del nuevo sistema de transporte masivo de Bogotá. Para referirse específicamente a la empresa responsable del sistema se menciona como Transmilenio S.A.

**FIGURA 1. Evolución de los desplazamientos en horas pico en Bogotá entre 1998 y 2003.**



**Fuente:** Encuesta Anual de Percepción Ciudadana del Proyecto “Bogotá, Cómo Vamos”, 2004.

**FIGURA 2. Reducción de muertes en accidentes de tránsito en Bogotá, 1991–2003.**



socioeconómicos más bajos. El proceso de dotar y mejorar las condiciones de estos habitantes se denominó “desmarginalización”. Tan solo durante la administración de Enrique Peñalosa (1998–2000) se incorporaron formalmente 316 barrios a planes de mejoramiento urbano que les aseguraron provisión de agua potable, electricidad y pavimentación. Asimismo, se invirtieron más de 400 millones de dólares en beneficio de 650.000 personas en situación de marginalidad (10). En materia de educación pública, a finales de los años noventa se duplicaron los recursos financieros y los cupos escolares aumentaron hasta llegar a 140.000 (11), alcanzándose una cobertura de 98% a finales de 2003.

La transformación social ha ido más allá de la inversión en servicios públicos domiciliarios y la dotación de infraestructura. La mentalidad de la ciudadanía ha cambiado, y si bien esto es difícilmente demostrable por medio de indicadores, la aceptación de muchos programas de cultura y pedagogía ciudadana así lo muestra. Durante 2001 y 2003 se realizaron encuestas para medir el impacto de esos programas (cuadro 1). Si bien los resultados permiten señalar que ha habido cambios considerables en esta materia, es de suponer que los cambios que se produjeron entre 1995 y 2001 han sido más significativos, puesto que en el período comprendido entre 1995 y 1997 se le ha dado prioridad a los programas de cultura ciudadana y de cambio del comportamiento.

Algunos de los logros más significativos de la ciudad son los relacionados con la seguridad personal: la tasa de muertes violentas se redujo 46,6% entre 1994 y 2003 (figura 3). Este es uno de los aspectos en los que más ha cambiado y mejorado la ciudad. No obstante los grandes beneficios que supone la disminución de la criminalidad y de la tasa de muertes violentas, la mayoría de la población no es aún completamente consciente de estas mejoras. Hay una gran diferencia entre lo que reflejan los indicadores cuantitativos y las percepciones o representaciones de la inseguridad. Por otra parte, los medios de co-

municación de Bogotá no apoyaron activamente las políticas contra la inseguridad, como ocurrió en otros países, por ejemplo durante la campaña de “Tolerancia Cero”, llevada a cabo en Nueva York, la cual se caracterizó por el aumento de la cantidad de efectivos de las fuerzas policiales y de los medios de represión. En Bogotá, las bases para este logro fueron la educación, el desarme, la reconciliación, la resolución pacífica de conflictos y la cultura ciudadana, entre otros factores.

### Lo económico

En el ámbito económico, las transformaciones también se han manifestado tanto en el aumento de la recaudación impositiva como en el incremento de la inversión pública. Entre 1990 y 2003 Bogotá triplicó el recaudo tributario y la calificación crediticia de deuda interna mejoró considerablemente duplicándose en relación con años anteriores. En ese período el recaudo pasó de alrededor de US\$ 200 millones a más de US\$ 750 millones. El fortalecimiento de los ingresos está relacionado con el aumento de la sobretasa a la gasolina, la aplicación de un plan antievasión, la actualización de la información catastral, la simplificación tributaria, la valorización por beneficio local, el reajuste de tarifas de servicios públicos y los recursos nacionales para el sistema TransMilenio (12) —durante 15 años, 52% del presupuesto total provendrá de la Nación—. El incremento de 14% a 20% y luego a 25%<sup>10</sup> en la sobretasa a la gasolina fue una de las mayores fuentes de recursos para la inversión en transporte (malla vial y transporte colectivo). Se contó con dos planes adicionales de antievasión<sup>11</sup> y actualización del catastro distrital,<sup>12</sup> que permitieron obtener recursos suplementarios signifi-

<sup>10</sup>Acuerdo 24 de 1997.

<sup>11</sup>El primero ha permitido recaudar 30 millones en 1999 y 35 millones de dólares en 2000. El segundo permitió un incremento del 40% sobre la base catastral en el lapso de dos años

<sup>12</sup>Acuerdo 24 de 1997.

### CUADRO 1. Evolución del comportamiento ciudadano y el aprecio por las leyes en Bogotá entre 2001 y 2003.

Indicador	2001	2003
Porcentaje de la ciudadanía que conoce y valora la norma de utilizar el cinturón de seguridad	13,30	25,70
Porcentaje de la ciudadanía que no justifica transgredir la norma sobre estacionar en zonas prohibidas	62,00	84,70
Porcentaje de la ciudadanía que siente aprecio por las normas	43,00	48,80
Porcentaje de la ciudadanía que justifica desobedecer la ley cuando es la única alternativa para alcanzar los objetivos	24,10	17,30
Porcentaje de la ciudadanía que justifica desobedecer la ley cuando es lo acostumbrado	8,90	6,60
Porcentaje de la ciudadanía que justifica desobedecer la ley cuando es muy provechoso económicamente	11,80	7,50
Porcentaje de la ciudadanía que piensa que es mejor tener un arma para protegerse	24,80	10,40

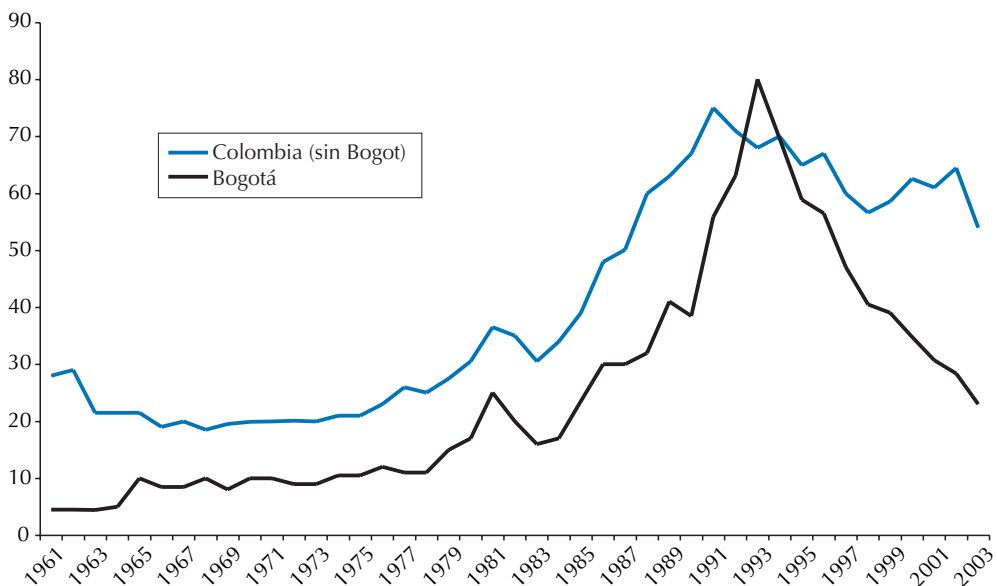
**Fuente:** Observatorio de Cultura Urbana.

cativos. Además del aumento de los ingresos corrientes, se generaron recursos económicos adicionales con la reducción de capital público de la Empresa de Energía de Bogotá y el incremento de la participación privada, la cual permitió obtener US\$ 485 millones.

En el manejo de las finanzas del Distrito, uno de los mayores logros ha sido disminuir considerablemente los costos de funcionamiento y asignar estos recursos a inversión. Por una parte, hasta 1994 se asignaba al funcionamiento más de 45% del presupuesto

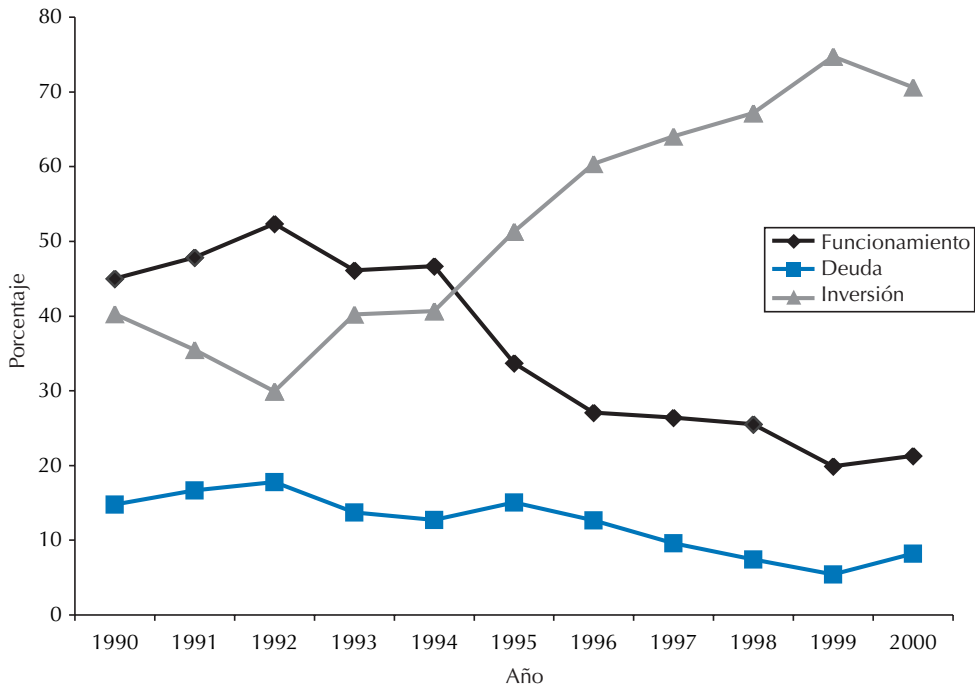
anual, y en 1992, 52%. Desde 1995, este indicador se redujo hasta alcanzar, en el año 1999, tan solo 20%. Por otra parte, la inversión pasó de 30% en 1992 a 75% en 1999 (figura 4). El mejoramiento de las finanzas públicas creó gran confianza y credibilidad en la ciudad, lo que permitió que entre 2001 y 2003 se eligiera una opción de impuestos adicionales voluntarios. En la medida en que el Concejo de la ciudad no aceptó una propuesta del alcalde de incrementar los impuestos, este optó por solicitar a los ciudadanos que voluntaria-

**FIGURA 3. Tasas de homicidio por 100 000 habitantes en Bogotá y en Colombia (sin Bogotá) en las cuatro últimas décadas.**



**Fuente:** Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

**FIGURE 4. Bogotá, evolución porcentual de los gastos de inversión, servicio de la deuda y funcionamiento entre 1990 y 2000.**



mente aumentarían su contribución anual en un 10%. Alrededor de 70.000 contribuyentes aceptaron la propuesta y aportaron un valor superior al que por obligación deberían haber pagado. Este es un indicador del nivel de reconocimiento y aceptación tanto del alcalde como de su administración de la ciudad. Si algunos habitantes aceptaron pagar más ha sido en gran parte porque ellos han visto y apreciado la gran transformación de la ciudad y las mejoras en temas de gestión pública. En este sentido, un logro adicional es la recuperación de la credibilidad del sector público a nivel municipal.

## Lo político

En el ámbito político, los cambios han sido considerables, tanto por parte de los elegidos como de los electores. Los primeros han emprendido importantes acciones innovadoras, relacionadas con la redefinición ciudadana y espacial. Los segundos, a través de la elec-

ción popular de alcaldes, han manifestado su inconformidad con la tradicional clase política y el bipartidismo, con un voto denominado de "opinión" que encarna nuevas manifestaciones de protesta. Sin embargo, este voto alternativo se ha expresado de forma diferente en cada uno de los comicios. En efecto, por un lado surgió el voto por personas no ligadas a las maquinarias políticas tradicionales —este es el caso de la elección del catedrático Antanas Mockus (1995–1997)— primer alcalde de Bogotá de origen cívico o alternativo;<sup>13</sup> por otro lado, se ha manifes-

<sup>13</sup>Se puede definir que en Colombia un alcalde de origen "cívico o alternativo" es aquel ciudadano electo por votación popular para ejercer el cargo de alcalde, cuyo origen político difiere de los dos grandes partidos tradicionales de centro, el conservador y el liberal. Además se debe tener en cuenta que estos provienen de sectores distintos al de la administración pública, por lo general son representantes de movimientos cívicos laicos o religiosos (líderes de movimientos guerrilleros desmovilizados, de minorías étnicas o de gremios o asociaciones) o de la academia.

tado el voto contra el populismo —personificado por el candidato Carlos Moreno de Caro—, mediante la elección del político, consultor y catedrático Enrique Peñalosa (1998–2000). Mockus y Peñalosa se encontraron ante una situación coyuntural bastante favorable para generar grandes transformaciones políticas, que, entre otros efectos, permitió reducir la corrupción y aumentar la eficiencia de los funcionarios, puesto que mejoró el sistema de contratación pública.

### Una aproximación a los factores de cambio

Con respecto a la transformación de la ciudad, vale la pena preguntarse acerca de los factores que explican los cambios generales, y en particular los relacionados con la movilidad. La hipótesis para el cuestionamiento anterior es que la transformación de Bogotá es el resultado de un gran cambio en la dimensión política de la ciudad,<sup>14</sup> que se manifestó sobre todo en una redefinición del papel de los actores tanto a nivel general como particular.

En el espacio político la redefinición incluyó tanto a los electores como a los elegidos. Como ya se mencionó, los primeros han hecho predominar el voto de “opinión” y los segundos han liderado una redefinición ciudadana y espacial durante dos períodos consecutivos. Los elegidos se han caracterizado por tratar de defender los intereses públicos sobre los privados y los generales sobre los particulares. Aunque parezca paradójico, las acciones de defensa de lo público y de la ciudadanía —que son la razón de ser de cualquier gobierno nacional o local— no son habituales en los gobiernos colombianos.

El contexto político desfavorable para los políticos tradicionales y las transformaciones socioculturales propias de los años noventa

<sup>14</sup>“La dimensión política no se ciñe a un grupo de hombres, sino que bajo su dominio caen todos los grupos y hombres sin excepción... y está relacionada con la acción conjunta de los ciudadanos para la consecución del bien común” (13).

llevaron a que los electores se inclinaron por propuestas alternativas, tales como la elección de Antanas Mockus en 1994. Este hecho, acontecido en Bogotá, se manifestó con anterioridad en otras ciudades del país e incluso se verificó en elecciones nacionales y locales en muchos países y ciudades de América Latina. Es lo que ha permitido, por un lado, el ascenso al poder de líderes cívicos (laicos o religiosos), gremiales, de asociaciones civiles y empresariales, de minorías étnicas y políticas —indígenas, comunidades de población negra, izquierda, exguerrilleros y nacionalistas—, de intelectuales, y por otro, de candidatos populistas y miembros de la farándula y del espectáculo, tales como cantantes, actores, cómicos y locutores deportivos, entre otros.

En materia de movilidad, los factores de cambio están relacionados sobre todo con la dimensión política. En este sentido, los cambios tuvieron lugar en el marco de un proceso de definición del papel de los principales actores, esto es, la Administración Distrital, los transportadores y los ciudadanos en general. Así, la Administración impulsó cambios en la concepción y la práctica de la movilidad; los transportadores aceptaron e incluso promovieron cambios en la organización del sector; y los ciudadanos consolidaron un cambio de mentalidad mediante la aceptación de normas y programas y la apropiación de proyectos de infraestructura. Para entender mejor la magnitud del cambio se examinan a continuación las características de la movilidad urbana colectiva de finales de los años noventa.

### La movilidad urbana antes de la transformación

Desde principios de los años ochenta, momento en que la aglomeración urbana adquiere grandes dimensiones y la creación de nuevas alternativas de gestión e infraestructura para el transporte urbano es muy limitada, la calidad de los desplazamientos urbanos cotidianos se fueron deteriorando cada

vez más. En este contexto, desde el inicio de los años noventa la movilidad urbana empeora por la introducción masiva de vehículos, estimulada por una política macroeconómica de apertura de fronteras y reducción de aranceles. Desde entonces se observa una sensibilización creciente hacia las cuestiones relacionadas con el tráfico vehicular. Esto puede resumirse, para Bogotá y otras ciudades del continente, como ‘el problema del transporte’, que se traduce caricaturescamente como la congestión generalizada —de los automóviles— producida por el aumento desequilibrado del parque automotor con relación al sistema vial. Esta degradación de las condiciones de circulación genera cambios considerables en la estructura socioeconómica y espacial de la ciudad, hasta convertirse en un freno para la expansión urbana, produciéndose así una serie de hechos positivos y negativos de los cuales se destacan, entre otros, los siguientes:

- Aumento de la densidad poblacional y habitacional.
- Desplazamiento del centro de negocios hacia el norte de la ciudad.
- Consolidación de subcentros en el interior de la ciudad y de un hipercentro en el ámbito metropolitano.
- Cambios radicales en las pautas de elección del lugar de residencia.
- Consolidación de un precario sistema de transporte colectivo.

Es pertinente ampliar este último punto, puesto que la transformación del precario sistema de transporte ha contribuido de manera significativa a aumentar el tiempo cotidiano de desplazamientos a pie de los ciudadanos. En efecto, el sistema actual del TransMilenio, con sus paradas fijas y grandes recorridos peatonales para acceder al autobús, contrasta mucho con el sistema tradicional, que tenía paradas en cualquier lugar de la ciudad dependiendo de la demanda de los pasajeros, que antes de la construcción de TransMilenio representaban más de 80%

de la movilidad cotidiana en la ciudad. La indisciplina de la población se veía reforzada por una organización semiinformal del sistema tradicional de transporte público que obligaba diariamente a los conductores a lanzarse a la caza de pasajeros para garantizar sus ingresos. En estas condiciones, los conductores habían convertido a la ciudad en el campo de batalla de la llamada “guerra del centavo”. No obstante, en la práctica, la calidad aleatoria del transporte colectivo se debe a la forma particular de explotación del sistema. Las malas condiciones del servicio —carencia de horarios, caso omiso de los paraderos, recorridos irregulares, indisciplina generalizada— no son el resultado de la “guerra del centavo”, de la falta de educación, ni de las características socioeconómicas y culturales de los conductores, como se sugiere con frecuencia. La “guerra del centavo” constituye, por el contrario, un requisito estructural del funcionamiento de este tipo de sistema de transporte colectivo, que se basa principalmente en la concurrencia total y en reducidos márgenes de ganancia.

Las características mencionadas no son exclusivas de la Bogotá de los años noventa: los sistemas precarios de organización y gestión del transporte colectivo son muy similares en la mayor parte de las ciudades de América Latina, y son en gran medida el producto tanto de la falta de voluntad o de la impotencia de la administración para organizar, controlar o dirigir el transporte, como de la reducida capacidad de evolución de los grupos “artesanales” de transportadores. Estas organizaciones se han consolidado durante un largo proceso, hasta el punto de convertirse en un auténtico sistema de gestión. “Un diagnóstico exhaustivo hace de la organización del transporte [en los países en vías de desarrollo] un verdadero ‘sistema’, inclusive si éste no tiene nada que ver con nuestras normas [de los países industrializados] [...]. Regulaciones sociales y funcionales muy fuertes se esconden detrás de un aparente desorden [...]. [En este desorden aparente] pueden existir mecanismos de regulación,

casi siempre basados en el papel de los actores” (14).

## LA REDEFINICIÓN CULTURAL DE BOGOTÁ

El 30 de octubre de 1994 fue elegido como Alcalde Mayor de Bogotá, Antanas Mockus Sivickas. Con una amplia mayoría, 64% de la votación, derrotó de manera contundente a su opositor, Enrique Peñalosa (candidato del Partido Liberal Colombiano), quien logró 30% de los votos.<sup>15</sup> Su ascenso al poder se hizo después de una original campaña electoral, denominada *Ciudadano en Formación*, una de cuyas premisas fundamentales fue la “no P”: no publicidad, no política, no plata y no partido. Esta campaña fue la más excéntrica y barata<sup>16</sup> en la historia de la ciudad y del país.

En el Plan de Desarrollo Distrital para el período 1995–1997, “Formar Ciudad”, el gobierno de Mockus dio prioridad a seis temas, en el siguiente orden:

- Cultura ciudadana
- Espacio público
- Medio ambiente
- Progreso social
- Productividad urbana
- Legitimidad institucional (15)

### Cultura ciudadana

La cultura ciudadana constituyó el eje central de la acción de Mockus, que tenía como orientación fundamental facilitar o fortalecer cambios de comportamiento en la manera en que los habitantes se relacionan y apropian de los lugares donde llevan a cabo sus actividades cotidianas. La cultura ciudadana se definió como “el conjunto de actitudes, costumbres, acciones y reglas mínimas compar-

tadas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos” (16). Además, “consiste en propiciar, desde la autoridad política, una mayor conjunción entre la ley, la moral y la cultura, mediante el estímulo a procesos de auto e interregulación ciudadana. El conocimiento e interiorización de normas culturales que se consideran deseables y que establecen límites a la acción social en medios sociales y culturales altamente heterogéneos, debe estimular comportamientos socialmente aceptables sin la amenaza del castigo legal, última instancia de control estatal. El resultado debe ser, en síntesis, una educación para una nueva expresión del *deber ser* social, una nueva moral ciudadana constituida por nuevos patrones de convivencia” (10).

La promoción de la cultura ciudadana y la pedagogía ciudadana ocuparon un lugar protagónico y estratégico entre las acciones de esta Administración. Se trató tanto de un proyecto como de una estrategia, en cuyo interior se inscriben varias temáticas inicialmente planteadas como estrategias del plan de Gobierno. Por primera vez en el país, y tal vez en América Latina, una administración centra su acción en educar a los ciudadanos y dedica una parte importante de sus recursos para esos fines, lo cual había sido parte de la propuesta del candidato denominada ‘Ciudadanos en Formación’ y del plan de desarrollo ‘Formar Ciudad’. En el marco de este último, se asignaron más de US\$ 100 millones (1995) al programa de Cultura Ciudadana para un período de cuatro años. Este programa fue ejecutado por el Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT).

Las estrategias básicas sobre las que se fundamentó la implementación de la cultura ciudadana fueron la *Autorregulación ciudadana*, la *Adecuación de contextos* y la *Animación institucional*. Estas estaban dirigidas a mejorar la convivencia ciudadana por medio de la resolución de conflictos y la superación de prejuicios raciales o sociales.

<sup>15</sup>Registraduría del Estado Civil, datos de las elecciones nacionales de 1994.

<sup>16</sup>El costo aproximado de la campaña fue de 8 millones de pesos colombianos, equivalentes a 8.000 dólares estadounidenses de 1994.

La ejecución del concepto de “cultura ciudadana” se centró en programas diseñados con el propósito de enseñar divirtiendo y hacer reflexionar a la población sobre la importancia de mejorar su comportamiento cotidiano en la ciudad. Los programas fueron muchos y muy variados; las acciones, representaciones callejeras alusivas y eventos se caracterizaron por ser simbólicos, novedosos y provocadores. Sin embargo, también se adoptaron medidas bastante impopulares para disminuir la violencia, combatir la accidentalidad relacionada con el consumo de alcohol y reducir el número de víctimas de quemaduras. Además, se promovió el desarme de la población civil mediante campañas contra el porte de armas; se creó una “Ley Semiseca” conocida como la “Ley Zanahoria” u “Hora Zanahoria”, que obligaba a los establecimientos nocturnos a cerrar a la 1:00 a.m., y se prohibió la fabricación, comercialización y utilización de pólvora para fines lúdicos de manera artesanal. A pesar de su impopularidad inicial, estas medidas alcanzaron un reconocimiento general y de acuerdo con encuestas posteriores al mandato, los niveles de aprobación fueron de 92%, 81% y 77%, respectivamente.<sup>17</sup>

Las acciones tuvieron un gran componente lúdico y de comunicación: se trató de enseñar divirtiendo. Se trabajó principalmente mediante una comunicación interpersonal, traducida en actividades lúdicas callejeras. Para ello, se crearon juegos ciudadanos, como “la perinola” y las “tarjetas ciudadanas” (blancas y rojas): la primera como un elemento simbólico de la participación, donde todos pueden ganar o perder, y la segunda, como instrumento de aprobación o reprobación ciudadana, en forma parecida a las tarjetas de los árbitros de fútbol. Para hacer reflexionar al ciudadano, se pusieron en escena una serie de actos “teatrales urbanos” con mimos y actores en las calles. En

marzo de 1995, los primeros trataron de enseñar a los bogotanos a respetar los cruces peatonales (o “cebras”), a utilizar el cinturón de seguridad en los automóviles y a no tocar el claxon o la bocina. Los actores, disfrazados de monjes de clausura, debían hacer reflexionar a la ciudadanía sobre la importancia de evitar el ruido en la ciudad. Estos y otros actos más debían “suscitar un sentido de pertenencia a una ciudad caracterizada por su inhospitalidad y la precariedad de su cultura ciudadana”.<sup>18</sup> Luego de la estrategia interpersonal se pasó a una mucho más masiva, caracterizada por programas y acciones como: Bogotá coqueta, La tarjeta capital, Las reglas del juego, Bogotá está en juego y Todos ponemos, entre otros.

Una de las acciones más reconocidas en el ámbito nacional e internacional fue la utilización de mimos, a partir de marzo de 1995, para concientizar a la población sobre el uso de los pasos peatonales o “cebras”. Este tipo de actos alcanzaron alta repercusión mediática, lo que contribuyó en gran medida a difundir las acciones y sus objetivos. De esta manera, con un apoyo tácito de los medios de comunicación, las acciones de concientización de la población por medio de los actos y representaciones simbólicas lograron gran parte de sus objetivos con el apoyo de un aliado inesperado y gratuito.

Así, con el paso del tiempo, la ciudadanía de Bogotá ha reconocido la importancia del hecho de que una administración se propusiera sensibilizar a los ciudadanos sobre la necesidad de mejorar la calidad de la vida urbana. Es muy difícil establecer con indicadores el alcance del cambio de mentalidad generado por la primera administración de Mockus, pero existe en el “imaginario bogotano” que la cultura ciudadana ha sido uno de los elementos más importantes del cambio

<sup>17</sup>Bogotá, Centro Nacional de Consultoría. *Conocimiento y evaluación del programa “Cultura Ciudadana”*. Informe no publicado, 1998, p. 108.

<sup>18</sup>Presentación del Observatorio de Cultura Urbana 1995. Centro de Estudios Sociales, Memoria y Evaluación del Instituto de Cultura y Turismo, Programa de Cultura Ciudadana. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, IDCT. Informe no publicado, 1998, pp. 102–104.

en la historia reciente de la capital colombiana. La acción del primer período de Mokus será muy recordada, pero a diferencia de otras administraciones, no por grandes obras públicas de infraestructura realizadas —como era habitual en Bogotá— sino por la cultura ciudadana.

El balance del Programa de Cultura Ciudadana por parte de la población fue positivo. Sobre un máximo de 10 puntos, fue calificado con 7; 61% lo catalogó como la acción concreta más importante de la administración y 96% consideró que el programa debía continuar. Según una lista de frases presentada por la misma encuesta, 44% de los encuestados asoció el programa con la idea de “educar al pueblo para que sea más civilizado”, y 23%, con la idea de “mejorar la acción de la policía y las autoridades para disminuir la inseguridad en la ciudad”.<sup>19</sup>

Los programas de cultura ciudadana estuvieron complementados por la fundación del Observatorio de Cultura Urbana en septiembre de 1996, que permitiría estudiar, monitorear la ciudad y “construir una estructura pluridisciplinaria de observación, investigación, recolección y sistematización rigurosa y periódica de información sobre la cultura en Santa Fe de Bogotá; y promover la confluencia de los intereses de los investigadores y de la Administración Distrital con el fin de analizar y evaluar los procesos urbanos y los resultados de la intervención de las diversas instituciones distritales en la ciudad”.

## LA REDEFINICIÓN ESTÉTICA, ESPACIAL Y FUNCIONAL

En 1997, con una elección más disputada que la precedente, Enrique Peñalosa, con 48% de los votos, venció al “populista” Carlos Moreno de Caro, que alcanzó 31% de los

votos. En esta ocasión, Peñalosa se presentó como candidato independiente. El Plan de Desarrollo Distrital para el período 1998–2000, “Por la Bogotá que queremos”, dio la máxima importancia a los siguientes temas y proyectos: desmarginalización, integración social, ciudad a escala humana, movilidad, urbanismo y servicios, seguridad y convivencia y eficiencia institucional. Se formularon además los megaproyectos siguientes: Sistema Integrado de Transporte Masivo, Construcción y Mantenimiento de Vías, Banco de Tierras, Sistema Distrital de Parques y Sistema Distrital de Bibliotecas.

La definición de megaproyectos marcó claramente las prioridades en materia de ejecución. Así, las principales realizaciones estuvieron relacionadas con estos. Además, el estatuto particular de megaproyectos permitió constituir equipos externos a la administración, inclusive con jóvenes gerentes que desconocían casi por completo los temas urbanos o el área específica de trabajo, pero que tenían a cargo tareas concretas, proyectos estratégicos —macroproyectos—. <sup>20</sup> El discurso y acción de la Administración en el período comprendido entre 1998 y 2000 estuvieron marcados por la propuesta de pensar una nueva ciudad, de sacar “la discusión de la ciudad del tema de los huecos en las calles y la seguridad, y que seamos conscientes que podemos construir cualquier cosa que imaginemos” (17). Los primeros 24 meses fueron muy arduos para el Alcalde, ya que no lograba difundir lo que estaba pensando, proponiendo y realizando para Bogotá, “una ciudad que hoy parezca utópica, arborizada, con ciclorrutas, con andenes hermosísimos, llena de parques, con ríos limpios casi navegables, con lagos, con bibliotecas, limpia, igualitaria” (17).

Aunque la apariencia de la ciudad no estaba en las prioridades del plan de desarro-

<sup>19</sup>Bogotá, Centro Nacional de Consultoría. *Conocimiento y evaluación del programa “Cultura Ciudadana”*. Informe no publicado, 1998, p. 108.

<sup>20</sup>Fueron muy pocos los gerentes de proyectos altamente especializados en el tema de ejecución. En este sentido, uno de los más destacados fue el gerente del proyecto Metro, Dr. Darío Hidalgo G., quien es un experto en transporte.

llo, esta fue una de las principales preocupaciones del Alcalde. A pesar de haberse realizado una gran inversión en publicidad con acciones de posicionamiento de la ciudad como con la conocida campaña “Bogotá, 2.600 metros más cerca de las estrellas” lanzada en agosto de 1998,<sup>21</sup> fue difícil para el Alcalde transmitir su mensaje de imaginar una nueva ciudad. La propuesta de Peñalosa solo se logró comprender completamente cuando los proyectos estuvieron terminados. Ello se explica, por un lado, por la relativamente acertada labor de comunicación sobre las ideas y proyectos en curso, y por otro, porque para la mayoría de los bogotanos era imposible imaginar una ciudad diferente puesto que sus parámetros de comparación eran muy reducidos.

En la búsqueda de una ciudad con “andenes hermosísimos e igualitaria”, el espacio público y la movilidad se fueron convirtiendo en los ejes centrales de la acción. Las propuestas y las acciones estuvieron encaminadas a crear una ciudad más amable y humana, en la cual existieran espacios públicos para la convivencia (andenes, plazas, parques, recorridos arborizados mal llamados “alamedas”<sup>22</sup>) y apropiación de estos espacios por parte de todos los ciudadanos, sin distinción de estrato social. La gestión de Peñalosa ha sido reconocida tanto en el ámbito nacional como internacionalmente por su innovación en el campo de la movilidad urbana. El reconocimiento se ha manifestado de muchas maneras. Según una encuesta realizada por el diario *El Espectador* en diciembre de 2000, más de 40% de la población calificaron su administración como excelente.

<sup>21</sup>“La campaña busca comunicar que Bogotá es una ciudad humana, propiedad de toda su gente, y que los bogotanos están orgullosos de ella. Quiere provocar en los habitantes el sentido de pertenencia y apropiación... Es la legitimación de una marca concebida como parte del patrimonio de la ciudad, emblema reconocible de su identidad frente al país y el mundo” (18).

<sup>22</sup>Se hace la aclaración que la denominación de alamedas solo se debería utilizar para las plantaciones de álamos.

## Movilidad y transporte: la redistribución del espacio público

En el período comprendido entre 1998 y 2000 tuvo lugar una verdadera transformación de todo lo acontecido durante el siglo en materia de movilidad, transporte y espacio público. Por ello, en la medida en que se trata de un cambio radical, este se puede considerar como una ruptura con respecto a la manera en que se venían tratando las cuestiones relacionadas con la movilidad urbana. En efecto, existe un consenso general en la ciudad en cuanto a que los cambios impuestos por la administración Peñalosa en materia de movilidad van más allá de las obras físicas tales como el TransMilenio, las ciclorrutas, la recuperación de andenes, o los programas como “Pico y placa” o “Sin mi carro en Bogotá”. Estas realizaciones plantean una forma diferente de movilización, de apropiación de la ciudad y su espacio público.

La gestión de Peñalosa asignó una alta prioridad al TransMilenio como el elemento principal de la transformación del transporte colectivo de pasajeros de la ciudad entre 1998–2000. En el marco del Plan de Desarrollo de Bogotá, se destinaron cerca de US\$ 300 millones en 1998 al sistema de transporte masivo automotor para la estructuración del servicio público de transporte de pasajeros. Este monto se destinó fundamentalmente a la inversión en infraestructura vial y técnica requerida para la implantación de un sistema de transporte eficiente. El sistema consiste en una nueva estructura física y funcional para la organización y operación del transporte colectivo. Por una parte, la planeación, organización, construcción de la infraestructura, coordinación y control del servicio quedan bajo la responsabilidad de una empresa distrital denominada TransMilenio S.A. (10). Por otra parte, la operación de los vehículos es responsabilidad de empresarios privados de transporte, que aportan los automotores y son patronos de los conductores.

La estructura física de operación se ha inspirado principalmente en las experiencias

realizadas en las ciudades de Curitiba y Quito. Se trata de un sistema integrado compuesto por una red de gran capacidad (truncal) y redes de alimentación. A lo largo de las redes, existen estaciones fijas con prepago y para el acceso al vehículo, que se han clasificado como sencillas, de integración intermedia y de cabecera; y por otra parte, existen paraderos de las rutas alimentadoras.

Si bien TransMilenio ha estructurado un nuevo concepto de transporte colectivo, la Administración de Peñalosa abogó también por la promoción de formas alternativas de movilidad a través de programas tales como el "Pico y placa" y "Un día sin carro", destinados a disminuir la preeminencia del transporte individual, y la construcción y mejoramiento de andenes y ciclovías que promovieran el transporte no motorizado.

Con respecto al transporte individual, el discurso y la acción fueron en términos generales muy innovadores, coherentes y acertados. En cuanto al automóvil, se presentó un discurso bastante pertinente sobre el impacto que este ocasiona en el medio urbano, en el cual se destacó la insostenibilidad de este medio de transporte a mediano y largo plazo. Al respecto, se señaló con frecuencia que "si no logramos que las personas que poseen un automóvil utilicen el transporte público masivo, se hará imposible el funcionamiento de nuestra ciudad, tanto por razones económicas como ambientales, sin mencionar la desesperación ciudadana"<sup>23</sup>. En el mismo sentido, la Administración fue contundente cuando señaló que el vehículo individual "es el problema más grave que tiene la ciudad hacia el futuro [...], el automóvil privado: es la peor amenaza a la calidad de vida que tiene esta ciudad" (20).

Como ya se mencionó, la racionalización del uso del automóvil se realizó mediante un sistema de control en horas pico, denominado "Pico y placa". Se trata de una restricción blanda diseñada para disminuir la presión del automóvil en las horas pico, de tal

manera que los propietarios no compren otro vehículo. Esta medida consigue sacar cotidianamente de la circulación a más de un tercio del parque automotor privado.

El discurso antiautomóvil o pro-ciudad sostenible del alcalde Peñalosa ha permitido ensayar lo que sería la ciudad sin automóviles. En efecto, el 29 de febrero de 2000 se celebró en Bogotá la primera jornada denominada "Sin mi carro en Bogotá", en la que, al igual que en experiencias similares llevadas a cabo en muchas ciudades de Europa, la ciudad funcionó durante un día laboral sin la circulación de automóviles. El objetivo de la jornada fue propiciar una reflexión que permitiera imaginar una nueva ciudad, más humana y sostenible. A pesar de los muchos tropiezos propios de un ensayo a gran escala, la ciudadanía respaldó este tipo de eventos, votando en un referéndum que institucionalizó su realización anualmente.

La valorización del concepto de espacio público fue uno de los aportes más importantes de la administración 1998–2000. El espacio público, "de ser un lugar de nadie, sin atención sería por parte de la Administración, apropiado para uso privativo de cualquier persona y sin ninguna consideración hacia el ser humano [...] pasó a constituirse en el espacio por excelencia de la ciudad" (21). Si bien queda mucho por hacer en lo que concierne a la reflexión teórica, en la práctica se lograron progresos considerables: se creó la Defensoría del Espacio Público,<sup>24</sup> responsable de recuperar el espacio ocupado o invadido ilícitamente; asimismo, se industrializó la producción del espacio público peatonal mediante el establecimiento de normas para las características formales y técnicas del andén, mobiliario, arborización, señalización e iluminación.<sup>25</sup> En total, se

<sup>24</sup>Acuerdo 18 de agosto 26 de 1999.

<sup>25</sup>Se establecieron muchas normas para el diseño y construcción de andenes mediante los siguientes documentos: Decreto 682 de agosto 4 de 1998, Decreto 758 de septiembre 4 de 1998, Decreto 170 de marzo 17 de 1999, Acuerdo 38 de diciembre 13 de 1999, Decreto 198 de marzo 21 de 2000, Decreto 822 de septiembre 28 de 2000, Decreto 1003 de noviembre 14 de 2000.

<sup>23</sup>Acuerdo 04 de 1999.

construyeron 836.143 m<sup>2</sup> de espacio público (22), se recuperaron, mejoraron y mantuvieron 1.034 parques, aproximadamente 54% del área verde tratada de la ciudad. Se plantaron casi 70.000 árboles y 183.651 plantas de jardín y se trataron 202 km de ejes viales y 280 hectáreas de parques, todo esto por un costo aproximado de US\$ 100 millones.

Dentro de las acciones de recuperación, mejoramiento y mantenimiento del espacio público, se adelantó también la construcción de una red especializada para los vehículos no motorizados. En efecto, el Plan Maestro de Ciclorrutas propuso la construcción de una red de 450 km de vías exclusivas para la circulación de bicicletas denominadas ciclorrutas. De estos, 300 km, dos tercios, se encuentran terminados. Esto convierte a la red de la capital colombiana en la más extensa de América Latina y en una de las más grandes del mundo en desarrollo. Hay que reconocer la alta inversión (US\$ 46 millones hasta el 2001), los logros técnicos y constructivos (las ciclorrutas se realizaron en un tiempo exageradamente corto, inferior a tres años).

### CONCLUSIONES: LA COMPLEMENTARIEDAD ENTRE LAS ACCIONES AISLADAS Y LAS ACCIONES INDEPENDIENTES

Las conclusiones, tanto en lo que se refiere a la transformación de Bogotá como del incremento de la actividad física, se asemejan en gran medida, no solo en términos conceptuales sino también en la forma en que estos temas se articulan. En efecto, ambos cambios se originan en gran parte en un proceso complementario de acciones políticas aisladas e independientes tanto en las temáticas, como en el tiempo y el espacio. Si bien hoy en día los bogotanos caminan más o utilizan más la bicicleta cotidianamente, es debido a una acción política en movilidad urbana y no a esfuerzos en el campo de la salud pública y la actividad física. Ello significa que si una política pública está bien orientada, sus efectos

positivos van más allá del área o temática donde se originó. Esta articulación involuntaria entre diferentes disciplinas y dimensiones de la ciudad ratifica una vez más la necesidad de un trabajo integral. En este sentido, la experiencia de Bogotá es una demostración de la necesidad de articular equipos que trabajan tanto los temas urbanos como la salud pública y la actividad física. Si involuntariamente la capital colombiana ha alcanzado una articulación y resultados sin precedentes en la materia, cómo sería si de antemano la planificación urbana y de la movilidad utilizasen como criterio de evaluación socioeconómica los beneficios que este tipo de infraestructura supone para la salud y el bienestar de la población. A partir de la experiencia de Bogotá, son muchos los campos de investigación y de reflexión que se pueden abrir para un trabajo coordinado entre distintos especialistas urbanos y de la salud pública. Con base en todo lo anterior, se han estructurado las conclusiones en dos puntos que muestran en detalle, por una parte, los factores de cambio cultural y espacial, y por otra, los elementos que intervienen en el aumento de la actividad física relacionada con la movilidad.

### El proceso de transformación reciente de Bogotá

La reciente transformación de Bogotá es en gran parte el resultado de un largo proceso de alrededor de una década, durante la cual lo más significativo ha sido la complementariedad y continuidad entre las acciones que orientaron la redefinición ciudadana y espacial. Sin embargo, cabe aclarar que no ha existido un plan “macro” o general para la transformación, que haya sido seguido por diferentes administraciones, ni tampoco ha habido una continuidad programática o de partido entre los alcaldes —de hecho, han sido opositores en la elección de 1994—. Sin embargo, los logros en materia de movilidad ponen de relieve la complementariedad entre ambos proyectos. Si bien las obras (el

concreto y el asfalto) han tenido gran impacto sobre la movilidad urbana, este logro también está relacionado con un cambio de mentalidad con respecto a la ciudad en general y a la movilidad en particular. En los últimos años, se ha operado un cambio estructural en cuanto a la concepción y la práctica de la movilidad tanto por parte de los gobernantes como de los ciudadanos. Primero fueron las campañas de cultura y pedagogía ciudadana; luego, y por primera vez en la historia de la ciudad, se asignó alta prioridad al transporte colectivo a partir de la racionalización del uso del automóvil, la puesta en marcha del proyecto de TransMilenio, la recuperación del “espacio público” y la creación de alternativas no motorizadas para desplazarse. Se pretendió así reequilibrar el uso del espacio público. Al respecto, el alcalde Peñalosa sentó una posición muy firme en relación a que el automóvil no es una buena alternativa de movilidad cotidiana para una ciudad que desea ser eficiente, equitativa y humana.

La reflexión en materia de movilidad y las acciones realizadas han sido de muy alto nivel. Además, ha habido una gran coherencia entre el discurso y la práctica, y esto es algo bastante inusual en el mundo actual. En efecto, son muchos los gobernantes de ciudades que dicen dar prioridad al transporte colectivo y no motorizado, pero en la práctica no cuestionan el uso indiscriminado del automóvil por el alto costo político que ello implica. Si muchos gobernantes se abstienen de aplicar programas de racionalización del vehículo particular o de recuperación del espacio público es porque una de estas decisiones puede afectarlos directamente en su imagen o en una futura reelección.

La transformación de Bogotá ha mostrado indicadores muy positivos en tan solo los primeros seis años, sin embargo, es necesario tener en cuenta que se trata de un proceso complicado que ha requerido gran voluntad política, coherencia entre la acción y la reflexión; inversiones importantes en materia de movilidad colectiva y no motorizada, y sobre

todo, una indispensable participación, comunicación y educación ciudadana. Por ejemplo, si bien la recuperación de los andenes ha beneficiado a la mayoría de la población bogotana, hubo un aparente rechazo que también podría estar relacionado con lo que se ha denominado la “falta de parámetros de comparación”. Se ha demostrado que el hecho de no tener términos de comparación con otras realidades urbanas —dentro de la misma ciudad o fuera de ella— hace que la población no perciba con claridad la magnitud de los aspectos negativos de muchas infraestructuras bogotanas de uso cotidiano. El caso de los andenes se podría asimilar a lo que sucede cotidianamente con el transporte colectivo, que a pesar de su precariedad (el segundo problema más grave de la ciudad) ha sido tradicionalmente evaluado de forma positiva por la gente: en una escala de 1 a 5, ha sido calificado relativamente bien en los últimos años, a pesar del empeoramiento de las condiciones de circulación. En el caso de la recuperación del espacio público en los andenes, los beneficiarios —la gran mayoría de los bogotanos— no tenían un verdadero punto de comparación para valorar lo que quería decir una acera sin automóviles, un espacio peatonal elaborado bajo las mínimas normas de diseño urbano.

El cambio de mentalidad es uno de los retos más importantes que han puesto en marcha las últimas administraciones, ya que implica una transformación radical en el tipo de ciudad y ciudadanía que se venía construyendo hasta este momento. En efecto, la naciente metrópoli bogotana se estaba estructurando mucho más sobre la base del automóvil que del transporte colectivo. El vehículo individual ha sido privilegiado por los sucesivos gobiernos —nacionales y locales— a pesar de ser tradicionalmente minoritario. El desarrollo urbano basado principalmente en el automóvil ha sido influido en forma considerable por el modelo de vida estadounidense, predilecta fuente de inspiración de la sociedad colombiana. Desde finales del siglo XIX, la influencia de los Estados

Unidos en América Latina, en el plano socioeconómico y político, ha sido considerable, y sobre todo bastante perjudicial.

En lo que concierne a lo urbano, algunos sectores de Bogotá se parecen cada vez más a las ciudades estadounidenses; no obstante, es obvio que se trata de una equivalencia con las limitaciones propias de una ciudad del Tercer Mundo: existe en el norte un desarrollo “considerable” de las infraestructuras para los automóviles, mientras que el centro es cada vez más relegado y popular. Gran parte de la ciudad, y en particular el norte, ha estado consolidando una imagen urbana estrechamente ligada al uso predominante del automóvil, lo que se refleja en la concentración de infraestructuras viales y en las características formales de los lugares de residencia, consumo y recreación. La predilección de este medio de transporte se refleja sobre todo en la estructura urbana, ya que las principales infraestructuras de circulación benefician al norte en detrimento del resto de la ciudad —en particular del sur—, lo que aumenta la tradicional segregación socioeconómica y espacial. Esta genera, a su vez, un importante desequilibrio que se expande actualmente a escala metropolitana. En la medida en que Bogotá ha estado decididamente limitando el uso del automóvil particular y promoviendo la movilidad colectiva y alternativa, se está sentando un precedente para muchas ciudades del continente. En este sentido, los logros en materia de actividad física y su posible impacto futuro en la prevención del sedentarismo y las enfermedades crónicas son argumentos adicionales importantes para observar desde distintas disciplinas dicha experiencia.

### **La salud pública y la actividad física**

Los logros que comienzan a observarse en materia de salud pública y actividad física guardan gran similitud con otros cambios acontecidos en la ciudad que son más el resultado de la convergencia de factores complementarios, originados en forma aislada e independiente, que de una acción voluntaria,

planeada y coordinada entre distintas entidades públicas. En efecto, no existió un plan general o sectorial en temas urbanos, de movilidad o de salud pública que haya tenido como objetivo movilizar a las personas a gran escala. Si bien ha habido experiencias sectoriales en actividad física, estas eran parciales y en cierta forma marginales en relación con el tamaño de la ciudad. Se han creado programas orientados a la actividad física destinados a empresas o grupos muy reducidos de población. No obstante, la *ciclovía dominical*, un programa que habilita todos los domingos más de 100 km de vías vehiculares para ponerlos al servicio de cerca de 1 millón de personas que hacen caminatas o circulan en bicicletas o en patines, tiene más de 25 años y forma parte del patrimonio recreativo de la ciudad.

Lo que aconteció en Bogotá puede definirse como una sucesión de acciones públicas complementarias en distintos aspectos, muy acertadas y bien orientadas. A pesar de que no han estado articuladas entre sí por las temáticas, el tiempo y el espacio, han favorecido el aumento de la actividad física. En efecto, dos alcaldes y tres administraciones públicas entre 1995 y 2003 han consolidado muy diversas acciones que en su conjunto han llevado a un incremento elevado de la actividad física. Se trata de acciones muy variadas, cuya principal condición parece ser la complementariedad entre las campañas orientadas al cambio de comportamiento de los ciudadanos (“Cultura ciudadana”) y la construcción de espacio público e infraestructura de movilidad colectiva y alternativa. No obstante, es indispensable recordar y recalcar que, adicionalmente, ha habido mejoras en muchos frentes, tales como la reducción considerable de la criminalidad y la accidentalidad vial, y el incremento de la participación ciudadana y de la densidad habitacional, entre otros. Si bien el desplazamiento hasta el sistema TransMilenio aporta diariamente casi dos tercios de la media hora que se requiere como mínimo de actividad física, la eliminación del estacionamiento

sobre la vía pública también ha obligado a los automovilistas a moverse un poco físicamente.

Sin embargo, y a pesar de los progresos en materia de actividad física, una investigación en curso<sup>26</sup> muestra una gran contradicción entre lo que los bogotanos perciben con respecto a la actividad o inactividad física y lo que objetivamente realizan o practican. En efecto, dos tercios (66%) de la muestra se consideran físicamente activos, lo que equivale técnicamente a encontrarse en una etapa de mantenimiento. De ser cierto este indicador, sería muy positivo para la salud y la calidad de vida de los ciudadanos, puesto que querría decir que la gran mayoría realiza periódicamente actividades físicas en sus distintos momentos de la vida cotidiana. No obstante, cuando se analizan los niveles de actividad en diferentes momentos, se observa que el sedentarismo está presente en más de tres cuartas partes del tiempo libre, de trabajo y de desplazamiento: este es de 75%, 90% y 79%, respectivamente.

Lo preocupante cuando se indaga sobre las barreras o los impedimentos para que las personas realicen actividades físicas, es que estas están más relacionadas con motivos o causas de carácter individual que colectivo. Efectivamente, parece ser que si las personas son sedentarias es más por falta de voluntad (30%), de energía o de tiempo (20%) que por aspectos relacionados con el contexto general, socioeconómico y espacial de las ciudades. La posible falta de espacios o la inseguridad son muy pocas veces mencionados como barreras para la actividad física. Existe otra gran contradicción, sobre todo si se tiene en cuenta que caminar, correr o subir escaleras son acciones gratuitas, 25% afirma que la

falta de recursos es su principal impedimento para hacer ejercicios físicos.

Tanto el análisis como la prevención de las enfermedades crónicas plantean una modificación de comportamientos que sólo se puede realizar si existe una mínima adaptación gradual a las características internas o externas del individuo. Las primeras están relacionadas con su nivel educativo, cultural, estrato socioeconómico, sexo, edad, grado de sedentarismo y actividad cotidiana o laboral, entre otras. Las segundas se relacionan con las condiciones fisicoambientales y socioculturales. De una parte, las fisicoambientales tienen que ver con la oferta de infraestructura recreativa, deportiva y urbanística; las características ambientales, paisajísticas y climáticas del lugar; las condiciones de la movilidad urbana, entre otras. Las segundas, las socioculturales se refieren a las características colectivas de conciencia, comportamiento y cultura ciudadana; seguridad personal y las representaciones o imaginarios con respecto a la movilidad urbana, la actividad física y la misma ciudad o de información en la ciudad. En este sentido, la experiencia de Bogotá permite suponer que por una parte, la recuperación del espacio público, la construcción de infraestructura para transporte no motorizado y por otra, las campañas de cultura ciudadana, la reducción de las muertes violentas y el aumento del respeto por las normas pueden ser una manera de contribuir desde lo urbano al cambio de comportamiento con respecto al sedentarismo y la actividad física con el fin de mejorar y aumentar la esperanza de vida y la calidad de vida en las ciudades.

## AGRADECIMIENTO

Este texto ha contado con el aporte de varios miembros de la Fundación Ciudad Humana, en especial de la socióloga Brenda Pérez.

<sup>26</sup>Véase la nota a pie de página 5 en este capítulo para la descripción del estudio integral llevado a cabo por el Instituto de Salud Pública de la Universidad Nacional de Colombia y la Fundación Ciudad Humana, con financiamiento del Ministerio de Protección Social de Colombia.

## REFERENCIAS

1. US Department of Health and Human Services. *Physical Activity and Health: A Report of the Surgeon General, 1996*. Atlanta, GA: US Department of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion; 1996. Citado en: Wilkinson WC, Eddy N, MacFadden G, Burgess B. *Increasing Physical Activity Through Community Design: A Guide for Public Health Practitioners*. Washington, DC: National Center for Bicycling & Walking; 2002:4.
2. Flegal KM, Carroll MD, Kuczmarski RJ, Johnson CL. Overweight and obesity in the United States: prevalence and trends, 1960–1994. *Int J Obes Relat Metab Disord* 1998;22(1):39–47.
3. Boyle JP, Honeycutt AA, Narayan KM, Hoerger TJ, Geiss LS, Chen H et al. Projection of diabetes burden through 2050: impact of changing demography and disease prevalence in the US. *Diabetes Care* 2001;24(11):1936–1940.
4. Stewart AL, King AC, Haskell W.L. Endurance exercise and health-related quality of life in 50–65 year-old adults. *Gerontologist* 1993;33(6):782–789.
5. Stokols D, Grzywacz JG, McMahan S, Phillips K. Increasing the health promotive capacity of human environments. *Am J Health Promot* 2003;18(1):4–13.
6. Schmid TL, Pratt M, Howze E. Policy as intervention: environmental and policy approaches to the prevention of cardiovascular disease. *Am J Public Health* 1995;85(9):1207–1211.
7. Ardila A. Cómo vamos en movilidad vial. En: El Tiempo, Fundación Corona, Cámara de Comercio de Bogotá, Instituto FES de Liderazgo. *Bogotá, cómo vamos. Cambios en la calidad de la vida de la ciudad 1998–2000*. Bogotá: Instituto FES; 2000:57–70.
8. El Tiempo, Fundación Corona, Cámara de Comercio de Bogotá. *Encuesta Bogotá ¿Cómo vamos?* Bogotá: Casa Editorial El Tiempo; 2004.
9. Mockus A. Cultura ciudadana y espacio público: la experiencia de Bogotá. Trabajo presentado en el Seminario Internacional de Espacio Público, Convivencia y Calidad de Vida: Construyendo una Mejor Ciudad. Abril 21–23, San Juan de Pasto, 2004.
10. La revolución cachaca. *Semana* 2001;(975):1.
11. Londoño JL. Cómo vamos en educación. En: El Tiempo, Fundación Corona, Cámara de Comercio de Bogotá, Instituto FES de Liderazgo. *Bogotá, cómo vamos. Cambios en la calidad de la vida de la ciudad 1998–2000*. Bogotá: Instituto FES; 2000:23–28.
12. Sandoval CA. Las finanzas distritales: logros y retos. En: El Tiempo, Fundación Corona, Cámara de Comercio de Bogotá, Instituto FES de Liderazgo. *Bogotá, cómo vamos. Cambios en la calidad de la vida de la ciudad 1998–2000*. Bogotá: Instituto FES; 2000: 207–216.
13. Ontza J. *La política*. Bilbao: Mensajero; 1980:493.
14. Coing H, Henry E. Pour une approche transversale des services urbains en P.E.D. Communication aux journées internationales de Lille, noviembre 1989:3–4.
15. Mockus A. *Plan de desarrollo distrital 1995–1997, Formar Ciudad*. Bogotá: Instituto Distrital de Cultura y Turismo; 1995.
16. Camacho A. Antanas Mockus: la política de la antipolítica. En: Fundación Social. *Síntesis*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia; 1997:94.
17. Bogotá, Alcaldía Mayor. Tomo 3: Bogotá sin fronteras. En: Alcaldía Mayor de Bogotá. *Bogotá del tercer milenio: historia de una revolución urbana*. Bogotá: Alcaldía Mayor; 2000:12.
18. Beccassino A. *Peñalosa y una ciudad 2600 metros más cerca de las estrellas*. Bogotá: Grijalbo; 2000:18.
19. Bogotá, Alcaldía Mayor. Tomo 4: Bogotá viva. En: Alcaldía Mayor de Bogotá. *Bogotá del tercer milenio: historia de una revolución urbana*. Bogotá: Alcaldía Mayor; 2000:166.
20. Bogotá, Alcaldía Mayor. Discurso de posesión del Alcalde Mayor el 1 de enero de 1998. En: Alcaldía Mayor de Bogotá. *Bogotá del tercer milenio: historia de una revolución urbana*. Tomo 2: Bogotá para todos. Bogotá: Alcaldía Mayor; 2000:123–124.
21. Bogotá, Alcaldía Mayor Tomo 2: Bogotá para todos. En: Alcaldía Mayor de Bogotá. *Bogotá del tercer milenio: historia de una revolución urbana*. Bogotá: Alcaldía Mayor; 2000:156.
22. Bogotá, Alcaldía Mayor Tomo 2: Bogotá para todos. En: Alcaldía Mayor de Bogotá. *Bogotá del tercer milenio: historia de una revolución urbana*. Bogotá: Alcaldía Mayor; 2000:8.