

Construcción de Escenarios para la Planificación de la Ciudad-Región. El caso Bogotá-Cundinamarca.

Pontificia Universidad Javeriana, Colombia

Equipo redactor:	Dirección :	Arq. Patricia Rentería Salazar
	Asistente :	Arq. María del Pilar Umaña

La presente ponencia tiene como marco de referencia general, participar en el debate que se está llevando a cabo a nivel mundial con relación a los retos que tiene hoy la planeación y el ordenamiento de ciudades y regiones, frente a los procesos acelerados de urbanización y formación de aglomeraciones urbanas, metrópolis o megalópolis, que se han acentuado como tendencias, en las últimas décadas tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo.

Uno de los temas específicos que domina la discusión contemporánea acerca del futuro de ciudades y regiones tiene que ver con el fenómeno de la metropolización, referido a las tendencias de organización territorial de las redes urbanas que permiten vislumbrar, la consolidación generalizada de ciudades de carácter metropolitano, condición que hace necesario elaborar nuevos planteamientos urbanos y visiones de futuro que orienten y canalicen estas tendencias.

En este sentido y en el contexto de la era de la globalización, el desarrollo urbano de las ciudades vinculadas a procesos de metropolización, pone de manifiesto nuevas dinámicas de orden económico, político, social, espacial y ambiental, que conllevan implicaciones funcionales y transformaciones espaciales en la conformación de estos nuevos territorios, que al superar las tradicionales delimitaciones político administrativas, adquieren una nueva connotación como entidades de carácter regional.

Lo anterior, indica que el objetivo central de la planeación urbana y el ordenamiento territorial, debe dirigirse hacia la orientación de las transformaciones de orden espacial y funcional de ciudades y regiones, en búsqueda de articular las dinámicas metropolitanas en contextos de equidad y sostenibilidad regional, en términos de habitabilidad, productividad y gobernabilidad.

En el caso colombiano, el análisis de los procesos de urbanización y las tendencias de distribución de ciudades en el país, permiten redefinir características muy singulares del desarrollo urbano con relación a la concentración y distribución de ciudades, determinado, en gran medida, por las condiciones físicas y geográficas de su territorio, las cuales han incidido en la forma como se ha espacializado la población y distribuido la red urbana.

En este sentido, los procesos de planeación y ordenamiento territorial, tienen que partir de incluir conceptos de planificación con base en las condiciones naturales y físicas y en los procesos de desarrollo histórico, político y social de su territorio, que revelan la realidad actual y las necesidades del país hacia el futuro.

Colombia, es considerado por su diversidad y base geográfica, como un país de “regiones y ciudades”. Está conformado por regiones físicas, étnicas y económicas diferenciadas, que conforman, de una parte, territorios articulados desde los cuales se organiza el sistema urbano y se estructuran funcional y urbanísticamente las ciudades que conforman la red urbana nacional; y de otra, una vasta superficie territorial despoblada y aislada del resto del país, región poco desarrollada y desarticulada de la red vial y de los sistemas productivos del país.

El sistema urbano colombiano, se delimita en la región andina, que corre de norte a sur del país, a lo largo del eje central conformado por la Cordillera de los Andes, en la cual se encuentran distintas subregiones que a su vez corresponden al área de mayor concentración de población y de actividades económicas. Congrega los conglomerados urbanos que constituyen los principales centros nodales de la red urbana nacional con una fuerte tendencia hacia la metropolización y conurbación, en ciudades como Bogotá, Medellín, Cali y Bucaramanga.

Como regiones periféricas se encuentran, la región Atlántica, con centro en Barranquilla y otras ciudades de menor orden, la región pacífica -de menor desarrollo urbano- en la que se ubica el puerto de Buenaventura y la zona de Chocó, que corresponde a una de las zonas más ricas en el mundo por su biodiversidad y por último, las regiones de los Llanos Orientales y la Amazonía cuyo vasto territorio está desarticulado urbanística y económicamente del ámbito nacional.

En este contexto, Colombia ha experimentado en las últimas décadas del siglo XX, desequilibrios en su organización territorial. Los procesos sociales, económicos, políticos y culturales a los que se ha visto enfrentado, se circunscriben a la nueva espacialidad latinoamericana, asociada con recomposiciones de orden territorial, a dinámicas de crecimiento urbano, a transiciones demográficas y a migraciones internas, generadas por desplazamientos forzados de la población de carácter rural, que por ser víctimas de la violencia se movilizan y se asientan en áreas periféricas de las grandes ciudades.

De acuerdo con los procesos acelerados de urbanización, se considera que en la actualidad, Colombia es un país con características de tipo urbano. Tiene una extensión de 1'141.000 Km.² y una población de 44'109.840 habitantes, cifra proyectada para el año de 2003, por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas de Colombia, DANE. Aproximadamente el 70% de su población está localizada en las ciudades. A diferencia de las tendencias de espacialización de algunos países de América Latina, Colombia ha seguido el modelo de primacía urbana como resultado de la concentración de población y actividades alrededor de una sola ciudad, como es el caso de Bogotá, metrópolis de orden nacional ubicada en el Departamento de Cundinamarca.

Este Departamento, está conformado por varias regiones desde el punto de vista geográfico, ecológico y ambiental, con un área total de 24.210 km² y 116 municipios organizados en 15 provincias. Tiene en la actualidad una población aproximada de nueve millones de habitantes, incluyendo la población de Bogotá. Se considera el departamento más dinámico de Colombia, con una participación del 26,76% en el Producto Interno Bruto Nacional (PIB). En los últimos años ha mostrado un incremento importante del PIB con relación a la participación de otras ciudades y/o departamentos del país.

La importancia de este departamento en el desarrollo y en la economía nacional, está directamente relacionada con las relaciones que presupone el hecho de que Bogotá, como metrópolis nacional, concentra el poder político, se considera la región más competitiva y productiva del país y es indudablemente el eje central más significativo del desarrollo económico y social de Colombia.

En este sentido, el desarrollo urbano de Bogotá y su entorno metropolitano (en el centro del Departamento de Cundinamarca), se caracteriza por su condición primacial, ya que esta región concentra el mayor porcentaje de población y actividades económicas del país, así como un alto porcentaje de funciones urbanas de alcance internacional, nacional y local.

En el ámbito de la planeación y del ordenamiento territorial, Colombia actualmente cuenta con una regulación normativa y legal, a partir de la promulgación de la Ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial, de la cuál se ha derivado la consecuente formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial para todos los municipios del país. Con base en esta instancia, la planeación puede articular herramientas para atender las demandas de los problemas estructurantes de los centros urbanos y del entorno rural para la construcción de una sociedad eminentemente urbana.

Las tendencias contemporáneas de urbanización despliegan nuevos retos para planificar el territorio al interior de la red de ciudades del país; los nuevos paradigmas derivados de la relación urbana y regional, motivada por los cambios significativos en las relaciones urbano-rurales, así como por la nueva organización del desarrollo socio-espacial de las ciudades, están redefiniendo el contexto de las ciudades colombianas y nuevas entidades territoriales a nivel regional.

A manera de reflexión, en la discusión sobre la planificación de la nueva espacialidad territorial de nuestro país, se reconoce que la metropolización, ha adquirido su mayor expresión en las tendencias de aglomeración urbana, concentración de población y de actividades en Bogotá, conllevando el consecuente desequilibrio funcional de los municipios asociados con Bogotá y el proceso metropolitano. Igual proceso se está llevando a cabo, en otras regiones y conglomerados urbanos del país, con centro en ciudades como Medellín, Cali, Bucaramanga y Barranquilla, conglomerados urbanos que siguen la tendencia de concentración de población y actividades de tipo metropolitano.

De acuerdo con resultados de diversos estudios realizados por expertos urbanistas y planificadores colombianos, se identifica una problemática con relación a la metropolización

de Bogotá que permite concluir que, con respecto al ámbito nacional, existe una notable distancia funcional entre esta ciudad y las otras cuatro metrópolis subnacionales, poniendo de manifiesto la marcada primacía y concentración funcional en una sola ciudad, condición que define un cierto desequilibrio de tipo funcional en la red de ciudades del país con relación a la espacialización de población y actividades.

En el ámbito departamental y regional, este desequilibrio se acentúa en razón a que, Bogotá como metrópolis de orden nacional, es el centro de atracción de población y actividades tanto en el orden local y nacional como internacional. Las consecuencias de esta condición de primacía urbana, se reflejan en que aún, inscritas en la red de ciudades de Cundinamarca, las poblaciones del área metropolitana y del departamento, se encuentran desarticuladas de los procesos coherentes de desarrollo urbano.

En el marco de investigación de las dinámicas de transformación urbana y regional, la Maestría en Planeación Urbana y Regional de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia, se ha vinculado académicamente a los procesos de reflexión-acción en el entorno metropolitano y regional, implementando actividades académicas de planeación y diseño urbano en el ámbito Bogotá- Región. En ese sentido, y de acuerdo con procesos actuales que se están llevando a cabo desde las instancias gubernamentales, ha promovido actividades de los estudiantes para la elaboración de propuestas y proyectos urbanos de prospectiva territorial que integran la comprensión, conformación y estructuración del ámbito urbano y regional.

La Maestría, a través del Taller de Planeación y Diseño Urbano, ha formado parte del proceso de planificación, ordenamiento territorial y desarrollo económico de Bogotá y Cundinamarca, como partícipe, desde el ámbito académico, en la Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca. La Mesa de Planificación fue convocada por las instancias gubernamentales, como espacio de concertación para promover el desarrollo económico y social del territorio y lograr incrementar la competitividad y productividad de la región. Es la resultante del acuerdo de voluntades concretado por la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, el Gobierno Nacional - Departamento Nacional de Planeación DNP, apoyado en la gestión del Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD) bajo el convenio COL-01-030 con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Como consecuencia de estos procesos de concertación regional, se logró recientemente la reforma de la Constitución Política de Colombia, dando vía libre a la conformación de la figura “Bogotá- Ciudad Región”, por medio de proponer la integración entre Bogotá y Cundinamarca, como primera región especializada de planificación del país. Esto significa planificación conjunta de proyectos regionales para aumentar la productividad y competitividad, así como para mejorar la calidad de vida y el bienestar de los habitantes.

El Taller de Planeación y Diseño Urbano, es la instancia académica en la Maestría desde el cual se han elaborado propuestas y proyectos de planificación y ordenamiento territorial de la ciudad de Bogotá, con relación a su entorno metropolitano y al

Departamento de Cundinamarca; estos proyectos fueron elaborados como escenarios de prospectiva urbana con visión regional, en el marco de la construcción de territorios habitables, gobernables, productivos y sustentables como objetivos que debe alcanzar la planificación urbana.

El marco conceptual, está basado en la adopción de teorías urbanas de desconcentración funcional y espacial de las metrópolis, teorías de planificación que proponen contrarrestar las tendencias de las dinámicas urbanas de expansión y crecimiento ilimitado de las grandes ciudades sobre el territorio, y la consiguiente subordinación de los municipios del entorno regional. Desde este enfoque, se proponen alternativas basadas en la desconcentración funcional del sistema de asentamientos, para construir un modelo regional que optimice las relaciones de las ciudades que presentan primacía urbana, con relación a la red de ciudades de su entorno metropolitano así como del contexto departamental.

El marco operativo corresponde a la aplicación de metodologías de prospectiva y simulación urbana, lo que permite plantear alternativas y estrategias de planificación de ocupación del territorio, para promover el crecimiento ordenado entre Bogotá y Cundinamarca. Como estrategia de análisis, se formularon Escenarios de Planificación, basados o circunscritos en la visión de desarrollo regional y desconcentración metropolitana.

La formulación de estos escenarios de ocupación territorial para el desarrollo regional, permitirá reorientar las dinámicas regionales y los desequilibrios de tipo urbano que existen en Bogotá, en su región metropolitana y en el Departamento, así como evaluar alternativas para distribuir aproximadamente los tres millones y medio de habitantes, que se han estimado para los próximos 20 años; incremento poblacional, que se considera un problema de planeación asociado con la distribución de habitantes y la especialización y localización de actividades en el territorio.

El análisis territorial, se llevó a cabo en el contexto de la planeación comparada por medio de elaborar la prospectiva desde tres escalas: la metropolitana, la regional y la departamental, enfoque desde el cual se propuso identificar el mejor escenario de planificación, a la luz de establecer los posibles conflictos, las amenazas o las potencialidades de cada escenario, estimados de acuerdo con el manejo de variables e indicadores, que permitieran orientar la planificación hacia un enfoque de relaciones equitativas y sostenibles.

En consecuencia, se elaboró una matriz, desde la cual se hizo el cruce de las variables, escogidas como temas pertinentes para la Planeación y el Ordenamiento Territorial, con indicadores de carácter urbano y regional. El resultado del comportamiento de estos cruces en cada escenario, permitió diagnosticar y evaluar aspectos relevantes para valorar qué escenario de planificación podría ser considerado el ideal de acuerdo con los lineamientos conceptuales escogidos para la planificación en el contexto de la ciudad y la región. Los temas de análisis abordados fueron la estructura ambiental, la estructura de movilidad (vías y transporte), la estructura de asentamientos (población y equipamientos) y la estructura político-administrativa.

- El análisis de la estructura ambiental tuvo como objetivo evaluar los componentes ambientales como la malla ecológica y agrológica, los recursos hidrológicos, las zonas de reserva y de protección ambiental, las zonas de riesgo natural, así como aquellas resultantes de procesos de urbanización ilegal.
- El análisis de la estructura de movilidad tuvo como objetivo evaluar la conectividad, y la accesibilidad y articulación de los distintos municipios, así como la cobertura de la malla vial y férrea y de los aeropuertos. Por igual, se propuso evaluar los tiempos de desplazamiento en términos de origen y destino de carga, así como de movilización de población con relación a las actividades económicas y residenciales.
- El análisis de la estructura de asentamientos tuvo como objetivo, evaluar la viabilidad que presentan los distintos centros urbanos, asociada con su vocación y actividades productivas, su conectividad y accesibilidad y con condiciones de estabilidad social y política, para ubicar en el departamento una nueva población, estimada de 12 millones de habitantes para el año 2020.
- El análisis de la estructura político administrativa tuvo como objetivo, evaluar las implicaciones de la administración del territorio de acuerdo con las instancias legalmente constituidas, tanto de organización de su territorio en municipios, provincias y otros entes territoriales así como del marco legal, que rige la estructura político administrativa.

En este sentido, en el desarrollo de la planificación de Bogotá con relación a su carácter y tendencias de metropolización, aún existiendo la Ley 128 de 1.994, Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas, no ha logrado constituirse como tal esta instancia legal, posiblemente hubiera permitido consolidarse como instrumento para articular el territorio con las distintas competencias e instancias administrativas para el manejo y planificación de lo urbano, lo metropolitano y lo regional.

El análisis territorial de los escenarios seleccionados de ocupación territorial de Bogotá en el marco de la Ciudad Región -y de Cundinamarca- para el año 2020, permitió establecer alternativas y estrategias para ubicación de población, vivienda y equipamientos; actividades productivas urbanas y rurales; infraestructura para la movilidad; institucionalidad y espacialización del conflicto armado así como del manejo del sistema ambiental y de la infraestructura física de servicios públicos.

El primer escenario, definido como Concentrado, se basó en que Bogotá siga creciendo de acuerdo con las tendencias actuales a un ritmo acelerado y polarizado, como resultado del proceso de metropolización. Se basa en el aprovechamiento de las condiciones que genera la primacía urbana, pero igualmente, contempla la inexorable y “necesaria” expansión del área urbana de Bogotá sobre la Sabana.

El segundo Escenario, Lineal, está propuesto con base en la estructura metropolitana y en el reordenamiento y desarrollo de la Cuenca del Río Bogotá, considerando que este es

el eje estructurante de la región metropolitana. Desde este enfoque, se plantea fortalecer los municipios localizados en el eje Tunja- Girardot, a lo largo de la Cuenca del Río Bogotá y su área de influencia.

El tercer Escenario, Desconcentrado, se basa en la desconcentración funcional y espacial de alcance regional y departamental, al plantear el fortalecimiento de la malla de asentamientos o de las ciudades de Cundinamarca, por medio de impulsar los municipios de Fusagasugá, Zipaquirá, Guaduas y Facatativa, como nuevos polos de desarrollo regional, para promover y articular el desarrollo económico del departamento con la ciudad Capital.

El proceso de investigación permitió, en una primera fase, analizar hipotéticamente las opciones para la construcción del territorio, por medio de comparar el comportamiento de las variables e indicadores a distintas escalas según cada escenario, para concertar la distribución de la población en el territorio, la localización de las actividades y la determinación de los proyectos estratégicos necesarios para concretar acciones de planificación.

Lo anterior, permitió concluir que en las distintas escalas de análisis, cada escenario presenta características singulares y diferenciadas de acuerdo al comportamiento de las variables y de los indicadores utilizados. Si bien el escenario ideal sería el desconcentrado, se concluye que en la consolidación de la ciudad y la región, el Escenario Lineal es aquel que articula el problema metropolitano, permitiendo la desconcentración a nivel departamental, bajo el enfoque del fortalecimiento del eje lineal de la Cuenca del Río Bogotá y se muestra como un primer paso para articular la red del sistema urbano de Cundinamarca.

En consecuencia, la segunda fase, adopta como modelo factible de planificación el escenario lineal, para llevar a cabo el diseño de proyectos estratégicos que fortalezcan el desarrollo lineal de la Cuenca del Río Bogotá. Estos proyectos vinculan acciones de planificación en el contexto de la desconcentración metropolitana como de la consolidación del ámbito regional.

Este proceso ha permitido que la Maestría en Planeación Urbana y Regional se haya constituido como líder a nivel nacional, en la instancia académica vinculada con la reflexión de la problemática regional, que ha aportado en la toma de decisiones que a nivel institucional permite planificar y direccionar el fenómeno de la metropolización. Por lo anterior, la reflexión se centra en formular preguntas claves desde las cuales se puedan confrontar los paradigmas y retos que puedan surgir en el planeamiento de estos nuevos entornos metropolitanos.

En este contexto, nos permitimos formular algunas preguntas con relación a temas pertinentes para la planificación de territorios sometidos a procesos de metropolización, primacía urbana y desarticulación y desequilibrio del sistema de la red de ciudades del país, en el caso específico de Bogotá y Cundinamarca:

¿Cómo orientar procesos de planeación urbana y regional que fortalezcan y equilibren el sistema de ciudades del país en respuesta a la especificidad de sus regiones naturales y geográficas?

¿Cómo se entiende el equilibrio regional con relación a las dinámicas metropolitanas de Bogotá?

¿Dónde se ubica Bogotá en el marco de los procesos metropolitanos y de integración regional con relación al Departamento de Cundinamarca?