
BOGOTÁ: ¿ES POSIBLE UN MODELO REGIONAL DESCONCENTRADO?

Hernán Darío Enriquez Sierra¹

El libro “Bogotá: ¿es posible un modelo regional desconcentrado?” se sitúa dentro de la literatura del planeamiento urbano-regional, formulando propuestas y acciones de política basadas en la concepción de territorialidad y en el reconocimiento de que las actividades económicas y sociales se llevan a cabo en un territorio. Que puede ser objeto de modificación utilizando la planeación, con el fin de alcanzar un mejor estado de desarrollo.

El objetivo de esta reseña es mostrar los aspectos fundamentales del libro relacionados con la economía urbana y regional, y plantear un debate desde los últimos avances de la geografía económica, esto con el fin de ayudar a responder la pregunta del título: ¿es posible un modelo regional desconcentrado?

El documento se estructura a partir de la idea de integración de la región central del país, estableciendo a Bogotá como el eje principal de los anillos de interacción con los municipios del área metropolitana y aquellos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima. El libro se divide en 3 segmentos:

¹Magister en Ciencias Económicas, se desempeña actualmente como docente investigador de la Universidad Central. Dirección de correspondencia: Cra 5 No 21-38, Departamento de Economía, cuarto piso (Bogotá, Colombia). E-Mail: henriquezs@ucentral.edu.co.

Se agradecen los comentarios de Eгна Catterine Bohórquez a la versión inicial de la reseña.

Esta reseña fue recibida el 28 de septiembre de 2010 y su publicación aprobada el 28 de octubre de 2010.

- La justificación teórica, desde el desarrollo urbano regional, de un modelo de integración menos jerarquizado y más complementario.
- El surgimiento de un nuevo esquema de planificación territorial.
- La prospectiva del nivel regional a partir de los instrumentos de planeación, dirigidos al nuevo modelo de integración.

El modelo de planeación al que se refiere el documento, y del que se analiza su factibilidad, se da a conocer como el modelo regional desconcentrado. Éste propone desde la planeación regional desconcentrar la población en núcleos urbanos espacialmente distanciados entre sí, a diferentes escalas, y en función de la conectividad y la competitividad de la región misma.

La idea de buscar un modelo de región desconcentrada que pueda ser planeada de manera ordenada, tiene el propósito evitar inequidades territoriales y alcanzar mayores oportunidades para los actores involucrados en el proceso. Teniendo en cuenta que la región de interés presenta ventajas relevantes que contribuyen a su integración como: la posibilidad de contar con variedad de productos agrícolas derivados de los diferentes pisos térmicos y una tradición de redes de intercambio que favorecen los asentamientos humanos y el continuo crecimiento de éstos.

En este contexto, el libro presenta un acercamiento conceptual desde un enfoque territorial a partir de las ideas principales de algunas corrientes de la ciencia regional: la planeación urbana, la geografía económica y el desarrollo económico.

En el primer caso, se realiza un proceso de identificación de las características del territorio de la región central, a través de las relaciones de interdependencia y complementariedad de las diferentes poblaciones, que a su vez están mediadas por una identidad cultural diferenciada, la cual constituye diversos procesos de urbanización, migración e institucionalidad.

Con respecto a la geografía económica, se utilizan los conceptos de las teorías tradicionales del campo de análisis, para aproximarse a las dinámicas de la ciudad. Entre otros, se hace referencia a las economías de aglomeración². En cuanto al análisis de la región, se enfatiza en las ciudades en red y en las regiones polinucleares, las cuales refinan los resultados de los acercamientos convencionales y de los desarrollos de la Nueva Geografía Económica. Desde esta corriente teórica se justifica la existencia tanto de la ciudad como de una región compuesta por múltiples nodos urbanos.

²Derivadas de las economías a escala que se originan en la producción, a los costos de transporte que aumentan en función de la distancia y al surgimiento de un sistema de ciudades especializadas y jerarquizadas.

Para el caso del desarrollo económico, el documento realiza una aproximación al desarrollo territorial enfocado hacia la dinámica regional con los modelos de polos de crecimiento, integración funcional –basada en la difusión–, y territorial descentralizado –desde una aproximación rural–. Bajo estas perspectivas se pretende establecer cómo se puede “distribuir” el desarrollo en una región y cuáles serían los resultados dependiendo de las condiciones de cada subregión.

Todos estos elementos sirven como punto de partida para analizar la región central, obteniendo como resultado la excesiva concentración de las actividades industriales y de servicios en Bogotá y su anillo más cercano, y con esto un mayor desarrollo de la vivienda y la movilidad regional. Por este motivo las dinámicas de generación de empleo, migración y precios, difieren con el resto de la región, reforzando la concentración y determinando un crecimiento excesivo y desordenado al interior de la región. De esta manera, se refuerza la concentración y se presenta un crecimiento excesivo y desordenado en la región metropolitana –ejemplo la conurbación en algunos municipios vecinos–, que produce presiones sobre el territorio.

La propuesta que incluye el documento es justificada por una serie de estudios diagnósticos en los que se identifican las características propias de la región central, sus potencialidades y los retos para poder alcanzar la meta de un modelo desconcentrado. Entre las ventajas encontradas se tienen: el tamaño del mercado interno, la diversidad de productos agrícolas, la presencia de un sector manufacturero competitivo, entre otras.

Dentro de los retos para la desconcentración se establecen:

1. Mejorar las características de conectividad, terrestres y fluviales.
2. Ampliar los sistemas de transporte de carga por tierra y por aire, a través de espacios especializados para esta actividad y de las adecuaciones del sistema aeroportuario regional.
3. Lograr que la seguridad alimentaria se encuentre en armonía con el medio ambiente.
4. Consolidar un andamiaje institucional que permita la ejecución de proyectos a nivel regional.

Para alcanzar este nuevo esquema de planeación e integración regional, se propone un conjunto de proyectos estratégicos que permita alcanzar en el mediano plazo un primer resultado de desconcentración. Estas iniciativas se dirigen especialmente a mejorar la conectividad y la competitividad en la región, incrementar la provisión de vivienda y de servicios urbanos básicos

para los municipios, y garantizar la seguridad alimentaria y la conservación ambiental.

CRÍTICA AL DOCUMENTO

Si bien se debe anotar que el enfoque del libro es mesoeconómico y está orientado a la posibilidad de llevar a una región a un estado superior de desarrollo³, también, es necesario considerar las ventajas de incluir el análisis sugerido en el recorrido teórico del documento, puntualizando en algunos postulados que pueden contribuir a la desconcentración regional.

Dado el manejo teórico y el interés por traer a la economía el debate de la planeación regional, la crítica de esta reseña se centra en los lineamientos ofrecidos por la Geografía Económica y sus desarrollos más recientes. Este enfoque permite explicar el surgimiento de un sistema de ciudades y evaluar dinámicas urbanas a nivel regional. Los demás temas, aunque interesantes, se dejan para el debate de los expertos de las disciplinas correspondientes.

La crítica se divide en tres aspectos:

1. La complementación de algunos de los elementos mencionados en el texto relacionados a la aproximación de la Geografía Económica.
2. El capital humano y la migración.
3. Los efectos de inversiones en infraestructura.

La aproximación del milieu y las ciudades en red

El documento realiza un recorrido teórico de los diversos aportes de la geografía económica para analizar el mecanismo de desarrollo adoptado por ciudades y regiones⁴; sin embargo, se presenta un compendio de ideas con enfoques teóricamente diferentes que da lugar a pensar que el planteamiento de una región desconcentrada está basado en el eclecticismo.

Teniendo en cuenta que el documento considera los aportes de las teorías clásicas como las redes de ciudades de tipo jerárquico estudiadas por Christaller (1933) y las contrasta con los desarrollos de la Nueva Geografía Económica de Krugman (1991) y Fujita, *et al.* (2000), para definir un sistema de ciudades en red como el mencionado por Camagni (1993), se deben

³A través de la planeación del uso del suelo y de la localización de las actividades humanas.

⁴Vistas y analizadas como unidades espaciales compuestas por centros urbanos y áreas rurales que sostienen una interacción entre sí y con unidades similares cercanas.

distinguir varios elementos que el texto intenta mencionar sin recabar en las distintas posiciones.

Uno de estos elementos es el planteamiento de las redes de ciudades desde la Geografía Económica y la Nueva Geografía Económica, el cual caracteriza a los sistemas de ciudades por la relación jerárquica entre éstas (en términos de flujos de comercio y de mano de obra⁵) y por la especialización de actividades. A partir de esto se determina la primacía de algunos centros urbanos al interior de la región.

En los modelos clásicos es posible identificar restricciones teóricas que permiten justificar la existencia de un modelo de región desconcentrada. Por ejemplo, lo planteado por Christaller (1933) en su esquema de región policéntrica jerarquizada imposibilita evaluar las interacciones reales al interior de la región central, tales como encadenamientos horizontales entre empresas, flujos de empleo entre ciudades, diversificación de actividades y residencias, relaciones entre ciudades pequeñas, entre otros. También, es limitado al considerar costos de transporte crecientes y la indiferencia entre lugares de provisión de servicios que les sean equidistantes a los agentes⁶.

Por su parte, las nuevas propuestas se basan en los avances realizados en materia de redes de ciudades, a partir de los *milieus*, dejando de lado los planteamientos de los modelos estáticos tradicionales que tampoco consideran las iniciativas públicas y privadas en la conformación de una región desconcentrada. Este nuevo enfoque teórico ha sido planteado por Camagni (1993) y presenta varias diferencias con respecto a los modelos anteriores.

En primer lugar, define las actividades económicas sobre un territorio definido y considerado más que un espacio abstracto sin características atribuidas por los individuos que lo habitan. En segundo lugar, el análisis de las interacciones económicas dentro del territorio permite la articulación de tres paradigmas en un sistema integral: el tecnológico que incluye la innovación⁷, el capital humano y el conocimiento; el organizacional que incluye los modos de interacción y las reglas de la misma; y el territorial

⁵La trascendencia de estos resultados al sistema regional en la Nueva Geografía Económica se realiza validando los sistemas jerárquicos de ciudades por medio de modelos con múltiples equilibrios (Fujita et al, 2000).

⁶Se debe aclarar que los modelos de la Nueva Geografía Económica son refinamientos formales de las teorías clásicas, por lo que en alguna medida pueden sufrir los mismos problemas.

⁷En el texto Bogotá: ¿es posible un modelo regional desconcentrado?, la innovación sólo es mencionada parcialmente y no se presenta un análisis profundo dentro del esquema teórico planteado.

que relaciona la distancia y la proximidad como factor de competencia entre regiones (Crevoisier, 2004).

Bajo este enfoque se reconoce la jerarquía de las localizaciones en la región, pero al mismo tiempo se asume que existe un ambiente de cooperación y de cohesión social entre los núcleos urbanos, permitiendo alcanzar los excedentes derivados de las externalidades en red.

Las ciudades en red consideran el comportamiento de las empresas y de los ciudadanos, lo que determina la participación de cada ciudad como un actor colectivo, objeto de desarrollo, bajo un marco integral de beneficios para toda la región. Por ejemplo, la generación de sinergias en la producción, la difusión del conocimiento y la estructuración de instituciones de orden regional, determinan un mecanismo de complementación organizada de las formas de producción y de distribución poblacional de la región.

Adicionalmente, se toma en cuenta la división y especialización de las actividades entre ciudades, lo cual lleva a dinámicas diferenciadas en materia de población, como crecimiento vegetativo y migración. De igual forma, se considera la conectividad a partir de la intensidad en los flujos de transporte de carga, de pasajeros o de información (Camagni y Capello, 2004).

En lo relacionado con la planificación regional, la teoría de ciudades en red es un apoyo al análisis de las decisiones de política, ya que supone que el éxito de la región sólo puede darse cuando cada ciudad asume el compromiso con la red y es consciente que de la cooperación y de los resultados de los demás agentes dependen sus beneficios. Asimismo, este esquema da un espectro más amplio para el estudio de las metas propuestas para la región, debido a que mantiene la estructura jerárquica, reconoce diversas formas de producir economías de escala⁸, e incluso evalúa el desarrollo cuando existen grupos de ciudades con comportamientos diferentes⁹.

El capital humano y la innovación tecnológica en la región

El texto propone una aproximación de capital humano desde una concepción regional, la cual no representa la mejor alternativa de análisis en un modelo de región desconcentrada. Este argumento se sustenta porque las teorías convencionales de redes de ciudades asumen la existencia de un stock de este capital promedio para los individuos de toda la región, lo cual

⁸En este caso se favorece la inclusión de factores de externalidad derivados de las economías de aglomeración -que se pueden distinguir entre las economías de localización, de urbanización y dinámicas (Camagni, 2006)-.

⁹Entre ellos el problema del oportunista, el estratégico y el económicamente eficiente.

es poco real. La razón para considerar capital humano diferencial en el sistema radica en las características propias del flujo de personas a la ciudad principal. Por esto la migración entre localizaciones y el uso y acumulación del conocimiento incorporado a la actividad económica dominante determina la estructura de la red (Faggian y McCann, 2009).

En otras palabras, existe una fuerte relación entre capital humano y desarrollo regional, la cual se encuentra mediada por las diversas formas de acumulación y apropiación del conocimiento, y por la estructura de la actividad productiva de las ciudades dominantes. Esta relación supone que al acumular conocimiento técnico, las posibilidades de innovación y de creación de valor agregado se incrementan.

Por lo anterior, el fenómeno de la migración asociado a la acumulación de capital humano es determinante para el sistema de ciudades, ya que tiene efectos directos sobre el crecimiento y la concentración de actividades en cada ciudad. Por esto, se asume que las ciudades más grandes, no solo se especializan en actividades de uso intensivo de mano de obra calificada, sino que además, ofrecen mejores condiciones para la acumulación de capital humano —mejor aparato educativo, prestación de servicios básicos con mayor eficiencia y uso acelerado de tecnologías de la información—.

El autor presenta como ejemplo el caso de Bogotá, en donde el patrón de migración es desequilibrado en la región y a nivel nacional. Esto representa una movilidad poblacional significativa que busca empleos más cualificados y mejor remunerados con el fin de mantenerse dentro del mercado laboral. En este sentido las localizaciones de origen limitan sus posibilidades de desarrollo y de crecimiento de su mano de obra¹⁰.

Este proceso acumulativo puede trascender en un modelo de región desconcentrado, puesto que, si una ciudad se encuentra más alejada de la ciudad principal, menor será la intensidad de migrantes que reciba y mayor la de población que se desplace. De igual manera, en la medida en que se incrementa el stock de capital humano de la ciudad principal, mayores serán los salarios y más alta la atracción a la migración.

Considerando que los criterios de proximidad son relevantes, resulta difícil pensar en que dada la indiscutible ventaja que presenta Bogotá frente a las demás ciudades de la región central, se pueda alcanzar un modelo desconcentrado. En otros términos, no es posible lograr una región desconcentrada que fomente las posibilidades de aglomeración y genere las dinámicas

¹⁰El análisis también funciona para ciudades que se sirven de la agricultura versus aquellas que fomentan la industria manufacturera.

propias de la innovación, mediante la inversión privada y el movimiento de mano de obra altamente calificada.

Efectos de las inversiones en infraestructura

Además de los efectos directos de la inversión en infraestructura sobre la producción y el análisis espacial, existen amplias y variadas consecuencias en el ámbito regional de un modelo desconcentrado. El resultado de este tipo de inversión dependerá de las relaciones entre nodos de la región en términos de producción, comercio y viajes, así como de la contraposición de efectos positivos sobre los precios (costos de transporte, canales de distribución, acceso a mano de obra) y efectos negativos sobre las ciudades (la congestión, la contaminación ambiental, las restricciones de movilidad, entre otros).

No obstante, se pueden identificar dos grandes impactos sobre: la productividad de la economía de la región y los sectores que intervienen en la construcción y mantenimiento de la infraestructura. Es decir, si una región está dominada por una ciudad con un mercado interior amplio y con una continua provisión de bienes de los nodos regionales, el efecto derivado de la inversión en infraestructura reforzará la jerarquía regional.

Este resultado no perjudica necesariamente a las demás localizaciones de la región, es más, puede ser una vía para atraer actividades y mano de obra que quieran aprovechar la cercanía con la ciudad capital y no verse perjudicadas con las altas rentas del suelo y las externalidades negativas que se generan al interior del centro de la red.

Lo que sí es claro, es que cada vez que se realiza una inversión en infraestructura, dado el crecimiento de las actividades de la región, el efecto de este nuevo capital es marginalmente decreciente. Sin embargo, bajo las condiciones en las que se plantean las inversiones en infraestructura en la región central, es posible alcanzar el máximo beneficio para la red.

CONCLUSIÓN

La panorámica del libro pone en consideración diferentes problemáticas regionales relacionadas con la idea de mantener una región muy concentrada, en la que ciudadanos y actores de política urbana luchan contra los efectos negativos generados por la aglomeración excesiva y el emplazamiento desorganizado de las actividades. En general, el libro es recomendado para

quienes desean saber el estado de la región y cual es su proyección desde la perspectiva de los instrumentos de la planificación urbana.

La concepción de red de ciudades brinda las herramientas conceptuales que permiten concluir que el sistema de nodos regionales debe mantenerse en el tiempo, con el propósito de que el nodo principal no absorba a los más pequeños y desarticule la dinámica de interacción con los centros más alejados o menos competitivos (como resultado de un deficiente proceso de integración regional).

Para la estabilidad de un sistema de ciudades se debe tener en cuenta la importancia de crear vínculos entre nodos regionales mediante infraestructura física, informacional o de servicios. También, es relevante que cada uno de los nodos tenga la posibilidad de sostener el crecimiento económico local, a partir del reforzamiento de las posibilidades de aglomeración de la actividad productiva, de la innovación tecnológica y del capital humano de libre movimiento al interior de la región.

Si bien el libro no es de naturaleza teórica, es necesario revisar los fundamentos teóricos de la Geografía Económica, que son la base para plantear los objetivos deseados para la región desconcentrada. Este resultado puede no ser consistente con aproximaciones más detalladas del problema, si se tienen en cuenta los avances teóricos recientes relacionados con la dinámica regional bajo un esquema de la emergencia por sistemas de ciudades.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] Camagni, R. (2005). *Economía urbana*. Barcelona, España: Anthony Bosch.
- [2] Camagni, R. (1994). From city hierarchy to the city network: reflections about an emerging paradigm. En Lakshmanan, L., Nijkamp, P. *Structure and change in the space*. Verlag, Berlin: Springer.
- [3] Camagni, R., Capello, R. (2004). The city network paradigm: Theory and empirical evidence. En: Capello, R., Nijkamp, P. *Urban Dynamics and Growth. Advances in Urban Economics*. North Holland: Elsevier science ltd.
- [4] Crevoisier, O. (2004). The innovative milieus approach: toward a territorialized understanding of the economy?. *Economic Geography*, 80(4), 367 - 379. Recuperado de: http://doc.rero.ch/lm.php?url=1000,43,4,20090908165807-FI/Crevoisier_Olivier_-_The_Innovative_Milieus_Approach_Toward_20090908.pdf.
- [5] Christaller, W. (1933). *Die zentralen orte in süddeutschland*. Jena: Gustav Fischer.
- [6] Faggian, A. y McCann, P. (2009). Human capital and regional development. En: Capello, R., Nijkamp, P. *Handbook of regional growth and development*. Great Britain: Edward Elgar.

[7] Fujita, M., Krugman, P. y Venables, A. (2001). *The spatial economy: cities, regions and international trade*. United States of America: The MIT press.

[8] Krugman, P. (1991). Increasing returns and economic geography. *The Journal of Political Economy*, 99(3), 483-499. Recuperado de: <http://pioneer.netserv.chula.ac.th/~kkornkar/inter%20trade%20course/geography.pdf>.

[9] Rincon, P (ed.). (2009). *Bogotá: ¿es posible un modelo regional desconcentrado?* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá.