

Las ciudades y regiones, la realidad territorial del desarrollo

Cities and Regions, Territorial Reality of Development

Recibido 23 de abril de 2009, modificado 18 de junio 2009, aprobado 20 de junio de 2009.

Carmenza Saldías Barreneche

Magister en Planificación y Administración del desarrollo regional. Asesora de la Gobernación de Cundinamarca y Experta del CIDEU - Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano. Bogotá D.C., Colombia.

carmenzasaldiasbarreneche@gmail.com✉

PALABRAS CLAVES

Desarrollo urbano, movilidad, ordenamiento territorial, planificación regional, sostenibilidad ambiental, urbanismo.

RESUMEN

La ciudad es el lugar real de la sociedad, donde la población vive y realiza sus actividades. Desde su creación, está ligada al campo, que la hace sostenible y productiva, que le aporta agua, servicios ambientales, alimentos, fuentes de empleo e insumos para transformación e intercambio, conformando una estructura diversificada y soportada en factores endógenos de producción y consumo, condiciones estratégicas para la dinámica económica urbana. Pero, la expansión incontrolada a costa de las áreas rurales tiene límite: la viabilidad de la vida humana en condiciones adecuadas en un territorio dado. Ante los riesgos y costos ambientales, económicos y sociales que pagarían las generaciones futuras de seguir esta tendencia, parece oportuno rectificar. El modelo de ocupación territorial de la Sabana del río Bogotá, de ciudades en red en un ámbito urbano rural, permitiría recuperar el equilibrio ecológico, la productividad económica y la equidad social, así mismo favorecer la gobernanza y la integración en la Región Capital.

KEY WORDS

Environmental sustainability, mobility, regional planning, territorial ordering, urban development, urbanism.

ABSTRACT

The city is the real place in society where people live and perform their activities. Since its creation linked to the field, which makes it sustainable and productive: providing water, environmental services, food, employment and sources of inputs for processing and exchange, forming a diverse structure and supported by endogenous factors of production and consumption, conditions for strategic urban economic growth. But sprawl at the expense of rural areas limits the viability of human life under proper conditions in a given territory. Given the environmental risks and costs, social and economic future generations would pay to continue this trend, it seems appropriate to rectify. The model of territorial occupation of the Sabana del río Bogotá, urban network in a rural area, would restore the ecological balance, economic productivity and social equity and promote good governance and integration into the Capital Region.

Carlos Ariel Cardona, Carmenza Saldías y Ralph Gaken Heimer.
Fotografía: Roger Triana. Oficina de Comunicaciones,
Universidad de los Andes



Este artículo habla de la ciudad, en particular de Bogotá, como ámbito en el que se deben solucionar problemas como la movilidad. En el siglo XXI, la movilidad ya no es sólo física sino de muy diversos flujos: algunos físicos, otros intangibles, algunos reales y otros virtuales, lo cual obliga a redefinir la forma de la ciudad.

El texto desarrolla cuatro partes: la primera acerca del por qué y el para qué de la creación de las ciudades. La segunda, para cuestionar si seguir creciendo y extendiendo ciudades hasta el “infinito” realmente es un indicador de inteligencia o una acción de estupidez. La tercera, para analizar críticamente la situación de algunas grandes ciudades y plantear cuáles serían nuevas formas de organizar e incorporar el ámbito territorial en Colombia y en América Latina. Y la última, para mostrar con imágenes cómo está ocurriendo hoy la apropiación de la naturaleza por las formas urbana en la Sabana del Río Bogotá, en Cundinamarca, y el camino que nos marca. La necesidad de repensar esta realidad y de tomar decisiones que corrijan los problemas que estamos enfrentando les corresponde, en buena medida, a las nuevas generaciones; por esto, los aspectos conceptuales y teóricos sobre la ciudad no serán en este artículo tan importantes como las imágenes de la ciudad y el entorno que estamos construyendo, pues éste será el territorio que se deberá analizar para comprender sus problemas y proponer las soluciones.

LA CIUDAD-CAMPO

La ciudad, desde el origen, es ciudad-campo y todo lo que ocurre en las zonas urbanas está íntimamente ligado a la capacidad portante, de carga, del campo; las respuestas a preguntas como cuánta agua, cuánto aire,

cuánta comida, cuántas fuentes energéticas hay en el entorno, determinan cuánta gente puede vivir razonablemente en las zonas urbanas. Desde el origen, la ciudad es una invención humana ligada al conocimiento de la agricultura y a la capacidad de obtener alimentos sin tener que desplazarse en su búsqueda. De esta forma, cuando la ciudad se crea, hace miles de años, lo hace ligada a la actividad agrícola y es en esta relación simbiótica donde radica en buena medida la fuerza de las ciudades.

La ciudad se define como un lugar grande, complejo, donde vive gente distinta [1]. Este último atributo es importante porque da cuenta de la condición de heterogeneidad: de la diversidad de la población que la habita, lo que es fundamental para imaginar la diversidad de soluciones que se requieren para atender la amplia gama de necesidades y condiciones que plantea. Esta definición nos dice que la ciudad, más que el espacio físico, es sus habitantes; es decir, que lo más relevante no es el escenario sino los “actores” que la ocupan y viven en ella. Así como es tan importante tener una obra de Shakespeare y, a la vez, una buena escenografía para hacer buen teatro: la representación ocurre porque ya está escrita la obra. Por tanto, la ciudad debe tener su propia historia, su propio proyecto, antes de decidir que toda solución implica la construcción física.

La ciudad se puede establecer en un lugar determinado en función del agua y de la comida que le ofrece el entorno. De este modo, es preciso revisar y superar el mito de que la zona urbana no necesita de las actividades rurales, ya que mientras más gente viva en lo urbano, más actividades rurales se necesitan, más certeza sobre la sostenibilidad ambiental y sobre el manejo de las aguas; porque sin agua, sin aire, sin comida, sin fuentes energéticas cercanas, no hay po-

sibilidad de vivir en la ciudad. Si una ciudad se queda sin agua, los miles o millones de personas la habitan tendrán serios problemas; ese es el riesgo hoy en Ciudad de México: no hay cómo garantizar agua a futuro y, más tarde o más temprano, esta ciudad con 22 millones de habitantes podría colapsar. Es necesario entender que se debe cuidar del entorno, que manejarlo y administrarlo en función de las demandas de la ciudad es también responsabilidad de ésta.

La seguridad física que la ciudad ofreció y ofrece desde su origen también tenía que ver con la protección de los ataques de los animales y de las fuerzas de la naturaleza, pero sobre todo se refería a la certeza de que se iba a disponer de agua y de alimentos. Ésa es la oferta que hace la ciudad, ésa fue su propuesta cultural: compartir y desarrollar colectivamente esa clase de seguridad primera, la de la policía y el ejército llegó mucho después. Es así como la importancia de la ciudad radicaba en la construcción de la seguridad en torno a las condiciones básicas y fundamentales de vida, y, adicionalmente, la construcción de un proyecto social. Estos dos son los aportes de la ciudad: la seguridad física y una propuesta para que el colectivo actúe. Sin éstos la ciudad no habría tenido razón de ser.

No obstante, en los últimos años se tendió a olvidar la relación con las zonas rurales y a creer que lo urbano es autosuficiente: mientras haya gente con dinero para comprar los alimentos no importa de dónde hay que traerlos. El mito de que el dinero lo compra todo puso en riesgo la propia sostenibilidad de las ciudades; si esto era grave antes, ahora y a futuro será peor: el precio del combustible será de 100 ó 200 dólares por barril de petróleo, además de que aún no se han desarrollado las nuevas fuentes energéticas. Entre más alejadas estén las ciudades de las zonas de producción de alimentos, menos seguridad alimentaria va a haber, porque con zonas de producción más lejanas y con combustibles más caros los alimentos serán más costosos; así mismo, a mayor población con pocos ingresos, habrá menor población que pueda alimentarse. Aunque es cierto que actualmente en Colombia se producen alimentos en grandes cantidades, la mala

infraestructura hace que entre los sitios de producción y los sitios de acopio se pierda el 20% de la comida que se produce. Esto ocurre por no tener las condiciones básicas para el transporte de alimentos, hecho que en el futuro podría empeorar.

La creación de la ciudad –hay quienes dicen que es el más grande invento de la humanidad– y la supremacía urbana se fundamentaron en el desarrollo de las actividades agrícolas. Fue a partir del conocimiento y el control sobre la producción de alimentos, las mejoras en su producción y la conservación de los mismos, que apareció la división social del trabajo acorde con la diversificación de las actividades, los inventos de variada índole, el comercio, el desarrollo artesanal, industrial, etc. Sin embargo, esta gran invención humana se está destruyendo con la estupidez del hombre, la cual al parecer se expresa en el tipo de ciudades que se está construyendo. Lo que se hace hoy –al ignorar lo rural, la relación entre grandes, pequeñas y medianas ciudades, y las condiciones básicas de seguridad– no tiene que ver con la supremacía urbana ni con la enorme capacidad e inteligencia que demostró el ser humano cuando hizo las ciudades. Está justamente en la vía contraria.

Es momento de probar si la inteligencia humana va a ser capaz, otra vez, de entender que para vivir en la ciudad se depende críticamente de las condiciones de la naturaleza y que la sobrevivencia dependerá de la manera como se manejen esos recursos; porque la sostenibilidad y la seguridad de las ciudades hoy está seriamente cuestionada, al menos, la de las grandes aglomeraciones urbanas.

Para corregir el rumbo, hay que avanzar en lo menos tres aspectos. El primero, en la autonomía –no soberanía– que las ciudades necesitan para tomar las decisiones que les permitan entenderse con el entorno: hablar con las autoridades de otros niveles. Autonomía y descentralización significan capacidad de tomar decisiones y recursos con los cuales soportar las decisiones. Éste es un proceso que viene ocurriendo hace varias décadas aunque, desafortunadamente, en

algunos países de América Latina, como Colombia, van en reversa: mientras más cobra imagen la figura del presidente y el presidencialismo, menos interesan los 1.100 alcaldes, los 32 gobernadores y los demás actores de la sociedad territorial.

El segundo aspecto es desarrollar relaciones de cooperación, aplicar el principio de cooperar conviviendo en vez de una competencia a muerte entre entidades territoriales. Si cada ciudad desarrolla lo que puede hacer dadas sus condiciones particulares, se generará otro tipo de relaciones entre actores territoriales y de competencias complementarias. La comunicación entre ciudades es crucial para buscar sostenibilidad y seguridad, por medio de principios de cooperación y solidaridad territorial, y no por reivindicaciones de soberanías e independencia.

El último aspecto es la continuidad física con renovación consiente, es decir, las entidades territoriales tienen que hacer planeación en rigor: la comida no va a llegar milagrosamente, los combustibles no van a aparecer y a mantenerse, el agua no se va a preservar, si no se hacen evaluaciones serias y realistas sobre la disponibilidad de los recursos, la manera cómo se están manejando, sus implicaciones y la forma de contrarrestar los impactos. De la evaluación de las decisiones del pasado se debe aprender para mejorar la capacidad de tomar decisiones en el presente.

Estos aspectos deben tenerse en cuenta para manejar las ciudades, recordando que es tan exitosa la forma urbana que ha sido predominante durante la historia de la humanidad; excepto en los últimos 300 ó 400 años, cuando aparecieron las naciones, que sólo han existido como acompañantes del modelo de capitalismo industrial, el cual necesitaba mercados nacionales. Hoy se dice que las ciudades vuelven a aparecer como actores en el escenario mundial, entre otras, porque la globalización, más que naciones, necesita territorios y autoridades territoriales concretas para poder hacer las interacciones suficientes. No es tan clara la relación de lo global con las naciones, como sí lo es la relación de lo global con lo local, entendiendo el

territorio —esa realidad material y concreta— como el espacio donde las oportunidades de diversa índole van a tener lugar.

LA GRAN CIUDAD

En el mundo hay aproximadamente 2.700.000 lugares poblados y en el directorio de ciudades aparecen aproximadamente 190.000 ciudades registradas, 15.000 municipios se encuentran en América Latina y hay 400 ciudades de más de un millón de habitantes. A principios del siglo XIX apenas dos o tres ciudades superaban este tamaño, a principios del XX seguían siendo muy pocas, hoy hay 400 ciudades con más de un millón de habitantes y hay 50 ciudades con más de ocho millones de personas. Las megalópolis de 14 ó 22 millones de personas son formas nuevas en la historia de la humanidad y plantean, por lo tanto, problemas bastante novedosos.

El debate del tamaño de las ciudades se da desde hace tiempo, inclusive Aristóteles decía: “La experiencia demuestra que una ciudad muy populosa, pocas veces, si es que alguna, puede ser bien gobernada; después de todo, las ciudades que tienen fama de buen gobierno poseen un límite de población” [2]. El Coordinador del Doctorado en Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la UNAM, Jesús Tamayo Sánchez, afirmaba en noviembre de 2008, en Puebla: “Hoy nadie pone en duda que las grandes ciudades, por serlo, enfrentan serios problemas, como la circulación de automóviles y los problemas sociales; en el mundo en desarrollo se distingue como su problema central el económico, la ausencia (*o insuficiencia*) de una base económica urbana que, en cierto modo, explica el desempleo y la pobreza de sus habitantes” [3].

Al respecto, la política económica que acompaña la de desarrollo urbano a cualquier costo, plantea que el campo ya no se necesita, que la actividad agrícola ya no importa y que sólo es relevante tener dinero para comprar insumos en donde sea que se produzcan. Esto pone de presente una profunda irresponsabilidad al

desconocer la importancia estratégica de una relativa seguridad alimentaria, al menos en lo que concierne a una canasta básica. Sin embargo, tanto la teoría como la práctica indican que el campo sigue representando diversas posibilidades: una de éstas, como generador de empleo para un 15 ó 20% de la población. Con tasas de desempleo como las que se registran en el país y en las ciudades mayores, ¿no interesaría contar con parte de esos puestos de trabajo para ocupar a miles de personas que, a su vez, estarían desempeñando una labor crucial en la producción agrícola o pecuaria?, ¿acaso no se está aumentando el problema del desempleo, desconociendo las oportunidades en las zonas rurales vecinas, ligadas a la existencia de enormes mercados? En el caso de una ciudad como Bogotá, que diariamente consume 4 ó 5 millones de huevos, ¿qué pasa con la producción de huevos en el entorno?, ¿cómo se van a quebrar los productores de huevos, las empresas o la actividad avícola? La razón es atribuible a la falta de organización y regulación de los mercados, porque el potencial de la actividad primaria es tanto cuanto se requiere para abastecer un mercado tan grande como el de las ciudades grandes y sus regiones metropolitanas.

Sin embargo, la ciudad grande no llega a serlo de un día para otro: es el resultado del crecimiento expansivo de una ciudad sobre otra, de ciudades que empiezan a acercarse y después se conurban: dos o más núcleos urbanos se juntan, después lo hacen con otros dos y el resultado es una sola ciudad con muchas autoridades distintas, que tienen proyectos de ciudad distintos. Entonces, la aglomeración surge de juntar una ciudad con otra, de pegar conglomerados urbanos, para crear un nuevo espacio en el que se resuelven problemas urbanos a costa de las aéreas en donde se deberían atender asuntos estratégicos, como la sostenibilidad ambiental y la seguridad alimentaria. En estos términos, el área metropolitana es apenas una solución administrativa para las consecuencias de la expansión en mancha de aceite de la ciudad, que no ofrece una solución a los problemas que ésta genera, porque sólo busca suelo urbano para facilitar la loca-

lización de casas o industrias. Ése es el límite del área metropolitana.

En tales ciudades, dice Jesús Tamayo Sánchez, se presenta un problema de *balcanización* [3]. Esto significa, en el caso de Bogotá y los municipios de la Sabana, que hay un conjunto de varias entidades territoriales —son 25 autoridades locales más las corporaciones regionales y aun autoridades nacionales—, todas tomando decisiones para alguna parte de ese todo, pero ninguna entendiendo y tomando decisiones para esa totalidad. Cada quien tiene su proyecto de ciudad, su forma de prestar los servicios domiciliarios, sus niveles de cobertura de los servicios sociales, etc., lo que en la práctica ha generado profundos desequilibrios en el espacio subregional de la Sabana del río Bogotá. En tal situación, aparecen una serie de problemas funcionales, operativos, administrativos en torno a múltiples temas: usos del suelo, planeación, movilidad, servicios públicos, entre otros. Problemas que pueden ser menores cuando se trata de asuntos de poca monta, pero que pueden ser muy graves cuando lo que está en juego es la sostenibilidad de las fuentes de agua o la seguridad en el abastecimiento de los alimentos. Porque mientras está ocurriendo el proceso de ocupación de la Sabana y se sacrifican zonas de protección para el agua, para el aire, para la comida, ninguna entidad está encargada de tales asuntos ni de coordinar las distintas intervenciones que realizan las autoridades de los distintos niveles de gobierno. Tampoco los problemas de seguridad o de movilidad pública entre las ciudades de la subregión se están abordando de manera coherente y convergente entre los distintos niveles de gobiernos que coexisten en este territorio.

La *balcanización* conduce a niveles muy altos de ineficiencia desde todo punto de vista. Y su solución todavía se está buscando, no sólo en Colombia, sino en el mundo entero. A la pregunta ¿cómo se gobiernan ciudades tan grandes?, la respuesta tendencial es el gobierno unitario: crear un área metropolitana o una autoridad de mayor nivel que se encargue de tomar decisiones por todos, de un momento en adelante. La

otra alternativa resulta más difícil y es empezar a buscar coordinación con mecanismos de confianza, mucho más livianos que no exijan leyes y cambios constitucionales, pero que permitan llegar a soluciones ya acuerdos entre autoridades de diversos niveles.

El tema de los organismos de las áreas metropolitanas es conflictivo. Primero, porque sus autoridades no suelen ser elegidas popularmente mientras que los alcaldes de todos los municipios sí lo son y porque imponer una autoridad superior no suele ser bien recibido. Eso es lo que pasaba en Caracas: área metropolitana tenía un alcalde –al que acaban de quitarle las pocas competencias que tenía– que no gobernaba porque, además, había seis alcaldes elegidos popularmente para cada pedazo de ciudad. El alcalde mayor, en la práctica, era un gobernante sin territorio. Segundo, porque hay dificultades para definir el ámbito metropolitano: ¿hasta dónde manda una autoridad metropolitana?, ¿cuáles son los límites? Tercero, hay problemas para definir modelos de financiamiento. Por último, existe un problema estructural: mientras más crece la ciudad y más alto está el gobernante, más se aleja éste del para qué del gobierno de la ciudad, que es estar cerca de la ciudadanía para la prestación de cualquier servicio. Cuando hay un alcalde metropolitano de una ciudad de 22 millones de habitantes, el alcalde es tan lejano como el presidente y el que presta el servicio está en un nivel tan macro que tendrá dificultades para entender las reales necesidades de los usuarios.

LA REGIÓN, RED DE CIUDADES

Actualmente, más que pensar en crear un área metropolitana o un único gobierno, lo que se debe hacer es facilitar las condiciones para que los gobernantes de los niveles territoriales aprendan a dialogar y lleguen a acuerdos entre ellos. Venimos de una historia de individualismos en la que llegar a acuerdos con el vecino no está contemplado; llevamos 50 ó 60 años construyendo un acuerdo para resolver un conflicto que, por tal demora, se tradujo en guerra. Entonces, pedir que

los gobernantes se pongan de acuerdo parece difícil, pero seguramente es más viable que pensar en tener un único gobernante.

De esta manera, se debe dejar en pensar en áreas metropolitanas y pasar a trabajar con regiones de ciudades ¿Qué es esto? En primer lugar, una apuesta consciente en la que se decide “no extender más la ciudad en mancha de aceite ni seguir creando por la puerta de atrás o la de adelante un área metropolitana”, sino trabajar con una ciudad compacta y contener la conurbación. Esas decisiones tienen que tomarse tanto para la gran ciudad como también para la mediana y la pequeña. Para que la conurbación de Bogotá y los municipios de la Sabana no ocurra no será suficiente con que Bogotá tome la decisión de contener el perímetro, también lo tienen que hacer Chía, Cota, Tenjo... Todos deben decidir y actuar de manera coordinada.

Segundo, es una decisión en la que se deja de pensar que las ciudades son islas o, aun, puntos en los corredores de paso. En Colombia, parte de la precariedad de nuestro sistema urbano-regional se debe a que las carreteras fueron hechas por donde pasaban los caminos de herradura y las ciudades se han hecho por donde pasaron las carreteras. Pero ya es hora de hacer ciudades que superen la noción de que la carretera define la ciudad; la ciudad debe definir por dónde van las carreteras, no al contrario. Se debe dejar de pensar que “todos los caminos conducen a Roma”, porque lo importante es que entre los nodos, a lo largo y ancho de los caminos, también se comuniquen. Todas estas son decisiones explícitas que deben tomarse: en vez de una ciudad aislada, redes de ciudades; no una única ciudad que se extienda hasta el infinito, sino una que permita interacciones muy fuertes con los municipios del entorno. En Madrid este cambio de enfoque se definía como pasar “del juego del dardo al del ajedrez”: en este cada municipio es parte del tablero y su oportunidad deriva de la manera como se mueve y conecta en este tablero.

Dice José Antonio Acebillo [4], que es necesario revisar el tema metropolitano y reenfocarlo hacia un *neo-*

metropolitanismo, que implica pensar que las relaciones urbano-regionales no son relaciones de una gran ciudad que se come a la pequeña, ni de islas, sino de muchos centros que actúan como un archipiélago, que se gobierna con mecanismos de gobernanza, donde cada uno, el sector público, el privado y los actores sociales, asume su responsabilidad. Un sistema policéntrico implica que puede haber un centro grande pero también puede haber otros centros que juegan roles distintos en función de tamaños y oportunidades distintas: para el turismo, la prestación de servicios de salud, las actividades rurales, entre otros. En este archipiélago existe un mosaico de suelos, no sólo urbano o rural, sino de los diferentes usos que, más allá de las categorías convencionales, se corresponden con las mezclas y mixturas que ya se presentan en el territorio.

Este enfoque del nuevo urbanismo se refiere, además, a “transformar, no extender”. Antes que seguir extendiendo las ciudades hay que revisar las que ya tenemos, donde seguro se encontrarán suelos que admiten renovación y transformación, antes que “comerse” los entornos rurales y las demás pequeñas ciudades. También es preciso entender que las ciudades se deben manejar con proyecto y plan, no en el dilema de proyecto o plan. Deben tener proyectos en el marco de un plan y dinámicas de planeación, que permitan evaluar lo que se ejecuta, lo que se produce y cómo se transforma, y si los proyectos se ejecutan y evalúan, luego se procede ajustar o revisar el plan. Además, se deben tomar decisiones sobre el sistema antes que sobre la arquitectura o la ingeniería: en el mundo nos han hecho creer que el desarrollo tiene que ver con las obras que construimos y eso es cierto sólo si las obras son pertinentes.

En América Latina hemos gastado 200 años haciendo obras y, al final del siglo XX y comienzos del XXI, seguimos igual: sin infraestructura y sin que llegara el desarrollo. Es decir, el desarrollo es distinto a la obra: sin duda se requieren obras, pero no todos los problemas de la sociedad pueden resolverse con una obra, dicho esto en un Foro de Movilidad, donde se

ha hablado —como una gran tentación— de que la solución al problema de movilidad en Bogotá es hacer un metro: un sistema metro que vale 50.000 millones de dólares. Sería maravilloso tenerlo pero, antes de resolver el metro, debería resolverse mejor los empates entre los barrios, el pavimento de las calles, los problemas del alcantarillado que destruyen el pavimento. ¿Por qué no resolvemos cosas que valen mucho menos que hacer la gran obra? Si la solución al problema de movilidad de ocho millones de personas es una línea metrom y eso va a mover el 3 ó el 5% del transporte, ¿qué va a pasar con todo el resto de la sociedad? Las soluciones de ingeniería y arquitectura son muy buenas pero antes hay muchas soluciones más livianas (organización empresarial, cultura ciudadana, etc.) que también suelen contribuir significativamente al desarrollo y a costos más bajos.

Es necesario también dejar de pensar que la ciudad es centro y periferia. Todo el mundo debe vivir en una buena ciudad y una buena ciudad no tiene periferia o, si existe, es de excelente calidad; calidad no sólo para ella sino también para las vecinas. Porque si la ciudad central es mejor que las ciudades del entorno, la gente de dichas ciudades vendrá a la gran ciudad; si se quiere que ésta sea buena, las ciudades de la red también tienen que serlo.

LA REALIDAD TERRITORIAL DE LA SABANA DEL RÍO BOGOTÁ

Bogotá y la Sabana en 1900 (Figura 1), 100 años atrás, eran apenas pequeños conglomerados urbanos, relativamente similares en tamaño; aunque Bogotá ya era la mayor ciudad de este sistema urbano regional en ciernes. Sorprende que el sistema vial de entonces, conformado por dos carreteras, una en sentido nortesur y otra centro-occidente, sean las mismas que tiene hoy Bogotá; 100 años y ocho millones de habitantes después seguimos con los mismos ejes viales de principios del siglo XX. Para 1950 la situación había cambiado (Figura 2), aunque todavía Bogotá tenía acotado su tamaño y las cabeceras de los demás municipios



Figura 1. La ocupación de la Sabana, 1900.

se reconocían claramente. Pero, en 2007, la ocupación de la Sabana era tal que el tamaño del área urbana había crecido 30 veces —no solo se anexó el entorno de la ciudad hasta generar la gran mancha urbana sino que además los municipios perdieron la definición de sus cabeceras y el crecimiento urbano se dispersó de manera informal sobre el campo, ahora ocupado por actividades urbanas sin el consiguiente soporte de infraestructura ni equipamientos (Figura 3).

No obstante, los Planes de ordenamiento territorial POT de los municipios de la Sabana dicen que el 94% del suelo es verde, es decir, rural; y de expansión solamente el 0.43% (Figura 4). Estos son los mapas de los Planes de Ordenamiento Territorial vigentes hoy y, con mapas como estos, Colombia queda en el sexto lugar de conservación de recursos naturales. Pero, ¿en qué lugar quedaría con los mapas reales? ¿Qué información es la que se da al mundo de lo que ocurre en el país? Lo más preocupante es que sobre estos Planes toman decisiones las autoridades, sobre una realidad

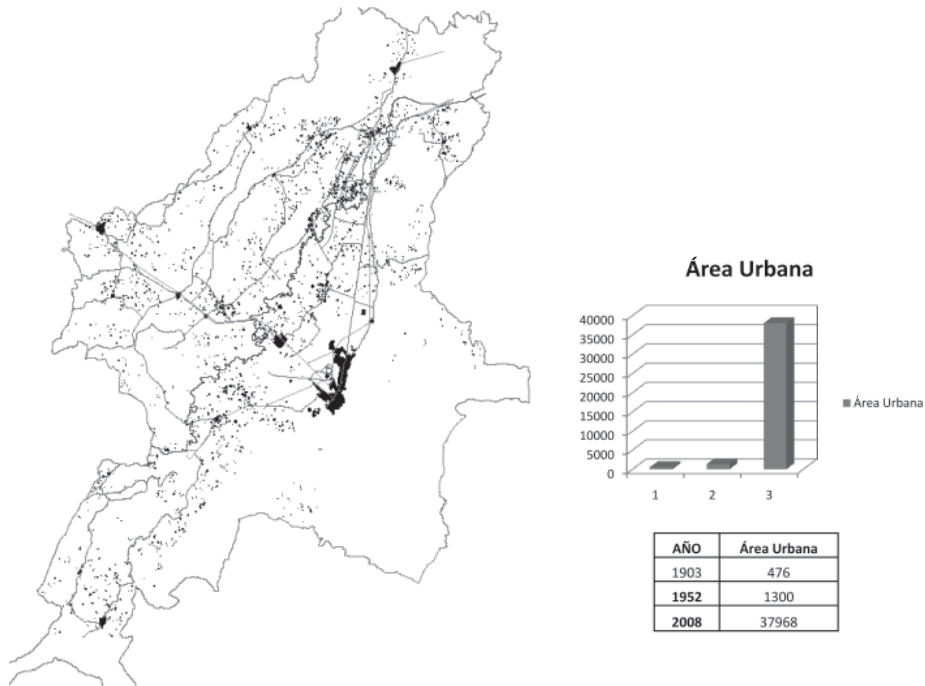


Figura 2. Ocupación de la Sabana, 1952. El suelo urbano se incrementó 30 veces en 50 años.

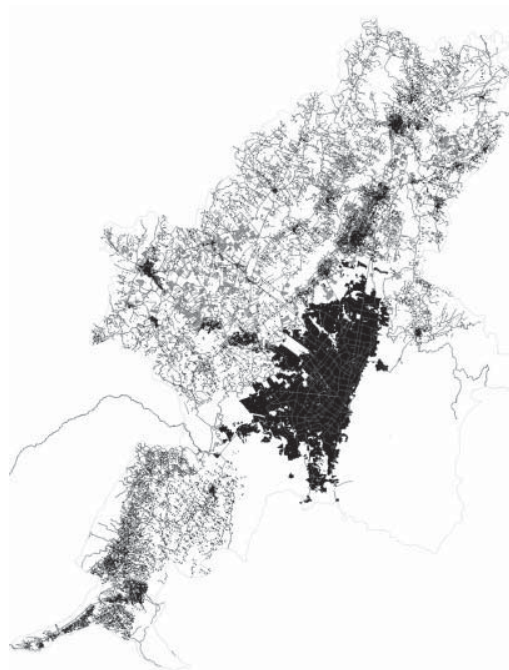
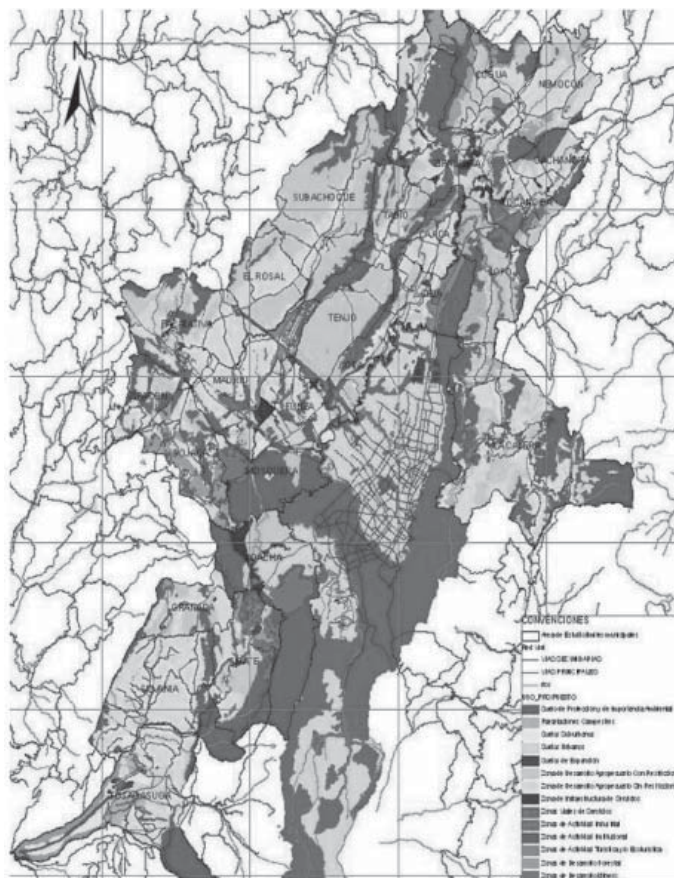


Figura 3. Ocupación de la Sabana, ocupación de la subregión, 2008.



Clasificación del suelo

Clasificación	ÁREA (Ha)	%
1 Suelo Rural	288.209,49	94,03%
2 Suelo Suburbano	6.174,99	2,01%
3 Suelo Urbano	10.787,93	3,52%
4 Suelo de Expansión	1.332,18	0,43%
ÁREA TOTAL	301.504,59	100%

Figura 4. La Sabana según los POT. Formulación de un modelo de ocupación territorial para los municipios de La Sabana.

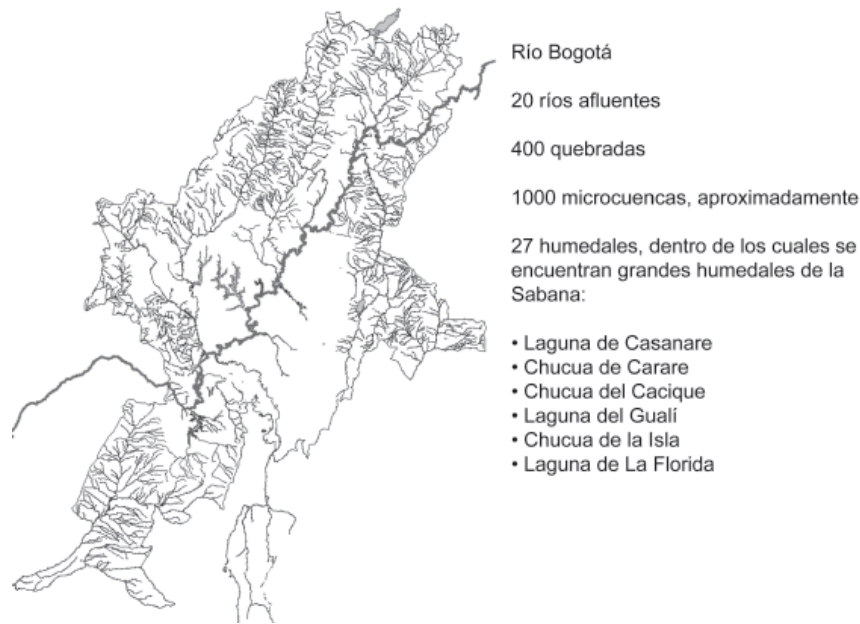


Figura 5. El sistema hídrico de la Sabana.

que está muy distante de la que se expresa en la cartografía oficial.

Incluso, se tiende a creer que la Sabana apenas está ocupada por Bogotá y las cabeceras de los municipios, cada uno contenido en su propio perímetro. Pero, en realidad, la imagen es la de un territorio ocupado de manera dispersa, por la vía de la urbanización informal de las áreas rurales, que está implicando la pérdida acelerada de sus valores ambientales, paisajísticos y productivos, en particular alimentarios, y aun de las propias cabeceras urbanas, al tiempo que se construyen las condiciones para futuros conflictos ambientales y de usos del suelo por la mezcla equivocadamente tolerada de actividades incompatibles. Este proceso irregular ha ocurrido en los últimos años en frente de las autoridades ambientales, de 25 municipios, de gobernadores, de alcaldes de Bogotá, de ministros. ¿Y sobre qué se están poniendo casas, bodegas, industrias, Zonas Francas? Sobre una riqueza hídrica ponderada internacionalmente y presentada por el Ministerio correspondiente como tal, conformada por el río Bogotá, 20 afluentes, 400 quebradas, 1.000 microcuencas, 27 humedales (Figura 5).

Es decir, las viviendas y demás construcciones sobre la Sabana pueden estar en riesgo de inundación y es necesario estimar desde ya cuánto costaría atender

una emergencia que afectara a la población de altos estratos que predomina en los alrededores de Bogotá. También es preciso analizar quién y cómo responderá por la construcción de los sistemas generales de una zona que ahora está siendo ocupada de manera más informal y precaria que la urbanización de los últimos 50 años en Bogotá. Por ejemplo, el problema de movilidad de la Sabana es tal que la malla vial de Bogotá, que fue mal diseñada y construida, se ve ordenada al lado de la que no se está construyendo en la Sabana (Figura 6). Porque allí todos se preocupa por pavimentar su pedacito de carretera para poder salir de la finca a la carretera principal, para poder venderla y construir 200 casas, pero nadie piensa en las grandes redes viales que requiere la zona.

Es igualmente importante pensar en los escenarios futuros. Si continuaran las tendencias actuales, en el año 2020 toda la Sabana estará ocupada (Figura 7), con el agravante de que el Aeropuerto, que es el centro de la movilidad regional, estará bloqueado; en el humedal que queda en el costado occidental del aeropuerto hay avisos que dicen “se reciben escombros” y hoy ya lo están pavimentando. También puede ocurrir que el crecimiento urbano se concentre en torno a la carretera Fusagasugá - Duitama, que se está desarrollando con una calidad urbano-urbanística pésima. Y



Figura 6. El sistema vial de la Sabana.

es probable que si continúa la forma de hacer desarrollo urbano-regional siguiendo las redes viales, va a terminar una gran concentración de gente viviendo en torno a esa carretera.

LA REGIÓN DE CIUDADES

Frente a tales escenarios tendenciales, la propuesta es cambiar de estrategia: una estrategia de desconcentración regional de población y actividades a partir de identificar un sistema jerarquizado de centralidades subregionales compactas, con sostenibilidad ambiental, distribución equilibrada de infraestructura y equipamientos, y una movilidad articulada a partir del aeropuerto.

Esta propuesta (Figura 8) implica, en primer lugar, reconocer que es crucial recuperar el río Bogotá, porque sin éste no habrá ciudad ni región sostenibles. Si la movilidad de las aguas se obstaculiza por la car-

ga orgánica que llevan, es como si todo el sistema urbano-regional estuviera sufriendo de estreñimiento. Una sociedad a la que no le molesta ni indigna que las aguas de su principal río apenas transporten estiércol, no tiene claro el orden de prioridades; pero debería preocuparle que los alimentos producidos en esta área y que llegan a su mesa y el aire que se respira en la Sabana estén cargados de partículas orgánicas descompuestas, con riesgos reales para la vida humana. Una sociedad a la que no lo preocupa el río y sólo lo tiene como un caño de aguas negras está muy atrás de la civilidad. La escasa preocupación por el agua, en general, y el río Bogotá, en particular, es la mejor muestra de que ésta es una sociedad inmensamente precaria en términos de apropiación de los principios de seguridad para la vida.

En segundo lugar, dicha propuesta llama la atención sobre la importancia de conservar el conjunto de humedales que están en el costado occidental del Aeropuerto, pues sin ellos no sólo se habría perdido un elemento fundamental de la estructura ecológica regional sino que además se habría llevado al límite la viabilidad del aeropuerto en su actual localización. Y el problema es que sin aeropuerto no va a haber conexión de una capital mediterránea con el resto del país y el mundo, es decir, se habrá perdido uno de los factores estratégicos de la competitividad urbana y regional.

En tercer lugar, se plantea la conveniencia de atenuar la presión de la urbanización y en consecuencia de la movilidad sobre los centros urbanos en el corredor Funza - Madrid y Mosquera - Cota para trasladarla hacia el borde exterior del segundo anillo en el corredor periférico Fusagasuga - Facatativá - Zipaquirá, quedando pendientes algunos análisis adicionales para determinar los polos y las conexiones en el oriente y sur oriente de Bogotá, de modo que los flujos de pasajeros y carga que se aproximen a la región puedan canalizarse y reorientarse en función de sus destinos específicos. En estos términos, no se debería impulsar un crecimiento excesivo de Chía que conllevaría que su zona urbana termine pegada a Bogotá, si no más bien hacer que Facatativá y Zipaquirá sean ciudades

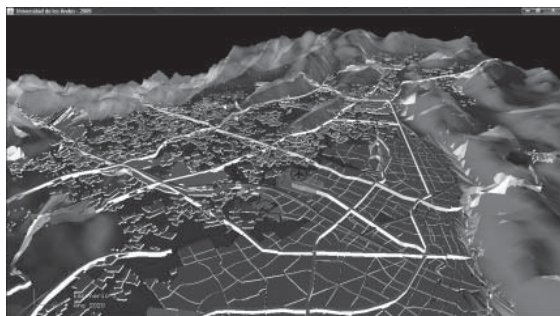


Figura 7. Escenario de Ocupación 2020.

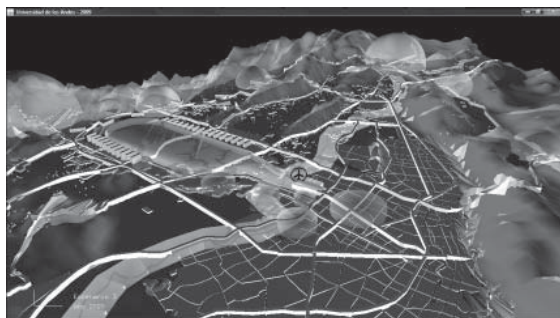


Figura 8. Escenario Deseable 2020.

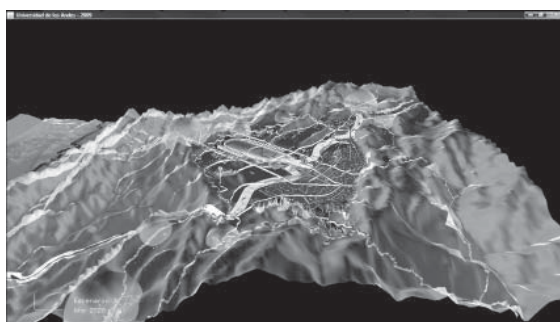


Figura 9. Estructura Ecológica Principal.

compactas, autónomas, de enorme calidad, que representen localizaciones alternas a Bogotá en términos de vivienda, actividad económica, etc.

En cuarto lugar, que el rol de estos nuevos polos de desarrollo permita recoger las otras cuencas departamentales que han estado históricamente desintegradas, porque superar el enfoque centro-periferia no se refiere sólo a la segregación que existe al interior de Bogotá si no también a la que existe entre ésta y los

municipios de la Sabana del río Bogotá; entre estos y entre todos los anteriores y el resto del departamento. Entonces, mientras los municipios donde están las oportunidades de producción –bien de zonas altas o de tierra caliente– estén retirados sistemática y funcionalmente de Bogotá, se está desaprovechando la diversidad de pisos térmicos y de la oferta de diversa índole que representan.

En quinto lugar, se propone tomar decisiones sobre una estructura ecológica principal que se constituya en la directriz general ambiental para fundamentar la revisión de los planes de ordenamiento de los municipios que actualmente están en este proceso (Figura 9). Esta estructura ecológica principal, EEP, implica determinar cuál es el suelo que no se toca, bien porque se requiere para producción de agua, aire, alimentos, zonas de protección, o bien porque tienen riesgos de inundación, etc., y equivale al 43% del suelo de la Sabana. Aún cabe imaginar que si se lograra establecer esta EEP probablemente la sostenibilidad del resto sería más fácil, al igual que el trámite de los planes de ordenamiento en curso. También estaría suficientemente clara la dimensión probable de los suelos urbanizables, lo que contribuiría a tomar las decisiones sobre el tamaño deseable de los centros urbanos.

En sexto lugar, se proponen cambios en el sistema de movilidad y un diseño más complejo de las conexiones en el entorno regional. Esto significa considerar los diferentes modos no de manera excluyente sino complementaria: tren de cercanías, aeropuerto, metro y redes viales, y diseñar estas últimas no sólo para comunicar un origen y un destino sino para integrar los municipios entre sí, promover los flujos en red y el acercamiento virtual de los municipios con la Aerópolis, como condición básica para favorecer la localización de actividades y población en los mismos (Figura 10).

En séptimo lugar, se reitera la importancia del aeropuerto para la conformación regional y el ordenamiento de la Sabana del río Bogotá. Pero no el aeropuerto visto apenas como el edificio del Terminal sino el área de la Aerópolis, que es una centralidad de

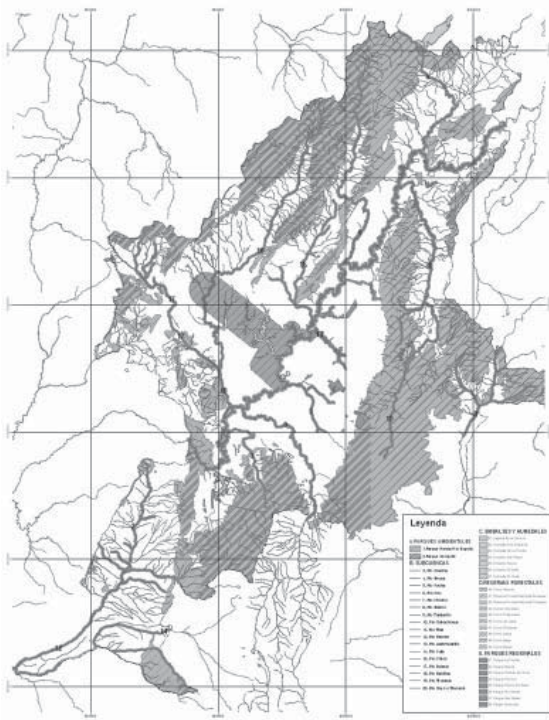


Figura 10. Sistema de movilidad. Subsistema de transporte.



Figura 11. Aerópolis. Para conformar la centralidad se requiere de realizar una propuesta de reordenación y redesarrollo urbano en los cascos urbanos de Funza, Mosquera y Madrid.



Figura 12. El Modelo de Ocupación en la Región Capital.

primer orden para el desarrollo urbano y regional. El llamado es a entender adecuadamente las relaciones entre el lote y el entorno en la ciudad y los municipios vecinos, la articulación entre este equipamiento de gran impacto y los servicios que en él se prestan con los municipios y con la economía de la región, eso es lo importante para aprovechar las oportunidades que ofrece el aeropuerto. Al respecto, se plantea que, por lo menos, ese conjunto de Mosquera, Madrid, Funza, Tejo, Cota (Figura 11) se ordene y oriente con parámetros y lineamientos de ordenamiento territorial y urbanismo de calidad, que sean más o menos coherentes y convergentes. En últimas, que se reconceptualice y rediseñe el rol del aeropuerto en la movilidad urbana y regional.

Todo esto con el fin de que las ciudades de Fusagasugá, Facatativa, El Rosal, Zipaquirá, Caquezá o Villavicencio tengan posibilidad de actuar como centros alternos a Bogotá, como polos de desarrollo, y de que se conserve el aeropuerto como una de las piezas centrales en torno a la cual se deben tomar las mayores decisiones. Así, esta región sería sostenible: con la gran ciudad que ya se tiene y los municipios que podrían ser centros de equilibrio en el sistema urbano-regional, articulados en torno a la centralidad de la Aerópolis, a partir de la cual la conexión de la región con el país y el mundo tiene su mayor potencial (Figura 12).

Todavía es tiempo de tomar decisiones: en lo que queda de este año, se aprobarán las revisiones de los POTs; la discusión sobre qué modelo de ciudad o de región se debe promover es crucial ahora porque seguramente de lo que se decida en este año, saldrá la región en donde muchos de ustedes van a vivir. Muchos de nosotros ya seremos, seguramente, abono para la tierra, para nuevos alimentos, cuando esta región llegue a la mejor o la peor opción. Creo que muchos de quienes están aquí tienen mucho que decir sobre esa última decisión. Muchas gracias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

[1] **L. Wirth, (1928).**

Citado por José Antonio Acebillo. *Flujos en la ciudad neoterciaria*. Bogotá, mayo 10 de 2006

[2] **Aristóteles (citado por M. Jones, 1970).**

Citado por Jesús Tamayo Sánchez. *Hacia la gestión metropolitana*. Puebla, diciembre 2008.

[3] **Jesús Tamayo Sánchez.**

Hacia la gestión metropolitana. Puebla, diciembre 2008.

[4] **José Antonio Acebillo.**

Flujos en la ciudad neo-terciaria. Bogotá, mayo 10 de 2006.

BIBLIOGRAFÍA

Lewis Mumford.

Historia natural de la urbanización. Chicago (EEUU), 1956.

Julio Gómez et al.

Modelo de ocupación territorial de la Sabana centro, Sabana norte y Soacha. Bogotá, marzo de 2009.

Rodrigo Jiliberto et al.

Macroproyecto Urbano Regional del área de influencia del Aeropuerto El Dorado. Bogotá, mayo de 2009.