

Hacia el año 1997, en un encuentro latinoamericano de profesionales de diferentes disciplinas que han dedicado buena parte de sus esfuerzos a la investigación urbana promovido por la Asociación Colombiana de Investigadores Urbano-Regionales, ACIUR, la investigadora del Colegio de México Marta Schteingart sostenía que América Latina ya tenía un pensamiento urbano propio, por oposición a los intentos de neocolonización intelectual que sobre estos problemas emana de las academias de los países centrales; más recientemente, en un encuentro de similares características, el profesor Pedro Abramo de la Universidad Federal de Río de Janeiro, sugería que estos intentos estaban marcados por el reverdecer de la tradición hotelliana que invocan el retorno a la fórmula monocentrista de organización de las actividades humanas en el territorio; frente a lo anterior, el profesor Abramo recalca la urgencia de construir una agenda propia de investigación en nuestra región.

Sin lugar a dudas, y como lo han señalado en diversas obras los profesores Jaramillo y Cuervo, la naturaleza de la urbanización latinoamericana, sus determinantes inherentes a las particularidades de sus procesos de acumulación de capital y las peculiaridades de los procesos de ocupación del territorio, distan mucho de parecerse siquiera remotamente a los procesos de urbanización de los países centrales

Nuestras ciudades son claramente pluricéntricas, la estructura de la propiedad territorial urbana continúa siendo una restricción fuerte para la producción de espacio habitable, los procesos informales de ocupación del territorio emergen por toda nuestra geografía, los sistemas de financiamiento de la ciudad han colapsado a causa de las reformas financieras de corte neoliberal, las limitaciones para la provisión de los servicios públicos y colectivos urbanos se combina ahora con una oleada privatista que exige mayores esfuerzos en regulación y, por supuesto, la volatilidad de nuestra transición demográfica y los nuevos signos de las migraciones imponen nuevos y variados retos a la ciudad.

Estas problemáticas, entre las más notorias, han dado lugar en Colombia a una singular producción de investigaciones, consultorías y propuestas de intervención, que ocupan un lugar destacado en la producción intelectual en el ámbito latinoamericano y paulatinamente se han constituido en un referente ineludible para el diseño de políticas urbanas y de ordenamiento del territorio. Estos esfuerzos se han originado en diferentes centros y por diversas iniciativas: la descentralización de la producción intelectual ha permitido el enriquecimiento del saber urbano y la indudable calidad del mismo se ha constituido en el soporte de los avances en la planeación de nuestras ciudades.

La obra que presentamos se enmarca en este complejo y problemático ámbito: la voluntad de diferentes organismos públicos y privados, pero especialmente de la Universidad Externado de Colombia, ha permitido la superación de barreras institucionales, otrora infranqueables, para entregarle a nuestras ciudades, a nuestras regiones y a la nación colombiana en general, los resultados más relevantes que en materia de investigación

Ciudad y región en Colombia

NUEVE

ENSAYOS DE

ANÁLISIS

SOCIO-

ECONÓMICO

Y ESPACIAL

Óscar A. Alfonso

urbana y regional hemos adelantado un conjunto de profesionales de la economía, la arquitectura y el derecho durante los últimos tres años.

Estructura y argumentación

Ciudad y región en Colombia: nueve ensayos de análisis socio-económico y espacial se compone de tres partes.

La primera de ellas –*Ciudad y región: Bogotá y la sabana*– se ocupa de revelar las singularidades del proceso de construcción de la ciudad-región que es en la actualidad Bogotá y la Sabana: aunque ella no es aún una unidad político-administrativa definida, la interacción de sus principales mercados, el hecho de compartir un espacio geográfico y el haberse consolidado en la cúspide primacial de la red colombiana de ciudades, indican la espontaneidad de un proceso colectivo de construcción territorial sobre el cual gravita la dinámica socio-económica y política del país.

En el primer ensayo, *Localización de la actividad económica y el empleo*, Luis Mauricio Cuervo y Oscar Alfonso asumen como principal punto de partida que Bogotá y su estructura económica espacial interna se erigen como el principal factor explicativo de la organización espacial de la actividad económica del área metropolitana Bogotá-Sabana. Adicionalmente, las realidades particulares de las regiones y municipios de la Sabana integrados a la dinámica expansiva de la ciudad se conjugan al proceso mencionado para dar cuenta de las principales características y tendencias de la localización de la actividad económica metropolitana: en este sentido, argumentan que hay una relación de mutua causalidad entre los dinamismos urbano y metropolitano, en tanto el área metropolitana es dinámica porque su centro mayor lo es, pero igualmente cierto, Bogotá es dinámico porque su región económica también lo es. En la parte conclusiva formulan cuatro grandes interrogantes a resolver que, además de constituir una agenda de investigación, son aspectos que contribuirán a orientar el proceso de concertación política necesario para regularizar las relaciones Bogotá-Sabana:

- ¿Es o no conveniente el desarrollo industrial indiscriminado?, como lo ha mostrado la tendencia espontánea o por el contrario ¿debería concertarse con los municipios que intentan convertirse en nuevos polos industriales para que dejen que más bien se consoliden los existentes y se maneje mejor la problemática ambiental generada en estas zonas?

- ¿Es conveniente el desarrollo residencial disperso o debería buscarse un patrón de densificación hacia las cabeceras de los municipios metropolitanos, controlando la suburbanización?
- ¿Es preferible fortalecer ciertos municipios en la provisión de alternativas de vivienda o mejor dejar este resultado al juego libre de las fuerzas del mercado que orientan una expansión acelerada hacia el norte de las residencias de mayores ingresos y al occidente de las más pobres?
- ¿Cómo se puede estimular la actividad agropecuaria y detener su proceso de expulsión hacia la periferia metropolitana y hacia los bordes de los páramos?

En el segundo ensayo, *Un análisis de las relaciones de metropolización a partir de los movimientos migratorios*, Samuel Jaramillo y Oscar Alfonso asumen el fenómeno de la metropolización como un tipo de interacción socioespacial de la gran ciudad con los centros urbanos y el área rural circundante, que consiste en que la gran ciudad establece fuertes relaciones de interdependencia con su entorno, aún antes de su fusión física, al punto de que se configura una unidad socioespacial más amplia, que con frecuencia involucra entidades político-administrativas diferentes. El análisis de éste fenómeno en el país tropieza con una dificultad: en nuestro medio no existe mucha información de esta naturaleza que permita caracterizar y dimensionar los flujos de personas entre las unidades territoriales. El propósito de este análisis es el de explorar en esta dirección apoyándose en una información que rara vez se ha explotado con estos fines: los resultados del último censo de población de 1993, que tiene información sobre la llamada “migración de toda la vida”, para lo cual han procesado las cifras desa-gregándolas hasta el nivel de los municipios de la Sabana. Mediante un modelo propio de interacción socioespacial que le otorga particular importancia a los flujos migratorios bidireccionales, los autores establecen tres conglomerados jerárquicos diferenciados por el grado de interacción y metropolización. Como rasgo general conclusivo, se revela un fenómeno de desdoblamiento de la población oriunda de Bogotá hacia la Sabana, en contraposición a los nociones más arraigadas de atractibilidad de la ciudad central.

El tercer ensayo recoge un aporte que realiza Oscar Alfonso a la identificación de las *Pautas de localización industrial en la Sabana*, para lo cual recurre a una encuesta aplicada a los cuadros gerenciales de cerca de 100 establecimientos manufactureros localizados en los ejes de expansión de la ciudad. La configuración industrial metropolitana de la Sabana de Bogotá es subyacente a

los procesos de *diversificación productiva* y de *dispersión espacial*, a los que se circunscribe un conjunto de establecimientos cuya inserción en el medio es bastante diferenciada. Esta diferenciación obedece en primer lugar al grado de interacción de los establecimientos con Bogotá, medido a través de la proporción del empleo residente en la capital, la vocación de mercado y la subordinación por el origen de los insumos. A partir de este criterio diferenciador, en la interacción con Bogotá se pueden evidenciar otros rasgos de la metropolización industrial que se pueden entender como un conjunto de ventajas que ofrecen los municipios de la Sabana y que le permiten a los establecimientos superar algunas limitaciones latentes en el nodo: en particular, la evidente desregulación urbanística y ambiental en la Sabana se configura como un poderoso factor de atractibilidad para la industria, que redundo en bajos índices de ocupación del suelo y en una fuerte afectación de los sistemas hidráulicos de la región.

El cuarto ensayo *Bogotá, la ocupación del suelo a largo plazo: un modelo simple de simulación*, sintetiza un conjunto de investigaciones que Humberto Molina ha venido realizando de años atrás con el propósito de elaborar una representación de la probable distribución espacial de la población bogotana dentro de su perímetro urbano en el mediano y largo plazo. Al análisis de las tendencias históricas de la ocupación y transformación del territorio de la ciudad le precede una síntesis de la trayectoria y los debates que se han suscitado alrededor del empleo de las técnicas de simulación, de los modelos, en el planeamiento urbano: de la crítica a estas como instrumento de prácticas autoritarias y centralistas, el autor plantea que la tecnología debe emplearse para mejorar la información requerida para los procesos de participación, postura que permite superar la disyuntiva entre participación y tecnología en el planeamiento urbano. El modelo, que se presenta en un minucioso anexo, le permite construir la argumentación final del ensayo alrededor de la demanda por suelo y de las pautas de ocupación del mismo en el mediano y largo plazo, hallazgos que invitamos a analizar con la seguridad que ellos constituyen un

invaluable aporte al crecimiento ordenado de la ciudad.

Esta primera parte concluye con un riguroso análisis del crecimiento de la ciudad hacia el eje norte y con un sugestivo *Modelo de crecimiento físico y equilibrio regional*, en el que Fernando Montenegro parte de reconocer que el problema del crecimiento y expansión de Bogotá, así como la relación que esta tiene con el territorio de la Sabana y con su entorno ambiental, ha sido un tema importante de discusión en los últimos veinte años. La ciudad, en su crecimiento económico, ha permeado sus límites administrativos con una ocupación sub-urbana que ha desequilibrado los procesos de desarrollo de ella y de la región. En la reciente formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, la expansión ordenada del norte fue planteada como una posibilidad para iniciar, de forma realista y racional, un adecuado control de la ocupación territorial por la ciudad: la postura del autor muestra una serie de problemas y respuestas a esta alternativa de desarrollo. El proyecto urbano de la zona norte se construye sobre tres sistemas fundamentales, en donde se reconocen los potenciales ambientales, geográficos y urbanos, las demandas de crecimiento que la ciudad plantea en la perspectiva de un desarrollo equilibrado y las realidades de una gestión eficiente que pueda concretar esta intención espacial.

La segunda parte de la obra *–Economía urbana de la reconstrucción–*, presenta tres ensayos de análisis socio-económico y espacial realizados por profesionales de diferentes disciplinas en el marco del proceso de reconstrucción del Eje Cafetero, particularmente en las ciudades de Armenia y Pereira, con ocasión del desastre originado en el terremoto del 25 de enero de 1999 y que reveló, entre otras cosas, las descomunales vulnerabilidades del desarrollo colombiano.

En *Ciudad y Terremoto*, Fabio Giraldo señala la complejidad de la indagación sobre la realidad del desastre. De una parte, los directivos del proceso de reconstrucción han señalado que de los escombros del terremoto

salió una inmensa cantidad de miseria pero, precisa el autor, “miseria material y psíquica, que afloró por la acción de la naturaleza y que dejó sobre las ruinas materiales toda la problemática no sólo de esa bella región, sino de la sociedad colombiana, revela la crisis de gobernabilidad, la debilidad de sus instituciones básicas, el casi absoluto colapso de débil Estado Colombiano en sus funciones básicas –justicia, seguridad, respeto de los derechos humanos–, la ausencia de propósitos colectivos, la incapacidad de nuestra clase dirigente por enfrentar con las políticas públicas la pobreza, la exclusión social y todo ese proceso de destrucción de sociedad que han llevado lenta pero seguramente al caos de la institucionalidad nacional, desangrando al país y derrumbando la economía al destruir una porción no despreciable de nuestra riqueza”. Realizando un particular énfasis en el análisis de la ciudad como proceso histórico-social de carácter colectivo, enfatiza en que la política urbano-regional para la reconstrucción cobrará coherencia en la medida que la pluralidad democrática se suscite a partir del reconocimiento de la heterogeneidad, ineludible reto para romper con las flagrantes manifestaciones de segregación e inequidad socio-espacial urbana. La potencia de la interacción de las dos instituciones privilegiadas para la organización de la sociedad, estado y mercado, emerge con singular importancia en épocas de desastre: el adecuado funcionamiento de los mercados se debe entender como una relación simbiótica con la política pública a fin de no turgurizar la reconstrucción y, consecuentemente, para moderar las rentas monopólicas que emanan de la estructura de la propiedad del suelo.

El siguiente ensayo, *Ciudad Quimbaya: una propuesta de intervención económico-espacial*, recoge los principales trazados que un conjunto de profesionales hacen a través de su labor de asesoría al Taller de la Ciudad de Armenia en materia de un Plan Parcial de Desarrollo. La confluencia de arquitectos diseñadores urbanos, de abogados con una postura sobre el derecho a la ciudad y de gran pericia en el conocimiento del derecho urbano colombiano y de economistas políticos

que se separan de la falsa dicotomía estado-mercado para proponer formas mancomunadas de intervención, lograron establecer un diálogo fructífero en donde prevaleció el disenso y la contradicción como alternativa ineludible para el diseño de una propuesta de intervención urbana, coherente con las más apremiantes necesidades de la población víctima del desastre: modelo de ocupación territorial, norma urbanística y norma general, homogeneización del perímetro de intervención, participación y concertación, instrumentos de intervención y de gestión, estrategias de financiación y planeación proyectiva, se revelaron como los aspectos neurálgicos en la construcción de la propuesta a los que debió responder el equipo transdisciplinario y que se presentan en éste capítulo.

El último ensayo de esta parte, *Teoría e instrumentos aplicados a los procesos urbanísticos*, recoge un conjunto de propuestas teóricas y metodológicas que Oscar Alfonso ha venido elaborando durante los últimos cinco años como profesor de las cátedras de Economía y Política Urbana en la Universidad Externado de Colombia y en las que se soportó su asesoría al Taller de Gestión Urbana de la ciudad de Pereira y al Taller de la Ciudad de Armenia, a partir las cuales, el autor sugiere un conjunto de instrumentos de intervención consistentes con los trazados de la Ley 9ª de 1989 y de la Ley 388 de 1997. La postura del autor se concreta cuando sugiere que “con ocasión de la tragedia del Eje Cafetero, los promotores de la alternativa de mercado como fin último de organización de la sociedad, recurrieron de nuevo a la argumentación surgida de la iluminación pitagórica para hacer una apología de la liberalización de los mercados como medicina curativa de todos los males del desastre. La postura económica y política que se reafirma, es que esta alternativa no puede ser eludida pero hay que relativizarla, pues la naturaleza del fenómeno exige ineludiblemente una acción eficaz del Estado, de la cual se deriva el uso de instrumentos de intervención urbana que remuevan los desequilibrios sociales preexistentes y posibiliten alternativas de gestión para una mejor ciudad”.

La tercera parte, *Red colombiana de ciudades*, consta de un ensayo elaborado por Humberto Molina y Pedro Ignacio Moreno –*Aportes para una nueva regionalización del territorio*– en el que, apoyados en una laboriosa recopilación y depuración de estadísticas alfanuméricas y geográficas de las ciudades colombianas, elaboran un modelo de ordenamiento o jerarquización funcional de los centros urbanos a partir de variables relacionadas con disponibilidad de comunicaciones, infraestructura y servicios terciarios; identifican los subsistemas urbanos y las ciudades que los componen a nivel de grandes regiones y subregiones principales; y, finalmente, proponen las bases y las acciones de política urbana que posibiliten mejorar la competitividad de distintos tipos de centros o permitan la superación de situaciones de manifiesto desequilibrio. Un conclusión importante es que “el sistema urbano nacional es bastante complejo y diferenciado: ...la noción de *equilibrio espacial y funcional de una red urbana*, es más un estado deseable, un paradigma o una noción derivada de una cierta ética de desarrollo, que una interpretación científica de las reales fuerzas que determinan la distribución espacial de los asentamientos humanos. Es un modelo abstracto que el planificador considera deseable bajo las actuales condiciones nacionales e internacionales de la competencia y los mercados, y que intenta materializar en la práctica recomendando políticas de inversión pública, de ordenamiento territorial, de aprovechamiento de los recursos y de esfuerzos concertados entre el Estado y los particulares”.

Esta presentación es un intento de síntesis que, como cualquier otro intento de esta naturaleza, siempre se quedará corto frente al real contenido y a la riqueza de las argumentaciones que surgen de la complejidad de la mente humana. En este sentido, al lector debe quedarle claro que es una invitación a leer de manera crítica y detallada los análisis realizados por los autores en cada ensayo y que la obra en su conjunto es un aporte al entendimiento de los problemas de nuestras ciudades y a la puesta en marcha de procesos virtuosos para hacer frente a la angustiada realidad que afronta una la mayoría de los habitantes de nuestros territorios.

con

Estas problemáticas, entre las más notorias, han dado lugar en Colombia a una singular producción de investigaciones, consultorías y propuestas de intervención, que ocupan un lugar destacado en la producción intelectual en el ámbito latinoamericano y paulatinamente se han constituido en un referente ineludible para el diseño de políticas urbanas y de ordenamiento del territorio...