

# **PLANIFICACIÓN DE BOGOTÁ Y PLANIFICACIÓN REGIONAL: DESARROLLO INSEPARABLE**

## **1. PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ (POT)**

KONRAD BRUNNER VON LEHENSTEIN

Arquitecto. Vicepresidente de la Sociedad Colombiana de Arquitectos  
*Disertación en los "Martes del Planetario", Primer Semestre de 2000,*  
*evento organizado por la Sociedad Geográfica de Colombia*

### **ASPECTOS GENERALES DEL POT**



Es realmente atroz y crítica la situación que estamos viviendo en el país y ello incide en la migración a las ciudades. La urbanización es un fenómeno mundial. Hemos pasado de ser una sociedad rural a ser una sociedad urbanizada. El crecimiento de las ciudades es un proceso paralelo al crecimiento de la sociedad humana; a países como el nuestro les impone severos retos para afrontar lo urbano de manera adecuada.

La tesis en el POT Distrital es que en nueve años Bogotá va a tener 1.8 millones de habitantes más asentados en su territorio. La pregunta es ¿Qué vamos a hacer con la región? Mostraré algunas bases sobre las que estamos actuando; profundizan el caso de Bogotá y permiten ver las implicaciones que pueden tener sobre la región.

Estamos operando sobre el hecho de que existe un Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá. El hecho de que exista este documento de planificación para un horizonte de nueve años, muy desafortunadamente no fue el resultado de la sabiduría de nuestros gobernantes, que dijeran que había que pensar el futuro cuando menos a nueve años; estamos haciendo lo que estamos haciendo porque la ley es perentoria, dio unos plazos para que todos los municipios del país formularan planes de ordenamiento territorial.

La ley se produjo como respuesta al caos que se estaba presentando con cada administración. Cada alcalde quería figurar y para hacerlo decidía borrar lo que había hecho el anterior y proponía un programa nuevo y así sucesivamente, lo cual fomentaba el desorden en los municipios. Se adoptó entonces una ley que dispuso que, en 18 meses, los 1.086 municipios de todo el país tenían que elaborar su plan de

ordenamiento. Y en eso estamos. El tema de esta ponencia es mostrar de qué manera el plan de ordenamiento elaborado para Bogotá tiene que ver y afecta la región en la cual se ubica la ciudad.

La ley dispone que el desarrollo de la ciudad se planifique en el corto, el mediano y el largo plazo o sea a tres, seis y nueve años. Nueve años, en una ciudad, es corto plazo, equivale a voltear una página de la historia. Esto tiene un aspecto positivo y es que plantea que haya continuidad.

La ciudad que nos ha dado ejemplo de continuidad es Medellín. Es una ciudad que ha funcionado con base en los intereses de sus ciudadanos. El progreso se ha podido medir porque ha logrado tener un norte, el que le falta al país. Medellín ha tenido un compromiso, un pacto de querer la ciudad y resolver deficiencias, por eso Medellín ha logrado tener metro, solucionar problemas en las comunas y superar la barrera que creaba el río que corre por la mitad de la ciudad. Es una ciudad vivible porque las sucesivas administraciones, no importa la filiación política, han tenido corazón para luchar por lo que represente beneficio para la comunidad. Como eso no fue así en el resto del país, se promulgó la ley 388.

Lo positivo de esta ley es que busca planificar y asegurar continuidad en las administraciones. ¿Qué es negativo o deficiente en esta ley? En primer lugar, pretender que un país se podía organizar en 18 meses y más cuando coincidió con cambios de administración; los 18 meses previstos se volvieron 12 porque 6 se fueron en el empalme entre una administración y otra. Otro problema, muy serio, es la falta de instrumentos de planificación. Para el caso de Bogotá, la ciudad había adoptado una serie de decretos reglamentarios sobre el uso del suelo, como los acuerdos 6 y 7. Planeación Distrital hasta hace pocos años, dedicaba el 90% o 95% de su capacidad a expedir licencias de construcción y de funcionamiento, muy pocas personas en esa dependencia pensaron el futuro de la ciudad. La ley 388, cogió fuera de base, si no a todo el mundo, si a la mayoría de los municipios del país. Hoy, estamos disfrutando de un nuevo acercamiento al tema que puso a la gente a llenarse de buenas intenciones, pero de buenas intenciones está empedrado el camino al infierno.

Una deficiencia notable es que el país carece de un plan de ordenamiento nacional. La ley 388 dispone el ordenamiento municipal y los municipios han estado formulando sus planes de ordenamiento sin un norte que los cohesione. Cada municipio quiere tener el mejor desarrollo posible, el mejor futuro para sus habitantes, pero cada uno se ha convertido en un feudo, cada uno quiere ver cómo su finca es mejor que la del vecino; no hay un hilo conductor, una filosofía o una motivación de interés nacional, que sirva de común orientación.

La inexistencia de un Plan de Ordenamiento Nacional ha llevado a que cada municipio aborde su plan de ordenamiento territorial de manera improvisada, sin consultar los requerimientos de la nación, el futuro del país o un propósito nacional.

La situación descrita ha llevado a que los municipios estén metidos en una camisa de fuerza; no pueden planificar más allá de sus fronteras. Bogotá no puede, por ley, planificar más allá de su perímetro, es imposible; puede proponer, decir o escribir, pero no puede hacer absolutamente nada fuera de sus fronteras físicas; igual le pasa a Chía o a Cajicá o a Soacha, no pueden hacer un plan de ordenamiento territorial que trascienda sus fronteras.

## **CARACTERÍSTICAS DE BOGOTÁ**

Hablemos un poco de qué es el Distrito Capital, para entender cuál es el impacto de Bogotá sobre la región. Bogotá, según estadísticas, tiene 6.322.000 habitantes, ocupa 31 mil hectáreas, es decir, 310 km<sup>2</sup>. La Sabana tiene alrededor de 850.000 habitantes y ocupa 120.000 ha.

Bogotá es una ciudad que ha venido creciendo y participando cada vez en las actividades de la nación. Hace treinta años participaba con menos del 10% de la población nacional, hoy en día representan el 15%; su índice de crecimiento es mucho más alto que el de Medellín, Cali o Barranquilla. La ciudad ha incrementado su participación dentro del PIB nacional adquiriendo cada vez más preponderancia en la economía del país y concentrando la mayor población del país.

Bogotá es una ciudad densa, en promedio tiene 200 viviendas por hectárea. Una ciudad típica norteamericana que tiene un centro donde están los rascacielos y los centros de negocios y a su alrededor los suburbios, tiene, en promedio, entre 20, 30, 40 viviendas por hectárea. Si Bogotá tuviera ese esquema, con los habitantes que tiene no cabría en la Cuenca Alta del río Bogotá. Santiago de Chile tiene 60 viviendas por hectárea; si aplicáramos las 60 viviendas por hectárea, Bogotá ocuparía toda la Cuenca Alta del río Bogotá. Ciudad de México tiene 28 millones de habitantes y ocupa quince veces más área que Bogotá, es decir, casi el departamento de Cundinamarca.

Ha sido afortunado que Bogotá sea una ciudad densa; se ha desarrollado dentro de límites naturales que son la cordillera al oriente y el cauce del río Bogotá al occidente y, por decirlo de manera extensa, entre Usme al sur y Chía al norte. En ese territorio todavía hay áreas sin urbanizar. Si hubiera crecido con menor densidad, Facatativá y Zipaquirá serían barrios de Bogotá y Tocancipá sería el extremo norte de la ciudad. La ciudad compacta permite a la gente desplazarse a Kennedy, a Suba o a cualquier extremo de la ciudad, relativamente rápido.

Bogotá es, por una parte, la capital educativa y cultural del país, por otra, la capital de la informalidad. Uno de los problemas más graves que afronta la ciudad es que su crecimiento se ha dado en gran parte por fuera de las normas. Los barrios que llamamos piratas, clandestinos, informales, donde se asienta la población más pobre, han crecido fuera de la ley. Los urbanizadores piratas han cumplido una función social, que el estado no cumplió. Desafortunadamente estos barrios se ubican en zonas de alto riesgo, están en sitios en donde no hay servicios públicos, donde no hay transporte, pero la ciudad con su diámetro creciente los va absorbiendo; barrios como las Ferias, que fue pirata hace 40 años, hoy es un barrio consolidado.

La ciudad ha venido absorbiendo los asentamientos informales, que no son propios sólo de Bogotá, ni de los demás núcleos urbanos importantes del país; en Facatativá, en Funza también aparecen asentamientos informales, un hecho que hace 30 años era absolutamente desconocido.

Germán Castellanos, autor del Plan de Ordenamiento Territorial de Facatativá, informa que el visitante del casco urbano de la ciudad no ve los barrios piratas existentes porque hay una loma detrás de la cual se está produciendo un barrio clandestino que hace que Patio Bonito parezca estrato tres. Ese caso también se da en Mosquera y en Funza.

Cuando hablamos de la región y reflexionamos sobre dónde vamos a ubicar 1.8 millones de habitantes más, tenemos que tomar en cuenta que Bogotá ya ha sido ocupada por urbanizaciones informales, y que la dinámica urbana, está haciendo que eso se replique en municipios de la Sabana. Si no ponemos atención a esto, las consecuencias pueden ser desastrosas.

¿Cuáles son los efectos de que una ciudad sea densa? Primero que todo, cuando hay alta densidad y un promedio de baja altura, se presenta un déficit de áreas libres, aunque haya patrones urbanísticos que indiquen cuántos metros cuadrados de área libre debe haber.

En segundo lugar, parte de esta densidad se ha producido sobre la base de sustituir antiguas viviendas unifamiliares por viviendas en edificios de altura. Donde hubo casas hoy hay edificios. En no pocas ocasiones este cambio causa traumas en los servicios de acueducto, alcantarillado y energía.

Un tema abandonado en las ciudades, es que, para cada número de habitantes debe haber una guardería, una escuela primaria, una escuela secundaria; la ciudad, en ese sentido, es caótica; muy pocas personas pueden decir que sus hijos estudian en una escuela situada en su barrio, hoy en día ni siquiera las iglesias quedan en el barrio.

Otro aspecto que se relaciona con la densidad de población es que no se supo aprovechar en su debido momento, porque cuando se tiene una ciudad compacta, proveer los servicios públicos resulta relativamente económico. Si nos imaginamos que los seis millones de habitantes de Bogotá estuvieran extendidos en gran parte de la Sabana, ¿Cuál sería el costo de extender los servicios públicos? La alta densidad ha dado a Bogotá beneficios que no se han sabido aprovechar.

Un tema crítico es la motorización y el automóvil privado. Esta cuestión está en discusión en todas las ciudades del mundo, comenzando por los Estados Unidos, un país hecho sobre la base de la libertad individual, la movilidad, la idea de que todo el mundo debe tener un carro y, además, con el dinero para hacer autopistas y la infraestructura necesaria. Los países europeos, que cuentan con recursos económicos, también están discutiendo el caso. Italia es el más dramático, a pesar de que hacen carros muy pequeños, ya no caben. En Bogotá el deseo de tener un carro se da porque subirse a un bus maloliente, inseguro, con rancheras a todo volumen, como sistema de servicio público resulta insoportable y no hay alternativa para utilizar otro sistema de transporte público.

La motorización es un debate de fondo que alude el futuro de la ciudad; seguir construyendo ciudades en función del automóvil es desastroso en términos de inversión. Si queremos en Bogotá pasar de 120 carros por cada 1.000 habitantes, a 400 que sería la media (no hablemos de los 700 u 800 que tienen en los Estados Unidos o en Europa), implicaría triplicar el número de automóviles existentes en la actualidad. La ciudad es densa, no tiene espacio para hacer autopistas, su costo es alto y sólo beneficia a quienes tienen vehículo particular, que no superan el 20% de la población. Una ciudad densa hace que sea mucho más fácil adoptar sistemas de transporte colectivo.

¿Qué nos viene entonces en los próximos nueve años? Como les decía, 1.8 millones de habitantes, que significan medio millón de viviendas. ¿Qué plantea el POT al respecto? Lo primero que plantea es una zonificación que ponga orden en la ciudad. En Bogotá cada vez que hay una avenida se llena de comercio; muchos barrios que antes eran residenciales se están llenando de tabernas y oficinas, la gente los abandona y terminan siendo barrios en franco deterioro. El POT plantea un centro metropolitano y tejidos residenciales, al norte y al sur que se consoliden y mantengan su carácter y que barrios como el Restrepo y las Ferias consoliden sus actividades con carácter de centralidad. Hay un planteamiento coherente en la zonificación de la ciudad.

Finalmente se plantea una expansión, un nuevo suelo urbano de expansión. Dentro del territorio disponible en el perímetro urbano del Distrito, no hay posibilidad de que quepa la población prevista, así se constituyan torres de 30 pisos, además no se necesitan, es más, en ciudades como Moscú y los países soviéticos que hicieron desarrollos de gran altura, se vio que es discutible la conveniencia de ese tipo de esquemas. Requerimos áreas de expansión y estas han sido motivo de debates con la CAR y el Ministerio del Medio Ambiente.

El POT plantea como fundamental, el suministro de agua potable y el saneamiento del 100% de la ciudad, algo que es elemental. Hoy en día en Bogotá el déficit de cobertura de alcantarillado es significativo; hay quienes consideran más importante recuperar el río Bogotá pero, es de sentido común, poner primero el alcantarillado a la gente y luego recuperar el río Bogotá.

En cuanto al transporte público, más de la mitad de las rutas son piratas. Todos conocemos desde hace muchos años, la guerra del centavo; nos hemos quejado de esa situación; hasta ahora nadie le ha puesto real atención a ese tema para corregirlo. Existen mafias de transportadores urbanos. Hay superávit de buses en Bogotá. Es de recordar los racimos humanos, producto de esa guerra que tiene implicaciones

urbanísticas y sociales con la explotación inhumana de los conductores, paradas de buses en zonas prohibidas, peleas por recoger más pasajeros. Esta situación genera enorme caos urbano.

Por primera vez hay una solución real, el Transmilenio; lo forman empresas, los conductores ganan un salario, los buses no son un chasis de volqueta con carrocería de bus encima, el conductor no maneja dinero, los buses tienen horario de circulación, tienen paraderos fijos, etc.

El POT plantea aumentar las áreas libres en extensión y cobertura. La meta son 15 m<sup>2</sup> por habitante. La estrategia es crear nuevos espacios públicos y recuperar los que estén ocupados. Este tema era hasta hace poco algo de lo cual hablaban algunos pocos arquitectos; hoy en día existe la campaña de que el andén es para el peatón y los parques son públicos, la ciudadanía ya se ha apropiado de esta propuesta; este es uno de los logros culturales más importantes; en la ciudad se ha ido adquiriendo el concepto de que el espacio público es de todos y se debe respetar, usar y vivir.

El POT incluye proyectos para combatir a los urbanizadores piratas. Se creó Metrovivienda, una entidad que busca soluciones de vivienda de interés social con servicios públicos, espacios públicos, escuelas, de tal manera que, una persona de escasos recursos pueda escoger entre comprarle a un urbanizador pirata o comprar a una urbanización legalizada que le ofrezca todo esto junto. Metrovivienda, sin embargo, por más plata que le inviertan, no podrá cubrir la demanda de los sectores populares; si estamos hablando de 1.8 millones de personas que llegarán a la ciudad, es imposible atenderlas a todas. Este es asunto de discusión dado que, la urbanización pirata, vista así, cumple una función social que no se puede negar.

En las zonas de expansión de la ciudad se acabará el desarrollo predio a predio. Si ustedes ven cómo se ha construido nuestra ciudad, advertirán que cualquier señor que tenía un lote llamaba a un arquitecto y le proponía hacer una urbanización; el desarrollo urbanístico era totalmente fragmentado, cada predio generaba su vivienda y su equipamiento comunal; el tejido urbano que ese sistema produjo fue caótico. El POT propone que, hacia el futuro, cualquier desarrollo sobre las zonas de expansión tenga mínimo 20 hectáreas conformadas sobre el acuerdo de los propietarios. Así se podrán hacer ciudades Salitre, con planes coherentes de servicios públicos y equipamiento.

Respecto al equipamiento de la ciudad se debe partir del hecho de que en Bogotá los elementos que cohesionan la ciudad están perdidos. Por ejemplo, la alcaldía local de Chapinero está en una calle ciega, donde al fondo hay un edificio de apartamentos que lo volvieron oficina. ¿Qué presencia institucional puede tener una alcaldía local en esas condiciones? ¿Qué presencia tiene una estación de policía cuando está sujeta a las mismas condiciones? o ¿Qué presencia tiene un barrio cuando la guardería donde van los niños de las mujeres que trabajan, está en una casa cualquiera, donde llevan los niños a las 6:30 de la mañana y vuelven por ellos a las 6:30 de la tarde y quién sabe qué les pasó en esa casa durante el día? El tema de los equipamientos es delicado, es uno de los factores de mayor peso en la degradación y deterioro de la ciudad. Falta claridad, jerarquía, en el conjunto de edificaciones en donde se prestan servicios a la comunidad. Nuestra ciudad no tiene lectura a nivel de infraestructura de equipamiento comunal.

## **BENEFICIOS DEL POT**

Los beneficios centrales del POT se pueden concretar en tres aspectos:

Hay visión de largo plazo, aunque nueve años es apenas voltear la hoja de una ciudad. Antes pensábamos en el tiempo del alcalde de turno.

Hay visión global de todos los componentes. Anteriormente la planificación de la ciudad se centraba en los usos del suelo, no abarcaba el transporte, los servicios públicos, el espacio público, los equipamientos, los componentes básicos en una ciudad.

Está pensado en grande. Cuando hay que hacer la ALO, hay que hacerla de lado a lado de la ciudad, dejemos de pensar en avenidas pequeñas, a pedacitos. Una ciudad del orden de 7 millones de habitantes requiere obras de gran magnitud.

Algo importante es que hay decisión de pacto colectivo. En la medida en que queramos la ciudad y creamos que entre todos la debemos construir, vamos a progresar, nos va a ir mejor. El día en que nos demos cuenta que Bogotá tiene el festival de teatro más importante de Latinoamérica y estemos orgullosos de eso, empezaremos a cambiar de mentalidad. El día en que nos demos cuenta que tenemos una exposición de Picasso, será lo mismo. Hay que mirar la maravilla de sitios que tenemos. La biblioteca Luis Angel Arango tiene uno de los índices de visita más grandes en el mundo. Debemos dejar de hablar sólo de lo malo y reconocer la enorme cantidad de cosas que ofrece esta ciudad.

Por actitud sólo vemos lo negativo, lo feo, lo oscuro, lo malo. Vivir en una gran ciudad tiene grandes atractivos. No sé cuántos de ustedes han ido a montar en bicicleta al parque Simón Bolívar, la mayoría de la gente prefiere montar en carro e irse a Chía, pincharse y devolverse en un trancón de cuatro horas.

### **DEFICIENCIAS DEL POT**

El principal problema que le podemos encontrar al POT, es que aunque está buscando continuidad en el desarrollo de la ciudad e ir por un rumbo, el andamiaje sobre el cual se está planificando ese desarrollo futuro es precario. Lo ideal es seguir planificando y dentro de dos años mirar qué se está haciendo para complementar programas y proyectos. ¿Quién va a hacer esa revisión?

La realidad es que, mirando en términos mundiales existen instituciones que tienen como función hacer la supervisión de los planes; generalmente son una mezcla del sector público y el sector privado. Estas entidades tienen como objetivo que si, por ejemplo, el POT propone un Transmilenio y el próximo alcalde decide que es más importante darle una mogolla y un vaso de leche a los niños de las escuelas públicas y quitarle esa plata al proyecto, esa comisión tiene poderes para decirle al alcalde que no lo puede hacer porque los recursos están comprometidos en el mejoramiento del transporte público y eso beneficia a más gente que a los niños de las escuelas.

Estamos suponiendo que el POT va a ser un alivio durante nueve años, hay como 5 ó 6 condiciones para poder cambiar el POT, son tan amplias que cualquier político puede hacerlo. Eso me motivó a dictar una conferencia que se llama "El POT, ficción o realidad", porque siempre tenemos el espíritu creativo para que los leguleyos se metan por algún lado y destruyan todo.

Deficiencia notable es el no establecimiento de cuánto cuesta el POT frente al presupuesto que habrá en las próximas administraciones para establecer la posibilidad de acción, esa medición no se ha hecho.

Otro problema es la deficiencia político administrativa. Bogotá tiene 20 localidades. Ahora se plantea un centro metropolitano para la ciudad. Hasta donde tengo entendido hay ocho alcaldías locales que la pisan. ¿Quién va a manejar el centro metropolitano?, ¿Una alcaldía local u ocho? El caso es más grave, si ustedes hacen un mapa de Bogotá en el que miran cómo se ubican la policía, la secretaría de Educación, el acueducto, etc, y ponen todas las rayas sobre el mapa, queda como un mar negro, es caótico. Las dependencias distritales no tienen programas de computador compatible, cuando se piden información entre sí, no se entienden; causa risa, pero es triste. El catastro, base de todo, le vende la información a Planeación Distrital; es como si el cerebro le comprara la sangre al corazón para poder pensar. La parte política administrativa de la ciudad es un desastre.

¿Qué decir de los concejales de la ciudad? Citan a un cabildo abierto, lo corren para otro día, obligaban a la gente a registrarse y le hacen conejo. Imaginemos si estarán pensando en que las entidades del

Distrito tengan los mismos programas de computador, en que la división política administrativa de la ciudad sea coherente, sea eficiente y cueste menos a quienes pagamos impuestos. En Medellín, tienen su edificio de las Empresas Públicas y está todo concentrado, se puede ubicar en una pantalla la calle frente a su casa y ahí se puede consultar cómo están las redes del acueducto, el alcantarillado, la energía, las obras que están en curso, las licencias de construcción, porque todo está en la misma base de datos.

Deficiencia es la falta de cultura ciudadana, tema fundamental. Las acciones que emprendió el alcalde Mockus en ese sentido tuvieron gran impacto, la gente empezó a sentir colectivamente que cada uno tenía que respetar ciertas normas. La parte pedagógica es muy importante para que la gente entienda para dónde vamos. Se han hecho muchos encuentros en todas las localidades para explicar el POT, pero la parte pedagógica debe ser mucho más creativa, mucho más profunda.

Analizando las deficiencias del POT Distrital surge la pregunta ¿Si tuviéramos un plan regional, el POT sería igual?

La Sabana de Bogotá está parada, por decirlo de alguna manera, en un trípode, Bogotá, Facatativá y Zipaquirá, son los tres principales núcleos habitacionales.

Bogotá ha tenido su desarrollo siguiendo los cerros orientales, su esquema, por eso es lineal. La ciudad se lee y se transita mucho más de norte a sur que de oriente a occidente; en la medida en que se ha vuelto lineal se ha engordado y va creciendo hacia occidente; la ciudad, sin embargo, tiende a ser lineal, ya va hacia Tocancipá.

Tarde o temprano se saturará la Sabana. No existe un plan de ordenamiento nacional que pueda frenar la inercia del crecimiento de la ciudad. Si dijera: "A empresas que se vayan para Barranquilla y Buenaventura para competir en el mercado de la globalización mundial, les damos 20 años de exención de impuestos", generaría de pronto que muchas de ellas se fueran y hubiera así menos empleo en la ciudad y, con ello, empezarle a bajar su crecimiento.

¿Qué la ciudad no crezca? No hay ciudades del mundo que por decreto hayan dejado de crecer. México ha hecho de todo y no ha dejado de crecer. Moscú, que requería pasaporte interno para entrar a la ciudad, creció. Este es un fenómeno de organización mundial. El problema está en cómo manejamos el crecimiento urbano. Tendremos que atenderle a la ciudad todos los componentes, transporte público, equipamiento, espacios públicos y no solamente en la ciudad, también en la Sabana.

El tema de la Sabana todavía no me cabe en la cabeza. Lo que sí tengo claro es que, si vamos a elaborar un plan regional, tenemos que definir qué es la región, porque puede ser una cuenca, puede ser una división política administrativa. Es complicado definir cuál es el alcance de una región.

Si vamos a definir una región, estudiarla y plantear científicamente cómo se debe desarrollar, eso no se hace, como lo dispone la ley 388, en 18 meses. La comunidad autónoma de Madrid tomó 8 años y \$80 mil millones para hacerlo, para las mismas 500 mil viviendas que aspiramos nosotros a ubicar acá.

Otra cosa que tenemos que resolver para afrontar el tema de la región es ¿A qué aspiramos? ¿Qué densidades proponemos? Porque si fuera inmediato, en vez de ubicar 1.8 millones de personas dentro del actual perímetro de la ciudad, si la mitad de ellas se ubican en municipios de la Sabana, la primera pregunta sería ¿Con qué densidad? La diferencia es cuánta tierra tomamos de la Sabana. En Zipaquirá o en Facatativá, proponer altas densidades donde la gente vive en bajas densidades, resulta imposible. Pero si queremos proteger la Sabana, debemos planificar sus núcleos urbanos y condicionarlos para manejar alta densidad.

¿Qué sistema de transporte vamos a tener para la Sabana? Se habla de los trenes de cercanías. Ya hay unas líneas de ferrocarril, no conozco el estudio científico que me diga que esas líneas son las mejores rutas existentes, pero como unen a Factativá y a Zipaquirá, asumo que tiene lógica, establecer un sistema de trenes de cercanías en nuestro medio. Transmilenio, por su lado, es un reto grande.

Tener un plan coherente para la región es un proceso de varios años y de hecho hay preguntas para hacerse: ¿Quién paga el plan? ¿Cuál es la autoridad que rige en ese plan? ¿Cómo es la división político administrativa que va a manejar ese plan? ¿De dónde salen los recursos para efectuar ese plan? ¿Quién lo va a ejecutar? ¿Qué tenemos en las manos para eso hoy en día? Hay una ley, la 128 del 94, que es la que nos permite crear áreas metropolitanas, esa es una ley que, para sorpresa, se ha aplicado en varias ciudades en Colombia, Bucaramanga, Medellín, Cartagena, Barranquilla con resultados positivos.

El reto planteado es formular, de alguna manera, un plan integral para la región, que se pueda vender a los municipios y que lo adopten porque se dan cuenta que es lo mejor que pueden hacer para que no se conviertan en ciudades piratas. Este es el reto que tenemos con relación al futuro de la ciudad.



## **2. IMPLICACIONES REGIONALES DEL POT DE BOGOTÁ**

MARIO NORIEGA

Arquitecto. Miembro de la Junta Directiva  
de la Sociedad Colombiana de Arquitectos

*Disertación en los "Martes del Planetario", Primer Semestre de 2000,  
evento organizado por la Sociedad Geográfica de Colombia*

**M**

e fascina cuando Konrad Brunner presenta el tema regional. Los dos somos compañeros de junta en la Sociedad Colombiana de Arquitectos y además formamos parte del Comité Ciudad, pero curiosamente, en este tema casi nunca estamos de acuerdo. Cuando él presenta la lista de las ventajas del POT, me pregunto, ¿Cómo es posible que él presente diez cosas y yo no esté de acuerdo con ninguna? Además, Konrad acaba de decir que le preocupa que de pronto no se cumpla todo lo que está en el POT, y que eso es lo malo que tiene. Esto me genera un conflicto, entre debatir los mismos puntos que expuso Konrad, o concentrarme en lo que yo tenía preparado para hoy. Voy a hacer una combinación de las dos opciones.

A mí me interesa mucho el tema regional. Hace un tiempo terminé un trabajo para la Cámara de Comercio, pero desafortunadamente cuando lo presenté descubrí que mucha gente no está de acuerdo con lo que allí se expone, ni siquiera Konrad. Les voy a contar en qué consistió ese trabajo.

Cuando acepté hacer el trabajo, el funcionario de la Cámara de Comercio que me invitó me explicó que me habían seleccionado de la lista de candidatos porque yo era el único que no tenía contratos con el Distrito y que, de pronto, por eso podría hacer una evaluación más neutral del POT. El documento tiene dos versiones. Una larga y el resumen que circula en una red de Internet.

Básicamente el documento rebate lo que dijo Konrad respecto a que Bogotá no puede planificar más allá de sus fronteras porque la ley no lo permite. En el documento demuestro que a pesar de lo que dice la ley, Bogotá no sólo planificó más allá de sus fronteras sino que lo hizo en contra de la región y con implicaciones tan graves para el desarrollo de la ciudad y de la región, que es posible que duremos años tratando de deshacer los efectos negativos que puede generar este POT.

Para desarrollar este tema propongo una primera aclaración. El debate no es legal. No es el problema de lo que dice la CAR, lo que dice la ley, lo que dice el Ministerio de Medio Ambiente. Ese es un problema de abogados y de instancias a ver quién gana a quién. Lo que se debe tratar es un problema técnico:

¿Cómo se enfrenta la ciudad a la necesidad de planificar una comunidad que en los próximos 20 años va a tener 11 millones de habitantes? ¿Cuáles son los elementos de una planeación para 11 millones de

habitantes? Konrad dice que con este POT por primera vez se ve la región. Esto no es cierto, porque, por ejemplo, Le Corbusier en los años 50 ya estaba haciendo un plan regional para Bogotá. Lo que es claro es que hoy nos debemos enfrentar a la necesidad de hacer una planeación con determinantes y necesidades muy definidas en términos de espacio, de recursos y de características socio económicas de la población afectada.

¿Hay hoy un diagnóstico regional? Lo mínimo que se requiere para poder intervenir una ciudad, una región o un área, es un análisis detallado de qué es lo que está pasando, ¿Cómo se movilizan los habitantes de los municipios de la Sabana? ¿Cómo es el transportes de carga? ¿Cómo es la generación de empleo? Y esto no se sabe.

En el POT hay unas afirmaciones sin soporte, son frases sueltas. Dice, por ejemplo, que una de las características de la región es "la persistencia de factores que inhiben el despliegue de fuerzas centrípetas". Yo les propongo que cuando lean el POT, lo hagan con la teoría de los contrarios. Utilicen la frase opuesta a la que está escrita, a ver si tiene sentido, por ejemplo, cuando dice que quiere un desarrollo "racional y planificado", es porque la opción sería un desarrollo ¿irracional y no planificado? Cuando el POT dice que el objetivo regional es hacer un modelo regional sostenible, ¿a alguien se le ocurriría decir que sería mejor un modelo regional insostenible? Hagan el ejercicio leyendo los objetivos y verán la calidad de diagnóstico a partir del cual se toma la decisión de concentrar la inversión y los servicios en Bogotá, mientras que los municipios de la Sabana van a ser bucólicos, agrícolas, racionales y sostenibles. Con esto, según el POT, se busca un modelo: "sostenible en lo ambiental, diverso en lo cultural, eficiente en lo funcional y equilibrado en lo social".

¿Cuáles son los antecedentes de este POT? Probablemente el antecedente más serio es el estudio de Fase 2. Se realizó en los años setenta, con recursos internacionales. Se unieron el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, la CAR y el Departamento Nacional de Planeación y armaron un plan para Bogotá, que tenía en ese momento tres millones de habitantes. Se hicieron proyecciones para 20 años, hasta el año 90 y para ocho y medio millones de habitantes. Sin embargo, el objetivo era detallar el plan solamente hasta 1980, cuando tuviera Bogotá cinco millones. Este plan no miraba solamente el Distrito. Incluía 25 municipios y la expansión de Bogotá se tenía prevista principalmente hacia el sur occidente. El estudio incluía costos, proyectos, criterios para evaluación, opciones de prestación de servicios públicos, etc. Curiosamente esto no se volvió un plan aprobado por el Concejo, pero fue la base para la mayoría de los proyectos de acuerdo que se presentaron posteriormente para el desarrollo de la ciudad. El director de este plan, vino a Bogotá, después de 20 años y quedó muy sorprendido. Decía que era increíble cómo el plan se había armado y ejecutado en muchos aspectos. Parece que hay una inercia en estos planes que es muy difícil de variar.

¿Para qué nos sirve mirar esto? Para quitarnos la idea de que ahora, por primera vez, se ve la región. Al contrario. Por primera vez se olvida la región para el análisis y se hace una propuesta totalmente centrada en la ciudad con efectos negativos en la región. Quiero resaltar que hoy todavía estamos sufriendo las consecuencias de decisiones que se tomaron en esa época. Son decisiones que no quedan en el aire sino que afectan la vida de la gente.

Otro ejemplo como antecedente del POT es el estudio del metro realizado en 1981. Este estudio se hizo con planos, diseños de estaciones, estudios de suelos, etc. Este estudio tomó la estructura propuesta por Fase 2 y buscó consolidar las tendencias de ubicación de población. ¿Cuál decisión se tomó? Que la expansión de Bogotá debería ser hacia el sur occidente. La población se iba a concentrar en La Victoria (800 mil habitantes) y Soacha (500 mil habitantes). Hacia el norte se propuso un desarrollo menor (500 mil habitantes). A partir de esta ubicación de población se diseñaron las tres líneas de metro de Bogotá.

Veinte años después el gobierno nacional volvió a contratar otro estudio para el diseño del metro. Con la participación de una de las firmas diseñadoras del estudio anterior, la conclusión fue que se deberían

mantener casi en su totalidad las tres líneas anteriores. La primera línea de esa época, que buscaba consolidar la expansión hacia el sur occidente con algunas variantes menores en su trazado, es la que está en el POT hoy.

Veamos un tercer estudio. El Plan Maestro de Transporte elaborado por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón entre 1995 y 1998. Los japoneses evaluaron tres opciones de modelo de desarrollo urbano para Bogotá. El primero consiste en que Bogotá sigue creciendo, en forma desordenada y concentrada, para lo cual no se necesita plan. En el segundo se plantea un desarrollo como el de Londres o el de París, con nuevos centros urbanos o ciudades satélites, con sistemas de transporte sofisticados, para lo cual se necesita mucha plata. El tercero busca manejar una forma de descentralizar la ciudad y de manejo regional, de acuerdo con los recursos y las posibilidades existentes. A partir de estos planteamientos empezaron a hacer mediciones, definir montos de inversión, volúmenes de tráfico, etc. Al final dijeron: escojan ustedes.

El modelo de la descentralización es el que consolida un poco la posibilidad de que Bogotá tenga una región con polos que se van desarrollando asociados a unos sistemas de transporte y a la ubicación de población a largo plazo. La base de este Plan Maestro era volver la ciudad más productiva y competitiva. Las preguntas que se buscaba responder eran: ¿Cómo se vuelven más rápidas las comunicaciones? ¿Dónde se ubica el empleo para que genere más ingreso? Una conclusión era la dificultad que tenía Bogotá para resolver sus problemas de transporte con los escasos recursos que tenía, si no acometía de una manera agresiva una política de descentralización a nivel regional. Los problemas de transporte no se solucionan solamente construyendo infraestructura. Se requiere ubicar los servicios y centros de empleo cerca de los habitantes. Se trata de ubicar racionalmente la población de acuerdo con los puntos a donde quiera movilizarse.

Según los modelos y los cálculos utilizados en este plan de transporte, de los 11 millones de habitantes previstos para Bogotá para el año 2020, lo máximo que se puede aspirar a localizar dentro de la ciudad es 8.6 millones. En los municipios vecinos se deben ubicar por lo menos 2 millones y medio de habitantes, de los cuales solo se deben desplazar a Bogotá el 30%. El 70% de la gente que se ubique en estos municipios debe trabajar ahí mismo. El costo del plan es 9 mil millones de dólares. Una conclusión esencial es que ni siquiera invirtiendo más dinero en infraestructura se puede volver la ciudad más productiva si no hay una descentralización del empleo y la población y se le de un manejo regional.

Después de hacer ese análisis, el equipo japonés propuso un plan que incluyó troncales (que es lo mismo que el Transmilenio), puentes, la ALO que es la misma avenida que se está diseñando desde hace diez años, etc. Este plan de usos del suelo y ubicación de población fue la base para diseñar el plan de transporte que, aunque concentra los proyectos en Bogotá, incluye en el análisis y las propuestas a Soacha, Funza, Mosquera y Madrid, porque es imposible resolver los problemas de Bogotá, si no se tiene en cuenta qué es lo que va a estar pasando en su área de influencia, la Sabana de Bogotá.

Hablemos del POT. En el POT sólo en un plano se toma a la región. ¿Por qué es esta la región? ¿es ecológicamente la más sensible? ¿es la cuenca del río Bogotá? En el estudio no hay respuestas. El POT habla de la región compuesta por 18 ó 19 municipios. Pero hay otros estudios que incluyen más de 30 municipios. Ecológicamente la delimitación de esta región no está respaldada, económicamente tampoco porque cualquier estudio de la economía regional de Bogotá incluye a Ibagué, Villavicencio y Tunja. La única propuesta regional clara del POT es la creación del "gran núcleo central", donde se ubicarán grandes bibliotecas y se construirán vías para acceder y probablemente crear más congestión.

Hablemos de ciudades competitivas y de planeamiento regional. París se supone que es una de las ciudades más competitivas del mundo. La base de su estructura regional la definió De Gaulle. De los 9 millones de habitantes de la región, 3 millones viven en París. Es una región más grande que la Sabana de Bogotá. La Sabana de Bogotá tiene 2.200 km<sup>2</sup>, la región de Tokio tiene 15.000 km<sup>2</sup>. y la región de

Londres tiene 6.500 km<sup>2</sup> y está ocupada por 7 millones de habitantes, de los cuales en el núcleo central sólo viven 3 millones. Parece que ese modelo de ocupación regional algo tiene que ver con la competitividad. Una ciudad que se desarrolla en un centro, no puede ubicar grandes industrias, grandes centros de generación de tecnología, universidades, etc. El centro tradicional es restringido, los grandes generadores de empleo se ubican en regiones, organizados con sistemas de transporte más baratos que el metro.

Según el documento de soporte del POT dentro del Distrito se debe ubicar el 86% de la población que va a haber en los próximos 20 años!!!! En Bogotá somos tan originales, que vamos a dejar 1.5 millones de personas en la región y 9.5 millones para el centro de Bogotá.

Sin lugar a dudas esto es un nuevo modelo. El problema es que contradice los modelos en los que se basan las ciudades más competitivas. El riesgo está en invertir los pocos recursos que tenemos en un modelo de concentración de inversiones cuyo efecto puede ser la generación de pobreza en la periferia. Con este modelo se puede estar tomando un curso equivocado.

¿Cuántos de ustedes creen que este argumento está absolutamente equivocado? ¿Cuántos de ustedes creen que el argumento está bien, pero podrían reforzarlo y tienen elementos más importantes, complementarios o adicionales? ¿Cuántos de ustedes están de acuerdo pero no se atreverían a decirlo porque perderían la posibilidad de firmar contratos con el Distrito hasta finales de año?

Konrad dice que los colombianos criticamos mucho. En eso tampoco estoy de acuerdo. Nosotros no criticamos nada. Crítica, por ejemplo, hubo en Nueva York cuando hicieron ciclovías en un sector y descubrieron al poco tiempo que la gente no las utilizaba. Fue tal la presión que obligaron al alcalde a tumbarlas y eso casi le costó la alcaldía. Se equivocó porque invirtió recursos basado en una hipótesis que no funcionó. Nosotros no somos críticos, somos complacientes y felices, con tal de sobrevivir.

