

Policentralidades urbanas: entre competitividad y equidad territorial

Reflexiones a partir del caso bogotano

5-Dinámica urbana

Alice, Gil Beuf^{1(*)}

1 - Universidad Externado de Colombia / Université Paris X / IFEA

(*) Colombia

Introducción

La mayoría de las metrópolis latinoamericanas son actualmente policéntricas [Borsdorf, 2002; OLACCHI, *Centro-h* n°2, 2009]. En estas ciudades con poca tradición planificadora, esta estructura urbana resulta principalmente de la metropolización que conlleva procesos generadores de policentralidad, como por ejemplo:

- la transformación de los modos de producción (hiperespecialización de los espacios productivos y papel predominante de las tecnologías de la información) y de distribución (multiplicación de centros comerciales de tipo “malls”),
- la consolidación de las clases medias urbanas que produce nuevas territorialidades urbanas relacionadas a un modo de vida que asocia uso exclusivo del carro particular y preferencia por viviendas unifamiliares en los suburbios cada vez más extensos.

En América latina, las nuevas policentralidades surgen en el contexto de urbes altamente segregadas social y espacialmente. Se insertan en los territorios periféricos, pericentrales e incluso centrales o se implantan en las zonas de expansión de las ciudades. Pueden contribuir a cambiar la cara de ciertos espacios empobrecidos, o no, como en el caso de centralidades desconectadas de su entorno urbano que agudizan las fracturas socioespaciales. Si se localizan a lo largo los ejes de desarrollo en formación, también favorecen una mayor segregación. El impacto de la policentralidad contemporánea sobre la estructura socioespacial de las ciudades tiene así un significado que pueda variar según los contextos urbanos.

En término de su apropiación por las prácticas ciudadanas, Borja & Castells (1997) identifican dos tipos de centralidades urbanas:

- las “centralidades de flujos”, producidas por el capitalismo global que tiende a concentrar los flujos (de personas, de mercancías, de capital y de información) en lugares como los “Distritos Centrales de Negocios”, las “Edge Cities” (Garreau, 1991), los nodos multimodales y otros “malls”. Estas centralidades se caracterizan por una relación con el espacio unifuncional, comerciante y excluyente.
- las “centralidades de lugares” que se basarían sobre una lógica de recalificación y de integración de los territorios urbanos, dando un nuevo lugar al valor de uso y que permitirían la identificación con el territorio. Este tipo de centralidad consistiría en una versión moderna, consolidada en una escala superior, de las subcentralidades tradicionales, como los “centros de barrios” o las centralidades producidas de

manera espontánea por la agrupación de servicios en los barrios residenciales. La planeación urbana por la cual abogan los autores propone fomentar este tipo de centralidades, ya que, para ellos, no puede haber desarrollo económico sin integración social y sin elevar el nivel de vida de las poblaciones de la ciudad, lo que también pasaría por una mayor atención al entorno de vida, a su estética, su simbólica y a la naturaleza de sus usos.

Sin embargo, ciertos autores mostraron que la distinción entre centralidades de flujo y centralidades de lugares no es tan clara en cuanto a su apropiación ciudadana. Retomando la idea de Lefebvre (1974) según el cual el derecho a la ciudad es en primer lugar el derecho a la centralidad y a la libertad de sus usos, Devisme (1998) observa en el caso del DCN de La Défense, en las inmediaciones de París, una multiplicidad de usos y formas de apropiación ciudadanas que van mucho más allá de la pura relación funcional a un espacio abstracto.

La distinción entre centralidades de flujo y centralidades de lugares sirve también para caracterizar las centralidades según la naturaleza de su polarización. Las centralidades del primer tipo polarizan espacios de escalas muy vastas (incluso mundial en el caso de los DCN de las ciudades globales (Sassen, 1991)) y discontinuos ya que las interacciones son más fuertes entre las plazas de mando de la economía globalizadas que entre éstos lugares y los territorios aledaños (Veltz, 1996). Las centralidades del segundo tipo corresponden más a un tipo cristaleriano, en el cual la densidad de recursos presentes en las centralidades atrae a los habitantes de las zonas aledañas, o zona de influencia: la relación con los territorios cercanos es la razón del surgimiento de este tipo de centralidad. Existe así una tensión entre dos lógicas: las policentralidades como lugares funcionales que obedecen a las exigencias de la nueva economía globalizada y las policentralidades como lugares de construcción de lo público, caracterizadas por su capacidad de proveer servicios y recursos urbanos a las poblaciones ciudadanas. Esta distinción no es evidente: en muchos casos, centralidades de escala internacional proveen servicios y recursos de proximidad para los ciudadanos así como centralidades orientadas a la satisfacción de las necesidades de los habitantes pueden albergar ciertas actividades muy competitivas a una escala superior.

Los gobiernos locales latinoamericanos tienen interés en mejorar la competitividad urbana en su conjunto y así posicionar su ciudad en la competencia entre ciudades a nivel internacional, pero también necesitan garantizar la integración socio-territorial de las periferias populares. A pesar del contexto neoliberal en el que la intervención del Estado está limitada, la tensión entre estas dos metas, competitividad y equidad socio-espacial, está presente en la mayoría de las políticas territoriales de escala metropolitana. A nivel de la planeación territorial de las inversiones públicas, se trata de un conflicto entre dos concepciones de la justicia socio-espacial: justicia diferencial y selectiva (focalizar las inversiones sobre los espacios más estratégicos, más rentables) y justicia universal y correctiva bajo la modalidad de la equidad¹ (enfocarse sobre los territorios más desfavorecidos para garantizar unas condiciones mínimas y reducir las desigualdades

¹ No se trata de una concepción igualitaria de la justicia socioespacial que implicaría igualdad de dotación de los territorios. La equidad (Rawls, 1973) define más bien umbrales mínimos aceptables de dotación, definidos por ejemplo en tiempo de acceso a los servicios básicos (por ejemplo, no debe haber poblaciones ubicadas a más de 30 minutos de una escuela primaria).

socioeconómicas). Muchas veces, los gobiernos locales afirman su voluntad de sobrepasar este conflicto mediante la planeación de policentralidades que podrían caber en los dos tipos que hemos identificado, pero de manera articulada, sin que haya predominio de una meta sobre otra. Eso se puede realizar solamente de dos maneras:

- consolidar centralidades que podrían corresponder a los dos tipos a la vez, es decir, centralidades proyectadas en el espacio económico mundial pero cuyo ordenamiento espacial permite su apropiación y uso por los ciudadanos en su vida cotidiana, como en el ejemplo de La Défense analizado por Devisme,
- o pensar las policentralidades no como una colección sino como una red en el marco de una estructura urbana policéntrica. En este pasaje de la toma en cuenta de *las* policentralidades a *la* policentralidad, se puede fomentar las relaciones de complementariedad entre centralidades con funciones distintas.

En estos arbitrajes espaciales está en juego una reflexión sobre cuál justicia espacial los gobiernos locales pueden (o quieren) realizar a la escala de las metrópolis.

El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (2000, revisado en 2003 y en curso de revisión en 2009) presenta esta característica en la medida en que propone un modelo territorial de ciudad policéntrica para “lograr un mejor equilibrio del territorio” y pretende articular los objetivos de competitividad y de equidad territorial. Claramente, escoge la segunda opción para implementar justicia espacial en el territorio basándose sobre la definición de una “red de centralidades urbanas”.

En este artículo, enfrentaremos la policentralidad bogotana como estructura urbana real con este proyecto espacial de ciudad policéntrica. Nos preocupa identificar el tipo de justicia socio-espacial que conlleva la policentralidad que surge actualmente en la ciudad de Bogotá. ¿Se logra articular policentralidades de funciones distintas para mejorar al mismo tiempo la competitividad urbana y la equidad territorial reduciendo las desigualdades de acceso a los recursos urbanos? ¿Existe en realidad el concepto de policentralidad como red de centralidades o más bien abarca fenómenos muy distintos y no relacionados entre ellos en términos de justicia espacial? Pero primero, trataremos de indagar las relaciones que se tejen entre los conceptos de policentralidad y de justicia espacial.

1. Policentralidad y justicia espacial

La filosofía política ha identificado dos modalidades principales de conceptualización de la justicia social, de la cual deriva la justicia espacial: la justicia pensada bajo el paradigma distributivo (Rawls, 1973) y la justicia pensada bajo el paradigma procedural [Rawls, 1973; Young, 1990]. El primer tipo define la justicia como justa distribución de las ventajas (y desventajas) sociales entre las distintas partes: en términos espaciales, se trata generalmente de evaluar como se distribuyen los frutos del desarrollo (dependiendo del objeto de estudio) entre las distintas unidades espaciales consideradas, a cualquier escala. Este modo de pensar la justicia es lo más utilizado en geografía y ya lo mencionamos en la introducción, con respeto al conflicto entre una justicia diferencial y selectiva y una justicia universal y correctiva, las dos haciendo parte del paradigma distributivo. El segundo tipo identifica lo

justo como la norma cuyo proceso de formulación y de adopción ha sido aceptado para todas las partes. En este caso, la justicia espacial se referiría más bien a los procesos de toma de decisión en el ordenamiento territorial y en el uso de los espacios compartidos entre distintos grupos sociales. La policentralidad ha sido percibida como una estructura espacial que tiene virtudes particulares en términos de justicia espacial distributiva, en la medida en que corresponde a una modalidad de distribución de ciertos elementos espaciales, los centros, en un conjunto espacial de escala superior. Pero se puede pensar también en términos de justicia procedural como veremos al final de esta primera parte.

El policentrismo, un modelo consensual...

Las propiedades en términos de justicia de la noción de policentralidad fueron identificadas y reconocidas como tal de manera “oficial” a principios de los años 1990 en Europa mediante el término de policentrismo. Este concepto, sinónimo de policentralidad pero más enfocado sobre la acepción de modelo espacial, fue introducido en la planeación territorial para pensar inicialmente las redes de ciudades a nivel nacional, regional o europeo. En la *Perspectiva Europea de Ordenación Territorial* (1995 y 1999), el policentrismo aparece como un paradigma político y territorial consensual que puede “superar la aparente contradicción entre los objetivos de fortalecimiento de la competitividad global y de la cohesión de la Unión Europea” (Baudelle, 2005). También, la Delegación al Ordenamiento Territorial y a la Acción Regional francesa (DATAR) escogió el escenario del “policentrismo mallado” en 2000 como guía para la acción territorial del Estado encargado en la época de formular los Planes de Servicios Colectivos a la escala nacional. El policentrismo se volvió así un modelo espacial de desarrollo deseable, una utopía espacial. Tal escenario utilizado en un primer tiempo para determinar la localización de las actividades económicas, ha sido luego retomado para mostrar los beneficios en términos de distribución de las poblaciones sobre el territorio y de impacto de la urbanización sobre el medio ambiente (ni saturación ni dispersión consumidora de espacio). Igualmente, ha servido para formular planes de escala metropolitana, como por ejemplo el proyecto espacial del Esquema Director de la Región Ile-de-France, o sea la región parisina (SDRIF - 2007).

Los planificadores se interesaron a la idea de policentrismo por varias razones. Por un lado, el policentrismo fue identificado por la economía espacial como distribución ideal de las actividades económicas ya que permite optimizar las externalidades positivas por efecto de aglomeración (existencia de centros) sin padecer de los impactos de las externalidades negativas (el tamaño medio de los distintos centros permite evitar situación de congestión del centro principal). Esta propiedad dio lugar a numerosos estudios en el campo del análisis espacial, desde los trabajos pioneros de Von Thunen (1886) y de Christaller (1933) que iniciaron una reflexión sobre la distribución ideal de los centros urbanos en el espacio regional con base al criterio de accesibilidad a los recursos escasamente (y entonces desigualmente) distribuidos espacialmente.

Por otro lado, los estudios de los geógrafos con respeto al modelo centro/periferia pensaron las modalidades de reequilibrios entre regiones o unidades espaciales que presentan

diferenciaciones socioeconómicas. Dicho modelo había sido propuesto originalmente por los economistas del desarrollo desigual en los años 1970 [Arghiri Emanuel, 1969; Samir Amin, 1973] antes que Alain Reynaud lo transponga a la geografía en 1981. Para Reynaud, el centro es un lugar de concentración de población, riqueza, información, capacidad de innovación, medios de acción y capacidades de decisión; es "donde se pasan las cosas." Y la periferia se define como el negativo del centro: un espacio que carece de autonomía en la toma de decisiones. Él define la justicia espacial como una redistribución de los atributos de los centros a favor de las periferias para reducir las desigualdades. Lo interesante es que aplica su modelo a todas las escalas, desde la local, intraurbana², a la mundial. El policentrismo presenta así una situación de equilibrio que minimiza las diferenciaciones entre centro y periferias, ya que las periferias están también dotadas de centros que pueden ser complementarios o concurrentes del centro principal, que en la situación ideal ni siquiera aparece como una posición de primacía.

En el campo de lo urbano, el concepto de policentralidad como modelo espacial de desarrollo también se nutre de las experiencias de planeación de nuevas centralidades urbanas del siglo XX. Si bien las "ciudades jardines" y las "ciudades nuevas" edificadas en grandes áreas metropolitanas de distintos países (Inglaterra, Francia, Egipto...) no fueron legitimadas por consideraciones de justicia espacial sino de control de la expansión urbana, dieron lugar a posteriori a una literatura extensa que contribuyó a la reflexión sobre esta problemática. En los años 1980, se precisa el enfoque de justicia espacial en los proyectos de planeación de nuevas centralidades, como por ejemplo en la propuesta de Áreas de Nueva Centralidad del "programa 92" de Barcelona, bajo la influencia de Jordi Borja, que consiste en recalificar los espacios degradados, promover la integración social y formar polos de desarrollo autónomo en las periferias. Esta última experiencia tendrá una importancia particular en el momento de la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá como veremos a continuación.

... pero criticado

El concepto de policentralidad o policentrismo como modelo espacial de desarrollo es entonces primero que todo una idea europea. Gouëset (2005) analiza la relevancia del tema para América Latina. Él muestra que la figura dominante en término de estructura espacial real es más bien la del monocentrismo a escala nacional. Lo interesante sin embargo es notar que las interpretaciones del monocentrismo latinoamericano han cambiado con el tiempo: de un mero hallazgo de primacía urbana en los años 1960 pasó a ser percibido en los años 1970 como una patología del subdesarrollo por los investigadores marxistas y estructuralistas (M. Castells, M. Santos, S. Jaramillo, C. Furtado) y luego fue rehabilitado en los años 1990 en el nuevo contexto económico de la metropolización neoliberal que fortalece la concentración primacial. Si el modelo policéntrico constituyó una norma de

² El modelo centro/periferia ha sido muy utilizado en geografía urbana para reflejar el contraste entre el centro urbano y los suburbios, la periferia, las márgenes urbanas.

referencia para los intelectuales que criticaron la macrocefalia urbana, fue puesto en tela de juicio en los años 1990 en nombre de la ausencia de un modelo único de desarrollo y luego por ser un modelo que iría a contra corriente de las evoluciones territoriales reales hacia más polarización. La mala suerte de este modelo en América latina se explicaría según Gouëset por la ausencia de políticas de reequilibrio y de desconcentración de las actividades y poblaciones, a pesar del fomento dado a la descentralización desde los años 1990. En efecto, en el contexto de la reducción de las funciones del Estado tal como lo formula el Consenso de Washington, la descentralización se redujo a una dimensión solamente política e institucional, mientras que la implementación del modelo policéntrico supone una política pública efectiva y fuerte de ordenamiento territorial. Por ejemplo, se observa hoy en día una estructura urbana policéntrica de la mayoría de las metrópolis latino-americanas, basada sobre una cierta desconcentración de las actividades, pero estos procesos son el resultado del juego de las fuerzas del mercado más que de la acción territorial del Estado. La pregunta es entonces si este tipo de policentralidad presenta las mismas características en término de justicia espacial que las que se espera de la policentralidad pensada como modelo. El riesgo es que los gobiernos locales instrumentalizan esta situación real para dar a conocer un proyecto espacial supuestamente fundado sobre criterios de justicia espacial pero que solo contribuye a fortalecer una situación real policéntrica no necesariamente más equitativa y posiblemente más generadora de segregación socioespacial.

La idea de que el modelo policéntrico podría ser una mera quimera no es propia al contexto latino-americano. También ha sido muy criticado en Europa y en otros contextos geográficos, por razones inherentes al proyecto mismo. Esta supuesta capacidad de asociar en una misma estructura espacial las condiciones favorables a la competitividad y la equidad territoriales fue desacreditada por estudios que se interesaron precisamente a la determinación de la territorialización de las inversiones públicas. Como parece difícil contrarrestar las tendencias a la polarización del dinamismo económico (presentado como un fenómeno ineluctable tanto a la escala nacional como a la escala metropolitana por la mayoría de los investigadores), los gobiernos tienden a privilegiar inversiones presentadas como “útiles” focalizando sus esfuerzos sobre los espacios más dinámicos. (Bailey, Turoc, 2001) Los países europeos disponen de mecanismos para redistribuir las riquezas así producidas y garantizar un cierto nivel de justicia social mediante transferencias diversas (subsidios sociales etc...), pero no es el caso de los países del Sur que se enfrentan a un conflicto aún más agudo. Planel (2007) analiza el caso de las políticas de desarrollo de Maruecos. Revela que las contradicciones del doble objetivo de competitividad y de reducción de las desigualdades espaciales se agudizaron con el cambio de enfoque de las políticas públicas, de sectoriales a territoriales. “Las políticas de desarrollo deben ser a la vez selectivas y correctivas, crear desigualdades y pensar en las modalidades de reducirlas.” En el caso de objetivos contradictorios para un mismo espacio, se implementan formas de justicia evolutiva, en distintas etapas, siempre privilegiando en una primera etapa el objetivo de competitividad. Por ejemplo, hoy en día se están creando muchas zonas francas que forman nuevos polos de desarrollo y que captan la mayoría de las inversiones públicas y de los esfuerzos de ordenamiento territorial. La idea es que luego se difunda el dinamismo económico por efecto de capilaridad espacial. Pero Planel advierte que las

modalidades del pasaje de la primera etapa a la segunda no existen todavía y que el objetivo de justicia espacial inicial se está perdiendo.

Los estudios sobre la territorialización de las políticas de desarrollo enfatizan las dificultades para articular concretamente competitividad y equidad territorial. Una misma centralidad puede difícilmente ser planeada para responder a los dos objetivos. Si la centralidad tiene esta característica puede ser porque ha evolucionado poco a poco y ha sido reapropiada por nuevas prácticas sociales (caso de La Défense). Y en el caso de la planificación de una red de centralidades, se nota que las presiones por la inserción de los territorios en la competencia mundial obliga los gobiernos a privilegiar las políticas de competitividad sobre las políticas de reducción de las desigualdades y entonces a concentrar los esfuerzos sobre los espacios productivos.

Desde el punto de vista de la justicia procedural...

La noción de policentrismo o policentralidad ha sido principalmente analizada en geografía a partir de enfoque de la justicia distributiva, aplicada a problemáticas de distribuciones en el espacio, a una escala metropolitana, regional o nacional. Pero se puede destacar igualmente la relevancia de un cuestionamiento desde el punto de vista de la justicia procedural. Young (1990) muestra que el paradigma distributivo no permite abarcar todos los problemas de justicia social, como por ejemplo las injusticias de las cuales son víctimas ciertos grupos sociales. No bastaría con pensar las desigualdades socioeconómicas sino que sería también necesario considerar las formas de opresión que ella identifica como: explotación, marginalización, imperialismo cultural, carencia de poder y violencia. En este marco, Young define la justicia como el reconocimiento y la aceptación de las alteridades, lo que obliga a salir del enfoque de la justicia universal y distributiva.

Esto tiene varias implicaciones en cuanto a nuestra problemática. Primero, el análisis de la policentralidad a escala metropolitana no es suficiente. Es necesario también tener en cuenta la escala de los lugares mismos, de las policentralidades y de su funcionamiento interno. Se trata para los geógrafos de indagar sobre las formas de injusticias que se dan estos espacios contra ciertos grupos, que sean identificados sobre una base social, o espacial (caso de las coaliciones de personas con pertenencias sociales diversas para lograr objetivos que tienen que ver con el territorio, como los comités de residentes). Segundo, estas injusticias pueden tener distintos orígenes: las políticas mismas de ordenamiento territorial en el caso en el que no sean respetuosas de los derechos de ciertos grupos, decididas desde arriba de manera no democrática; o los conflictos de usos que se dan en ciertos lugares y que pueden favorecer ciertos grupos en detrimento de otros. Para este último caso, la contribución de Harvey (1992) pone en evidencia la complejidad del asunto analizando el caso de los usos del parque de Tompkins Square en Nueva York.

Estas pistas deben servir para plantear una reflexión sobre la capacidad de las policentralidades a ser lugares de integración social y no lugares generadores de injusticias y exclusión.

2. Concepciones divergentes de la justicia socioespacial en los Planes de Ordenamiento Territorial de Bogotá (2000 y 2003) y sus consecuencias sobre el proyecto policéntrico

Años 1990: el diagnóstico de un modelo de desarrollo urbano muy inequitativo

En Bogotá, la reducción del ordenamiento territorial a la norma urbanística a finales de los años 1970, que había anticipado el movimiento de retirada del Estado de los años 1980, así como las altísimas tasas de crecimiento demográfico de los años 1970-1990, llevaron a cabo un modelo de desarrollo urbano fuera de control de la administración municipal, impulsado por las decisiones del sector privado de invertir en ciertas zonas rentables. A principios de los años 1990, la inversión pública no tenía con que sostenerse y con que orientar el desarrollo urbano por falta de instrumentos de financiación y de gestión del suelo. En este marco, se habían producido desigualdades muy agudas en la ciudad. Molina (1992) mostró que entre los años 1960 y 1990, la ciudad se densificó y se convirtió en "multicéntrica", pero que este proceso no logró producir los beneficios esperados del modelo policéntrico, que era el corazón del *Plan Fase II (1972)*³ inspirado por la teoría del desarrollo integral del economista Lauchlín Currie. La congestión en las áreas centrales se había fortalecido durante estos treinta años y la descentralización de los empleos no se había efectuado, condenando a los ciudadanos de las periferias a trayectos domicilio – trabajo aún más largos. Molina ratificó así en su estudio el fracaso de la planeación urbana de las dos décadas anteriores. Molina analizó cómo la introducción de la categoría de “Área de actividad múltiple” en el Acuerdo 7 de 1979 consolidó la estructura existente de difusión de las actividades centrales en el cono de desarrollo centro-norte, propiciando una intensificación de los cambios de usos dentro del tejido residencial: la centralidad se reprodujo, pero en un solo eje, sin la articulación de los diferentes sub-centros. Eso produjo efectos de deterioro en el centro tradicional que fue abandonado por las actividades de alto nivel y también en los nuevos espacios centrales que fueron invadidos por actividades centrales mientras que no poseían la infraestructura adecuada. Identificó así lo que llamó el “Centro expandido” que concentraba empleos, recursos y servicios urbanos, y que tenía los más altos niveles de accesibilidad, mientras que la mayoría de la población vivía en las periferias sur y occidente, mal dotadas, urbanísticamente deficientes, económicamente deprimidas y con muy mala accesibilidad. Sus habitantes soportaban en su vida cotidiana, por ejemplo con trayectos muy largos y muy incómodos, el desequilibrio de la estructura urbana.

El primer Plan de Ordenamiento Territorial: un intento de ordenar el territorio de manera más equitativa pero que no tomó en cuenta la estructura socioeconómica

La formulación y adopción del POT en 2000 marca la voluntad de regresar hacia la planeación física de la ciudad, y no solamente socio-económica y sectorial. Se trataba de introducir en Colombia el esquema de la planeación estratégica. Pero, ya había habido

³ Proponía implementar un proyecto de nuevas « ciudades dentro de la ciudad » que presentaba objetivos de desconcentración (incluyendo una política de descentralización del empleo y de reorganización de la movilidad).

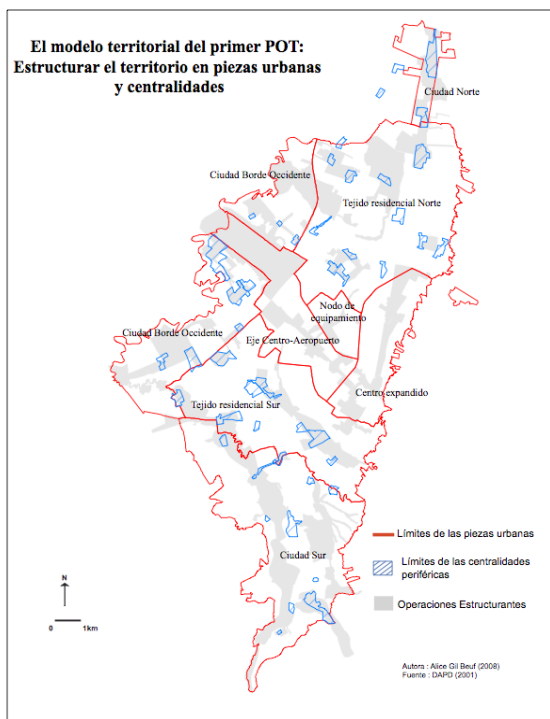
intentos en este sentido con la formulación del Plan Estratégico Bogotá 2000 realizado en 1995 bajo la asesoría de Jordi Borja, que había fracasado. El POT presenta entonces un modelo híbrido de planeación, entre planeación estratégica por la definición de un proyecto territorial basado sobre unas operaciones prioritarias y planeación normativa tradicional por la importancia dada a la norma para cumplir con el modelo territorial. Del Plan Estratégico, y del pensamiento de Jordi Borja, hereda la idea de estrategia de nuevas centralidades, pero sin que la referencia teórica sea reconocida como tal, lo que debilita la reflexión sobre el tema. La estrategia de consolidación de la policentralidad es presentada como una evidencia, y su fundamento no es cuestionado.

Esta estrategia pretende reorientar la estructura urbana hacia un esquema en el que se abandona la polaridad centro-periferias. El objetivo anunciado en el POT es reducir la dependencia del centro metropolitano en la oferta de algunos servicios y empleo, y apoyar las tendencias de descentralización urbanas sobre todo en cuanto a las actividades secundarias de escalas urbana y zonal que apoyan la vivienda (comercio, servicios, equipamientos, etc.). Para ello, se necesitaría fortalecer las pequeñas aglomeraciones comerciales surgidas espontáneamente dentro de los tejidos residenciales, concentrando allí una oferta de servicios de escala zonal y relacionarlas con los sistemas de movilización y con los espacios públicos, para conformar « espacios representativos y referentes urbanos para los ciudadanos ». Las centralidades concebidas tienen que presentar « equidistancia respecto a los diferentes sectores a los que sirven, permitiendo de esta forma la planificación de un territorio urbano equilibrado y funcional que facilite el acceso a los servicios urbanos ». Las centralidades del primer POT son concebidas como centralidades de integración, según un esquema gravitacional. En una entrevista, José Salazar, que dirigió la elaboración del primer POT, nos explicó: "las nuevas centralidades en los barrios populares debían atraer empleos. Como el área de mercado es insuficiente porque la gente tiene ingresos bajos, pensábamos crear centralidades de servicios y no centralidades comerciales. Este modelo quería fortalecer lo existente, utilizar los recursos disponibles y se basaba en la idea de acercar los servicios a los ciudadanos. También queríamos desarrollar proyectos de espacios públicos donde queríamos fortalecer las centralidades, por ejemplo mediante la creación de plazas de carácter cívico, eventualmente junto con una alcaldía local. Para fortalecer las centralidades, se necesitaba también mejorar la movilidad en el área inmediata."

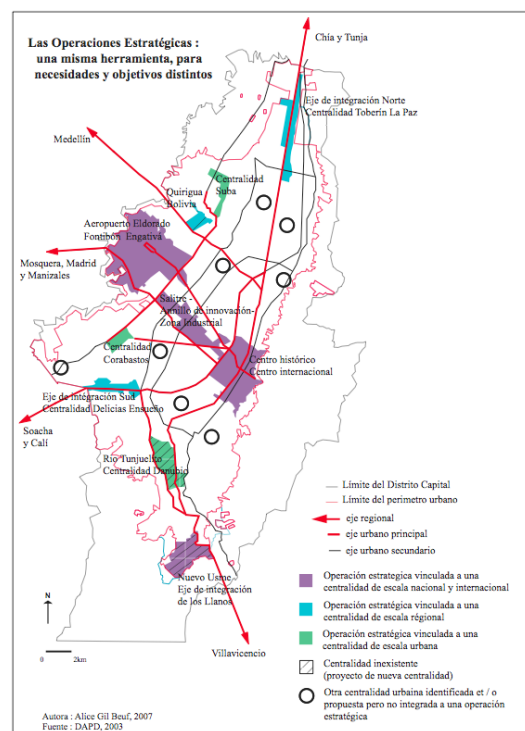
Este proyecto territorial se debía ejecutar bajo la figura de las Operaciones Estructurantes, definidas como « un mecanismo de gestión que permitirá realizar proyectos integrales en zonas estratégicas delimitadas de la ciudad », en las cuales el Distrito debía « actuar como coordinador de proyectos públicos, promotor de proyectos públicos y privados y puente de enlace con las comunidades de la zona ». Las intervenciones previstas eran principalmente de naturaleza urbanística: en la mayoría de los casos, se trataba de mejorar la conectividad del área con el resto de la ciudad, de construir nuevos espacios públicos y equipamientos dentro de la zona, y de proteger el medio ambiente (humedales, ríos y quebradas, reservas forestales). Estas operaciones urbanísticas debían impulsar nuevos desarrollos en las zonas. Pero en el contexto de la limitación de la acción pública a la generación de infraestructuras, el efecto de palanca para el desarrollo depende de la iniciativa privada, que no estaba

interesada en invertir en los sectores periféricos correspondientes a las Operaciones Estratégicas.

La noción de integración territorial constituye la base del primer POT. Se pensaba que era suficiente para asegurar la competitividad y la equidad territoriales. Pero, concebida en su sola dimensión urbanística (construcción de obras públicas) no logró tener un impacto sobre la actividad económica de los territorios. Si mejoró efectivamente la accesibilidad de algunos sectores periféricos, la dimensión social de la integración fue olvidada. En términos de ordenamiento territorial, los nuevos espacios centrales producidos quedaron muy desocupados, no dieron lugar a nuevas apropiaciones ciudadinas.



El modelo espacial del POT (2000)



El modelo espacial del POT (2003)

La revisión del Plan de Ordenamiento Territorial: un enfoque hacia la competitividad urbana, la equidad en posición subordinada.

En 2003, la nueva administración distrital puso en el primer plano de los objetivos de la planeación de la ciudad la noción de competitividad. Se creó un Consejo Regional de Competitividad que reuniría entidades públicas (el Distrito y la Gobernación de Cundinamarca - el departamento que rodea el Distrito Capital) así como organizaciones privadas⁴ para pensar como acercar Bogotá a la globalización. También, el POT revisado

⁴ La Cámara de Comercio de Bogotá y FENALCO que es el gremio de los comerciantes en Bogotá.

estaba acompañado por un esfuerzo importante para dar realidad a la autosostenibilidad del desarrollo urbano, lo que significaba utilizar los instrumentos de gestión previstos por la ley 388 de 1997: recuperación de plus-valías, reparto de carga y beneficios para el desarrollo urbano, expropiación por vía administrativa, - que, hasta el momento, no habían sido aprovechados por las administraciones públicas⁵. La manera de pensar las centralidades heredó así de este giro en el pensamiento de la economía urbano-regional. El enfoque claramente económico de esta concepción de las centralidades se nota en la introducción de la noción de “red de centralidades” que busca enfatizar la dimensión funcional de las centralidades, sus complementariedades, para apoyar la imagen de una ciudad integralmente y armoniosamente insertada en las redes de la economía global. Este concepto de “red de centralidades” a nivel urbano corresponde al concepto de “red de ciudades” a nivel regional. Así pensado, el modelo territorial da a ver una ciudad competitiva en el ámbito internacional, cuya estructura urbano-regional está determinada por lógicas similares a las de los países desarrollados.

Además, se nota una clara voluntad de disociar el objetivo de integración socio-territorial de la planeación de las centralidades urbanas, cuya meta prioritaria sería de proyectarse en el espacio económico internacional. ¿De qué manera se expresa entonces el principio de equidad territorial? Para la directora del departamento de planeación distrital que dirigió la revisión del POT, la integración socio-territorial estaría inducida por la mejora en materia de competitividad, que tendría a difundir el desarrollo para todos los habitantes de la ciudad, retomando el esquema de los polos de desarrollo que difundirían el desarrollo por capilaridad de manera espontánea. Basándose así en una primera etapa sobre una concepción diferencial de la justicia socio-espacial, que se expresa bajo la figura de la segregación estratégica de Unidades de Planeamiento Espacial (UPE) u Operaciones Estratégicas que reemplazan las Operaciones Estratégicas del primer POT y se concretan con la formulación y aprobación de Planes de Ordenamiento Zonales⁶. Sin embargo, la manera de planear estos lugares estratégicos no permite desarrollar grandes proyectos urbanos. En efecto, ciertos Planes de Ordenamiento Zonal se reducen a un nuevo acuerdo sobre los usos del suelo, por ejemplo el plan para el Aeropuerto o el Plan Centro. En otros casos, los proyectos pensados y diseñados de manera integral tienen grandes dificultades para ejecutarse. Por ejemplo, el POZ Nuevo Usme previó construir en 20 años 55000 viviendas para 220000 habitantes con todas las normas de urbanismo y equipamiento, aplicando el principio de repartición de cargas y beneficios⁷: una verdadera nueva ciudad en la actual zona de transición urbano/rural del Sur de Bogotá. Pero este proyecto se ha dificultado por la compra de los terrenos y por el poco apoyo político⁸.

⁵ Las inversiones del primer POT habían sido en parte financiadas por la venta de la empresa de energía de la ciudad.

⁶ Hasta ahora, se han aprobado el POZ del Centro y de Usme (Centralidad Eje de integración Llanos-Nuevo Usme); el POZ del Norte está por firmar y el del Aeropuerto se está finalizando.

⁷ Es un instrumento de gestión de suelo introducido por la ley 388 de 1997 de reforma urbana que permite repartir las cargas y los beneficios de la urbanización de un sector entre los distintos propietarios del suelo, proporcionalmente a lo que cada uno aporta, e independientemente del uso final de su predio.

⁸ Existe un debate adentro de la mayoría distrital (de izquierda desde 2004) sobre el tipo de vivienda social que se requiere para el Distrito capital. Este debate involucra también a los constructores privados encargados

Sin embargo, se utiliza otro instrumento de planificación urbana previsto en la ley 388 de 1997, los planes maestros de servicios públicos y equipamientos destinado a planear la inversión pública sectorial, para responder por los temas de la equidad e integración socio-territoriales. De manera indirecta, se asume que las centralidades se planean con objetivos y métodos distintos, entre las centralidades de mayor o menor escala: a éstas últimas les corresponde polarizar los espacios del cotidiano y se planean con instrumentos sectoriales. En la medida en que el Plan de Ordenamiento Territorial tiene como función de coordinar las políticas sectoriales, los Planes Maestros se sitúan dentro del modelo territorial de una ciudad policéntrica y empiezan generalmente por un capítulo que plantea este marco. Pero, la manera como se lo reapropia desarrollando e implementando unas políticas efectivamente en acuerdo con el modelo territorial depende de cada Plan Maestro. Por ejemplo, los Planes Maestros de Equipamientos (de educación, de cultura, de salud...) elaboraron la noción de “nodo de equipamiento”, declinado a distintas escalas⁹, que manifiesta el esfuerzo por pensar el rol urbano de los equipamientos públicos, sobre todo en los barrios pobres de las periferias. Pero la implementación de estos nodos se enfrenta a las dificultades de generación de suelo en localizaciones “centrales” aún en el caso de pequeñas centralidades en barrios periféricos. Por otro lado, el diseño del Plan Maestro de Movilidad tiende a mejorar la movilidad a la escala de la ciudad y no a la escala de proximidad: por ejemplo, las ciclovías están situadas a lo largo de las principales arterias de la ciudad y no están concebidas para fomentar la movilidad en la escala zonal y conectar los barrios con una centralidad. Igualmente, la implementación del sistema de transporte masivo Transmilenio aumenta la atractividad del centro desde las periferias que se vuelve más accesible que las centralidades cercanas, lo que contribuye a reproducir el modelo de centralidad criticado e impide la aparición de una policentralidad más equilibrada.

Finalmente, se puede decir que el Plan de Ordenamiento Territorial es un éxito para dirigir y establecer prioridades para las inversiones públicas. Pero es insuficiente para controlar los usos del suelo y las localizaciones de las actividades, lo que es el requisito de un proyecto territorial ambicioso, como el de cambiar la estructura urbana hacia un modelo de policentralidades equilibradas. Con una débil capacidad de intervención directa sobre los territorios, la administración distrital no logra impulsar la realización de grandes proyectos urbanos y la regulación normativa de los usos del suelo es frecuentemente eludida por intereses particulares que logran tener apoyo en la administración pública. El surgimiento

de la realización de los proyectos bajo las condiciones establecidas por el sector público. Estos debates y las presiones que lo acompaña atrasó la toma de decisión sobre el proyecto Nuevo Usme.

⁹ « Los nodos de Equipamiento tienen tres niveles de complejidad, de acuerdo a los elementos urbanos que los acompañan (vecinal, local, zonal):

- a) El Nodo Básico que implica la articulación entre la actividad recreativa que se da en los parques de escala vecinal y la actividad Educativa.
- b) El Nodo Intermedio que implica la articulación de la actividad Educativa y otra de carácter colectivo como bienestar social y cultura.
- c) El Nodo de Equipamientos que implica la articulación de cuatro actividades estratégicas: Educación, recreación, bienestar social y cultura. »

Alcaldía de Bogotá, Secretaría de Educación, Plan Maestro de Equipamiento Educativo.

de centralidades “globalizadas” sigue siendo el producto de las fuerzas del mercado. Por otro lado, la equidad socioterritorial se mejoró mediante un esfuerzo importante en cuanto a la inversión social (construcción de colegios distritales, de hospitales públicos y espacios públicos, apertura de comedores comunitarios). Pero estas inversiones no estuvieron pensadas en el marco del proyecto territorial y se realizaron según las oportunidades de cada lugar.

3. Policentralidades bogotanas: lugares de integración o lugares generadores de injusticias?

En esta última parte, queremos plantear algunas pistas de investigación para pensar a partir del enfoque de la justicia procedimental algunas policentralidades de Bogotá, entendidas como lugares urbanos que recientemente se han consolidado o que han surgido de manera completa o parcialmente espontánea.

De un centro tradicional popular hacia una hipercentralidad metropolitana exclusiva

Lugar emblemático de la urbanidad cuya función simbólica sería de dar a ver la unidad de la sociedad urbana, el centro tradicional de Bogotá ha tenido en la segunda mitad del siglo XX una trayectoria que lo ha alejado de la utopía urbana de un centro diverso e integrador y que está hoy en día objeto de un proyecto de renovación por parte de la administración distrital que presenta muchos riesgos de fortalecimiento de injusticias socioespaciales (Gil Beuf, 2009). Al igual que otros centros latinoamericanos, el centro tradicional de Bogotá ha sido caracterizado por un proceso de “deterioro” socioespacial, presentado como un problema de primera envergadura por todos los estudios y consultorías desde los años 1980. En este proceso, se puede identificar el papel de los conflictos de usos, sesgados por representaciones de clases sociales, que constituyen el punto de partida para nuestra reflexión. La llegada de ciertas actividades o ciertos grupos de población percibidos como no deseables por los residentes o vecinos les incita a irse, lo que lleva a la transformación del sector en un espacio monofuncional. Este proceso trae consigo injusticias en términos de violencia o de marginalización (Young, 1990). Se ha dado en muchas ocasiones y ha contribuido a la formación de un centro fragmentado a unas escalas muy finas aunque parezca diverso a la escala del conjunto. Estos procesos cuestionan los tipos de regulaciones que pueda proponer la administración para matizarlos y para proteger los grupos sociales que fueron víctimas de ellos. En realidad, si hubo respuesta de la administración, ésta ha tratado más bien de recuperar, reconquistar, los sectores deteriorados, al riesgo de la exclusión de los habitantes.

Éste es el segundo punto de reflexión sobre las injusticias generadas por esta centralidad, con miras a la lógica de las políticas urbanas que se diseñaron para su ordenamiento. El proyecto distrital para el centro de Bogotá se expresa en el Plan Centro (Decreto 492 de 2007), que busca transformarlo en una hipercentralidad metropolitana, articulándolo a una centralidad metropolitana que abarcaría todo el eje centro/aeropuerto. En el marco de la implementación de este proyecto, podemos identificar distintos tipos de injusticias:

- carencia de poder: el proceso participativo que acompañó la formulación del Plan Centro estuvo contestado por las organizaciones de residentes y trabajadores del centro que se quejaron de que los proyectos ya habían sido decididos antes de las consultas populares.
- marginalización: a pesar de la buena voluntad de la administración, no se dan las garantías necesarias a los habitantes pobres del centro para que se que queden viviendo allí y ciertas familias desplazadas por los proyectos no pudieron encontrar una casa con los mismos estándares de la que tenía antes, lo que ha podido generar situaciones de miseria peor. Un ejemplo es la articulación del centro con el eje centro-aeropuerto que se basa en parte sobre el turismo sanitario internacional¹⁰. Debido a la no obligación por ley de garantizar la cobertura sanitaria, el Distrito no cuestiona su apoyo a un proyecto para la inversión privada (Ciudad Salud), que tendrá un alto impacto sobre el precio del suelo de los sectores populares aledaños.
- imperialismo cultural: la adecuación del centro para la atracción de las inversiones privadas conduce a un cambio del perfil cultural del centro. Existe un riesgo importante de pérdida de identidad del centro si ciertas actividades tradicionales pero frágiles económicamente deben irse frente a la presión de grandes inversionistas (librerías, teatros).
- violencia: ciertos líderes comunitarios entrevistados identificaron formas de instrumentalización de la inseguridad que apoyan los procesos de elitización del centro.

Centralidades periféricas: apropiaciones ciudadanas conflictivas?

Desarrollar una investigación sobre los usos de las policentralidades periféricas es nuestro propósito actual. Nos interesa en particular el caso de Suba en donde se consolidó una centralidad sobre la base de la agrupación de una serie de equipamientos de escala metropolitana: portal de Transmilenio, centro administrativo, hospital de primera jerarquía, centro comercial de tipo mall y varios supermercados. Este nodo de equipamiento mejoró incontestablemente la accesibilidad a los recursos urbanos para una población importante (780000 habitantes en 2006 en toda la localidad). Pero la lógica de producción de esta nueva centralidad era ajena al lugar, que dispone de una centralidad tradicional entorno al parque que resultó hoy en día en posición aislada. ¿Que tipos de apropiaciones se dan entonces en estos nuevos lugares: puramente comerciales debido a la presencia de las más grandes cadenas de distribución, o no? La mayoría de los habitantes siendo migrantes, ¿logran identificarse con estas nuevas formas de urbanidad? ¿Existen grupos que se sienten excluidos de estas dinámicas? Igual que en otras centralidades, como la del Norte, proponemos la hipótesis según la cual las nuevas centralidades presentan conflictos de usos marcados por diferenciaciones sociales a pesar de una apariencia de apropiación consensual.

¹⁰ La parte sur del centro tradicional tiene una instalación hospitalaria importante y que los hoteles se encuentran en la centralidad “Anillo”, a lo largo de la Avenida 26 que conecta el centro con el aeropuerto.

Bibliografía:

- Alcaldía Mayor de Bogotá (2000), Plan de Ordenamiento de Santa Fé de Bogotá, Decreto Distrital 619 de 2000, Documento Técnico de Soporte.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2004), Plan de Ordenamiento de Santa Fé de Bogotá, Decreto distrital 190 (compilación de los decretos 619 de 2000 y 469 de 2003).
- Baudelle, Guy (2005), « Les enjeux européens de la polycentralité » in Capron, Guénola & Rouyer Alice (2005), *Polycentrisme et polycentralité, Sens, usages enjeux politiques et territoriaux de deux notions controversées*, Les Papiers du CIEU, n°7, CNRS/Université Toulouse le Mirail.
- Borja, Jordi & Castells, Manuel (1997), *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: Taurus.
- Borsdorf, A., Bähr, J. & Janoschka, M. (2002), « Die Dynamik stadtstrukturellen Wandels in Lateinamerika im Modell der lateinamerikanischen Stadt. », *Geographica Helvetica*, 57 (4): 300-310.
- Devisme, Laurent (1998), *Actualités de la pensée d'Henri Lefèbvre à propos de l'urbain. La question de la centralité*, Tours: MSV, coll. Travaux des Sciences de la ville, n°1.
- Garreau, Joël (1991), *Edge City, Life on the New Frontier*, New York: Anchor Books.
- Gil Beuf, Alice (2009), « El centro de Bogotá: políticas urbanas y producción de la centralidad », in Martínez, Maria Eugenia (comp.), *La centralidad urbana e histórica en Colombia*, tomo de la colección “La centralidad urbana e histórica en América Latina”, Carrión, Fernando (ed.), Quito, FLACSO sede Ecuador, UIO-Innovar, Lincoln Institute of Land Policy (en proceso editorial).
- Gouëset, Vincent (2005), « Réflexions sur l'application du concept de « polycentralité » en Amérique latine », in Capron, Guénola & Rouyer, Alice (2005), *Polycentrisme et polycentralité, Sens, usages enjeux politiques et territoriaux de deux notions controversées*, Les Papiers du CIEU, n°7, CNRS/Université Toulouse le Mirail.
- Guigou, Jean-Louis (2000), *Aménager la France de 2020 : mettre les territoires en mouvement*, Paris : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.
- Harvey, David (1992), « Social Justice, Postmodernism and the City », *International Journal of Urban and Regional Research*, 16 (4), pp.588-601.
- Lefèbvre, Henri (1974), *La production de l'espace*, Paris : Anthropos.
- Molina, Humberto (1992), *Estructura y tendencia de crecimiento*, Misión Bogotá siglo XXI, sin publicar.
- OLACCHI (2009), «Policentralidad en la ciudad actual», revista *Centro-h* n°2.
- Planel, Sabine (2008), *Entre justice et compétitivité, le “développement territorial” au Maroc*, colloque international « Justice et injustice spatiales », Université de Paris X Nanterre, 12-14 mars 2008.
- Rawls, John (1973), *A Theory of justice*, Oxford University Press.
- Reynaud, Alain (1981), *Société, espace et justice*, Paris : PUF.
- Sassen, Saskia (1991), *The global city*, Princeton: Princeton University Press.
- Veltz, Pierre (1996), *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel*, Paris : PUF.
- Young, Iris Marion (1990), *Justice and the politics of difference*, Princeton University Press.