

El tema de la vivienda en BOGOTÁ desde el territorio de la REGIÓN CENTRAL del país

Patricia Rincón Avellaneda

Resumen

El presente artículo busca analizar el panorama desde donde se produce el tema de la vivienda en Bogotá, enmarcado por la iniciativa reciente (2004) por conformar la Región Central, RC, del país, y la información recopilada por equipos de trabajo interdisciplinario, en un par de investigaciones realizadas desde el Centro de Extensión Académica, CEA, de la Facultad de Artes. Se pretende, pues, aportar nuevos elementos sobre el crecimiento poblacional y las migraciones a este territorio, con el objeto de evidenciar los fuertes lazos entre vivienda-crecimiento y migraciones.

Palabras clave

Vivienda, crecimiento, migración, Región Central.

The housing subject in Bogota: from the territory to the Country's Central Region.

Abstract

The present article analyze the scene from where the subject of housing in Bogotá, framed by recent proposal (2004) to conform the central region, CR, of the country, and the information gathered by interdisciplinary team works, in a pair of researches made from the Center of Academic Extension , CAE, of the Art's faculty. It is tried, then, to contribute new elements about population growth and the migrations to this territory, with the intention to evidence the strong relation between housing-growth and migrations.

Key words

Housing, growth, migration, Central Region.

Recibido: agosto 30 de 2006

Aprobado: septiembre 30 de 2006

El presente artículo buscará ligar el tema de las presiones que enfrentan las grandes ciudades, y especialmente Bogotá, en relación con el tema de la vivienda, presiones que son causadas por las iniciativas sobre integración regional que desde las últimas administraciones se vienen adelantando por parte de las autoridades capitales. Su objetivo es el de ampliar al escenario de la Región Central, RC, y desde esa escala vislumbrar algunas opciones.

Para ello se trabajará a partir de los dos aspectos siguientes:

1. Las dos principales iniciativas en las que se encuentra empeñada Bogotá en relación con el tema de la integración regional, a. la Región Central, RC, conformada por los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima, y sus respectivas ciudades capitales, b. la Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca.
2. Las dinámicas poblacionales ocurridas sobre el territorio de aquellos cuatro departamentos de la RC, las cuales evidencian los fuertes intercambios poblacionales presentados a lo largo de más de medio siglo.

En relación con el primer aspecto, si bien se mencionarán las dos iniciativas, el énfasis se hará sobre el proceso de integración de la RC en razón al gran potencial que seguramente abrirá para abordar la problemática de la vivienda. En cuanto al segundo aspecto, se analizarán sus causas y se abrirá una alternativa en relación a la distribución espacial de la población, tema básico de la vivienda.

Bogotá: iniciativas relacionadas a la integración regional

Antecedentes

El salto demográfico experimentado por Bogotá entre 1951 y 1964, período en el cual se presenta la mayor tasa de crecimiento poblacional de la historia, la consolida como la urbe de mayor jerarquía del país. Este momento coincide con la anexión, en 1954, de 6 municipios vecinos mediante el Decreto 3640 de 1954, hecho que dota a la ciudad del área necesaria para seguir con su proceso de crecimiento sin tener que enfrentarse a negociaciones con municipios vecinos para ampliar su territorio a futuro. Esto explicará parcialmente por qué durante las cuatro décadas siguientes a la anexión el tema de la integración regional pareció carecer de importancia para las autoridades bogotanas, a tal punto que a pesar de que pese a que el Decreto 3104 de 1979 establece las primeras áreas metropolitanas en el país, no se llegó a plantear esta opción para la ciudad, e incluso en el tema de los servicios públicos, y específicamente en el del agua, la empresa encargada (EAAB) opera a escala regional puesto que se aprovisiona y evacua sus aguas –de una capacidad de 25m³/s, solo 1m³/s proviene del territorio distrital (Gouëset 2005: 181)– fuera del área del distrito capital, adicionalmente atiende a los municipios vecinos que lo necesiten.

El acelerado ritmo de crecimiento del período comprendido entre 1951 y 1964 no dejó, sin embargo, de causar inquietud en algunos sectores de la administración distrital, que hacia fines de los años sesenta plantean la necesidad de establecer alternativas a la forma extensiva y en baja densidad (116.1 hab./ha.) en la que la ciudad se va expandiendo sobre los nuevos terrenos anexados. Las recomendaciones hechas por el estudio CID-UNAL (1969) bajo la dirección de Lauchlin Currie, y contratadas por la administración del alcalde Virgilio Barco, en donde se propone un modelo de ciudad denso y compacto¹ no son atendidas, sino que se continúa con el esquema de crecimiento extensivo en bajas densidades. Solo será a finales de los años setenta cuando se empiece a presentar claramente la compactación de diversos sectores

¹ Cabe mencionar que desde el Plan Piloto para Bogotá, planteado por Le Corbusier en 1951, los temas tanto de la mirada sobre la escala regional, como el tema de las densidades habían quedado explícitamente planteados; sin embargo, la anexión de los 6 municipios en 1954 modificó sustancialmente el panorama y estos temas quedaron fuera de la discusión.

urbanos y, paralelo a ello, se vayan aumentando progresivamente las densidades residenciales urbanas hasta llegar a las actuales (205hab/ha).

Sin embargo, a finales del siglo XX empieza a evidenciarse el agotamiento del suelo para expansión y se vuelve a plantear la pregunta de cómo crecer, hacia dónde, y de qué forma, obligando a las sucesivas administraciones distritales a pensar en la necesidad de un cambio en la escala de planificación, e introduciendo en la discusión, inicialmente, la opción de las áreas metropolitanas, y más recientemente, la de región. Este cambio estuvo muy ligado a la realidad que empezaron a arrojar diversos estudios elaborados como sustento del diagnóstico previo a la formulación, en el año 2000, del Plan de Ordenamiento Territorial, POT, de Bogotá, cuyo horizonte de planeación de 10 años puso en evidencia dos tendencias que marchaban en contravía: la primera, relacionada con el aumento de la población, pese a que desde los años setenta las tasas de crecimiento han venido disminuyendo; la segunda, ligada al progresivo agotamiento del suelo apto para urbanizar.

A partir de entonces, empieza a pensarse seriamente en la necesidad de afrontar el tema de la concertación con otros municipios bajo algún tipo de figura jurídica. Sin embargo para esa época los municipios vecinos, especialmente los más acomodados, agrupados en la asociación Sabana-centro y liderados por los alcaldes de Cota, Chía, Cajicá y La Calera, ven con recelo algunos de los efectos que la ciudad está causando en su entorno y buscan alianzas entre sí para contrarrestarlos, mientras que municipios del sur y occidente como Soacha y Madrid, estos sí, fuertemente impactados por un crecimiento desmedido, tienen gran interés en concertar con la capital algún tipo de asociación (Gouëset, 2005). Con todo, razones de otros órdenes, entre ellos el jurídico, impedirían que se llegase a acuerdos sobre el tema.

Vista desde otro ángulo, esta nueva situación de agotamiento del espacio apto para ser urbanizado a la que se ve enfrentada la ciudad, y la importancia que vuelve a adquirir la pregunta sobre la región, es decir, a la necesidad de mirarse en conjunto con su área de influencia para establecer formas de concertación con sus vecinos en temas que van desde la ubicación de la nueva población, hasta la gestión de los servicios públicos, del transporte, de los usos del suelo y de la tributación, se corresponde, en el ámbito mundial, con la tendencia a la re-configuración de los territorios de las ciudades y la conformación de regiones y, con el ascenso de los procesos de globalización económica que plantean nuevos escenarios, frente a los cuales las posibilidades son: o contraponerse a sus efectos a través de alianzas con otros territorios, o insertarse en ese juego, justamente a través de la posibilidad de conformar regiones estratégicas.

Bogotá en el nuevo siglo y la pregunta en torno a la región

En el contexto mencionado anteriormente es donde se inscriben las dos iniciativas emprendidas por Bogotá que mencionaremos aquí, dado que están actualmente vigentes.

- a. Mesa de planificación regional Bogotá-Cundinamarca, MPRBC. Proceso de regionalización iniciado formalmente en el año 2001 con la firma del Acuerdo de Voluntades entre el alcalde mayor de Bogotá, el gobernador de Cundinamarca y el director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, con el objetivo de promover el desarrollo económico y social de sus territorios y hacer más productiva y competitiva la región. Este compromiso político permitió conformar la MPRBC y consolidar de manera estratégica una alianza con el sector productivo de la región

- al crear el Consejo Regional de Competitividad, CRC, y de forma conjunta plantear la Agenda Interna de Bogotá-Cundinamarca.
- b. Región Central, RC. Proceso de regionalización iniciado en julio de 2004 entre los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima y sus ciudades capitales, Tunja, Bogotá, Villavicencio e Ibagué, a partir de la firma, por parte de los mandatarios de estos entes territoriales, de un Acuerdo de Voluntades para la Cooperación Regional hacia el Desarrollo Humano Sostenible. Este acuerdo político ha permitido avanzar en la conformación del Comité Técnico y de cinco mesas temáticas: Turismo, Competitividad, Medio Ambiente, Ordenamiento Territorial y Hábitat, creadas con el objeto de proponer acuerdos sobre temas específicos.

Teniendo en cuenta las dos iniciativas vigentes, más los anteriores acercamientos al tema, podríamos resumir diciendo que en las últimas administraciones se ha vuelto prioritario el tema de la integración regional en los siguientes escenarios:

- a. Bogotá y municipios vecinos (Área Metropolitana).
- b. Bogotá - Cundinamarca (Mesa de Planificación Regional).
- c. Bogotá - Cundinamarca y departamentos vecinos (Región Central).

Desde estas opciones podríamos preguntarnos cuál de ellas es la más relevante para enfrentar la resolución de la problemática la vivienda. Si tenemos presente que la vivienda es una de las necesidades básicas del ser humano, entendemos que los problemas que ella genera están profundamente ligados a la ubicación de la población sobre el territorio, es decir, a las dinámicas en las que ocurren las migraciones; de ahí el nexo profundo entre vivienda y migración.

Por la cercanía que desde el Centro de Extensión Académica, CEA, de la Facultad de Artes de la Universidad Nacional se ha tenido con el proceso de la RC en escenarios que van desde la investigación hasta aspectos metodológicos y logísticos, y por la importancia que adquiere este escenario en relación con el tema de la vivienda en cuanto a migración y crecimiento urbano, aportaremos algunos elementos que han sido encontrados en la investigación y que pueden resultar interesantes para la reflexión sobre el tema.

Dinámicas poblacionales en la Región Central, RC²

A partir del diagnóstico (UNAL-DAPD, 2005) realizado por grupos de trabajo de tres universidades regionales bajo la dirección del grupo del CEA de la Universidad Nacional de Colombia³, en el cual se trabajó sobre 8 diferentes componentes –entre ellos el de población–, se pudo vislumbrar que el territorio de la RC ha sido objeto de intensos procesos de migración dirigidos principalmente desde los departamentos de Cundinamarca, Boyacá y Tolima hacia el principal núcleo del área: Bogotá. Estos flujos migratorios internos se han experimentado desde finales del siglo XIX hasta la actualidad, acentuándose a partir de la década de los cincuenta y disminuyendo en intensidad en los años noventa.

Cundinamarca, Boyacá y Tolima, departamentos expulsores de población, se han constituido tradicionalmente en los departamentos de los cuales más población emigra hacia Bogotá, siendo así que en Boyacá se considera que la mayor cantidad de su población no está en el departamento, sino en Bogotá. Similar tendencia se presentó hasta el censo de 1993 con Cundinamarca; sin embargo según los datos preliminares del Censo 2005, parecería que este departamento ha cambiado su tendencia y se convierte en el primer departamento receptor de población del país,

² Bajo la denominación de Región Central, e independientemente de que esto sea solo un proceso iniciado recientemente, se entenderán en este artículo los territorios que hoy se conocen como los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima.

³ El equipo, bajo la dirección de la autora, estuvo constituido por Edgar Duarte Q., Pedro Héndez P., Sara Ruiz B., Ruth Saavedra G.

con la particularidad de que el 61,4% de los que migran a Cundinamarca proceden de Bogotá (DANE, 2006). Este último dato pone en evidencia dos elementos que varios investigadores habían venido observando en la última década: 1. numerosos emigrantes no llegan ya a Bogotá, sino que se quedan en los municipios limítrofes con ella, y 2. grupos de altos ingresos bogotanos continúan desplazando su residencia hacia poblaciones vecinas⁴.

Siguiendo con el tema de los intercambios poblacionales entre los departamentos de la RC y apoyándonos en los datos preliminares del Censo 2005, encontramos que en Meta, segundo departamento receptor, casi la mitad (42,6%) de los flujos migratorios recibidos proceden de Bogotá y Cundinamarca. A su vez, el 38% de la población que sigue llegando a Bogotá procede de Cundinamarca, Tolima y Boyacá, en su orden. El siguiente cuadro muestra para el período comprendido entre 1988 y 1993 las tendencias de migración desde Bogotá y hacia ella, de los departamentos de la RC, y pone en evidencia que el primer destino de los inmigrantes de estos cuatro departamentos es Bogotá. Esta realidad plantea la existencia no solo de fuertes corrientes migratorias entre estos departamentos, sino también de un afianzamiento de sus lazos culturales.

| Departamento de origen | DEPARTAMENTO DE DESTINO | | | | | |
|------------------------|-------------------------|---------|---------------|---------|--------------|---------|
| | Primer orden | Volumen | Segundo orden | Volumen | Tercer orden | Volumen |
| Bogotá | Cundinamarca | 97.540 | Valle | 36.696 | Santander | 27.866 |
| Boyacá | Bogotá | 82.120 | Cundinamarca | 14.896 | Casanare | 5.917 |
| Cundinamarca | Bogotá | 123.187 | Tolima | 9.782 | Meta | 7.140 |
| Meta | Bogotá | 29.621 | Cundinamarca | 8.395 | Tolima | 4.372 |
| Tolima | Bogotá | 64.266 | Cundinamarca | 17.854 | Valle | 9.998 |

Tabla 1. Emigrantes por origen y destino entre 1988 y 1993

Fuente: CEPAL, extractado del cuadro realizado para todo el país por Rocío Murad (2003)

Visto desde otra perspectiva, la constante migración desde los departamentos de RC hacia Bogotá ha representado para estos un desangre que ha conducido al estancamiento de su desarrollo.

Esto puede visualizarse en las siguientes dos tablas, de las cuales podemos resaltar los siguientes aspectos:

⁴ Esta situación, producida en parte por efecto de que la concentración en la gran ciudad, desencadena una mayor demanda de vivienda, infraestructura, distribución de bienes y servicios, todo lo cual sobrepasa la capacidad de las administraciones urbanas y presiona por el aumento de los impuestos, del costo de vida, y hace más propicia la especulación con el suelo urbano. La sumatoria de estos factores termina encareciendo la vida en la gran ciudad. Como consecuencia, los municipios aledaños, por sus menores precios de suelo y por la mayor calidad de vida, se vuelven atractivos para los habitantes de los grandes centros urbanos, los de altos ingresos, que buscan amplios terrenos para viviendas unifamiliares en condominios campestres, y los de bajos ingresos, porque no pueden pagar los elevados costos del suelo o de las viviendas.

| POBLACIÓN SEGÚN CENSOS* | | | | | | | |
|-------------------------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | 1938 | 1951 | 1964 | 1973 | 1985 | 1993 | 2005* |
| País | 8.701.816 | 11.548.172 | 17.484.508 | 20.666.920 | 27.867.326 | 33.109.840 | 46.045.109 |
| Región Central | 2.511.445 | 3.183.375 | 4.884.630 | 5.922.824 | 7.927.083 | 9.489.378 | 13.028.753 |
| % RC - País | 28,86% | 27,57% | 27,94% | 28,66% | 28,45% | 28,66% | 28,66% |
| Boyacá | 737.368 | 779.349 | 1.058.152 | 1.077.361 | 1.097.618 | 1.174.031 | 1.413.064 |
| Cundinamarca | 819.105 | 910.492 | 1.122.213 | 1.125.642 | 1.382.360 | 1.658.698 | 2.340.894 |
| Meta | 51.674 | 67.492 | 165.530 | 242.664 | 412.312 | 561.121 | 772.853 |
| Tolima | 547.796 | 712.490 | 841.424 | 905.609 | 1.051.852 | 1.150.080 | 1.316.053 |
| Bogotá | 355.502 | 713.552 | 1.697.311 | 2.571.548 | 3.982.941 | 4.945.448 | 7.185.889 |

Tabla 2. Población según censos.

* Dado el retraso en la entrega de datos del reciente censo, se ha optado por utilizar para el año 2005 las proyecciones hechas por el mismo DANE, y solo en algunos cuadros se utilizarán los datos parciales que se conocen del Censo 2005 para el país, Cundinamarca, Bogotá y los 17 municipios que fueron tomados por el DANE como parte de su “área metropolitana”.

| PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE RC Y C/U DE LOS 4 DEPARTAMENTOS EN RELACIÓN CON EL TOTAL NACIONAL | | | | | | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | 1938 | 1951 | 1964 | 1973 | 1985 | 1993 | 2005* |
| Región Central | 28,86% | 27,57% | 27,94% | 28,66% | 28,45% | 28,66% | 28,66% |
| Boyacá | 8,47% | 6,75% | 6,05% | 5,21% | 3,94% | 3,55% | 3,07% |
| Cundinamarca | 9,41% | 7,88% | 6,42% | 5,45% | 4,96% | 5,01% | 5,08% |
| Meta | 0,59% | 0,58% | 0,95% | 1,17% | 1,48% | 1,69% | 1,68% |
| Tolima | 6,30% | 6,17% | 4,81% | 4,38% | 3,77% | 3,47% | 2,86% |
| Bogotá | 4,09% | 6,18% | 9,74% | 12,44% | 14,29% | 14,94% | 15,61% |

Tabla 3. Porcentaje de población RC y los cuatro departamentos

Fuente: Construcción propia a partir de las siguientes fuentes: *Proyecciones DANE 2005 y Censos DANE 1993, 1985, 1973, 1964, 1951 y 1938 Datos 2005* según proyecciones DANE

- El porcentaje de la población de los cuatro departamentos más Bogotá, en relación con la población total del país ha mantenido su peso porcentual en alrededor del 28% sin experimentar grandes cambios a lo largo del período comprendido entre 1938 y 2005; es decir, en este período de casi setenta años en los que se han producido cambios poblacionales tan significativos en Bogotá, la RC mantuvo constante el peso porcentual de su población en relación con la población total del país.
- Dado lo anterior, resulta que lo que ha cambiado drásticamente es la forma como se ha distribuido esta población dentro del territorio de RC.
- En 1938, los departamentos más poblados eran Cundinamarca y Boyacá; posteriormente esta proporción se transformó por completo y desde 1964 Bogotá concentra la mayor cantidad de población, mientras que Boyacá (con sus 123 municipios) y Cundinamarca (con sus 115 municipios), que en el período 1938-1993 iniciaron con la mayor población, en 1993 no alcanzan a duplicarla, siendo los que mayor reducción han experimentado en su dinámica.
- El mayor estancamiento del período lo experimenta Boyacá, que en 1938 tenía el 8,47% de la población del país y en 2005 tiene solo un 3,07%, es decir, menos del doble del peso poblacional que tenía en 1938. Similar fenómeno se experimenta en el Tolima, que de 6,3% pasa a 2,8% y le sigue Cundinamarca que de 9,41% pasa a 5,08% en el mismo período.

- e. Bogotá y Meta son los departamentos de mayor dinámica de crecimiento entre 1938 y 2005. Aunque es importante precisar que según la Encuesta de Calidad de Vida ECV en el 2003 se aprecia una ligera desaceleración en la tendencia concentradora de Bogotá, puesto que antes de 1973 el 48,6% de la población censada en Bogotá, eran inmigrantes; en 1993 esta proporción bajó a 43,6%, y según ECV del 2003 la proporción de inmigrantes está en 39,8%.

De todo lo anterior es claro que el crecimiento de Bogotá se ha hecho a costa del decrecimiento de Boyacá, Tolima y Cundinamarca. Esto, por supuesto, no ha sido una política de las administraciones bogotanas, sino el resultado del proceso de afianzamiento en el país del modelo de producción capitalista, con sus secuelas de concentración de la riqueza, de la producción y, por ende, de la población que va tras mejores condiciones de calidad de vida y posibilidades de desarrollo.

Características generales de la vivienda en la Región Central

Retomando partes de la información producida por el estudio de caracterización de los departamentos de la región central⁵, podemos extractar sobre el tema de vivienda los siguientes aspectos:

Bogotá. Según el DAPD, Bogotá cuenta con un inventario de viviendas estimado en 1.203.490 para el año 2002, el cual, frente al número de hogares estimados, reporta un déficit cuantitativo de 577.480 viviendas. Este grave problema se manifiesta en aspectos cuantitativos y cualitativos relacionados con altos niveles de hacinamiento, o densidad poblacional, con consecuencias peligrosas desde el punto de vista de la convivencia social. La demanda de vivienda tenderá a aumentar; de acuerdo con las proyecciones de población para el año 2020, se hace necesario encontrar soluciones de vivienda dentro de la restringida disponibilidad de suelos y mecanismos de financiación.

Boyacá (123 municipios). La distribución de los hogares en el departamento refleja una profunda tradición rural, determinada por la existencia de un 64,1% de las viviendas localizadas en este sector mientras que el 35,9% se encuentra en las cabeceras municipales. En este aspecto Boyacá presenta una tendencia inversa a la del resto del país, donde el 69,1% de viviendas están en el sector urbano. La oferta de vivienda en el departamento ha decrecido, y paralelo a ello se presenta una tendencia a la concentración de la población en las tres ciudades principales, lo que lleva a que sean estas las que más énfasis deben poner en la satisfacción de las necesidades de vivienda.

Cundinamarca (115 municipios). Aunque en menor proporción que en Boyacá, este es otro de los departamentos de RC que tiene un alto porcentaje de población rural. Según los datos arrojados por la Encuesta de Calidad de Vida, ECV, del 2003 cerca del 40% de los hogares del departamento que habitan en zonas diferentes a las cabeceras municipales presentan déficit de vivienda. En relación con un diagnóstico completo para los 115 municipios que conforman el departamento, hay que señalar que solo dos disponen de información confiable. Según esta información, los hogares de Girardot y Soacha representan el 18,5% del total de hogares y el 15,4% de los hogares con déficit habitacional en Cundinamarca (Gobernación de Cundinamarca, 2003).

Meta (29 municipios). Los datos de déficit en este renglón difieren entre los del municipio de Villavicencio (21.162 unidades) y los del departamento del Meta (36.526 unidades, de las cuales corresponderían a su capital el 32%, el

⁵ Mayor información sobre el tema se encuentra en los diagnósticos realizados para cada uno de los departamentos, y recuperados de: [http://www.planeacion.cundinamarca.gov.co/BancoConocimiento/R/region_centeral/region_centeral.asp](http://www.planeacion.cundinamarca.gov.co/BancoConocimiento/R/region_central/region_centeral.asp)

10.728). Villavicencio presenta un alto déficit de vivienda que ha desbordado los esfuerzos gubernamentales por brindar respuesta a esta situación. Las tendencias señalan a Villavicencio con un potencial de metrópoli. En un futuro, su crecimiento requerirá áreas adicionales, lo que lleva a pensar en la conformación de una red Acacías-Villavicencio-Restrepo-Cumaral, con configuración de estrella, en donde Villavicencio es el polo de atracción. Así mismo, Granada tiene características especiales para constituirse en el polo sobre el cual graviten los municipios cercanos y el área del Ariari. La ciudad de Puerto López tiene un especial potencial, de llegar a concretarse en el mediano plazo la ejecución de obras y la puesta en marcha del proyecto para la recuperación de la navegabilidad del río Meta.

Tolima (47 municipios). El déficit cuantitativo de vivienda para el 2002 afectaba al 20,4% del total de hogares urbanos y rurales. Las características de las habitaciones muestran que los índices de hacinamiento se han mantenido entre el 18,9% de 1985 y el 12,6% de 2000; la ausencia de servicios públicos básicos se ha mantenido en cifras más altas, entre el 21,5% de 1985 y el 4,7% de 2000, mostrando una reducción significativa durante todo el período. Las características inadecuadas de las viviendas oscila entre el 15,6% de 1985 y el 9,7% de 2000, mostrando también reducción, aunque en menor proporción que en el índice anterior. Según la información aportada por el DNP (2003), el déficit cualitativo de vivienda alcanza en el Tolima un total de 42.000 unidades, solo para las cabeceras municipales, cifra que alcanza a representar aproximadamente el 21% del total de hogares existentes, mientras que 28.000 más corresponderían a las áreas rurales.

A partir de esta primera aproximación realizada para este estudio de diagnóstico, pudo establecerse que en los 4 departamentos y en Bogotá *no* se cuenta con datos cuyo enfoque, calidad y confiabilidad sean similares, de donde resultó como el principal objetivo de la Mesa Temática de Hábitat de RC el de “la medición integral de la situación del hábitat” con pasos tales como el de construir en conjunto una definición conceptual de hábitat.

Crecimiento de la población en Bogotá

El siguiente cuadro muestra altas tasas de crecimiento de la población de Bogotá. Adicionalmente vemos que desde el período comprendido entre 1938 y 1951 la tasa de crecimiento, en relación con la del país, es elevada y se mantiene elevada en el período comprendido entre 1964 y 1973, para posteriormente bajar significativamente. Sin embargo, a pesar de bajar su tasa de crecimiento, el peso poblacional de Bogotá con relación al país se mantiene en aumento.

| | 1938 | tasa | 1951 | tasa | 1964 | tasa | 1973 | tasa | 1985* | tasa | 1993 | tasa | 2005* |
|-------------|-----------|------|------------|------|------------|------|------------|------|------------|------|------------|------|------------|
| Bogotá | 355.502 | 55,3 | 715.250 | 68,7 | 1.697.311 | 59,8 | 2.861.913 | 33,2 | 4.236.490 | 32,8 | 5.484.244 | | 6.776.009 |
| Nación | 8.701.816 | 22,0 | 11.548.172 | 32,4 | 17.484.508 | 30,2 | 22.862.118 | 23,1 | 30.062.198 | 28,6 | 37.655.366 | | 41.242.948 |
| % de Bogotá | 4,09% | | 6,19% | | 9,71% | | 12,52% | | 14,09% | | 14,56% | | 16,43% |

Tabla 4.Crecimiento poblacional de Bogotá con relación al país

Fuente: Censos Nacionales de Población. Estudio sobre la distribución espacial de la población en Colombia

Rocío Murad Rivera, CEPAL

Datos 2005* según proyecciones DANE

Del análisis de los anteriores datos podemos establecer lo siguiente:

1. Se evidencia la poca jerarquía poblacional de la ciudad en 1938, cuando solo representa el 4,09% de la población del país, aunque ya su tasa de crecimiento está duplicando la de la nación (55,25% de Bogotá contra 22,01% de la nación).
2. La mayor tasa de crecimiento para Bogotá (68,73%) está situada en el período intercensal 1951-1964. Este hecho coincide con el momento de mayor crecimiento poblacional del país en su conjunto y con el de la ciudad (32,42%). La proporción con Bogotá continúa siendo el doble que la tasa de crecimiento del país. Este momento también coincidió con la anexión de seis municipios vecinos a la ciudad y la consecuente ampliación de su área.
3. Los siguientes períodos intercensales empiezan a mostrar la declinación del ritmo de crecimiento en el país y en la ciudad capital, pero simultáneamente permiten ver que esta última va adquiriendo de forma continua un mayor peso poblacional en el contexto nacional, pues de representar el 4,09% de la población del país en 1938, pasa a representar el 14,56% en 1993, y posiblemente al 16,43%, según los datos preliminares del Censo 2005.

Bogotá y sus municipios vecinos en el siglo XXI

Según los estudios del 2003 para la MPR-BC, el escenario de los 13 municipios ubicados en el área de influencia de Bogotá⁶, tienen una población estimada al año 2005 de 900.825 habitantes y Bogotá de 7.395.610, lo que sumado nos da un total de 8'296.435 personas; de ahí tenemos que los 13 municipios representan un 10,8% del total y Bogotá acumula el 89,2% de la población. La variación estimada, calculando los datos desde 1995 hasta el 2020, no plantea grandes diferencias en cuanto a la proporción, la cual se ha mantenido en 89,6% para el año 1995 y solo bajará a 88,4% en el año 2020.

| | | | | | |
|------|----------------------------------|------------|---------|-------------|----------|
| 1995 | Población Bogotá + 13 municipios | 6.387.301 | | | |
| | Población Bogotá | 5.724.156 | 89,61 % | | |
| 2000 | Población Bogotá + 13 municipios | 7.319.250 | | | |
| | Población Bogotá | 6.539.525 | 89,34% | | |
| 2005 | Población Bogotá + 13 municipios | 8.296.435 | | 7'803.627 * | |
| | Población Bogotá | 7.395.610 | 89,14% | 6'776.009 * | 86,83% * |
| 2010 | Población Bogotá + 13 municipios | 9.261.844 | | | |
| | Población Bogotá | 8.235.624 | 88,91% | | |
| 2015 | Población Bogotá + 13 municipios | 10.156.724 | | | |
| | Población Bogotá | 9.003.583 | 88,64% | | |
| 2020 | Población Bogotá + 13 municipios | 11.026.608 | | | |
| | Población Bogotá | 9.747.386 | 88,39% | | |

⁶ Los 13 municipios contemplados por el estudio de Humberto Molina para la MPR B-C son: Cajicá, Chía, Cota, Facatativá, Funza, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Soacha, Sopó, Tocancipá y Zipaquirá.

Tabla 5. Peso poblacional de Bogotá con relación a su entorno metropolitano

Fuente: Estudio de población, Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca, Enero 2003
Datos 2005* según proyecciones DANE

Esto permitiría establecer que el patrón de localización de la población en Bogotá y su área de influencia va en contravía de lo que ocurre en ciudades como Buenos Aires, Caracas, Madrid, Nueva York, u otras áreas metropolitanas del mundo, en las que más de la mitad de la población vive en los municipios del área metropolitana y en consecuencia, el grado de concentración de población en la ciudad núcleo es mucho menor, no así el empleo, que al seguir concentrado en la ciudad núcleo, genera una fuerte presión por el traslado diario de personas, *commuters*, del área metropolitana hacia el centro.

Bogotá, luego de consolidar su fase de ciudad-capital anexando 6 municipios en 1954, en la actualidad concentra dentro de los límites de su territorio casi el 90% de la población y las actividades, y solo un pequeño porcentaje vive o trabaja en los actuales municipios vecinos (Chía, La Calera, Cajicá, Cota, Sopó, Mosquera, Madrid, Soacha o Tocancipá, entre otros), ocasionando un patrón diferente de desplazamientos intraurbanos y extraurbanos.

Entre los diversos análisis sobre el proceso de metropolización de Bogotá hay discrepancias en cuanto al número de municipios que conformarían ese primer anillo fuertemente interrelacionado por Bogotá⁷. Podríamos pensar que el hecho de que el “área metropolitana” esté compuesta por un mayor número de municipios modificaría de forma importante la tendencia al traslado diario de personas entre la ciudad y sus municipios vecinos. Sin embargo, esto no resulta significativo en la realidad, debido a que los nuevos municipios que entrarían tienen una población numéricamente pequeña; es más: la cantidad de población aumenta o disminuye en igual proporción a su grado de cercanía o no con la capital. Es decir, los municipios más poblados son los más cercanos, y los menos poblados, los más alejados. Por ello, aún tomando la cifra del total de municipios del departamento, Bogotá sigue teniendo un 75,37 % de la población, tal y como lo podemos comprobar en la Tabla 6, donde se muestra que desde 1964 el mayor porcentaje de la población se concentra en Bogotá (60,20%), y si bien las tasas de crecimiento en los últimos períodos denotan una tendencia inversa a la mencionada, aumentando en el departamento y disminuyendo en Bogotá, esto poco se deja traslucir en las cifras de población, dada la gran diferencia numérica entre Bogotá y el departamento.

| | 1938* | 1951 | 1964 | 1973 | 1985 | 1993 | 2005¹ |
|----------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------------|
| Bogotá D. C. | 355.502* | 715.250 | 1.697.311 | 2.861.913 | 4.236.490 | 5.484.244 | 6.776.009 |
| Cundinamarca | 819.105* | 908.794 | 1.122.213 | 1.176.003 | 1.512.928 | 1.875.337 | 2.214.686 |
| % de Bogotá** | 30,27 | 44,04 | 60,20 | 70,88 | 73,69 | 74,52 | 75,37 |
| C/MARCA + BTÁ | 1.174.607 | 1.624.044 | 2.819.524 | 4.037.916 | 5.749.418 | 7.359.581 | 8.990.695 |

Tabla 6. Relación de población entre Bogotá D.C. y el departamento de Cundinamarca

Fuente: Estudio de población, Mesa De Planificación Regional Bogotá Cundinamarca, Enero 2003

* DANE - Censos Nacionales de Población

** Elaboración propia

⁷ Según el Censo DANE 2005 serían 17 los municipios del “área metropolitana”; según los estudios de H. Molina para la MPRB-C serían 13; Barco (1998) plantea 18 municipios; 26 municipios plantean Misión Siglo XXI (1995) Montañés et al. (1994); 31 municipios se establecen en Cuervo y Alonso (2002).

La red de ciudades de la Región Central

El restablecimiento del equilibrio en la forma como se asienta la población sobre el territorio de la RC incidiría de forma importante, no tanto en la cantidad de viviendas que es necesario resolver, cuanto en la calidad del hábitat que se ofrecería a esta población. El cuello de botella resulta ser el de cuál o cuáles factores tendrían la posibilidad de jalonar un cambio en las tendencias de migración y hacer atractivo para el grueso de la población el no establecerse en la ciudad central ni en su periferia inmediata, sino en un entorno más amplio.

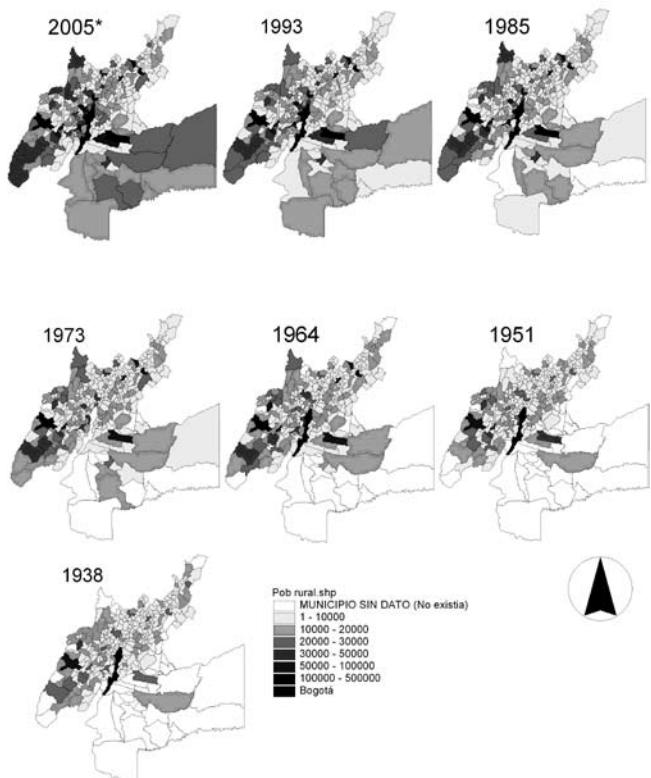
Si miramos sobre la imagen que sigue la forma como a lo largo del período 1938-1993 se ha asentado la población de RC sobre el territorio, detectamos que, adicionalmente a la gran concentración de población en Bogotá y sus municipios vecinos, existen en los departamentos de RC núcleos de concentración de la población que en general corresponden a sus capitales, o a ciudades de una siguiente jerarquía, algunas de las cuales, en ocasiones, crecen a un ritmo mayor que el de su ciudad capital; tal fue el caso durante el período intercensal 1985-1993⁸ de Duitama, Sogamoso, Villa de Leyva y Chiquinquirá en Boyacá, o de Líbera y Melgar en Tolima, según pudo establecerse en la investigación denominada *Impacto urbano de las migraciones en las ciudades, caso Bogotá* realizada para el DAPD por el grupo de trabajo del convenio UNAL-DAPD 016/06⁹.

Además de estos municipios, cuyo crecimiento en un período determinado se hace más intenso que el de su capital departamental, existen otros que, en relación con el total del departamento, concentran un número considerable de población, tal y como se puede establecer en el plano en el que sobresalen Espinal, Líbano o Chaparral en el Tolima; Soacha, Girardot, Fusagasuga, Zipaquirá y Facatativá en Cundinamarca, y Acacías y Granada en el Meta.

De otra parte, y según datos preliminares del Censo 2005, parece evidenciarse un cambio drástico en la dinámica de algunos municipios del área metropolitana tales como Chía y Soacha, puesto que en la primera se ha disparado la tasa de crecimiento intercensal en el último período, lo que ha incidido en las tendencias de relocalización de vivienda hacia este municipio, mientras que en Soacha se ha disminuido casi a la mitad de lo que tenía en el período precedente.

Este grupo de ciudades capitales, sumado a los municipios de mayor dinámica, están conformando lo que

Región Central Población total 1938-2005



Fuente: DANE, Censo 1938-1993.

Elaboración: Equipo Universidad Nacional.

Convenio UN-DAPD 016/06

* 2005 Datos con base en proyecciones de 1993.

podría constituirse en la red principal de ciudades de RC, expandiendo la dinámica de crecimiento de Bogotá, no a sus municipios vecinos, Chía, o Soacha que empiezan a formar conurbaciones, sino a un ámbito mayor. La ventaja que tal alternativa tendría sería la de apoyar el proceso de reequilibrio intrarregional, bastante desequilibrado en la actualidad y desde hace varias décadas.

El plano que sigue permite detectar el desequilibrio intrarregional –desencadenante de los procesos de migración–; allí se cruzan las siguientes dos variables: a) índice de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI; y b) infraestructura vial de primer nivel existente en la RC. Es evidente que la relación entre desarrollo e infraestructura vial es importante. Lo que muestra el plano es que los municipios de la RC menos conectados coinciden con aquellos donde el índice NBI es más alto.

⁸ Dado que no aparecen aún datos preliminares del Censo 2005 para todos los departamentos y municipios de RC, no se han podido establecer los cambios recientes.

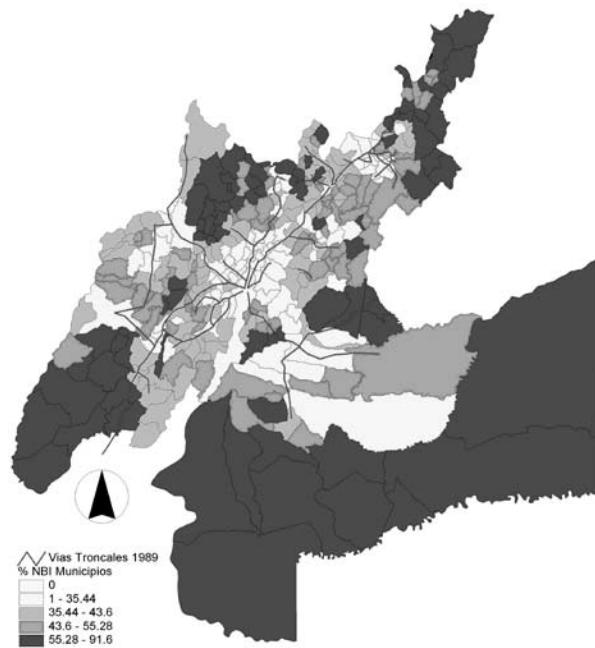
⁹ Grupo de trabajo convenio 016: Patricia Rincón, Rocío Murad, Germán Montenegro, Pedro Héndez, Sara Ruiz, Diana Plazas, Natalia Barragán.

Evidentemente uno de los factores clave para desencadenar cambios en las dinámicas de movimiento de la población es el de la oferta de un trabajo (formal e informal) de donde se pueda derivar el sustento, y de una oferta cualificada de servicios. Sin embargo, otra opción podría estar ligada a la disminución de los tiempos de desplazamiento hacia los lugares donde esto pueda satisfacerse. En este sentido, los proyectos de dobles calzadas que se están ejecutando hacia Ibagué y Sogamoso o la autopista a Villavicencio pueden contribuir a ello. Sin embargo, el tema de un transporte más respetuoso del medio ambiente, como puede ser el tren de cercanías, por su carácter de transporte masivo y por el tipo de energía que emplea, configuraría una mejor alternativa.

La pregunta que cabría hacerse es si una mejora en la conectividad regional, ligada a una mejora sustancial del tiempo de recorrido entre las ciudades de esta red, lograría disminuir la presión por migrar a la ciudad principal o a su entorno inmediato, como sigue ocurriendo en la actualidad. Una posible respuesta indicaría que esa sería una opción con muchas posibilidades de disminuir la presión sobre el núcleo principal de la región, tal y como ejemplos en otras partes del mundo lo han constatado. Aquí se alude a opciones que las regiones metropolitanas europeas han venido implementando en sus ciudades.

Para finalizar, cabe plantearse, además de las opciones arriba esbozadas, una serie de preguntas que la ciudad deberá resolver a futuro. Dado que las escalas de planeación regional son más bien lejanas a los intereses inmediatos de la población, ¿de qué forma se debe avanzar en los temas de integración regional? ¿Es adecuado para el país en su conjunto y para Bogotá dentro del contexto de RC consolidar estas iniciativas de integración? ¿Cómo consolidar alianzas entre los

Región Central Indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI- 1993 por Municipio



Fuente: Indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI- 1993 por Municipio. Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.

"Colombia - Indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI- 1993 por Municipio. Calculado con la Información del Censo de 1993". Consultado en: http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=section&id=35&itemid=72 el 17 de Julio de 2006.

- VIAS: 1931; Ministerio de Relaciones Exteriores. 1945, 1960 y 1989. Ministerio de Obras Públicas.

Elaborado por: Equipo Universidad Nacional.

grupos organizados de la población, sus instituciones y el sector privado para llegar a la meta de un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio? ¿No sería deseable el escenario del desarrollo equilibrado de la RC para enfrentar el tema de la vivienda?

BIBLIOGRAFÍA

- BARCO, C. (coord.) (1998): *Bogotá-Sabana, un territorio posible*. Bogotá. Cámara de Comercio, CEDE.
- CID - UNAL (1969): *Alternativas para el desarrollo urbano de Bogotá D. E.* Bogotá: Ed. Andes.
- CUERVO, Luis Mauricio y Oscar Alonso (2002): "Localización de la actividad económica y el empleo". En: Oscar Alonso (2002): *Ciudad y región en Colombia. Nueve ensayos de análisis económico y socio espacial*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- DANE: *Censos de población 1938, 1951, 1954, 1973, 1985, 1993*. [En línea]: http://www.dane.gov.co/reloj/reloj_def.php
- GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA (2003): *Diagnóstico habitacional*. Bogotá.

GOUËSET, Vincent et. al.(2005): *Hacer metrópoli. La región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

MISIÓN SIGLO XXI (1995): *Estudio prospectivo de las relaciones de Santa fe de Bogotá con Cundinamarca*.

MONTAÑÉS, Gustavo et al. (1994): *¿Hacia dónde va la Sabana de Bogotá?* Bogotá: CES, Universidad Nacional, Sena. (2006): *Impacto urbano de las migraciones. Caso Bogotá*. Documento final investigación. Sin publicar.

— (2005): *Región Central de Colombia. Aportes para una caracterización de los territorios que la conforman*. Bogotá: Editorial Guadalupe/ CD-Rom.