



Sección. Investigación | **Section.** Investigation | **Seção.** Pesquisa

Artículo revisado por pares académicos.

Consolidación de una centralidad urbana espontánea. El caso de Ciudad Kennedy, Bogotá

Andrea Carolina Torres León. Magíster en Arquitectura y docente de cátedra de la Universidad de los Andes, Facultad de Arquitectura y Diseño y profesional en la Secretaría Distrital de Planeación, Bogotá, Colombia. Correo electrónico: ac.torres24@uniandes.edu.co, <https://orcid.org/0000-0002-9170-6302>

Recibido: Octubre 30, 2017.

Aprobado: Junio 27, 2018.

Publicado: Agosto 17, 2018.

Acceso abierto: Reconocimiento 4.0
(CC BY 4.0)

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>



Nota: Artículo derivado de la investigación "Actividad central en Bogotá. Centralidades espontáneas y su consolidación: una visión desde el territorio", desarrollada como tesis durante los años 2013 y 2014 para obtener el título de magíster en Arquitectura de la Universidad de los Andes.

Conflicto de intereses: La autora ha declarado que no existen conflictos de intereses.

Resumen

La actividad económica en la ciudad, propia de lo que se ha llamado centralidades, ha sido discusión desde el ordenamiento territorial en los campos de la economía urbana más que como hecho físico en un territorio determinado. La aparición y posterior desarrollo de la actividad central en un lugar en la ciudad está condicionado a una serie de variables territoriales que le permiten existir, incluso si dicha actividad no se ha planeado. La intención de abordar estos aspectos se presenta ante el desbordamiento de la actividad económica sobre los límites de las centralidades identificadas por el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá y la aparición de esta en zonas que no han sido pensadas con tales fines. El estudio de esta aparente incoherencia, *ad portas* de una modificación del vigente POT de Bogotá (Decreto Distrital 190 de 2004), corresponde al objetivo de este trabajo, en el que se busca identificar aspectos de tipo territorial que puedan ayudar a entender la situación actual y proponer el ordenamiento de la red de centralidades a partir de dicha comprensión. Mediante un ejercicio, principalmente cartográfico que incorporó variables económicas con observación en campo, se logró concluir que la actividad económica busca territorios, principalmente, sobre ejes viales con presencia de transporte público, en áreas consolidadas y con facilidades normativas de transformación predial, por encima de territorios dispuestos para operaciones como renovación urbana. La presencia de comercio y la valorización del suelo evidencian una presión sobre espacios bien localizados y visibles para la venta de bienes y servicios.

Palabras clave: planificación urbana, actividad económica, usos del suelo, precio del suelo, vías de acceso.

Consolidation of a spontaneous urban centrality. The case of Ciudad Kennedy, Bogotá

Consolidação de uma centralidade urbana espontânea. O caso de Ciudad Kennedy, Bogotá

Abstract

The economic activity in the city, typical of what has been called centralities, has been discussed from the land use planning in the fields of the urban economy rather than as a physical fact in a given territory. The appearance and subsequent development of the central activity in a place in the city are conditioned to a series of territorial variables that allow it to exist, even if such activity has not been planned. The intention to address these aspects is presented before the overflow of economic activity over the limits of the centralities identified by the Land use plan (POT) of Bogotá and the appearance of it in areas that have not been designed for such purposes. The study of this apparent incoherence, *ad portas* of a modification of the current POT of Bogotá (District Decree 190 of 2004), corresponds to the objective of this work, which seeks to identify territorial aspects that can help understand the current situation and propose the ordering of the network of centralities based on this understanding. Through an exercise, mainly cartographic that incorporated economic variables with observation in the field, it was concluded that the economic activity seeks territories, primarily on roads with public transport presence, in consolidated areas and with regulatory facilities for land transformation, above regions ready for operations such as urban renewal. The presence of commerce and the valorization of the land evidence a pressure on well-located and visible spaces for the sale of goods and services.

Keywords: urban planning, economic activity, land use, land price, access roads.

Resumo

A atividade econômica na cidade, própria do que tem sido chamado de centralidades, tem sido discutida desde o ordenamento territorial nos campos da economia urbana mais do que como um fato físico em um determinado território. A aparição e o subsequente desenvolvimento da atividade central em um lugar da cidade esta condicionado a uma série de variáveis territoriais que lhe permitem existir, mesmo que tal atividade não tenha sido planejada. A intenção de abordar estes aspectos é apresentada perante o transbordamento da atividade econômica acima dos limites das centralidades identificadas pelo Plano de Ordenamento Territorial (POT) de Bogotá e sua aparição em áreas que não foram projetadas para tais finalidades. O estudo desta aparente incoerência, *ad portas* de uma modificação do atual POT de Bogotá (Decreto Distrital 190 de 2004), corresponde ao objetivo deste trabalho, no qual se busca identificar aspectos de tipo territorial que possam ajudar a compreender a situação atual e propor o ordenamento da rede de centralidades a partir de dito entendimento. Por meio de um exercício, principalmente cartográfico que incorporou variáveis econômicas com observação em campo, conseguiu-se concluir que a atividade econômica busca territórios, principalmente, sobre estradas com presença de transporte público, em áreas consolidadas e com facilidades regulatórias de transformação da terra, acima de territórios prontos para operações como a renovação urbana. A presença de comércio e a valorização do solo evidenciam uma pressão sob espaços bem localizados e visíveis para a venda de bens e serviços.

Palavras-chave: planejamento urbano, atividade econômica, uso do solo, preço do solo, estradas de acesso.

Introducción

Las centralidades en las ciudades han sido entendidas desde distintos puntos de vista y bajo diversos imaginarios. Usualmente son descritas desde la actividad económica presente en un lugar, referenciado por la concentración de empleo. La investigación que aquí se presenta tuvo las siguientes preguntas orientadoras: ¿qué otras condiciones o aspectos caracterizan una centralidad o posibilitan que esta aparezca? ¿Y cómo esto puede servir para la planeación de estas zonas de la ciudad? A partir de una bibliografía base y un caso de estudio concreto se hallaron conclusiones, especialmente desde una mirada territorial, orientada a la formulación del próximo Plan de Ordenamiento Territorial, POT, de Bogotá.

La pregunta por la relación entre forma (territorio y espacio) y contenido (actividades económicas) de una centralidad fue orientada a través de un símil como el medio (territorio), mediante el cual una onda (contenido) se propaga en el espacio. Esto derivó en entender las condiciones con las que cuenta un territorio para que la actividad central aparezca o pueda desarrollarse, y que son entendidas desde el punto de vista urbanístico e, incluso, arquitectónico. La actividad central, desde un punto de vista económico, es un mercado que busca condiciones óptimas para desarrollarse, y la planeación urbana es la que debe garantizar, a través del ordenamiento territorial, que estas centralidades se localicen en lugares estratégicos para el buen desarrollo de la ciudad. Así, el objetivo es poder entender y tener herramientas para la planeación de las centralidades en el ordenamiento de una ciudad.

Economía urbana para la definición de la actividad central

Si bien la centralidad es definida normalmente desde la economía, por definición, esta es entendida como un subcentro, que cuenta con las características que tiene todo centro de una ciudad, pero en diferente escala y, según su especialización —si la tiene—, tendrá variaciones en su contenido, es decir, se diferencian

las centralidades institucionales, de centralidades económicas o, por ejemplo, por nodos, de equipamientos. De acuerdo con esto, autores como Castells (1976), Whittick (1975) o Panerai y Manguin (1998) han determinado algunas características propias de un centro que, de manera innata, son replicadas en un subcentro o una centralidad, estas son: accesibilidad, localización estratégica, concentración de actividades y relaciones económicas. El estudio desarrollado se centró en centralidades de tipo económico.

El crecimiento de la huella urbana de la ciudad es un factor que influye directamente en la generación de subcentros, esto ya que los servicios del centro dejan de ser suficientes, atractivos y cercanos a toda la población; así es como la actividad se replica (no siempre se traslada), algunas veces en escala menor. La contaminación, los altos precios del suelo, problemas de movilidad y accesibilidad, sumado a los altos costos de transporte y desplazamiento al centro, son otros factores que también desestimulan la localización de las distintas actividades en los centros y hacen más efectivo replicar las actividades centrales fuera de este. De esta manera, buscando mejores condiciones, las firmas¹ se atomizan dirigiéndose a las áreas periféricas que, según Domingues (2008), lleva a un modelo de urbanización que define como ‘transgénico’, que es una mezcla de los genes de las actividades de ciudad y de campo creando una entidad totalmente nueva.

En el ejercicio que propuso esta investigación referente a la identificación de áreas de actividad central, la revisión bibliográfica estableció diferentes metodologías que permitían encontrarla en el territorio. Autores como Giuliano y Small (1991) o White (1999) establecen la concentración de empleo y las economías de aglomeración, asociadas con el transporte y la accesibilidad,

¹ La localización de firmas, es decir, las empresas (grandes, medianas o pequeñas), industrias y, en general, prestadores de bienes y servicios, responde a las ventajas en términos económicos a las que puede acceder de acuerdo con el lugar. La teoría de la localización habla de precio del suelo, costos de transporte, posibilidad de compartir conocimiento, mano de obra especializada, entre otros aspectos (Hanson, 2000).

como los principales aspectos a tener en cuenta en el análisis de centralidades.

A partir de las anteriores consideraciones, el primer aspecto a tener en cuenta en la definición de un área de actividad central es la localización de la actividad económica, que se reduce a maximizar los beneficios, minimizando los costos, dado un volumen de producción (Goodall, 1977).

Adicional a esto, es importante considerar que la localización se mueve dentro de un mercado cuyas condiciones de oferta y demanda determinan la disposición a pagar por una mejor localización, lo que significa proximidad con los usuarios, accesibilidad y visibilidad; esto es, la teoría de *bid rent* con base en los modelos de Von Thünen, en la cual hay una competencia espacial entre los agentes y se explica mediante un modelo en el cual a medida que aumenta la distancia a la localización más estratégica disminuye el precio a pagar por ella (Richardson, 1971). El mismo principio de la aparición de una centralidad por efectos del crecimiento de la ciudad y el aumento en la distancia al centro principal se replica a menor escala en los centros menores, es decir, cuando la distancia al eje o centro principal deja de ser beneficiosa empieza a conformarse un nuevo centro.

Adicional a esto se presentan las economías de aglomeración que permiten el crecimiento de la productividad al localizarse cerca a otros individuos, no necesariamente del mismo sector de producción o servicios. La tendencia a la aglomeración de la actividad económica hace que, por un lado, pueda fortalecerse la propia actividad, en el sentido de la cooperación que existe entre estos vecinos y, por otro lado, facilita a los ciudadanos el acceso a los bienes y servicios, principalmente disminuyendo costos de transporte (Glaeser, 2008).

En conclusión, la mirada de la actividad central se describe a partir de determinantes económicos que facilitan y benefician la localización de firmas y, a partir de las economías de aglomeración, se desarrollan áreas centrales en el territorio. Siguiendo con la hipótesis frente a la cual se buscan algunas condiciones de tipo físico o espacial que susciten la aparición de

esta actividad, la investigación abordó un caso de estudio en la ciudad de Bogotá, que se desarrolló partiendo de las consideraciones de tipo económico ya descritas para determinar aspectos de tipo espacial.

Centralidades en Bogotá

En Bogotá, desde antes de la expedición del primer POT, ha habido esfuerzos por generar áreas de centralidad. Importantes planes, varios con objetivos de desarrollo desde el nivel nacional, se propusieron y se consolidan como los principales antecedentes en este ámbito. Dentro de estos planes están: “Alternativas para el desarrollo de Bogotá” (Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, 1969) desarrollado por el Departamento Nacional de Planeación que se desarrolla en Fase 1, que incluye el plan “Ciudades dentro de la ciudad” de 1974 propuesto por el economista norteamericano Currie (1988), y Fase 2² (Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD, 1974); y los antecedentes normativos del POT, Acuerdo 7 (1979) y Acuerdo 6 (1990) en cuya estructura de ordenamiento estaban las áreas de actividad múltiple.

Para el año 2000, Bogotá contaba con 6,3 millones de habitantes, según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, (2007), la expedición de su primer POT era un reto, ya que había que ordenar una ciudad consolidada y proyectar su crecimiento en el corto, mediano y largo plazo. Había un centro tradicional, con actividades propias como el centro administrativo, no solo de Bogotá sino nacional, con universidades, comercio, entre otros usos; de menor jerarquía también estaban los centros fundacionales de los municipios que

² Fase 2 es el nombre dado al estudio de desarrollo urbano de Bogotá, ejecutado por la firma Llewelyn Davies Weeks Forestier-Wlarker & Bor, en asociación con Kates Peat Marwick & Co. y Coopers & Lybrand, conjuntamente con la firma colombiana Consultécnicos y el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD, durante los años 1972 y 1973. El informe final “Plan de Estructura para Bogotá: Informe técnico sobre el Estudio de Desarrollo Urbano de Bogotá, Fase 2” es la traducción del original en inglés, publicado en 1974 por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD.

fueron anexados en 1954, que hoy en día son localidades. Y, por otro lado, algunos focos de desarrollo económico que fueron desarrollándose a lo largo de la historia bogotana sin ningún tipo de planeación, tales como Restrepo, Corabastos, Chapinero, entre otros.

Partiendo de este punto, de la identificación de varios centros complementarios al principal en la ciudad, el POT los identificó, definiendo en el año 2004 (fruto de la revisión hecha en el año 2003, del que resultó el Decreto Distrital 190 de 2004) una red que consta de 21 centralidades de las cuales 18 pueden ser clasificadas como centralidades de tipo espontáneo por ser de diversos orígenes, no planeados. Las restantes tres centralidades fueron planeadas (Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD, 2005), una en cada escala con objetivos diferentes³ que, con una mirada actual, no han logrado cumplir. Así, el modelo del Distrito se basó, por un lado, en la identificación y fortalecimiento de unos lugares que fueron consolidándose por sí mismos como centralidades, más que por haberse propuesto así; y, por otro, la conformación y consolidación de nuevas centralidades.

Las metodologías utilizadas para la identificación y clasificación de las centralidades bogotanas tienen que ver con variables como el precio del suelo, concentración de empleo, atracción de viajes, concentración de activos, expulsión de población y presencia de equipamientos (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003, p. 64). De estas variables, solo la última tiene una relación directa con algún hecho físico o arquitectónico. El precio del suelo puede, tal vez, evidenciar unas condiciones que le permiten valorizarse, pero finalmente es resultado de intervenciones exógenas.

En este contexto hay dos puntos de partida, en primer lugar, que la mayoría de las centralidades actuales tuvieron su génesis por hechos diversos no planeados, en segundo lugar, la ciudad ya ha tenido antecedentes de planeación de centralidades y, de manera *a priori*, se puede ver que los territorios más consolidados como centralidades son los que tienen alguna tradición, por ejemplo, de clúster, el caso del barrio Restrepo y el gremio de zapateros.

En este contexto y suponiendo que la aparición de centralidades espontáneas es un hecho dinámico de la ciudad en la cual, con su permanente crecimiento y transformación en las zonas consolidadas, también puede ser constante la aparición de nuevas centralidades. Así, se propuso la investigación mediante un ejercicio de análisis de territorios que puedan ser considerados nacientes centralidades por las dinámicas que están presentando y que podrían ser incorporadas dentro de la estructura socioeconómica del ordenamiento de la ciudad para la revisión del POT de Bogotá.

Metodología

Este trabajo buscó acercarse al objeto de estudio a través de aproximaciones teóricas y prácticas, en las cuales, en primer lugar, a partir de una revisión de literatura especializada se pudo entender los conceptos clave de la investigación tales como ‘centro’ o ‘actividad central’ y, así mismo, construir principalmente el concepto de ‘centralidad espontánea’. Se revisaron anteriores trabajos, principalmente académicos, que aportaron elementos a la metodología, en particular para la definición de categorías transversales de análisis, tales como Alba (2000), Araque y Vizcaino (2009), Ramírez (2006), Chacón (2010) y Beuf (2010). Documentos técnicos como POT el vigente (Decreto Distrital 619 de 2000, revisado mediante Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado en el Decreto Distrital 190 de 2004) y otros documentos de consultoría que se han hecho para Bogotá también aportaron, especialmente, en el entendimiento de algunas dinámicas territoriales de la ciudad.

³ Nueva Centralidad Eje de integración Llanos, Nuevo Usme de integración nacional e internacional, con el objetivo de desarrollar una pieza urbana con vivienda y servicios articulada con el oriente del país; Nueva Centralidad Quirigua-Bolivia, de integración regional, con el objetivo de promover servicios para la integración con el occidente de la región; y Nueva Centralidad Danubio-río Tunjuelo, de integración urbana con el objetivo de desarrollar el área integrando acciones para la zona de minería, la recuperación del río Tunjuelo, y la dotación de equipamientos de escala urbana.

De estas aproximaciones se retomaron y eligieron algunas variables de análisis para el ejercicio cartográfico, en especial las que se repiten en los ejercicios de los autores mencionados anteriormente, tanto desde el punto de vista económico como el territorial, y una fase final de reconocimiento de algunas dinámicas en el territorio por medio de observación en campo, para complementar con un análisis cualitativo.

Para entender las centralidades de Bogotá, primero se revisaron las centralidades delimitadas por el POT del año 2004. Analizar estos territorios y por qué se tomó la decisión de marcarlos como polígonos de centralidad permitió tener un punto de partida para identificar nuevos lugares de actividad central. Entendiendo cómo son los procesos de estas centralidades adoptadas por el ordenamiento de la ciudad, se buscó encontrar nuevas centralidades a partir de la identificación de lugares que cuenten actualmente con las características propias de una centralidad, pero que no hayan sido incorporadas en la estructura socioeconómica de Bogotá, para entender sus lógicas y su potencial como centralidad dentro de la ciudad.

Partiendo de que cada territorio tiene sus particularidades, tanto en su funcionamiento como en su forma urbana, hay aspectos que no son susceptibles de generalizar. Sin embargo, siguiendo las metodologías de los POT que tienen una visión principalmente económica, se propuso tomar algunos aspectos cuantificables para evaluar, en primera instancia, la presencia de actividad central, de cara a desarrollar un ejercicio más objetivo.

Varios economistas⁴ que han intervenido en la formulación de las centralidades de la ciudad de Bogotá coinciden en que son dos los principales datos a recopilar y cuya adecuada conjunción evidencia la presencia de actividad central en la ciudad: el precio del suelo, producto de la renta

que se presenta en algunos predios de la ciudad, que describe el proceso de localización estratégica mencionada anteriormente; y la concentración de empleo en sus tres categorías, comercial, industrial y de servicios; evidencia de los procesos de oferta y demanda descritos como relaciones económicas. De esta manera, para hacer un análisis cartográfico, la presencia de actividad central fue entendida como los predios cuyo precio del suelo se encontró entre los más altos de la ciudad y que simultáneamente contaban con altas concentraciones de empleo.

Se hizo un ejercicio cartográfico para aplicar estos conceptos al territorio. En primer lugar, se utilizaron dos fuentes primarias de información para la identificación de fenómenos y definición del lugar de estudio: la base catastral de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, UAECD, (2013)⁵ para los datos de precio del suelo⁶ y la información del Censo 2005 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, (2005) para la información de empleo por manzana. Esta información cruzada a partir de Sistemas de Información Geográfica, SIG, permitió hacer un ejercicio deductivo en escalas, identificando fenómenos en la escala distrital hasta establecer un caso de estudio para aplicar los conceptos elegidos.

Adicionalmente, se tuvo acceso a las bases catastrales UAECD de los años 2006 y 2009, con las que se pudo comparar la evolución de los precios del suelo de las áreas estudiadas, para identificar consolidaciones de áreas en el tiempo y valorizaciones.

Es pertinente mencionar que esta metodología tuvo dos limitaciones importantes, por un lado, la comparación de datos del censo de 2005 con datos catastrales de 2013 y, por otro lado, se

⁴ Carmenza Saldías, directora de Planeación Distrital para la formulación del POT 2004 y asesora de esta investigación; Alex Smith Araque, asesor económico de los POT de Bogotá; y Paco Bermúdez, funcionario de la Dirección de Economía Urbana de la Secretaría Distrital de Planeación.

⁵ El ejercicio de análisis se desarrolló mediante la cartografía elaborada por la autora, con base en el Mapa de Referencia para Bogotá Ideca, georreferenciada, seleccionando los predios cuyo precio del suelo se encuentra en las dos quintas partes más altas de toda la ciudad. Por limitaciones editoriales, no es posible incluir en el artículo la cartografía completa.

⁶ Para toda la investigación, los precios tomados para el análisis son catastrales, no comerciales.

desarrolló sin haber normalizado los datos, por tanto, hay una limitación en el análisis de estos que fue consignada en las recomendaciones de la investigación. A pesar de dichas restricciones, y teniendo en cuenta el alcance y el objetivo, la metodología permitió una aproximación adecuada al objeto de estudio.

Por otro lado, la accesibilidad y la concentración de actividades se revisaron caso a caso, estas son las características que representan los aspectos físicos relativos al territorio. En primer lugar, la accesibilidad que se entiende desde la infraestructura de vías, su existencia y calidad y la oferta de transporte público. Por su lado, la concentración de actividades, como contenido, representa el uso del suelo y cómo este ocupa el espacio.

Bajo este marco general de características a evaluar, la investigación propuso ponerlas a prueba en un lugar de la ciudad cuyo primer filtro evidenciara presencia de actividad central, es decir, mediante bases de datos georreferenciadas se logró establecer algunos puntos de la ciudad en los que confluyen los altos precios del suelo y alta concentración de empleo, pero que no están dentro del ámbito de las centralidades definidas por el POT.

Del ejercicio cartográfico, en la ciudad hay diversos lugares con presencia de actividad central. De estos, una particularidad que se repitió fue la de la tipología lineal, es decir, la actividad no se da concentrada puntualmente, sino sobre corredores viales, muchos de ellos sobre principales avenidas y algunos conectando centralidades existentes; otros sobre corredores de la malla vial secundaria como el de la avenida Poporo Quimbaya en la Unidad de Planeación Zonal, UPZ, Kennedy Central, el cual se decide tomar por su cercanía y aparente equidistancia a las centralidades de Corabastos y Américas, y por no aparecer sobre la malla vial arterial.

Identificación de la actividad central

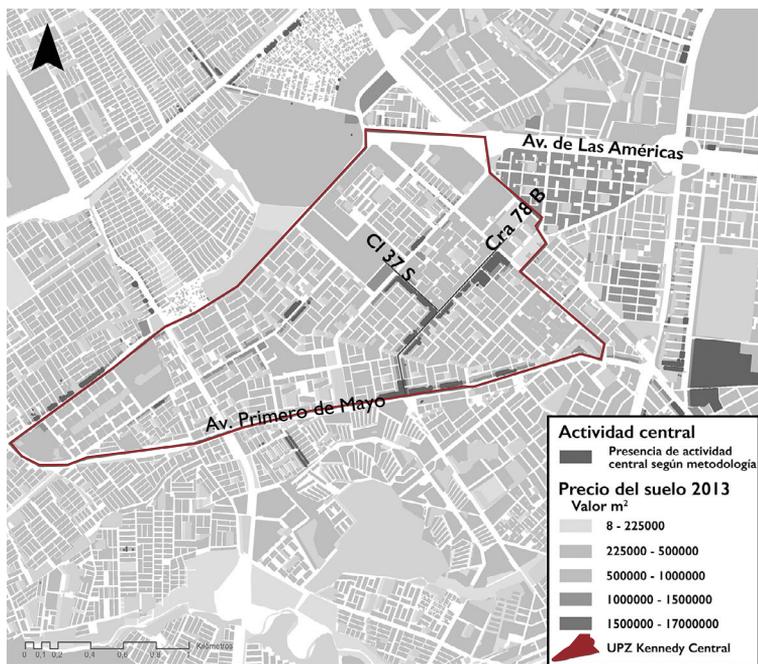
Para analizar el territorio seleccionado, se determinó como ámbito de estudio Ciudad

Kennedy para establecer un área delimitada. Ciudad Kennedy es un proyecto urbano de vivienda social, localizado al occidente de la ciudad de Bogotá, en la localidad de Kennedy. Nace de la Alianza para el Progreso que hace el Gobierno Nacional con el Gobierno de los Estados Unidos, a la cabeza del presidente John F. Kennedy. De esta alianza, el Instituto de Crédito Territorial, ICT (Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, 1995), obtiene fondos para la construcción de Ciudad Techo⁷, con la cual completó 14.000 unidades de vivienda en todas sus etapas que fueron concluidas en 1973. El proyecto se localiza en lo que otrora fuese las afueras de Bogotá de la época, cerca al aeródromo de Techo. Se dispone en supermanzanas de vivienda unifamiliar (70%) y multifamiliar (30%) con equipamientos y áreas libres. Ciudad Techo se organiza en 16 manzanas en las que están distribuidas las áreas de estacionamientos, de escuelas, parques y cesiones.

La avenida Poporo Quimbaya, o carrera 78B, es el eje principal que conecta la avenida de Las Américas con la avenida Primero de Mayo, maneja un perfil de una sola calzada, doble vía, sin separador, con un perfil total de 20 mt, y corresponde al corredor donde se presenta la actividad central en Ciudad Kennedy (figura 1). Esta vía tiene una alta actividad comercial y algunos servicios. Así mismo, la actividad se desprende hacia las vías perpendiculares, pero en menor magnitud, excepto la calle 37 sur en la que también se identifica actividad central. En cuanto a precio del suelo, hay algunos predios sobre la carrera 78B que resaltan particularmente por alcanzar la categoría más alta de toda la ciudad, y los predios sobre la avenida Primero de Mayo también empiezan a sobresalir en este aspecto.

⁷ Nombreada Ciudad Kennedy cuando el presidente John F. Kennedy es asesinado en 1963.

Figura 1. Actividad central en Kennedy Central



Nota: elaboración propia con base en el Mapa de Referencia para Bogotá Ideca y el Sistema Redatam DANE, Censo 2005.

En cuanto a la distribución del empleo, la UPZ Kennedy Central pierde importancia respecto a la importante concentración que se encuentra en las centralidades vecinas. Sin embargo, vuelve a presentarse sobre la avenida Poporo Quimbaya una fuerte tendencia de empleo comercial. El empleo industrial y de servicios tiene una participación más baja, igualmente sobre este corredor vial.

Kennedy Central se encuentra en un triángulo conformado por la avenida de Las Américas, la avenida Primero de Mayo y la avenida Agoberto Mejía Cifuentes, la avenida Poporo Quimbaya (malla vial intermedia) atraviesa la UPZ. Es mediante estas vías que la UPZ se conecta con la ciudad y los principales sistemas de transporte público. Está servida por tres rutas alimentadoras de Transmilenio que, desde la estación Banderas, entran a los diferentes barrios. Cabe anotar que hay una cuarta ruta alimentadora, Timiza, que utiliza la avenida Poporo Quimbaya, pero sus paradas están después de cruzar la avenida Primero de Mayo.

Por su origen como proyecto residencial, Ciudad Kennedy cuenta con alta presencia de vivienda, por el mismo motivo, la actividad dotacional también se encuentra distribuida de manera equitativa en todo el territorio, aspecto que fue propuesto desde el proyecto original de Ciudad Techo, y el comercio se aglomera sobre las vías principales en la mayoría de los casos en estructuras residenciales modificadas o reemplazadas. Los ejes de actividad central identificados corresponden, en su totalidad, a actividad comercial y de servicios.

Mediante el análisis de los usos del suelo, corroborado mediante el trabajo de campo, se identificó que la actividad comercial y de servicios sobre la carrera 78B son locales de cadenas comerciales. Sobre las vías perpendiculares a este corredor, es posible encontrar comercio de escala más vecinal, en estas es constante la vivienda en los pisos superiores y el primer piso tomado en arriendo por los locales comerciales.

Mediante trabajo en campo, fue posible identificar que el espacio público es también un indicador de actividad central, aspecto que no es posible comprobar mediante cartografía. Al respecto, pueden considerarse dos hechos relevantes, en primer lugar, la existencia de amplios andenes en ambos costados, con mobiliario como paraderos de buses, evidenciando la jerarquía de esta vía; por otro lado, la carrera 78B y la calle 37 sur (corredores con actividad central) se encuentran invadidas de vendedores ambulantes de todo tipo de artículos (comida, artesanías, ropa, accesorios, música, entre otros) no solo ocupando andenes, sino también la calzada vehicular.

Resultados

Ciudad Kennedy, ¿nueva centralidad?

Pudo concluirse que el alto precio del suelo es fruto de la renta de un suelo muy demandado⁸ hasta el punto de ser adquirido por grandes cadenas comerciales, lo que evidencia la teoría del *bid rent*. Cabe destacar que algunos de los almacenes de cadena mencionados tienen sucursales también en el Centro Comercial Plaza de las Américas. Esta replicación de usos puede llegar a considerarse como la demostración de la teoría que indica que cuando la distancia se

Figura 2. Esquema de equidistancia de la cra. 78B a las centralidades Américas y Corabastos



Nota: elaboración propia, 2014.

⁸ Esto pudo comprobarse mediante la revisión de la cartografía en los años 2006, 2009 y 2013, que evidenció la consolidación de los corredores viales principales, en particular la avenida Poporo Quimbaya o carrera 78 B, como corredor de altos precios del suelo respecto al entorno.

hace muy grande y los costos de transporte aumentan aparece un nuevo centro. Parecería, en este punto, no fortuita, la equidistancia (1500 mt) de la avenida 78 B a las centralidades de Américas y Corabastos (figura 2).

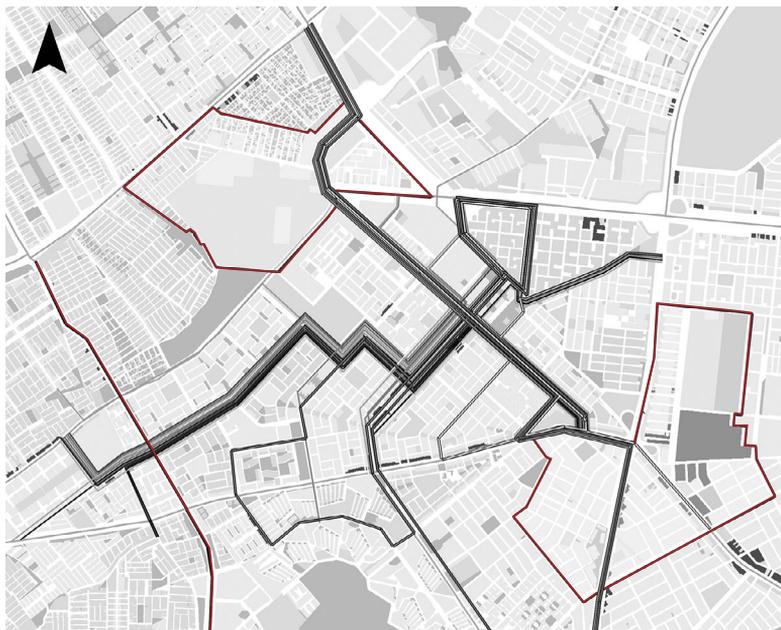
Las rutas de transporte público son las que permiten obtener las conclusiones más relevantes. Hay 20 rutas de transporte público (buses, busetas, microbuses) que transitan por la carrera 78B en el tramo donde se identifica la actividad central; de estas hay 14 que cruzan por la calle 37 sur, que conecta con la 78K, y 13 de estas toman la calle 38C; en los tramos de la calle 37 sur y la 78K estos tramos viales presentan también actividad central, aunque con una categoría de precio del suelo menor. Esto está relacionado con lo que la teoría económica explica de que el valor de la tierra asciende proporcionalmente con el grado de accesibilidad que maneja respecto a las rutas

de buses, estaciones de transporte público o vías principales (Richardson, 1971) (figura 3).

Como resultado del trabajo, puede considerarse que, si bien son cuatro las características principales de la centralidad, es la accesibilidad representada en el transporte público la que le otorga a los negocios, formales e informales, la visibilidad que buscan, fundamental en la localización de la actividad económica. Esta localización responde siempre a una estrategia, y la centralidad es la materialización de una serie de aspectos económicos que se abren campo en la ciudad y la transforman: el territorio se adapta, aunque también, volviendo a la metáfora inicial, hay un medio base (territorio) que permite que la onda (actividad) se propague o desarrolle.

En este aspecto de la transformación, la norma es la que representa o no las facilidades de adaptación del territorio. Los corredores viales

Figura 3. Esquema de rutas de transporte público por Ciudad Kennedy



Nota: elaboración propia a partir de la información recopilada de la aplicación móvil Moovit, la información publicada en el sitio web <http://rutasbogota.o2rtech.com> y en el sitio web de Transmilenio S.A. www.transmilenio.gov.co. Esta información se recopiló al momento de realizar la investigación (2014), con la progresiva implementación del Sistema Integrado de Transporte Público, SITP, las rutas han sido suprimidas, reemplazadas o modificadas.

mencionados pertenecen a las zonas delimitadas de comercio y servicios del sector normativo 7 de la UPZ Kennedy Central (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004)⁹, esta condición normativa hace que la localización de usos comerciales y dotacionales sea permitida, y exista la renovación en modalidad predio a predio, es decir, sin un proyecto urbano, sino mediante el reemplazo de edificaciones individuales aumentando el número de pisos y, consecuentemente, la densidad urbana. La centralidad con tipología lineal sobre corredor vial puede ser equivalente a estas zonas delimitadas de comercio y servicios, entendiendo las jerarquías de los ejes viales, junto con sus características, es decir, perfil vial, capacidad y, por supuesto, conectividad con la ciudad a través del servicio de transporte público.

Cumpliendo con el objetivo de esta investigación, las condiciones urbanas que se adoptaron para el análisis permitieron enriquecer la metodología de identificación de centros. La infraestructura y movilidad, en primer lugar, es el primer hecho físico que determina la aparición de la actividad central, cumpliendo con la teoría económica en la cual, en vías principales y, sobre todo, donde circulan las rutas de transporte público es donde los precios del suelo se encuentran más elevados, por tanto, hay una disposición mayor para pagar el precio de dicha localización que se va reduciendo a medida que se aleja de estos ejes. Esto aplica también para el comercio informal, quienes no pagan arriendos o altos precios por comprar los predios mejor localizados, pero sí se disponen sobre los mismos ejes. En el trabajo de campo logró identificarse que en la medida que desaparecen las rutas de transporte público, disminuye considerablemente el número de ventas informales.

El caso de Kennedy cuenta con las características propias de una centralidad, según se ha establecido aquí, es decir, accesibilidad, concentración de empleo, altos precios del suelo, diversidad de actividades, presencia de diferentes

equipamientos e invasión del espacio público en los corredores de actividad central. Es interesante ver cómo puede establecerse su origen no a partir de un hecho urbano, sino de la transformación de la estructura consolidada de origen residencial respondiendo a aspectos económicos.

Finalmente, el territorio es el encargado de garantizar un medio adecuado a la actividad central para que se desarrolle. Esto quiere decir que las economías de aglomeración se establecen en un corredor vial que les brinda las condiciones de proximidad a los usuarios, accesibilidad y visibilidad que buscan en su localización y por las cuales están dispuestos a pagar un mayor precio. Con el caso de Kennedy queda la evidencia de que, ciertamente, hay algunos sectores de la ciudad que, aprovechando las ventajas urbanas, resultan albergando una importante actividad económica que puede, incluso, empezar a desplazar la actividad original, como la residencial. Atender estos lugares, facilitando transformaciones urbanas, propiciando la ordenada renovación urbana y controlando los procesos de gentrificación, es tarea del ordenamiento territorial.

Discusión

Los resultados del ejercicio han permitido concluir que Ciudad Kennedy contiene una centralidad en sus principales ejes viales, esto evidencia que la actividad central no siempre se dispone en polígonos, sino también se encuentra en tipologías lineales. Los planos de los acuerdos 7, (1979) y 6 (1990) ya habían reconocido esta tipología al marcar los principales ejes viales como áreas de actividad múltiple.

A partir de este ejercicio, se concluyó que hay dos principales decisiones desde el ordenamiento territorial que pueden orientar, en términos de incentivar o desestimular, la localización de la actividad central: las rutas de transporte público y las facilidades normativas para la localización de bienes y servicios y para la renovación predio a predio. Este último aspecto fue evidenciado en el cambio tipológico de las edificaciones que se construyeron en los años setenta, las cuales han sido modificadas o, en su gran mayoría,

⁹ Ficha reglamentaria 1 de 2 “Usos permitidos” de la UPZ 47 Kennedy Central, reglamentada mediante Decreto Distrital 308 (2004). Consulta en el archivo de la Secretaría Distrital de Planeación.

reemplazadas por edificaciones de, al menos cuatro pisos, lo que significa un aumento en la densidad urbana (área construida), aunque no necesariamente de la densidad habitacional, ya que el uso residencial está siendo reemplazado. Sin embargo, no se evidencia una tendencia al englobe de predios; la estructura predial, en general, sigue manteniéndose.

En ese orden de ideas, y retomando la pregunta orientadora de la investigación, las condiciones físicas (medio) para que la actividad económica (onda) se pueda desarrollar son principalmente lugares visibles, es decir, con afluencia de peatones a partir de transporte público e infraestructura de andenes de buena calidad y bien conectados. Esta investigación se concentró en analizar la tipología lineal, sobre corredor vial que, además, evidenció que hay corredores de actividad central que unen algunas de las centralidades demarcadas por el POT. Queda abierta la pregunta para analizar en zonas donde la actividad central se desarrolla en tipología concentrada en polígonos, toda vez que las rutas de transporte público normalmente las rodean, como es el caso de Restrepo en Bogotá.

Como se expresó en la sección de metodología, el trabajo tuvo limitaciones de tipo técnico que arrojaron unos resultados que, si bien daban cumplimiento al objetivo de la investigación, dejan recomendaciones para futuros trabajos. Dentro de estas se encuentran: la normalización de los datos para hacerlos comparables, tanto en periodos históricos definidos, como en el mismo territorio, especialmente en la escala distrital; el desarrollo de modelos de precios hedónicos para entender de manera más cuantitativa la localización de los usos en el territorio estudiado, así mismo, establecer el comportamiento del precio del suelo en función de la distancia al eje vial. De igual manera, aplicar los mismos criterios de análisis a otras zonas de la ciudad para fortalecer la metodología.

Finalmente, este ejercicio resulta pertinente para el desarrollo de la revisión del POT de Bogotá y para los proyectos estratégicos de la ciudad tales como la primera línea de metro, o el Transmicable. Esto, toda vez que puede planearse el desarrollo de los entornos inmediatos a las estaciones y al

corredor del metro con una norma robusta que permita desarrollos urbanísticos acordes a la escala y a la localización en la ciudad. Así mismo, proyectos urbanos integrales, especialmente de renovación urbana que fortalezcan la planeación en la escala intermedia superando la renovación predio a predio. Adicionalmente, revisar las áreas de la ciudad donde no se considera pertinente la aparición de actividad económica y las transformaciones en términos de cambio de uso y tipológicas y tener control de esto desde la planeación del transporte público y la norma urbana.

Referencias

- Alba, J. M. (2000). Las centralidades del POT de Santafé de Bogotá. *Bitácora Urbano Territorial*, 26-32.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (1979). *Acuerdo 7*. Obtenido de Régimen legal de Bogotá: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=902>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (1990). *Acuerdo 6*. Obtenido de Régimen legal de Bogotá: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=540>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2003). *Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá: la construcción compartida de la ciudad-región Bogotá-Cundinamarca*. Bogotá, Colombia: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004). *Decreto 308 de 2004. Unidad de Planeamiento Zonal Kennedy Central*. Obtenido de Régimen legal de Bogotá: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14900>
- Araque, A. y Vizcaino, J. R. (2009). *Las centralidades en el POT: aproximación desde el empleo*. Obtenido de Instituto de Estudios Urbanos: <http://.ieu.unal.edu.co/descargasdocs/eventos/seminarios-de-investigacion-urbano-regional-aciur/memorias-viii-seminario-aciur-2009/mesas-tematicas/metodos-cuantitativos-en-la-investigacion-urbana/389-las-centralidades-en-el-pot-aproximacion-desde-el-empleo>

- Beuf, A. (2010). *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*. Obtenido de <https://journals.openedition.org/bifea/1663>
- Castells, M. (1976). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI.
- Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID. (1969). *Alternativas para el desarrollo urbano en Bogotá D.E.* Bogotá: Editorial Andes.
- Chacón, F. (2010). *Hábitat-Centralidad. Relación determinada por la transformación. Problematización del fenómeno en centralidades conformadas a partir de centros comerciales*. Bogotá: Punto Aparte-Universidad Nacional de Colombia.
- Currie, L. (1988). *Urbanización y desarrollo*. Bogotá, Colombia: Cámara Colombiana de la Construcción, Camacol.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital. (2005). *Plan de Ordenamiento Territorial, Primera revisión 2000-2003. Documento Técnico de Soporte*. Bogotá: Departamento Administrativo de Planeación Distrital.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD. (1974). *Plan de Estructura para Bogotá*. Bogotá: DAPD.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. (2005). *Sistema de consulta de información censal, Redatam. Censo 2005*. Bogotá, Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. (2007). *Evolución de la población 1985-2005*. Bogotá D.C. Colombia.
- Domingues, A. (2008). *Urbanização Extensiva – uma nova escala para o planeamento*. Recuperado el 2013, de https://www.ua.pt/ii/ocupacao_dispersa/ReadObject.aspx?obj=12820
- Giuliano, G. y Small, K. (1991). *Subcenters in the Los Angeles region*. Los Angeles, CA. Recuperado el 2013, de University of California Transportation Center: <http://www.uctc.net/research/papers/039.pdf>
- Glaeser, E. (2008). "Agglomeration economies". En: E. Glaeser, *Cities, Agglomeration and Spatial Equilibrium* (pp. 116-164). New York: Oxford University Press.
- Goodall, B. (1977). *La economía de las zonas urbanas*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Hanson, G. (2000). "Firms, workers, and the Geographic Concentration of Economic Activity". En: G. Clark, M. Feldman & M. Gertler (Eds.), *The Oxford Handbook of Economic Geography*. New York: Oxford University Press.
- Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe. (1995). *Medio siglo de vivienda social en Colombia 1939-1989*. Bogotá, Colombia: Instituto de Crédito Territorial, ICT.
- Panerai, P. y Manguin, D. (1998). *Proyectar la ciudad*. Madrid, España: Celeste Ediciones.
- Ramírez, M. M. (2006). *Tendencias espaciales de la pequeña y mediana empresa en Bogotá 1990-2000*. Bogotá: Punto Aparte-Universidad Nacional de Colombia.
- Richardson, H. (1971). *Economía del Urbanismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital. (2013). *Mapa de Referencia para Bogotá Ideca*. Bogotá.
- White, M. (1999). "Urban areas with decentralized employment: Theory and empirical work". En: P. Cheshire & E. Mills (Eds.), *Handbook of regional and urban economics*. Michigan.
- Whittick, A. (1975). *Enciclopedia de la planificación urbana*. Madrid, España: Instituto de Estudios de Administración Local.