

Cámara de Comercio de Bogotá
Coordinación de proyectos y gestión urbana

La promoción de las potencialidades del territorio regional
Antecedentes, modelos, diagnóstico y visión para el desarrollo y ordenamiento de
la subregión Sabana, e identificación de los grandes temas para la revisión del
POT de Bogotá

Documento Base de diagnóstico y lineamientos de propuesta

Julio César Gómez Sandoval
Arquitecto UN (Colombia)
Magister Planificación Urbana y Territorial IUAV (Italia)
DSI Doctorado Urbanismo UPC (España)

Noviembre de 2008

Introducción

1. Tendencias recientes en la configuración de los territorios: lo regional

2. Regiones y desarrollo territorial en Colombia: antecedentes

- 2.1. La aproximación al concepto de desarrollo regional en el país.
- 2.2. Algunas normas con efecto sobre el ordenamiento regional

3. Modelos y visiones de referencia para la subregión Sabana.

- 3.1. Bogotá Sabana, un territorio posible.
- 3.2. Estudio para la articulación de los planes de ordenamiento territorial.
- 3.3. La Mesa de Planificación Regional.
- 3.4. Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región.
- 3.5. La agenda común Región Capital.

4. Diagnóstico general de la Subregión Sabana.

- 4.1. El territorio según la imagen tradicional
- 4.2. Las formas de ocupación física actual
- 4.3. La visión de los POTs municipales
- 4.4. Balance de la ocupación actual y tendencias.

5. Debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas de la subregión.

6. Conclusiones y propuestas para la revisión del POT del Distrito Capital.

- 6.1. Propuestas específicas en perspectiva regional.

Introducción

El presente análisis representa la base de diagnóstico y lineamientos de propuesta, correspondiente al documento Sectorial “Promoción de las potencialidades del territorio regional: antecedentes, modelos, diagnóstico y visión para el desarrollo y ordenamiento de la subregión Sabana, e identificación de los grandes temas para la revisión del POT de Bogotá”.

En la primera parte se explica la importancia de los distintos procesos de regionalización en el mundo en los últimos veinte años, haciendo énfasis en los conceptos que hacen parte de lo que se ha denominado nueva geografía política. La segunda parte presenta los antecedentes del desarrollo territorial en Colombia, incluyendo referencias a los conceptos y leyes que han determinado su evolución.

En la tercera parte se presenta una síntesis de estudios y políticas que se consideran importantes en el proceso de análisis de lo regional en la perspectiva de la revisión del POT de Bogotá. La cuarta parte contiene el diagnóstico general de la Subregión Sabana, partiendo de las imágenes que tradicionalmente se han tenido del territorio de la Sabana y culminando con un balance de las temáticas de mayor relevancia para la formulación de una visión regional y su efecto sobre el ordenamiento territorial del Distrito Capital.

En la quinta parte se identifican las debilidades, fortalezas, oportunidades y amenazas de la subregión, lo que permitirá plantear propuestas en el escenario regional. La sexta y última parte contiene las conclusiones y propuestas específicas para la revisión del POT de Bogotá.

Es conveniente aclarar que los datos y demás contenidos técnicos presentados en este documento corresponden a las fuentes secundarias citadas. Su uso en el contexto del presente documento solo compromete al autor. De igual forma, en algunos casos, dichas cifras son solo indicativas y no deben considerarse como dato oficial de las entidades.

1. Tendencias recientes en la configuración de los territorios: lo regional

Los procesos de regionalización han experimentado un renacimiento importante en los últimos 20 años en el mundo. Después de un largo periodo de énfasis en los conceptos de Nación y Municipio, las iniciativas de integración regional han tenido un florecimiento, principalmente, durante los años noventa; dinámica que se mantiene actualmente.

Ello ha sido favorecido por procesos de reformas estructurales, sustentadas en un mejor manejo macroeconómico y en la consolidación de sistemas democráticos maduros que entienden, cada vez más, el valor de las regiones en la perspectiva de aplicación de políticas de desarrollo, y que apuestan por estos espacios como piezas fundamentales en estrategias de integración a mercados globales.

Las políticas de desarrollo territorial e integración regional en el mundo se enmarcan de manera general dentro de cuatro tendencias de reconfiguración espacial y geopolítica: la proliferación de acuerdos regionales supranacionales; La concentración de los beneficios del desarrollo en algunas “regiones ganadoras”¹; la conformación creciente y permanente de redes de ciudades para apoyo de procesos de cooperación internacional y políticas de desarrollo local, y la readecuación interna de la estructura político administrativa de los Estados nacionales ante estas nuevas tendencias.

Frente a estos fenómenos de recomposición geográfica, han surgido nuevos conceptos como, regiones virtuales, regiones transfronterizas, regiones ganadoras, regiones urbanas, ciudades-región, ecorregiones, entre otras. Igualmente, han aparecido nuevas funciones y competencias locales y regionales con nuevas estructuras espaciales, lo cual se acompaña de una revalorización de la relación entre competitividad y territorio, y nuevos paradigmas tecno-productivos. Esta surgiendo, en general una nueva geografía política.²

En consecuencia, la globalización económica ha traído consigo la revalorización territorial para poder dar soporte eficiente a la profunda segmentación de los actuales procesos económicos mundiales. En otras palabras, la globalización ha aumentado el número de territorios relevantes para la producción y con ello el surgimiento de un nuevo tipo de regiones y regionalismo. Este nuevo regionalismo hace referencia a la conformación de dos procesos simultáneos, que se perciben en el panorama económico y geopolítico mundial.

¹ De acuerdo con BENKO y LIPIETZ (1994), hacen referencia a aquellas regiones articuladas a los procesos económicos de la globalización

² Ver: BOISIER, Sergio. (Agosto de 2001).

El primero de ellos hace referencia a la fragmentación del globo terráqueo en grandes suprarregiones, ligadas a los flujos del comercio internacional, que se definen por avances científicos, técnicos e informativos que desbordan el nivel macro y los límites de los territorios nacionales, conformándose entonces como grandes bloques económicos. Estos nuevos procesos de regionalización se traducen, por ejemplo, en las zonas de influencia de las grandes multinacionales, de las redes de comunicación virtual, de las organizaciones no gubernamentales internacionales, de las comisiones económicas para cada continente, y de grandes agrupaciones de Estados-Nación en perspectiva de comercio internacional, tales como la Unión Europea, La Comunidad Andina de Naciones, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y las propuestas de Libre Comercio promovidas por los Estados Unidos³.

De otra parte, frente a la reconfiguración territorial de las grandes suprarregiones, al interior de los Estados-Nación se empiezan a dar nuevos arreglos institucionales, que buscan hacer contrapeso a los efectos de la globalización sobre los territorios subnacionales. Surge entonces un segundo tipo de regionalización, el cual tiene como finalidad principal adecuar las estructuras de los estados y entes administrativos de escala regional a las nuevas tendencias económicas, políticas y sociales, mediante estrategias orientadas a la inversión en infraestructura, el ordenamiento territorial, y la espacialización de políticas sectoriales, y formular “contra propuestas” a los efectos nocivos de la globalización sobre las comunidades locales.

Este segundo tipo de regionalización apuesta por promover procesos de desarrollo territorial por medio de estrategias como la profundización de la autonomía territorial, la descentralización y la territorialización de políticas sectoriales, teniendo en cuenta que las ciudades y sus regiones son, actualmente, actores fundamentales para el desarrollo local. Esta regionalización, frecuentemente, se asocia con propuestas urbano-regionales, nuevas figuras asociativas de administración territorial como áreas o regiones metropolitanas, corredores de productividad regional, asociaciones de municipios, ciudades-región, etcétera.

Generalmente, estos dos tipos de regionalización se acompañan de políticas marco de largo plazo y de readecuaciones estructurales al interior de los Estados. Los países miembros de la Unión Europea han establecido, por ejemplo, los principios para el ordenamiento territorial con base en dos objetivos: la consecución de un desarrollo sostenible y territorialmente equilibrado, y la cohesión económica y social sobre la base de las regiones⁴.

³ Estos nuevos regionalismos hacen referencia a un tipo de “Regionalismo Abierto” que intenta profundizar las interdependencias comerciales, económicas, sociales, políticas y culturales, entre países con diferentes niveles de desarrollo.

⁴ Ver: HILDENBRAND SCHEID, Andreas, (Año 2002)

Esta política basada en las regiones, asegura la cooperación transnacional a nivel local, regional y nacional para enfrentar los fuertes cambios políticos, económicos y sociales de la actualidad. Los objetivos centrales de esta política son el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones; el mejoramiento de la calidad de vida; la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, y la utilización racional del territorio.

Sobre la base de estos objetivos, se fijan otros más concretos, que pretenden identificar y evaluar potencialidades de desarrollo en cada área del territorio, además de contemplar aspectos como el sistema urbano, la integración de las infraestructuras territoriales, la dotación de equipamientos y servicios, los usos del suelo, y los sistemas naturales y patrimonios culturales. Este tipo de política, que hace énfasis en el ordenamiento territorial, es formulado e implementado desde el sector público, con el fin de evitar que sean únicamente las reglas del libre mercado las que fijen las condiciones de regulación del territorio.

La localización de las actividades económicas en función del interés general, la gestión y localización geográfica de infraestructuras de servicios y equipamientos en perspectiva de equilibrio regional, y la definición de reglas y mecanismos de control que permitan evitar conflictos causados por diferentes usos del suelo, deterioro o destrucción de recursos naturales o problemas derivados de la densificación urbana, son generalmente los grandes temas de estos instrumentos y visiones de escala regional.

En general, los planes territoriales europeos formulan criterios territoriales para los siguientes ámbitos materiales o temáticos: el sistema de ciudades, el sistema relacional (vialidad y transporte), el sistema socio-productivo, y el sistema físico ambiental. En cuanto hace referencia a objetivos y estrategias, la mayoría de los planes perfila adecuadamente un modelo de referencia de largo plazo. Es común encontrar macro-objetivos asociados con la eficiencia en las estructuras económicas, desarrollo sostenible, condiciones adecuadas de vivienda y trabajo, promoción de la industria y el turismo, crecimiento urbano organizado, y fortalecimiento de las relaciones exteriores prioritarias. La consideración del territorio como factor estratégico aparece, principalmente, en planes regionales franceses e italianos.

En general el ordenamiento regional europeo se configura mediante una jerarquía de centros de distinto nivel (lugares centrales) y sus respectivas áreas de influencia. Estos sistemas se organizan en niveles jerárquicos.⁵ En este sentido, el

⁵ En Alemania: centros superiores, centros intermedios, centros inferiores y centros pequeños. Los dos inferiores tienen la función de ofrecer las dotaciones para atender la demanda de la población en sentido social, cultural y económico (abastecimiento básico). Los superiores e intermedios, además de la anterior, cumplen funciones de centralidad superior (bienes y servicios especializados). Y los intermedios posibilitan la satisfacción de demandas masivas. En Francia: La fuerte influencia de París (centralidad político-administrativa) genera en 1965 una nueva

sistema urbano configura, con el sistema relacional (vialidad y transporte), un punto de referencia que se armoniza con los criterios de viabilidad y rentabilidad económica y social, especialmente en los siguientes aspectos:

- a. Distribución de las dotaciones.
- b. Orientación y desarrollo de la red de comunicaciones.
- c. Implementación de medidas de promoción económica.
- d. Planificación de la localización y del acceso a espacios naturales y de recreación.

En el marco de los sistemas urbanos es común la asignación de funciones específicas a municipios, principalmente en Alemania, Austria, Portugal, y parcialmente, en Italia. Dichas funciones están relacionadas con el desarrollo en temas agrícolas, forestales y pesqueros, industriales, artesanales y de servicios, turísticos, de oferta de vivienda, y puestos de trabajo. Los ejes de desarrollo, que junto con los lugares centrales forman un sistema de ordenación territorial, son un elemento clásico en esta política y cumplen funciones múltiples, algunas de carácter regional y otras específicamente relacionadas con la escala subregional.⁶

En la mayoría de países europeos la planificación urbanística municipal mantiene una estrecha relación con los planes regionales. Esto posibilita la armonización de los intereses municipales con los intereses supramunicipales, evitando las posturas localistas o el desmedido centralismo. Y en general, esta armonización promueve altas dosis de participación de los municipios en la elaboración de los planes territoriales regionales.

En cuanto hace referencia al sistema relacional (redes de infraestructura de transportes), los objetivos regionales generalmente apuntan a mejorar la articulación interna del territorio regional; promover la integración del sistema urbano con el exterior; reducir los desequilibrios intrarregionales respecto a las dotaciones de infraestructuras; potenciar las posibilidades de conexión intermodal; fomentar el transporte público urbano y de cercanías; reducir los impactos ambientales provocados por las infraestructuras de transportes, y solucionar los problemas del transporte en las grandes ciudades y áreas metropolitanas.

concepción del sistema urbano basado en las ciudades nuevas, el desarrollo de los centros regionales y la potenciación de ciudades medias. La Carta de la región de Ile-de-France (1991) incluye las ciudades nuevas en la categoría de "polos urbanos principales". En Portugal: (PROT del Algarve). El sistema de centros urbanos comprende seis niveles: centro regional, centro subregional, centro con funciones subregionales, centro supra-Concelho, centro básico y centro con funciones básicas. En Italia: El PTRC de la Región del Veneto (1992) permite identificar los siguientes tipos de centros: polos regionales de primer rango, polos urbanos intermedios de segundo rango, polos urbanos locales de tercer, cuarto y quinto rango, polos turísticos y centros suburbanos o de soporte agrícola. Además, se señalan tres áreas metropolitanas.

⁶ Algunos de los planes de los Lander y el PROT del Algarve de 1990, frecuentemente diferencian los ejes de desarrollo en distintos niveles jerárquicos: ejes de importancia regional y subregional; ejes de primer, segundo y tercer nivel; ejes interregionales, intrarregionales e intermunicipales.

La integración del sistema urbano con el exterior se concreta con la configuración de “corredores multimodales”⁷ e interpuertos para el transporte de mercancías (nodos de encuentro de autopistas, ferrocarriles, vías fluviales, puertos marítimos y aeropuertos). En particular, se enfatiza en reestructurar los flujos de transporte en las grandes áreas, privilegiando los medios de transporte público sobre el transporte individual en automóvil. A nivel local se promueven los trenes de cercanías como garantía de accesibilidad desde y hacia los núcleos suburbanos y las áreas rurales. Igualmente, una creciente conciencia ambiental induce a plantear alternativas como el desplazamiento peatonal o en bicicleta, constituyendo para ello grandes redes de vías de circulación restringida para vehículos.

⁷ El PTR de la Región de Emilia-Romagna de 1990 y el PTRC de la Región del Veneto, consideran los “corredores multimodales” como los soportes principales para las comunicaciones a nivel nacional, interregional e internacional.

2. Regiones y desarrollo territorial en Colombia: antecedentes

Colombia por su variedad geográfica, climática, económica, étnica y cultural es indudablemente un país de regiones que en función de circunstancias diversas han servido de motor de los procesos de desarrollo durante el siglo XX. De hecho, desde el periodo colonial hasta los comienzos del capitalismo en Colombia, la característica predominante de la economía fue la explotación de materias primas en regiones específicas, proceso adelantado de forma ineficiente y con altos niveles de desaprovechamiento de los recursos disponibles.

Esta lógica fue cambiando a partir de la segunda mitad del siglo XX y hasta comienzos de la década de los noventa. Durante aquellos años el desarrollo económico de Colombia se centró en políticas proteccionistas, cuyo fin era favorecer el desarrollo industrial nacional, impulsando el modelo de sustitución de importaciones promovido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en combinación con la promoción de exportaciones⁸. Al mismo tiempo, y con el fin de impulsar las políticas de desarrollo, Colombia fue objeto de un gran número de misiones económicas internacionales desde mediados del siglo XX⁹.

Bajo este modelo económico, se avanzó en un proceso de desarrollo industrial que afianzó y generó nuevos centros industriales, conformando así algunos espacios estratégicos fundamentalmente urbanos: el surgimiento de Bogotá como centro de la economía nacional; la aparición del “Triángulo de oro” conformado por Bogotá, Cali y Medellín, en donde se ha concentrado la producción e industria nacional; la consolidación de Barranquilla como centro industrial y puerto comercial de exportación; y la localización de la industria cafetera en conjuntos urbanos importantes como Pereira y Manizales.¹⁰

El crecimiento de las ciudades trajo consigo un aumento de los problemas urbano ambientales, tales como la demanda hídrica, la generación de residuos líquidos y sólidos y la pérdida de calidad del aire, que unidos a los problemas básicos de cobertura de servicios públicos domiciliarios, déficit de viviendas sociales e

⁸ Ver estudios como: JIMENEZ, Margarita; SIDERI, Sandro, Historia del Desarrollo Regional en Colombia. CEREC – CIDER. 1985; SÁNCHEZ PÉREZ, Germán. Desarrollo y Medio Ambiente: Una mirada a Colombia. En: Economía y Desarrollo - Marzo 2002, Vol. 1, N°1, entre otros.

⁹ Este hecho se puede ver desde misiones como “The Basis of a Development Programme for Colombia” liderada por Lauchlin Currie en los años 50 a cargo del Banco Mundial, o la Alianza para el Progreso en los años 60, hasta llegar al Plan Colombia, y otras misiones adelantadas actualmente por entidades internacionales como el Banco Mundial y el BID para el otorgamiento de créditos a proyectos de desarrollo, infraestructura, y servicios públicos, entre otros sectores.

¹⁰ Ver JIMENEZ, Margarita y SIDERI, Sandro. Historia del Desarrollo Regional en Colombia. CEREC-CIDER, 1985, 202.

incremento de asentamientos de informales, ha obligado a las instancias de la administración pública a todas las escalas a llevar a cabo una revisión de los modelos de desarrollo adoptados y sus respectivos instrumentos de planificación territorial.

Con las reformas institucionales adelantadas en Colombia a finales de los años 80, principalmente en lo que respecta a las reformas democráticas conexas a la descentralización, se produjeron cambios muy importantes en las relaciones fundamentales del aparato público nacional con las entidades territoriales locales y regionales, que posteriormente propiciaron una discusión más sistemática del modelo de desarrollo colombiano con enfoque de desarrollo territorial y en la perspectiva de los municipios y distritos.

De hecho, con el proceso de apertura económica de los años 90 y el auge del modelo neoliberal, Bogotá entró a concentrar la atención de buena parte de las estrategias de crecimiento económico del país, convirtiéndose en el centro nacional y el punto central de articulación del mercado internacional.¹¹ Los ritmos de crecimiento de otras ciudades del país se estabilizaron o decrecieron durante estos años, con lo cual se empezó a hablar del cambio de modelo interpretativo territorial colombiano, que paso de ser un conjunto de ciudades grandes y medias articuladas económicamente y en equilibrio a convertirse en modelo con un gran centro primado, el Distrito Capital, que atrae población y genera los mayores niveles de crecimiento económico y concentración de capitales. Este es el escenario actual, si bien se perciben dinámicas recientes de desarrollo en las regiones urbanas asociadas a Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga.

Recientemente, varios estudios han identificado, desde distintos puntos de vista, los principales problemas asociados a la concentración de la población y el desequilibrio regional. Estos fenómenos hacen referencia principalmente al desaprovechamiento de los recursos naturales, la reducida calidad y cobertura de la educación, la baja calificación laboral, el atraso científico y tecnológico, la alta concentración del ingreso, las desigualdades socio-espaciales, los altos niveles de desempleo e informalidad, la exclusión social, la generalización de la pobreza, el déficit fiscal, la corrupción, la agudización del conflicto interno, el narcotráfico y la inseguridad, la desatención del gobierno central al sector rural, y la falta de presencia del Estado en distintas zonas del territorio nacional¹².

2.1. La aproximación al concepto de desarrollo regional en el país.

¹¹ Ver CUERVO, Luis Mauricio, Localización de la Actividad Económica y el Empleo. En: ALFONSO, Oscar. Ciudad y Región en Colombia. Universidad Externado de Colombia. Año 2001. Colombia.

¹² Para un mayor análisis sobre los problemas estructurales colombianos, se recomienda ver. AMAYA, Pedro *et al.*, Colombia un País por Construir, Problemas y Retos Presentes y Futuros, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Junio de 2000.

Frente a los fenómenos económicos, sociales y urbanos acaecidos durante la segunda mitad del siglo pasado, la política estatal territorial fue en esencia, una conjunción de programas de espectro sectorial y sistemas para financiarlos. La actuación pública en las regiones y ciudades del país fue desarticulada y discontinua y los programas sectoriales no respondieron a la nueva dimensión territorial: la concentración de población en determinados lugares del país, la alteración de los ecosistemas, la suburbanización acelerada y la desaparición de las actividades rurales, la imposibilidad de controlar y ofrecer infraestructuras y servicios urbanos, la imposibilidad de controlar y gestionar el suelo para responder a las demandas de vivienda social y las actividades económicas representan parte de esa problemática.

El antecedente de mayor importancia en la referente a la comprensión de lo regional en el país se presenta en el año de 1954, con la introducción del concepto de "Ordenamiento y Desarrollo Integral de Cuencas", que proviene de la Tennessee Valley Authority (TVA). Con base en esta experiencia se creó la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) y posteriormente, en 1961, la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y Sinú (CVM). Un años después surgieron la Corporación Regional del Chocó, la Corporación de los Valles del Sinú y San Jorge (CVS), y CorpoUrabá. Con su creación, el desarrollo territorial regional tuvo un punto de referencia, hasta la expedición de la Ley 99 de 1993, que modificó las funciones y naturaleza de las corporaciones, dejando a un lado sus competencias en materia de planificación del desarrollo regional.

Durante los años 60, la nación adelantó varios estudios sobre modelos de regionalización del país¹³ y además promovió la creación de algunas figuras regionales en el marco de una lógica de desarrollo territorial, tales como las áreas metropolitanas, para atender el fenómeno de aglomeraciones urbanas, y las asociaciones de municipios, con el fin de atender problemas de manejo compartido de proyectos regionales, y de prestación de servicios públicos en municipios con vocaciones rurales.

En los años 70 y 80, la planificación adoptó como instrumento obligatorio de planeación en los municipios el Plan Integral de Desarrollo, que si bien disponía acciones en temas territoriales, tenía un enfoque sectorial que marginó las problemáticas esenciales conexas al desarrollo territorial. Ello implicó el desvanecimiento de la planeación territorial desarrollada hasta entonces, y la ruptura entre la planeación urbano-regional y la planeación económica y social.

¹³ Entre otros: *Informe Lebret*: "Estudio sobre las condiciones de desarrollo en Colombia" (1958) y Modelos de Regionalización del DNP (1969 y 1976), También se destacan algunos estudios elaborados desde la academia. FORNAGUERRA, 1969; y el libro "la insurgencia de las provincias en Colombia", compilado por el profesor Orlando Fals Borda, y publicado por Siglo XXI editores en el año de 1988.

En 1986 fueron creados los Consejos Regionales de Planeación Económica y Social (CORPES) para las cinco regiones en que fue dividido el país. Este fue un nuevo intento por recuperar espacios de discusión que superaran la visión municipal y departamental, contribuyendo además a una experiencia de trabajo concertado entre los entes territoriales y la Nación.¹⁴

Tres hechos destacables para el desarrollo territorial en Colombia se dan a comienzos de los años 90: el cambio al modelo neoliberal como respuesta al auge de la globalización económica, el fortalecimiento del proceso de descentralización, y la promulgación de la Constitución Política de 1991.

El comienzo del proceso de descentralización en Colombia se sanciona, en 1988, con la elección popular de alcaldes y gobernadores. Posteriormente, con la promulgación de la nueva Carta Política de 1991, se definen las competencias y funciones para la consolidación efectiva de la autonomía de los entes territoriales (aún en proceso de profundización). Como resultado de estos cambios sustanciales en la administración pública municipal y departamental, se deben reconocer importantes avances en la construcción de la democracia local y, especialmente, en el diseño de instrumentos autónomos para la consecución, manejo y ejecución de recursos para su desarrollo.

Sin embargo, el fortalecimiento del municipio trajo consigo el detrimento de la gobernabilidad de los Departamentos como nivel intermedio de la estructura político-administrativa del país. De hecho, al mismo tiempo que surtía el anterior proceso, las grandes ciudades transformaron rápidamente sus relaciones con los Departamentos, de tal manera que la Nación fue convirtiéndose, poco a poco, en su interlocutor natural, con el consecuente debilitamiento de acciones complementarias entre conjuntos de municipios vecinos o naturalmente interrelacionados.

Los avances obtenidos en la Constitución Política de 1991, plantearon la necesidad de reglamentar algunos principios relacionados directamente con el desarrollo territorial, la planeación y el ordenamiento territorial. Estos principios son: la función social y ecológica de la propiedad (Artículo 58), la prevalencia del interés general sobre el particular (Artículo 58), y la participación de los municipios en las plusvalías generadas en el desarrollo urbano con miras a una distribución equitativa de cargas y beneficios (Artículo 13 y 82).

La nueva Constitución Política, fortaleció además algunos instrumentos regionales: los municipios se convirtieron en los responsables de la ordenación del desarrollo de su territorio, y se promovieron procesos asociativos entre los entes territoriales para la prestación de servicios (Art. 356); se planteó la constitución de Provincias y Regiones Administrativas de Planificación, junto con el desarrollo armónico de regiones (Artículo 334); la conformación de áreas metropolitanas (Art.

¹⁴ Los CORPES funcionaron hasta el año 2000.

319 y 325); la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales (Art. 150); la constitución de Entidades Territoriales Indígenas; y la titulación colectiva de tierras para comunidades afrocolombianas, entre otros¹⁵.

No obstante lo anterior, el proceso de participación democrática, el desarrollo de las autonomías locales, y otros procesos materializados en la Constitución de 1991, han mostrado que frente a la primacía económica de algunos territorios, se ha dado una revalidación de la importancia de las regiones, con lo cual las regiones han reaccionado desde lo local, presentando propuestas concretas para promover su desarrollo¹⁶.

Algunas leyes reglamentarias complementaron este marco legal: la ley 152 de 1994 –Ley Orgánica del Plan de Desarrollo -, la cual reglamentó el Plan Nacional de Desarrollo y una nueva figura de dimensión local: el Plan de Desarrollo Municipal, que basado en el programa de gobierno de cada alcalde, se debería adoptar para definir las acciones del Municipio durante el período de cada mandatario.

Al Plan de Desarrollo se agrega otro importante instrumento de planificación: el Plan de Ordenamiento Territorial establecido por la Ley 388 de 1997, el cual representa una figura moderna de planificación estructural y físico-espacial del territorio municipal, e incorpora instrumentos de gestión del suelo apropiados a las exigencias del desarrollo contemporáneo, y en concordancia con los preceptos de la nueva Constitución.

La ley 388 de 1997 creó en la práctica un nuevo esquema de planeación en el cual se relaciona el ordenamiento territorial con las demás prácticas de planeación del municipio, lo que ha permitido identificar y programar con eficiencia proyectos y programas públicos, y establecer las regulaciones necesarias para implementar un modelo territorial de largo plazo como expresión del futuro deseable del Municipio¹⁷.

¹⁵ La Constitución Política de 1991 da cabida a seis entidades territoriales, de acuerdo a las circunstancias establecidas en cada uno de los territorios ocupados. Estas entidades son: el municipio, el departamento, el distrito, y la posibilidad de constituir la entidad indígena, la provincia y la región plena. La reglamentación de estas figuras es del resorte de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial aún sin sancionar.

¹⁶ Algunos casos recientes que se pueden destacar son el proceso de Ecorregión del Eje Cafetero; La Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca; El Plan Maestro del Valle del Cauca; El Plan Estratégico de Antioquia –PLANEA–; El Plan de Desarrollo Sostenible de la Mojana; la consolidación de procesos de Áreas Metropolitanas; el desarrollo de las Agendas XXI para Amazonas y Chocó; y las Ecorregiones Estratégicas Nacionales, entre otros. A estos procesos deben agregarse aquellos relacionados con la definición de las Agendas Internas locales y regionales.

¹⁷ De hecho, los POT son los únicos instrumentos de planificación del desarrollo territorial que plantean horizontes de largo plazo – entendidos como de 3 administraciones municipales.

Con la Constitución Política de 1991, se logró además un avance significativo en la incorporación de los temas ambientales en la discusión pública nacional. Parte de sus logros están referidos a la incorporación del concepto de desarrollo sostenible, el establecimiento de la función ecológica de la propiedad, y la obligatoriedad de formular políticas ambientales en los planes de desarrollo, entre otros, las cuales han tenido un impacto directo sobre los territorios colombianos.

La promulgación de la ley 99 representa quizá el avance más significativo, particularmente por lo que ha significado la implementación de nuevos instrumentos de gestión ambiental y la creación del Sistema Nacional Ambiental (SINA), el cual se ha constituido en uno de los esquemas institucionales ambientales con mayor potencial en América Latina.

Con la ley 790 de 2003 la formulación de políticas ambientales, de vivienda social, de agua potable, y de desarrollo territorial son ahora responsabilidad directa del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. A partir de ese momento, estas políticas, generalmente sectoriales, comienzan a ser vistas integralmente y evaluando sus relaciones y efectos sobre los territorios y regiones específicas del país. La gestión integral del recurso hídrico, el énfasis en las cuencas hidrográficas como espacios básicos para el ordenamiento territorial, y la necesidad de ampliar el horizonte del ordenamiento territorial al concepto regional superando lo municipal, son algunos de los frentes que a partir de la Ley 790 se convierten en espacios obligados de discusión para todo el país.

Durante los últimos 10 años es necesario destacar los avances obtenidos en algunos programas de competitividad y gestión ambiental regional, así como el surgimiento de iniciativas regionales y locales que pretenden llenar vacíos en la planificación territorial, con propuestas diversas como asambleas constitucionales regionales, propuestas de regiones administrativas y de planificación, asociaciones de municipios, comités de integración territorial, acuerdos de voluntades para la competitividad y el desarrollo regional, ecorregiones regionales, entre otras¹⁸. El balance de 10 años de aplicación de la ley 388 de 1997, señala como una de las asignaturas pendientes la necesidad de robustecer y/o promover este tipo de procesos, particularmente en lo relacionado con la armonización de la planificación territorial, desde un decidido enfoque regional.

¹⁸ Balances de iniciativas regionales recientes se pueden consultar en: LURDUY Ortegón José, Regionalización y Constitución de 1991. EN: Becker, Alejandro *et al*, Ordenamiento Territorial: Reivindicación de la Descentralización para el Desarrollo, Fescol, 2003; DNP, Documentos para el Desarrollo Territorial, No. 64, Iniciativas Regionales y Subregionales de Organización Territorial, 2003; y FALS BORDA, Orlando - 2001.

2.2. Algunas normas con efecto sobre el ordenamiento territorial regional.

La nación expidió el Decreto 4260 de 2007 mediante el cual se crean y regulan los denominados Macroproyectos de Interés Social Nacional, que se enmarcan en la política urbana y regional adoptada en el Plan de Desarrollo - Ley 1151 de 2007. Esta nueva figura se entiende como el "...conjunto de decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas adoptadas por el Gobierno Nacional, en los que se vinculan instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar una operación de gran escala que contribuya al desarrollo territorial de determinados municipios, distritos, áreas metropolitanas o regiones del país".

Los Macroproyectos se refieren fundamentalmente a la ejecución de operaciones urbanísticas integrales de gestión y provisión de suelo para vivienda, con especial énfasis en vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario. Dado que los suelos que pueden ser objeto de aplicación de este instrumento corresponden a áreas rurales de los municipios del entorno de las grandes ciudades, se hace necesario avanzar rápidamente en estrategias e instrumentos de ordenamiento regional y/o de áreas o regiones metropolitanas, sobre datos concretos, para evitar efectos negativos de este tipo de intervenciones. En el marco de visiones regionales, los macroproyectos de Interés Social Nacional pueden ser instrumentos positivos que fijen mecanismos de compensación y brinden ventajas a los municipios, elevando la calidad de los asentamientos existentes e incrementando los estándares urbanísticos actuales, y promoviendo la localización de nuevas actividades productivas, de equipamientos sociales, servicios y comercio.

Igualmente es de reciente adopción el Decreto Nacional 3600 de 2007, que busca regular los procesos de desarrollo de las áreas rurales y suburbanas de las principales regiones Colombianas, haciendo prevalecer y/o compatibilizando la vocación agrícola y forestal de esta clase de suelo, con otros usos o actividades para evitar, o como mínimo contrarrestar, que el suelo rural se convierta en el gran depositario de expansiones de urbanización no controlada.

Este Decreto desarrolla la reiteración legal de que en suelo rural no se tiene prevista la posibilidad de desarrollar usos urbanos, y donde el propietario, en principio, solo tendría derecho a edificar en su propiedad las edificaciones necesarias para su habitación o para la explotación de los usos agrarios, pecuarios o mineros permitidos, pero nunca urbanizaciones residenciales o industriales con intensidades y densidades propias del suelo urbano.

3. Modelos, visiones y normas de referencia para la subregión Sabana.

La siguiente representa una síntesis de los contenidos generales y principales conclusiones de algunos estudios y visiones considerados como referente obligado para la reflexión que inicia el Distrito Capital en relación con lo regional en el proceso de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial. El primero es el estudio adelantado por el CEDE de la Universidad de los Andes, denominado “Bogotá – Sabana, un territorio posible”; el segundo es el estudio para la “Articulación de los planes de ordenamiento territorial de los municipios del Departamento de Cundinamarca y el diseño e implementación y puesta en marcha del Sistema de información geográfica regional”¹⁹, adelantado por la Gobernación de Cundinamarca en el año 2004, y el tercero es la Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca, surgida de un acuerdo de voluntades entre la Gobernación de Cundinamarca, la Corporación Autónoma Regional CAR y el Distrito Capital. Se presentan igualmente los contenidos del Conpes 3256, marco de referencia necesario por sus implicaciones y compromisos para la región Bogotá Cundinamarca.

3.1. Bogotá Sabana, un territorio posible.

Análisis elaborado por el Centro de Estudios de Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes, bajo la dirección de la socióloga Carolina Barco. Es en esencia un balance de los efectos del crecimiento urbano desordenado en la Sabana de Bogotá, identificando además las prioridades para ordenar su desarrollo. El estudio revisa la estructura de ese momento de Bogotá y sus tendencias de crecimiento sobre la Sabana, con el fin de establecer las interdependencias, e identificar los problemas y desafíos derivados de esa relación metropolitana.

Uno de los aspectos de mayor interés es la recopilación y evaluación de algunos instrumentos dirigidos al ordenamiento territorial de la ciudad desde 1949. Dentro de ellos se destacan el Plan Piloto (1949), el estudio de Desarrollo urbano de Bogotá, Fase II (1972), el Estudio de la Ciudad (1979) y la Misión Bogotá Siglo XXI (1992). Por su parte la caracterización de Bogotá Sabana indica la creciente primacía de Bogotá, la explosión urbana, y la transformación acelerada de la estructura interna de la ciudad. Según el estudio, estos fenómenos han conducido a la destrucción y deterioro del medio físico metropolitano, al desarrollo de asentamientos urbanos no articulados e incompletos, a la desestructuración del sistema vial metropolitano, a la insuficiencia y los problemas de redes de servicios públicos. Adicionalmente señala que en aquel momento se esta produciendo una

desestructuración de la centralidad urbana de Bogotá y al desarrollo creciente de urbanizaciones informales.

Para contrarrestar o superar estos fenómenos, el estudio propone una serie de desafíos, dentro de los que destacan la necesidad de consolidar el medio físico como soporte básico del ordenamiento territorial, consolidar y articular un sistema metropolitano de asentamientos urbanos, estructurar un sistema de transporte metropolitano y desarrollar un sistema de equipamientos metropolitanos. También se propone generar una oferta masiva de suelo urbanizado para el desarrollo de programas de vivienda de interés social.

Desde el punto de vista de las alternativas institucionales para la gestión regional, el estudio plantea interrogantes frente a las posibilidades de conformación de un área metropolitana o una asociación de municipios. En todo caso, la dimensión ambiental aparece como el elemento integrador. En síntesis, el estudio quiere demostrar la existencia de un área metropolitana conformada por Bogotá y dieciocho municipios circundantes, y enfatizar en que no es posible entender las transformaciones al interior de la ciudad ni sobre la Sabana, sin entender esta relación existente.

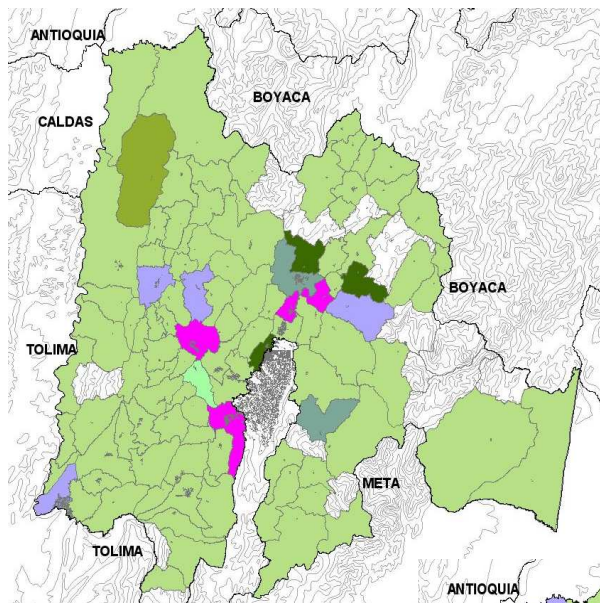
3.2. Estudio para la articulación de los planes de ordenamiento territorial

Este estudio lleva a cabo una revisión de la totalidad de los POTs municipales de Cundinamarca elaborados hasta el año 2002, y dentro de ellos, hizo énfasis particular en los correspondientes a la subregión de la Sabana. La primera conclusión hace referencia a que los municipios tienen una visión principal que apunta a fortalecer los usos asociados al suelo rural - especialmente agropecuario, a la protección de la Estructura Ecológica Principal y al fortalecimiento de sus condiciones como enclaves ecoturísticos e industriales.

El trabajo recoge las conclusiones aportadas por la Mesa de Planificación Regional (en adelante MPR), los estudios de población adelantados por Humberto Molina y el Estudio de regionalización de Cundinamarca de Pérez Preciado. La idea central del estudio es consolidar la propuesta de desconcentración propuesta por la MPR, que plantea cuatro regiones con vocaciones diversas y complementarias y una estructura de ciudades en red en el ámbito del Departamento, donde se definen algunas de las cabeceras municipales como polos y subpolos. Se retoma el mencionado “Escenario desconcentrado” que promueve una distribución equilibrada de la población y las actividades económicas. Se entiende por “equilibrada” aquella distribución de población y actividades económicas que facilite aprovechar al máximo las ventajas

comparativas y competitivas que ofrece el desarrollo, promoviendo la generación de procesos sustentables.²⁰

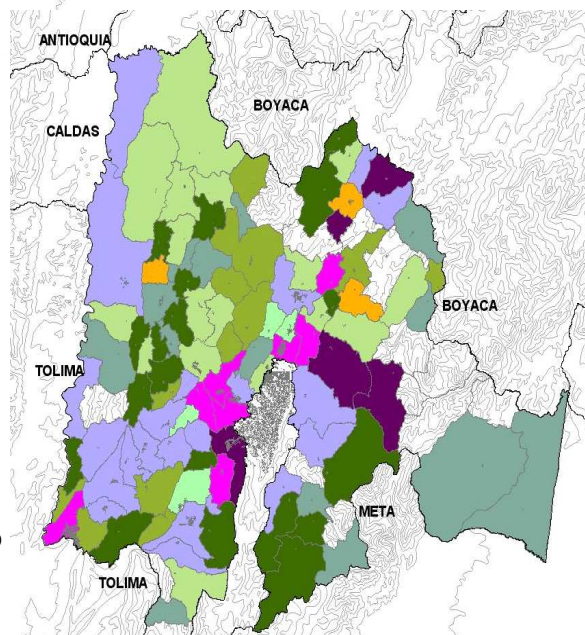
Para la operación de dicha propuesta el estudio propone la conformación de once subregiones, que poseen características homogéneas tanto en su geomorfología como en su vocación, y una estructuración jerarquizada de núcleos y polos urbanos. La red está compuesta por núcleos urbanos de distinta jerarquía distribuidos en todo el territorio, cuya función es proveer mayor cantidad de servicios a los municipios de su área de influencia y de esta manera romper con la tendencia concentradora de Bogotá y los municipios de la Sabana. Las nuevas zonas rurales son áreas enfocadas en el desarrollo de actividades sostenibles íntimamente ligadas a los recursos del territorio y soportadas por los servicios que ofrece la red de ciudades.



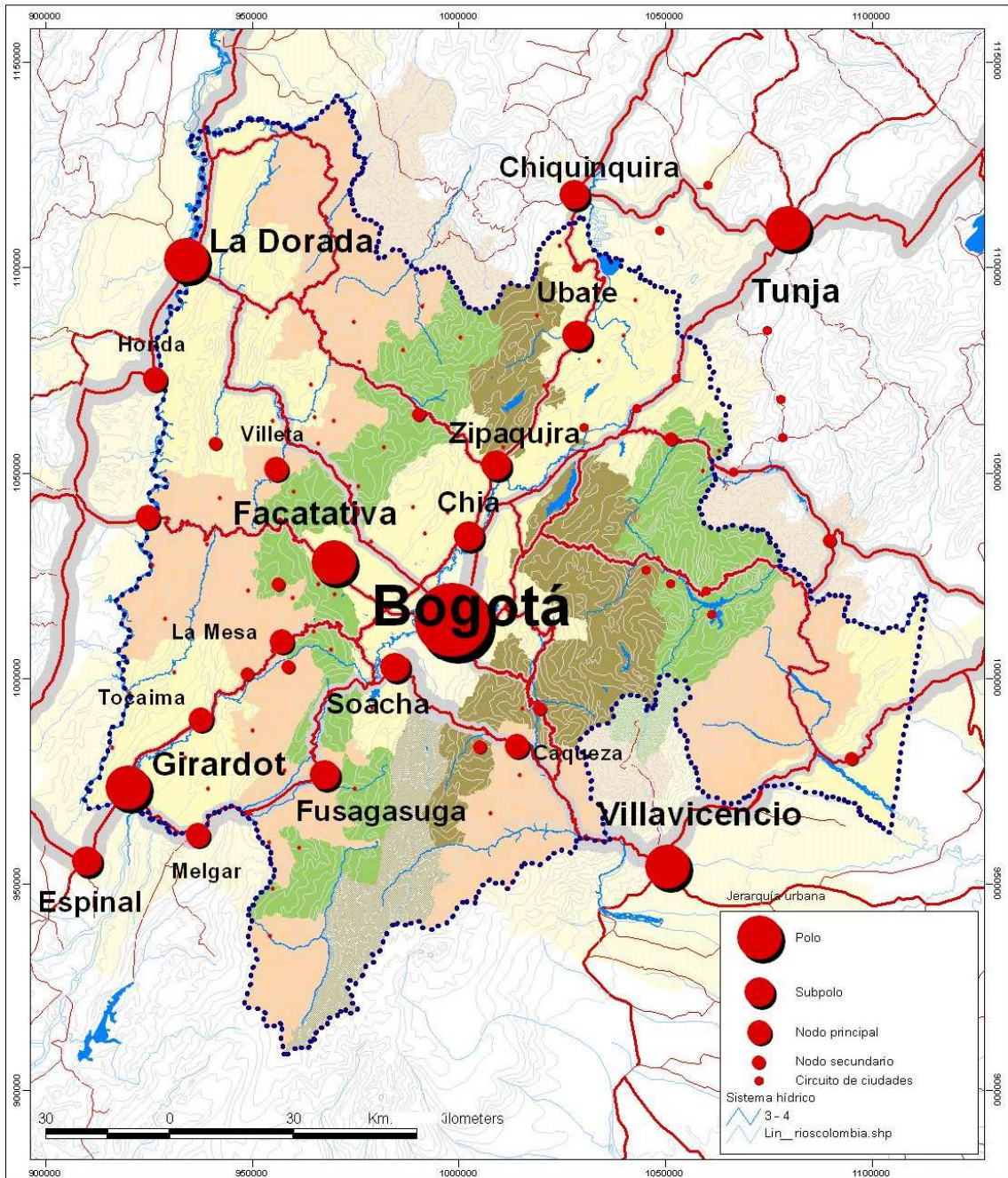
VISION PRINCIPAL

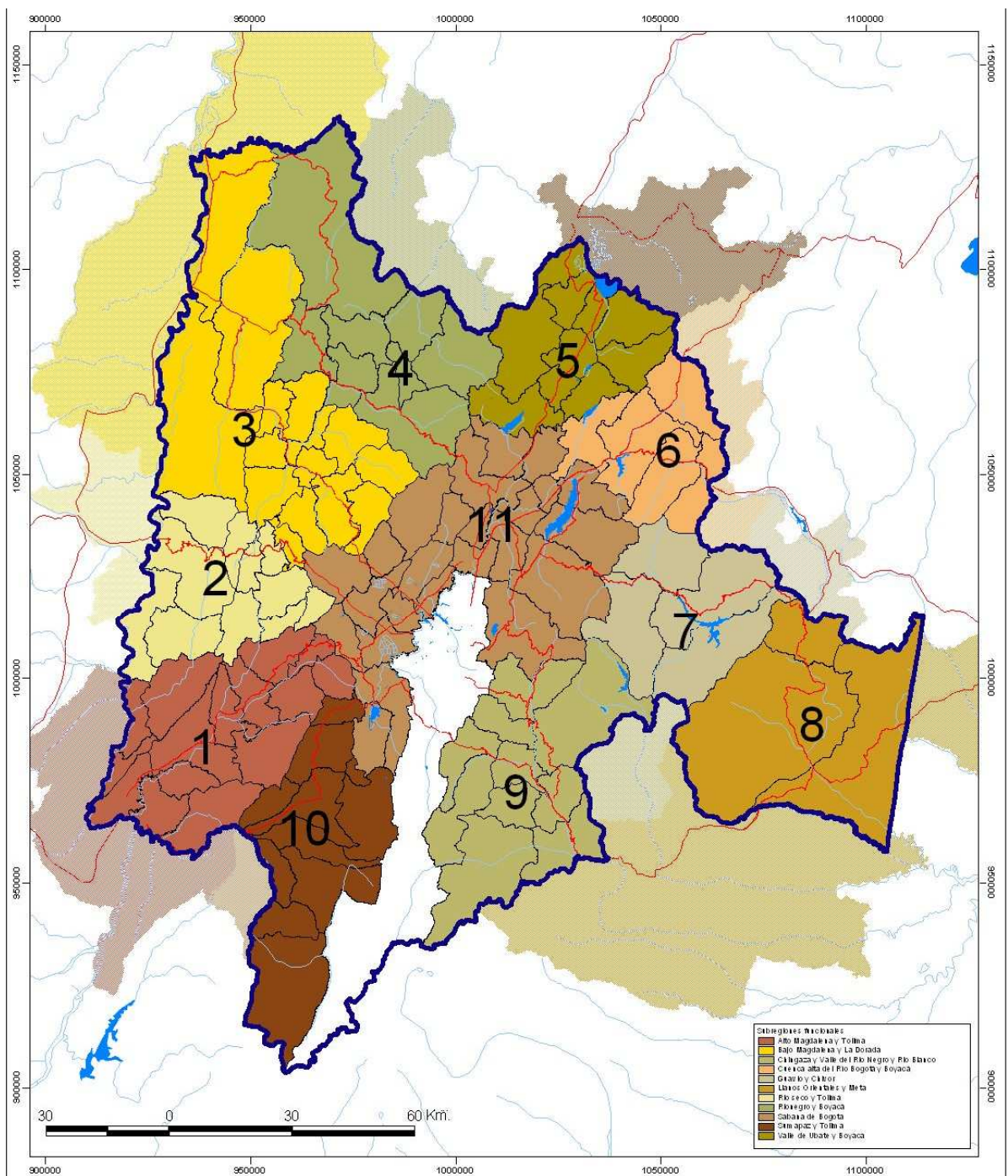


VISION SECUNDARIA



²⁰ UT PM&PP Informe final compilado – Tomo Planificación Regional.





El estudio define la subregión de la Sabana como un “Área de Actividad especial” teniendo en cuenta sus características de zona agrícola de planicie, su colindancia con Bogotá, sus potenciales y sus funciones particulares de nivel regional y nacional. Esta subregión es definida como Centro Nacional y Departamental sujeta a gran presión por ocupación del suelo por lo que plantea la necesidad de redefinir su distribución de usos y actividades, de tal manera que se logre un adecuado equilibrio entre las actividades propias de un centro económico, administrativo e institucional y las orientadas al aprovechamiento agrícola y la sostenibilidad ambiental.

Dentro de esta estrategia se plantea impulsar a Facatativá como polo y capital de Cundinamarca, promoviendo que su población alcance los 500.000 habitantes, y formulando estrategias para incentivar la industria de transformación y comercialización de productos agrícolas, así como la oferta de servicios y equipamientos de diversa índole.

El segundo aspecto de importancia de la propuesta es la generación de una gran zona de carácter ambiental en los municipios de Funza, Mosquera y Madrid, de aproximadamente 10.000 hectáreas, y caracterizada por su baja densidad y usos especiales relacionados con grandes parques, universidades, colegios, centros de capacitación y otras actividades de carácter institucional.

El tercer aspecto hace relación con la declaratoria de las zonas planas de la subregión como de vocación agrícola, siembra de hortalizas y legumbres. Esta propuesta deriva del afán de garantizar la seguridad alimentaria de los habitantes de Bogotá y la Sabana. Adicionalmente se busca promover el cultivo de productos agrícolas tecnificados y de alto valor para la exportación como las flores, obteniendo así ventajas de la cercanía al aeropuerto Eldorado, y evitando adicionalmente la urbanización total de la Sabana.

Desde el punto de vista ambiental, el estudio recomienda fijar una estrategia para la preservación y recuperación de las zonas de páramo y las zonas de ladera altas donde se generan los acuíferos, así como las lagunas y represas de la subregión. Adicionalmente propone la necesidad de recuperar las áreas en alto riesgo que se encuentra directamente asociada a la preservación de los ecosistemas y la recuperación y regulación de los caudales de las fuentes hídricas. Como complemento a estas acciones se propone recuperar las áreas de actividad forestal protectora productora y áreas de actividad forestal productora protectora, al igual que recuperar y amojonar las rondas de ríos y quebradas con el objeto de preservar el agua y el ecosistema productivo.

Ante la proliferación de áreas de pastos, se propone reducir las hectáreas para la cría, levante y/o engorde de bovinos para leche para que sean reemplazados por

agricultura de frutales, hortalizas y legumbres, incentivando simultáneamente la industria de transformación de productos derivados de los nuevos cultivos.

El estudio identifica que en cuanto a servicios de infraestructura se denota un gran desbalance entre las zonas urbanas y las rurales. Igualmente encuentra que aunque la mayoría de los municipios aparecen con coberturas de redes de acueducto mayores al 90% en sus zonas urbanas, el servicio efectivo en muchos de ellos, principalmente en los de occidente, no se da de forma permanente durante las 24 horas del día y la potabilidad del agua para consumo humano se presenta solamente en el 72% del total de los municipios.

3.3. La Mesa de Planificación Regional.

La Mesa de Planificación Regional (MPR) se constituyó mediante la firma de un acuerdo de voluntades por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca y la Corporación Autónoma Regional CAR, el 8 de febrero de 2001. Se planteó como un proceso cuyo propósito principal era lograr un territorio más productivo, competitivo y equilibrado, con mayores oportunidades de acceso a los beneficios del desarrollo y bases sólidas para el ordenamiento territorial concertado. El ámbito de trabajo estaba conformado por los 116 municipios de Cundinamarca y el Distrito Capital, bajo la jurisdicción de 3 autoridades ambientales, incluyendo además la relación que se ha establecido con los departamentos del Meta, Tolima y Boyacá.²¹

La MPR promovió un proyecto a largo plazo enfatizando en la planificación territorial, la construcción de capacidad institucional a través de la formación de funcionarios, las relaciones interinstitucionales y el desarrollo técnico. La ocupación del suelo y sus implicaciones fueron temas permanentes a lo largo del proceso, puesto que se buscaba orientar el crecimiento hacia los sitios más adecuados, promover la adecuada distribución de la población y las actividades productivas en equilibrio con el medio ambiente, buscando simultáneamente la utilización económica sostenible del territorio.

En el ámbito de La MPR fueron propuestos y evaluados tres escenarios referenciales de ocupación del territorio, referidos al año 2020: el escenario 1 se denominó concentrado; el escenario 2, Lineal, y el escenario 3, red de ciudades. Estos escenarios posibles representaban “esquemas de ocupación” más que propuestas físicas planteadas en un territorio específico.

²¹ Una síntesis completa de los resultados obtenidos y de los principales contenidos técnicos se encuentra contenida en la publicación “De las ciudades a las regiones: Desarrollo regional integrado en Bogotá – Cundinamarca. UNDESA / UNCRD – Mesa De Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca. Volúmenes 1 y 2. Panamericana, Formas e Impresos. Bogotá, Colombia. Agosto de 2005.

De acuerdo con el balance económico, se encontró que en el contexto de Cundinamarca el desempleo ha venido aumentando (pasó del 7.4% en 1996 al 18.9% en el 2002). Igualmente, se denota un alto porcentaje de personas por debajo del nivel de pobreza en el Departamento (59 % de la población en el año 2002) y de población excluida (pasó de 31.38 en 1997 a 39.52 en el 2000).

En relación con medio ambiente y sostenibilidad, se identificó una situación crítica para la oferta del recurso hídrico, basándose para ello en los indicadores de vegetación relictual, índice de rendimiento hídrico y densidad de la población. Según este balance, el 73% del territorio del área de estudio presenta una situación potencial de escasez alta de recurso hídrico. Así mismo se detectan conflictos ambientales generados por los vertimientos municipales y el hecho de que existen conflictos entre usos del suelo y los requerimientos de protección: por ejemplo el 59% de las áreas que se deben proteger para garantizar recursos hídricos, no tienen cobertura vegetal apropiada.

En relación con las relaciones funcionales e infraestructuras, se realizaron análisis relacionados con la jerarquía de los municipios en el ámbito nacional, con base en indicadores urbanos y de infraestructura. El énfasis fue puesto en la movilidad, indicando que “existe una relación evidente entre infraestructura para movilizar carga y el potencial futuro de desarrollo de la estructura económica” de Cundinamarca. A partir de ello se realza la importancia de la construcción del Puerto Multimodal de Puerto Salgar, la recuperación de los corredores férreos y la implementación de los proyectos asociados a la ampliación del Aeropuerto Eldorado. Así mismo se hace referencia a proyectos importantes para la integración regional, como el tren de cercanías, la primera línea del Metro y proyectos asociados a la infraestructura vial.

El escenario denominado “red de ciudades” o “desconcentrado”, fue seleccionado al final de dicho proceso como el más adecuado para avanzar en las directrices que permitan direccionar el proceso de distribución de población y de las actividades productivas en el ámbito regional. Dicho escenario plantea la necesidad de abordar una “estrategia agresiva de desconcentración de Bogotá, y a la creación o fortalecimiento de conexiones entre entidades, personas, asentamientos y servicios entre zonas rurales y centros urbanos y entre sitios de producción y de consumo. En síntesis, se trata de fortalecer una “red integrada de ciudades” que permita justamente integrar territorio, productividad, competitividad y sostenibilidad ambiental, social, económica y política.

3.4. Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá Cundinamarca.

El Documento Conpes 3256, denominado “Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá Cundinamarca” representa un marco de referencia obligado para los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial

del ámbito de la subregión Sabana. Es un documento que presenta las políticas y estrategias orientadas a fortalecer y dar continuidad al proceso de consolidación de la región, propiciando el trabajo conjunto entre las instancias del nivel nacional con los actores regionales públicos y privados, con el propósito de lograr una región más productiva, competitiva y con mayor inclusión y cohesión social.

El Conpes adopta políticas para cuatro grandes aspectos: poblamiento y población; asistencia y seguridad alimentaria; instrumentos institucionales, económicos y financieros, y seguridad y convivencia pacífica. De forma sintética, las principales determinaciones propuestas son las siguientes:

a. Promover una visión compartida de la región, la cual deberá avanzar hacia un modelo desconcentrado de asentamientos poblacionales y actividades económicas que disminuya la presión ambiental y la concentración poblacional en Bogotá. Para ello se plantea la necesidad de racionalizar la expansión de la ciudad Capital, fortalecer las provincias de Cundinamarca y promover y consolidar en todo el territorio centros urbanizados dinámicos y articulados que permitan mayor equidad y cohesión social.

b. Propiciar un modelo de estructura territorial basado en una nueva ruralidad y centros urbanos interconectados en red con los centros principales.

c. Fomentar el capital humano, social productivo y las redes de asociatividad.

d. Ajustar de los lineamientos de la Política Nacional de Ordenamiento Ambiental y articularlos con los con los lineamientos de política regional.

e. Impulsar las cadenas productivas territoriales.

f. Impulsar el desarrollo de los proyectos de inversión de interés común. En este aspecto destacan los siguientes proyectos:

- Formulación de un Plan Maestro de Transporte Regional, que considere la utilización óptima de la infraestructura vial y de los modos de transporte disponibles para responder de manera eficaz a la demanda de transporte de la región.

- Extensión del sistema Transmilenio al municipio de Soacha.

- Puerto multimodal de Puerto Salgar.

- Adecuación de la infraestructura ferroviaria y fluvial y recuperación de la navegabilidad en el Río Magdalena.

- Fortalecimiento y modernización del Aeropuerto Eldorado.

- Formulación del Proyecto de Ordenamiento Territorial Ambiental Regional.

- Formulación de un Plan Maestro Integral de Servicios Públicos, de Vivienda y Equipamiento.

- Formulación de un programa de formación y capacitación en desarrollo urbano regional.

- Estudio técnico y económico para identificar Bancos de Tierra en la región.
- Operación Nuevo Usme.
- Construcción de acueductos regionales.
- Parque Tecnológico de Bogotá y Cundinamarca.
- Desarrollo del Plan Regional de Ciencia y Tecnología.
- Proyecto agroindustrial Bogotá–Cundinamarca.

g. Fortalecimiento de instrumentos de concertación público-privado para el desarrollo de cadenas productivas asociadas al desarrollo regional.

h. Creación de una red para la seguridad alimentaria.

i. Conformación de un Sistema de Información Georreferenciado (SIG) regional.

j. Descontaminación, ordenamiento y manejo integral de la cuenca del Río Bogotá.

k. Promoción de la interconectividad, lo cual incluye la formulación del Plan Maestro de Transporte Regional que considere, en forma prioritaria, la interconexión entre los polos de actividad que incentivarán la estrategia de desconcentración de población y actividades económicas y entre estos, el Distrito Capital y el resto del Departamento.

l. Promoción de la Ciencia y Tecnología y apalancamiento de los proyectos de Parque Tecnológico de Cundinamarca, así como los Centros Regionales de productividad y los Centros de innovación y desarrollo tecnológico, entre otros.

m. Formulación de una política integral de seguridad alimentaria.

n. Promoción y gestión de las reformas constitucionales y legales para desarrollar un marco legal e institucional adecuado a las particularidades de la Región.

o. Diseño de una estrategia para implementar en Bogotá-Cundinamarca el establecimiento de Contratos Plan de las políticas públicas.

p. Fortalecimiento y acompañamiento al proceso de construcción y consolidación de la región Bogotá-Cundinamarca e institucionalización de un órgano consultivo regional.

q. Impulso a nuevos instrumentos fiscales.

r. Promoción de la identificación, generación y análisis integral de la economía regional.

3.5. La agenda común Región Capital

La Alcaldía de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca acordaron desarrollar una Agenda Común para la denominada Región Capital. El primer paso consistió en la convocatoria de una Comisión Regional evaluadora del estado de avance del proceso de integración regional con el fin de formular recomendaciones para garantizar la planificación conjunta del territorio Cundinamarca Bogotá, su futuro institucional y el desarrollo de una serie de proyectos de interés común.

Los temas prioritarios identificados por la Agenda Región Capital son los siguientes:

Constitución de la Región de Planificación Especial, RAPE.

Proyecto regional de reforestación.

Constitución de una Empresa Regional de Desarrollo Territorial

Constitución de la Empresa de Transporte Férreo Metropolitano.

Rio Bogotá.

Proyecto regional de acueductos.

Proyecto regional de disposición de residuos sólidos.

Proyecto silvicultura a gran escala.

Los proyectos regionales de desarrollo urbano y vivienda son los siguientes:

Plan Maestro de Transporte Regional

Planificación y gestión del área de influencia del aeropuerto Eldorado

Proyectos férreos regionales: Metro, Tren Metropolitano, Trenes turísticos

Proyecto de Concesión de carga.

Extensión de Transmilenio a Soacha.

Puerto Multimodal de Puerto Salgar.

Concesiones de carreteras, nacionales, departamentales y distritales.

Proyecto de anillos viales de Cundinamarca (periférico de Bogotá).

Ciudadela regional de la Justicia.

Region Salud.

Región Turística.

Carceles regionales.

Estadio e Hipódromo de la región.

Corabastos.

4. la Subregión Sabana: Diagnóstico y bases para su ordenamiento

El balance que se presenta a continuación es una síntesis del diagnóstico correspondiente a la Consultoría que actualmente adelanta la Unión Temporal Julio Gómez / Grupo de Estudios Urbanos, para la Gobernación de Cundinamarca, cuyo objeto es la “formulación de un modelo de ocupación para los municipios de la Sabana Centro, Sabana Occidente y Soacha, con su sistema de información geográfico”. En todo caso, los comentarios y análisis contenidos en el presente texto solo comprometen al autor, y los datos y demás aspectos estadísticos son indicativos y en ningún caso oficiales.

El diagnóstico se adelanta en cuatro aspectos: (1) la visión del territorio según la imagen tradicional; (2) las formas de ocupación física actual; (3) la visión de los POTs municipales, y (4) el balance de la ocupación actual y las tendencias (Población y vivienda, aspectos económicos, vías y transporte y estructura aeroportuaria).

4.1. El territorio según la imagen tradicional

Tradicionalmente, la imagen del territorio de la Sabana tiene como referentes el sistema hidrográfico, la cuenca del río Bogotá y, en segundo término, las cuencas de los ríos Blanco, Teusacá y Río Negro. Como parte de la estructura ecológica principal resaltan los elementos orográficos principales conformados por el Cerro Majuy, el Cerro Juaica, el cerro Torca y los cerros orientales.

En cuanto a la forma y dimensión de los asentamientos urbanos, en general se percibe y asume que en la Sabana se localiza una gran ciudad central, rodeada de poblados relativamente compactos y algunos asentamientos a lo largo de las principales vías nacionales y departamentales. Estos asentamientos son la parte visible de municipios que se consideran mayoritariamente rurales.

Por el impacto que representa en términos paisajísticos, de empleo y producción las áreas dedicadas a la floricultura se identifican claramente. Otros usos, como las viviendas campestres, los condominios y los clubes hacen parte de una imagen borrosa: se sabe de su existencia pero no se reconocen explícitamente como parte del espacio regional.

En términos de interpretación del sistema vial y de transporte, el territorio aparece cruzado por unos pocos corredores viales de carácter nacional, que se conectan con el sistema vial arterial de la ciudad Capital, e integran un grupo de poblados y asentamientos urbanos dispersos en medio de un territorio rural. Se identifica igualmente la red férrea, que desde Facatativá se desplaza por el territorio de la Sabana, atraviesa el casco urbano de Bogotá y arriba al municipio de Zipaquirá. Se sabe además que existe un corredor férreo que desde la zona industrial de Bogotá, llega al Municipio de Soacha.

4.2. Las formas de ocupación física actual

Con base en análisis de ortofotomapas satelitales correspondientes al año 2004, se ha podido establecer la representación cartográfica de la ocupación actual por edificaciones, vías, bodegas y galpones en el ámbito de la subregión Sabana. Igualmente se ha podido identificar, mediante cruce de información ambiental, el sistema hídrico y las condiciones básicas del sistema orográfico.

La imagen del territorio desde la perspectiva de los elementos de la estructura ecológica regional es mucho más compleja y tiene como componentes importantes los cerros que circundan la Sabana, y la compleja red hídrica, con el Río Bogotá como eje principal, conformada por quebradas, vallados, humedales y nacimientos de afluentes del mismo río Bogotá, sobre todo en Sesquilé, Tocancipá y la Calera. Están, además, las cuencas, subcuencas y microcuencas de los ríos Teusacá y río Blanco. La presencia de humedales y embalses complementan esta compleja estructura ambiental que, por principio, debe ser el elemento principal para el ordenamiento territorial de la Subregión. Son claramente identificables los embalses de San Rafael y Tominé, y la laguna de Guatavita en Sesquilé.

Uno de los temas centrales de esta estructura lo constituye la contaminación del río Bogotá. En efecto, desde su nacimiento hasta su desembocadura, los aportes de aguas residuales hacen que el río Bogotá presente niveles crecientes de contaminación biológica, química y física, en la medida en que recibe las descargas de sus distintos tributarios. La contaminación orgánica es muy alta entre la desembocadura del río Juan Amarillo y Alicachín (embalse del Muña). Los valores máximos los alcanza aguas abajo del Tunjuelo, una vez que el río ha recibido la totalidad de las aguas residuales de Bogotá.

Se calcula que la ciudad es responsable de más del 92% de la contaminación del río. La principal causa de la altísima contaminación del río es la descarga de las aguas residuales (domésticas e industriales) de Bogotá, la cual se lleva a cabo, principalmente, a través de los ríos Juan Amarillo, Fucha y Tunjuelo. La contaminación no sólo se refleja en las condiciones físico-químicas y biológicas del río. Ella afecta de manera especial las condiciones sociales y económicas de la población asentada en sus riberas. El área de influencia directa de la descontaminación del río se estima en cerca de 84.316 ha, de las cuales 31.117 (38,1%) en la cuenca alta, 25.115 (29,8%) en la cuenca media y 27.084 (32,1%) ha en la cuenca baja. Esta área incluye tanto sectores urbanos y suburbanos del borde occidental de Bogotá, como una serie de cabeceras municipales y centros poblados menores, y una zona rural de población dispersa a lo largo del río.

En cuanto hace referencia a las formas de ocupación y usos del suelo, el análisis de la información fotográfica satelital ha permitido identificar con toda claridad un

claro fenómeno de suburbanización, en el que predomina la disposición de edificaciones dispersas soportadas en estructuras viales inconexas, y dependientes de los grandes corredores viales nacionales y departamentales.

La imagen de la ocupación física actual muestra que los límites de los asentamientos históricos se han ido perdiendo y ello en razón al fenómeno de la suburbanización cuya característica es la profusión de edificaciones dispersas y aisladas resultantes de procesos acelerados de subdivisión de predios rurales o mediante la figura de condominios. La principal característica es, en efecto, la profusión de conjuntos residenciales de baja densidad dirigidos a estratos socio económicos de alto ingreso, que ocupan zonas de ladera con impactos muy fuertes para la conservación de las zonas altas de las montañas y que se segregan totalmente del entorno rural.

La presencia de galpones asociados a la floricultura es otro de los fenómenos de mayor impacto, por la dimensión del suelo ocupado, particularmente en los suelos rurales de los municipios de Facatativá, el Rosal, Madrid y Mosquera. Se percibe igualmente el fenómeno de construcción de bodegas asociadas a la industria, a lo largo de los principales corredores suburbanos de la Subregión.

En cuanto hace referencia a la vialidad existente, el fenómeno de mayor relevancia es la profusión de vías vecinales y/o propias, que corresponden a una subdivisión indiscriminada del suelo rural y que no tienen solución de continuidad, además de no contar con estándares mínimos en su construcción. Este fenómeno viario ha implicado indudablemente un derroche gigantesco en recursos y es indudablemente uno de los temas centrales para el ordenamiento de la Subregión, particularmente por su efecto sobre los elementos naturales y de valor ambiental y por lo que puede significar en un futuro para las finanzas públicas el mantenimiento de las vías y la implementación de sistemas para la organización del tráfico de vehículos privados.

Si se observa de manera integral la estructura hídrica y orográfica, conjuntamente con los asentamientos y edificaciones correspondientes a los fenómenos de conurbación y suburbanización de carácter fundamentalmente residencial, al igual que con el conjunto viario existente y los galpones asociados a la industria y la floricultura, la imagen resultante indica claramente que el espacio regional ha variado, y que las formas de interpretación no corresponden ya a la imagen tradicional. Los análisis estadísticos ratifican esta nueva imagen de la subregión y plantean los grandes temas para la formulación de modelos de desarrollo y ordenamiento, que deben ser tenidos en cuenta por el Distrito Capital en el proceso de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial.

4.3. La visión de los POTs municipales

Con base en la información correspondiente a la clasificación del suelo contenida en los POTs de los municipios de la Subregión, se ha podido comprobar que en su conjunto, el 94% del área total de ese ámbito es considerada como rural. Es decir, según los planes de ordenamiento territorial se presenta un territorio “rural”, ocupado por actividades agropecuarias y de protección, y no se presentan suficientes razones para considerar el fenómeno de suburbanización como principal problemática del ordenamiento territorial.

Es de resaltar que tampoco se consideran los fenómenos de crecimiento poblacional y su efecto sobre la oferta de suelo de expansión para el desarrollo de proyectos y programas de vivienda. Las áreas definidas como suelos de expansión tan solo representan el 0.4% del total bruto de la subregión. Ello explica en gran medida el incremento de asentamientos de origen informal en los municipios tradicionalmente receptores de población desplazada y de bajos ingresos.

4.4. Balance de la ocupación actual y tendencias.

a. Población y vivienda

De acuerdo con las cifras del Censo DANE 2005, para el año 2020 la población de la Región Capital aumentará en cerca de 2.200.000 habitantes, la población de la Subregión aumentará en cerca de 2.000.000 de habitantes, y la población de Bogotá aumentará en cerca de 1.500.000 habitantes.

Si se toma un promedio de 3.5 habitantes por vivienda, el déficit de vivienda previsto al año 2020 muestra la siguiente situación: la Región Capital (Cundinamarca) tendrá un déficit cuantitativo aproximado de 974.000 viviendas; la Subregión tendrá un déficit cuantitativo aproximado de 919.000 viviendas, y la Subregión (sin el Distrito Capital) tendrá un déficit cuantitativo aproximado de 207.000 viviendas. Bogotá tendrá un déficit cuantitativo aproximado de 712.000 viviendas. Con base en estos datos básicos, se puede adelantar la siguiente reflexión sobre compromisos y retos para el Distrito y la Subregión Sabana, en perspectiva de dar una respuesta concordante y coherente con la visión futura.

Actualmente el Distrito Capital, según el análisis de la clasificación de los suelos del POT, cuenta con 6.000 hectáreas no urbanizadas y/o construidas, representadas en 3.800 hectáreas en suelo urbano (tratamiento de desarrollo); 1.700 hectáreas en suelo de expansión, y 500 hectáreas de renovación urbana, aproximadamente. De las 919.000 viviendas de déficit al año 2020 de la Subregión, Bogotá podría asumir cerca de 622.000 viviendas, considerando que tiene 6.000 hectáreas no urbanizadas y/o construidas y la subregión, sin incluir Bogotá, podría dar respuesta a 297.000 viviendas.

Solo con el fin de dimensionar el compromiso relacionado con vivienda y suelo para la Subregión, se calcula que el área total requerida para vivienda será de 5.600 hectáreas para el año 2020, lo cual significa desarrollar 25 proyectos de la dimensión de Ciudad Salitre (220 has aproximadamente). Según los análisis recientes de la subregión, y para avanzar en la consolidación del modelo esperado para la misma, como mínimo el 70% de ese suelo (3.920 hectáreas) debería localizarse en proximidad a los núcleos urbanos, para promover su compactación y consolidación urbanística, socio económica y espacial, así como para elevar sus estándares urbanísticos generales.

b. Aspectos económicos: PIB, agricultura, flores, precios del suelo

Cundinamarca contribuye con el 7% del PIB nacional, y el 84% de esta producción se realiza en los municipios de la Sabana. El crecimiento del sector industrial en la Sabana es mayor que el de Bogotá por la falta de terrenos industriales en la capital, por los estímulos tributarios generados por estos municipios y por la facilidad de acceso en las vías.

Bogotá y Cundinamarca concentran el 40% del PIB industrial y la tendencia es aumentar esta participación. De hecho en los últimos 10 años, las nuevas industrias se han ubicado preferencialmente fuera de Bogotá, en los municipios cercanos, por cuanto los terrenos de Bogotá son demasiado costosos para la actividad industrial que requiere grandes extensiones. El uso industrial ha presentado desorden en cuanto a su ubicación y cada vez más se inician nuevos proyectos de bodegas o industrias en los corredores subregionales.

Con respecto a la actividad agrícola, mientras Cundinamarca tiene 75.662 Has de cultivos transitorios, en los municipios de la Sabana se concentran 27.843 Has, es decir, el 37% de los cultivos transitorios del departamento se concentran en la Sabana. Es una proporción muy importante para la seguridad alimentaria de Bogotá y el departamento.

La mayor parte de las hortalizas que se cultivan en Cundinamarca provienen de la Sabana, puesto que la mayoría de estos cultivos requieren tierra de muy alta calidad y clima frío para su producción. Más del 70% de las hortalizas de Cundinamarca provienen de la Sabana. El maíz producido en la Sabana (1940 has) es apenas el 14% de todo Cundinamarca. Y la producción de cebada y trigo apenas alcanza 900 has todas de la Sabana. Estos cultivos son de menor importancia para Bogotá y la región. Todos los cultivos transitorios que genera la Sabana los consume Bogotá. Esta oferta no alcanza a atender las necesidades de la población de Bogotá y los demás municipios de la subregión, y es necesario acudir a otras regiones como Tolima, Meta y Boyacá para atender la demanda de alimentos no cubierta.

En general, se observa una disminución sustancial de los cultivos transitorios, lo cual ratifica el fenómeno de reemplazo de estas zonas por procesos de suburbanización o pradización, entendida esta última como la primera acción en el proceso de ejecución de proyectos inmobiliarios asociados a conjuntos residenciales de baja densidad y de primera residencia.

En cuanto hace referencia a la dinámica de la floricultura, y tomando como referencia los datos reportados por la Asociación Colombiana de Floricultores, se puede concluir lo siguiente:

- El área cultivada en flores en el país es de 7.290 hectáreas, de las cuales el 79% está en la Sabana y Bogotá, o sea 5.760 hectáreas;

- El valor de exportaciones colombianas en 2006 fue de US 966 millones. Para 2007 la cifra fue de US 1.100 millones. Las exportaciones de café fueron de US 1.500 millones. Esto indica que las flores son el segundo renglón agropecuario del país y esta concentrado en la Sabana. Esta es una cifra muy alta que representa gran parte del producto agropecuario de Cundinamarca, concentrada en 290 fincas sabaneras o plantaciones;

- La generación de empleo en todo el país es cercana a los 182.000 puestos de trabajo, de los cuales la Sabana concentra el 80% (145.000);
- Es un cultivo clasificado en el sector agrícola, si bien tiene características de agroindustrial;
- El 81% de las exportaciones de flores va a los EE.UU y el resto a Europa y Asia.

En síntesis, cada hectárea de flores en la Sabana genera 25 empleos y produce US132.500 dólares anuales de ingresos lo cual supera ampliamente lo que genera cualquier otro cultivo en Colombia y en la Sabana. Estas consideraciones son fundamentales para establecer el destino de los suelos objeto de este tipo de actividad, y su articulación con otras decisiones de ordenamiento relacionadas con la subregión y con el Plan de Ordenamiento territorial del Distrito Capital.

c. Industria

De acuerdo con estudios de oferta y demanda especializados, por cada metro cuadrado que hoy se construye en Bogotá para Industria, se desarrollan 2.5 metros cuadrados en los municipios vecinos. Adicionalmente esta tendencia va en aumento por la gran oferta de suelos existente. El fenómeno se explica por el alto costo del suelo en Bogotá y, adicionalmente, por las dificultades de movilidad dentro de la capital, lo que obliga a los empresarios a buscar mejores alternativas en el entorno cercano.

Según lo establecido en los planes de ordenamiento territorial de los municipios de la Subregión, actualmente se presenta una sobreoferta de suelo industrial, superior a 10.000 hectáreas brutas. Esta oferta se concentra a lo largo de cinco corredores que, de seguir la lógica actual, serán continuos en el largo plazo. Ellos son: Autopista Medellín; Autopista Norte – Carretera Central del Norte; Transversal de la Sabana; Mosquera-Madrid, y Soacha-Sibaté.

Según datos históricos, la demanda anual de terrenos industriales en Bogotá y Sabana es de 50 hectáreas en los años de mayor actividad. Ello significa que con 10.000 hectáreas disponibles en los municipios de la subregión, hay suficiente suelo para más de 200 años de gran actividad. Si continuara la demanda al ritmo actual (150 Has anuales) se tienen terrenos para más de 70 años.

En un ejercicio de simulación, utilizando la media de 50 hectáreas anuales, para el año 2020 serían necesarias 600 hectáreas, lo que representa el 6% de la oferta total actual. El Distrito Capital cuenta con 4.000 hectáreas de suelo industrial aproximadamente. Este uso se desarrolló durante 50 años aproximadamente, con una media de 80 Has anuales.

d. Vías y transporte.

Los datos que se reportan a continuación se extractan de los documentos de la Consultoría denominada “Estudio para elaborar y priorizar la agenda de movilidad regional y definir de manera concertada los lineamientos para la formulación del plan maestro de movilidad regional”, adelantada por el Consorcio DG/Cal y Mayor y Asociados, para la Secretaría de Movilidad del Distrito Capital. Son utilizados en esta oportunidad solo como referencia y no se pueden considerar en ningún caso como oficiales.

Los corredores viales de carácter nacional, en particular los que se conectan con el sistema vial arterial de la ciudad capital, constituyen el referente básico en términos de movilidad en el territorio de la Sabana. En términos de dimensión, en la subregión predominan las vías colectoras departamentales, lo que significa una gran oportunidad para la consolidación de un sistema jerarquizado y ordenado.

El análisis de composición vehicular y volúmenes de tránsito indica que los máximos volúmenes de tránsito se concentran en las vías nacionales, conformando un sistema radial cuyo centro es la aglomeración principal. Se observa el predominio del automóvil en las vías asociadas a los municipios con tendencia a la suburbanización de primera residencia.

El mayor volumen de tránsito promedio diario se concentra en los tramos Soacha Fusagasugá, Bogotá Facatativá, Bogotá Siberia, Bogotá Zipaquirá, la Caro Gachancipá y Chía Siberia. Esta tendencia avala la pertinencia de la consolidación de un sistema de anillos viales para la subregión.

En cuanto hace referencia a la malla vial actual de la subregión, como ya fue indicado precedentemente, predomina la malla vial local de carácter suburbano con claras deficiencias en cuanto a conectividad, continuidad y calidad técnica.

Por ello, es de suponer que en la perspectiva de formular un modelo regional articulado a la malla vial del Distrito Capital, se haga énfasis en la definición de un sistema jerarquizado de la vialidad suburbana, regulando los estándares mínimos para cada tipo vial.

Para efectos de considerarla en el ordenamiento del Distrito Capital es conveniente tener presente la Agenda de Movilidad Regional establecida para el horizonte 2020. Esta agenda contempla las siguientes obras viales:

N7: Ruta del Sol Tobía Grande – Puerto Salgar.

N9: Ampliación a Doble calzada de la Autopista al Llano.

N3: Doble calzada Briceño-Tunja-Sogamoso.

R-11: Anillo vial interno.

La definición de estas obras obedeció a una estrategia de desconcentración asociada a las oportunidades para la industria y el empleo más allá de la subregión. En general, estas obras apoyan nuevas oportunidades para la industria y para las cadenas productivas en perspectiva exportadora: las 14 cadenas identificadas por el Consejo de Competitividad Regional.

e. Aeropuerto: Visión regional.

El aeropuerto El Dorado se constituye como uno de los componentes más importantes para el desarrollo regional, no solo por su importancia para la economía nacional (movimiento de pasajeros y carga), sino por lo que representa su ubicación con respecto a la estructura urbana de la ciudad y los municipios de la Sabana.

El aeropuerto está situado en el borde occidental de Bogotá en el borde con el río Bogotá y sobre el eje de la Calle 26 o Autopista El Dorado que conecta con el centro internacional de la ciudad. Este equipamiento pasó de estar ubicado en una localización periférica a una integración compleja con la estructura urbana y regional. Esto representa ventajas y limitaciones. Dentro de las ventajas se encuentra la relación directa con el centro de la ciudad, la relación con la región productiva y la primacía nacional. Como desventajas se señalan problemas de restricción en la expansión de la infraestructura aeroportuaria, condiciones sociales del entorno urbano, problemas medioambientales y retos en la integración con los municipios vecinos.

Los aeropuertos actualmente representan polos de desarrollo para las ciudades. La Agenda Región Capital contempla la planificación y gestión del desarrollo del área de influencia del aeropuerto, y en ese marco se ha derivado hacia el concepto de Aerópolis, entendida como una estrategia comercial, empresarial y de planificación, cuyo objeto es obtener beneficios de las oportunidades que surgen de la actividad como polo de desarrollo y su influencia en el territorio que sobrepasa las fronteras administrativas del equipamiento.

Los aeropuertos y sus áreas de influencia se han convertido en generadores de empleo, en zonas de actividad empresarial, así como en centros de logística y distribución de mercancías. Por lo tanto la Ciudad - Aeropuerto requiere de una estrategia regional amplia y el enlace con sistemas de movilidad regional y nacional. En esta perspectiva el Aeropuerto Eldorado se puede entender desde diferentes ámbitos territoriales: el regional, el distrital y el local. El primero, implica los territorios de los municipios de Mosquera, Funza y Cota por su conexión inmediata con el distrito y el aeropuerto; el segundo se expresa en el área en la que el aeropuerto presenta una incidencia directa, se caracteriza por ser parte importante del territorio urbano del distrito de Bogotá y de las localidades de Fontibón y Engativá; y el tercero o local corresponde al área misma del aeropuerto.

En síntesis, La visión regional del Aeropuerto Eldorado debe superar el ámbito y las expectativas planteadas en el Plan Maestro de la Aerocivil, que concentra la

perspectiva en el entorno inmediato. La visión debe encaminarse a la consolidación de la principal Centralidad regional, bajo el concepto de un conglomerado que obtiene beneficios del equipamiento y que no solo alberga actividades propias de la infraestructura de transporte, sino que además incorpora:

- Actividades orientadas hacia el aeropuerto (actividades empresariales internacionales, hoteles, restaurantes, salas de conferencias, centros de exposiciones, entre otras);

- Actividades que se benefician de su imagen (centros direccionales, áreas de investigación e innovación, industrias, grandes complejos deportivos, áreas de ocio y vivienda);

- Actividades industriales y de logística, perfectamente articuladas y vinculadas con el aeropuerto a corta y mediana distancia.

Esta Centralidad regional debe ser entendida como parte de un sistema de integración nacional e internacional y de movilidad regional intermodal, a través del cual se interconecta con otros aeropuertos de la Región Central (Tunja, Villavicencio e Ibagué) y de la Región Capital (Guaymaral, Puerto Salgar, Medina, Beltrán y Párate Bueno), así como con la red de terminales de carga, la red de terminales de pasajeros, el Sistema Integrado de Transporte Masivo y el Tren de Cercanías.

5. Debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas de la subregión.

A continuación se desarrolla la Matriz DOFA, que sintetiza los principales aspectos de antecedentes y diagnóstico de la Subregión Sabana.

Temática	Debilidad	Fortaleza	Oportunidad	Amenaza
Estructura Ecológica	<p>-Áreas protegidas invadidas por usos distintos al agrícola, y principalmente por el uso residencial de baja densidad (condominios y viviendas campestres).</p> <p>-Procesos de deforestación irreversibles.</p> <p>-Desaparición de cuerpos de agua, lo que desequilibra el sistema y ruptura de conectores ambientales entre las áreas de recarga y los cuerpos hídricos.</p> <p>-Alta contaminación del río Bogotá, pieza central de la cuenca. Ocupación de zonas aledañas al cauce.</p> <p>Ruptura de ecosistemas por normas no</p>	<p>-</p> <p>La red hidrológica actual es cuantitativamente alta.</p> <p>-Alto potencial hidrogeológico de los acuíferos.</p> <p>-Distritos de manejo integrado.</p> <p>-Presencia de bosques en zonas altas de las montañas. Posibilidad de reconstruir conectores ambientales entre cerros y valles.</p>	<p>- Posibilidad de declarar un sistema de áreas protegidas para la subregión.</p> <p>Gran reserva hidrológica, potencialmente útil para las actividades agrícolas.</p> <p>-Potencial turístico de la estructura ecológica principal.</p> <p>- El sistema se constituye en un elemento determinante para el ordenamiento territorial, por su riqueza y la facilidad de integración entre componentes.</p> <p>- Desarrollar de manera integral un proyecto de descontaminación del río Bogotá, como parte de una política de</p>	<p>Ocupación de las zonas de reserva de acuíferos y las rondas y zonas de manejo de los cuerpos hídricos</p> <p>-Explotación indiscriminada (canteras, maderas, etc).</p> <p>-Vertimientos de aguas negras a los cauces de ríos y quebradas. Inexistencia de interceptores de aguas servidas en los principales núcleos urbanos vecinos a los ríos.</p> <p>- No existe coordinación y complementariedad en las decisiones de ordenamiento relacionadas con la estructura ecológica regional.</p> <p>-El modelo de ocupación actual, caracterizado por la conurbación y la suburbanización, si se mantiene,</p>

	concordantes entre municipios		<p>manejo de aguas de Bogotá y los municipios a lo largo de la cuenca.</p> <p>Establecer un sistema de parques regionales ambientales, intercomunicados y asociados a una estrategia ecoturística.</p>	causará en el corto y mediano plazo, impactos en la capacidad de soporte del suelo y disminuirá los recursos propios del sistema, particularmente el agua.
Población, vivienda y suelo	<p>-Alto Déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda social.</p> <p>- Incremento de asentamientos de origen informal ubicados en áreas sin cobertura de servicios públicos, con el consecuente incremento de costos para la administración pública.</p> <p>-Ubicación de grandes asentamientos humanos en zonas de riesgo.</p> <p>-Dificultades para garantizar una red adecuada de</p>	<p>-Disponibilidad de suelos en el entorno inmediato de los cascos urbanos de todos los municipios de la subregión, que pueden ser clasificados como suelos de expansión.</p> <p>-Disponibilidad de suelos en el Distrito Capital que, adecuadamente asociados y gestionados en el marco de un modelo regional, favorecen la respuesta al déficit histórico y al crecimiento futuro.</p>	<p>-La consolidación de los núcleos urbanos municipales genera demanda de bienes y servicios y favorece la desconcentración de la población.</p> <p>- Posibilidad de adoptar un modelo de ocupación concertado para equidistribuir suelos de expansión urbana con énfasis en proyectos integrales de vivienda, industria, comercio y servicios y equipamientos.</p>	<p>-Falta de compromiso municipal con la planeación integrada del territorio.</p> <p>- Incapacidad de los entes territoriales para coordinar acciones dirigidas a garantizar la gestión integral del suelo, con equilibrio y equidad en el reparto de las cargas y beneficios derivados de la misma.</p> <p>-Imposibilidad de acordar acciones para la gestión integral del recurso</p>

	<p>equipamientos en toda la subregión y dependencia de Bogotá para conseguirlos.</p> <p>-Disminución de la población rural, con bajos niveles de preparación, lo que la coloca en posición desventajosa al pasar a población urbana.</p> <p>-Segregación socio económica y polarización espacial: municipios pertenecientes a grupos sociales de alto ingreso y municipios de grupos sociales de bajo ingreso.</p> <p>Planes de ordenamiento con clasificación de suelos no consecuente frente a las expectativas de crecimiento poblacional.</p>	<p>-Posibilidad de consolidar los municipios de la subregión como asentamientos planificados que reciben fuentes de empleo y equipamientos, y por tanto absorben población.</p> <p>-Progresiva Consolidación de una cultura de la planificación regional, y existencia de estudios de base para formular acciones y planes dirigidos al ordenamiento y desarrollo integral.</p>	<p>-Posibilidad de contrarrestar los fenómenos de segregación socio espacial mediante la oferta equilibrada de suelos para todos los grupos socio económicos.</p> <p>-Las posibilidades de consolidar en el mediano plazo un sistema de movilidad regional favorece la disposición de nuevas áreas industriales, equipamientos urbanos y regionales y nuevas áreas residenciales.</p>	<p>hídrico: fuentes, distribución y tratamiento.</p> <p>Inexistencia de entes en capacidad de actuar regionalmente, particularmente en cuanto se refiere al mercado del suelo para vivienda social. Inexistencia de bancos inmobiliarios de acción regional.</p> <p>-Crecimiento desordenado de los núcleos urbanos de la subregión y tendencia a la conurbación con bajos estándares.</p> <p>-Incremento del fenómeno de suburbanización en todo el territorio de la subregión, con el consecuente efecto sobre la continuidad de los corredores ecológicos, la alteración total del paisaje y la desaparición de algunas actividades agrícolas de</p>
--	---	---	---	---

				importancia futura.
Aspectos de Economía	<p>-Ubicación espontánea de los usos industriales, sin una adecuada planificación. Consolidación de corredores continuos de bodegas y edificaciones de baja calidad urbana y con pésimos estándares urbanísticos.</p> <p>-La oferta de suelos industriales en la Sabana atrae población, generando procesos acelerados de urbanización, sin planificación alguna.</p> <p>- Suelos rurales utilizados para conjuntos residenciales de baja densidad (condominios) y parcelaciones campestres de primera residencia, sin que medie una correcta clasificación de los suelos y la</p>	<p>-La Subregión sigue siendo el motor de la economía nacional y por ello atrae capitales y genera empleo y bienestar</p> <p>- La subregión cuenta con las mejores tierras para el cultivo de flores.</p> <p>- Si bien se presenta una exagerada oferta de suelo industrial en el entorno cercano del Distrito Capital, sigue presentándose demanda importante que favorecería modelos de distribución diferentes.</p> <p>- Las calidades paisajísticas y agrícolas favorecen la implementación de conceptos asociados a una nueva ruralidad y</p>	<p>-Ordenar la oferta de suelo industrial en consecuencia con la disposición de los suelos de expansión para nuevas áreas residenciales. Favorecer su localización en los municipios que actúan como polos regionales, para impulsar la desconcentración de población y el incremento de los niveles de vida de grupos sociales marginales.</p> <p>-Consolidar al Distrito Capital como principal espacio de servicios de escala nacional, y promover el desarrollo de una red de centralidades regionales asociadas a cadenas productivas en los municipios del entorno.</p>	<p>Imposibilidad de contrarrestar la lógica de disposición de la oferta de empleo en la subregión, que indica que solamente el Distrito Capital concentra esas posibilidades.</p> <p>-Las lógicas actuales de precios de suelo rural en la subregión no favorecen la actividad agrícola y promueven la suburbanización descontrolada y desregulada.</p> <p>-La disposición de la oferta de suelos industriales favorece la conurbación y la disposición de nuevos asentamientos ilegales a lo largo de corredores.</p> <p>-La sobre oferta de áreas para usos industriales genera una competencia que promueve la</p>

	<p>aplicación de instrumentos que garanticen el reparto de cargas y beneficios.</p> <p>- Pradización de la Sabana y subutilización en ganadería, fenómeno que representa el primer paso a la suburbanización residencial.</p> <p>-Incremento de las áreas para el cultivo de flores, que si bien implica un aumento importante del empleo, no ha sido apoyada con acciones ligadas a la vivienda, educación, salud y bienestar, produciendo el rechazo por parte de las autoridades locales.</p> <p>-Aumento de los precios de suelos rurales en la subregión, hasta niveles que hacen inviable cualquier actividad asociada a la agricultura y la ganadería.</p>	<p>en el marco de acciones de política turística y ambiental.</p> <p>- Una estricta regulación para destinar parte del suelo rural a los cultivos transitorios aseguraría parte del abastecimiento alimentario de Bogotá y los municipios de la Sabana.</p>	<p>- Fortalecer el cultivo de flores para aumentar el empleo, y desarrollar acciones paralelas en vivienda, salud, educación y bienestar, en coordinación con las autoridades locales. Exigir a las empresas vinculadas con este sector su modernización y responsabilidad frente al ambiente y a la población vinculada laboralmente.</p> <p>-Garantizar la aplicación de instrumentos de planificación territorial en desarrollos de suburbanización y principalmente para conjuntos residenciales suburbanos, con el fin de obtener estándares adecuados en infraestructuras, espacios públicos y dotaciones.</p>	<p>corrupción e inhibe procesos de ordenamiento territorial de los suelos municipales. Los análisis de oferta y demanda indican que esta última disminuirá en los próximos años.</p> <p>-La actual clasificación de los suelos de los municipios de la subregión está al servicio de una clara política de favorecimiento de la suburbanización mediante condominios y viviendas campestres.</p>
--	---	---	--	--

<p>Vías y transporte</p>	<p>-Consolidación de un sistema vial radial de la subregión que genera dependencia del núcleo principal: el Distrito Capital.</p> <p>-Desarticulación vial de los demás nodos de la subregión, que solo se conectan con el Distrito Capital. Las conexiones viales entre otros núcleos se dan generalmente a través del núcleo principal.</p> <p>Consolidación de un inmenso conjunto desarticulado de vialidad local suburbana que ocupó todo el territorio de la subregión, produciendo un incremento sustancial de los tiempos de desplazamiento, de consumo energético y de asfaltos.</p> <p>-Redes viales municipales</p>	<p>-La posibilidad de interconexión de los municipios con el sistema vial nacional es alta.</p> <p>La posibilidad de constituir una red entre los principales polos subregionales es alta. En la mayoría de los casos el problema está relacionado con la deficiencia de las intersecciones y el paso por los núcleos urbanos.</p> <p>-Importancia de integrar acciones de ordenamiento territorial a la construcción de las dobles calzadas regionales.</p> <p>-Posibilidad de utilizar racionalmente la vialidad local suburbana, para constituir un tejido suburbano con estándares adecuados desde la movilidad.</p> <p>-Existencia de</p>	<p>- La existencia de un marco de acción concreto representado en el Plan Maestro de Movilidad del Distrito Capital, cuyos principios y acciones principales deberán ser articuladas en el Plan Maestro de Movilidad Regional, cuyas bases fueron ya formuladas.</p> <p>-Fortalecer el sistema vial regional permitirá concretar los objetivos en términos de aumento de productividad (cadenas productivas)</p> <p>-La firma de pactos regionales como la Agenda Región Capital, que facilita la acción mancomunada en la implementación del sistema Tren de Cercanías y en la consolidación de una malla vial</p>	<p>-la prevalencia del modelo de suburbanización desregulada tiene efectos sobre los recursos públicos, muchos de los cuales deberán destinarse, en el futuro, al mantenimiento y recuperación de un sistema vial local gigantesco que no produjo beneficio alguno al municipio.</p> <p>-La ausencia de un sistema vial regional jerarquizado y articulado promueve la concentración de oportunidades laborales y de empleo solamente en el Distrito Capital, con los consecuentes efectos sobre el desarrollo urbano informal y las cargas por servicios sociales, educativos, de salud y de bienestar.</p> <p>-La prevalencia del modelo radial del sistema vial</p>
--------------------------	--	--	---	--

	<p>deficientes, con vialidad regional y nacional que altera y afecta las lógicas urbanas y rurales locales.</p> <p>-Total ausencia de sistemas integrados de transporte público regional y dependencia de servicios privados de buses que ordenan las rutas según demanda.</p> <p>-Desorden y falta de organización de los circuitos para la movilización de la carga. Desarticulación frente al sistema de transporte aéreo.</p>	<p>corredores férreos que facilitan la implementación del sistema del tren de cercanías, como componente central del sistema integrado de transporte regional futuro.</p>	<p>regional jerarquizada y correctamente articulada.</p> <p>-La consolidación de la malla vial regional y el sistema integrado de transporte regional es condición esencial para las políticas de desconcentración de actividades económicas y población y favorece el desarrollo del turismo y otras actividades conexas.</p>	<p>regional produce la tradicional saturación de los principales corredores y afecta la calidad del entorno urbano, desplazando las actividades económicas y la vivienda.</p>
Aeropuerto	<p>-Dificultades para el correcto desarrollo urbano del entorno inmediato del aeropuerto, por la localización de áreas residenciales de origen informal.</p> <p>Infraestructura deficiente, en la perspectiva de consolidarse como</p>	<p>-Alta dimensión y movimiento de carga y pasajeros y Ubicación estratégica para el comercio internacional.</p> <p>- Localización baricéntrica con respecto al conjunto subregional.</p> <p>-Relación directa</p>	<p>- Posibilidad de convertirse en la principal centralidad para el desarrollo regional.</p> <p>-Entorno regional que favorece la disposición de áreas asociadas al concepto de ciudad aeroportuaria, en la perspectiva</p>	<p>-Ocupación acelerada de los suelos municipales vecinos al aeropuerto, con actividades contrarias a las necesarias para consolidar una centralidad de carácter internacional.</p> <p>-Imposibilidad de ordenar</p>

	<p>uno de los principales aeropuertos internacionales.</p> <p>-Desarticulación con respecto al sistema de transporte urbano y regional.</p> <p>-Desarticulación funcional con relación al entorno regional y desconocimiento y/o desaprovechamiento de sus posibilidades como espacio de articulación y desarrollo para toda la subregión.</p> <p>-Inadecuado manejo de sus relaciones funcionales e impactos frente al medio natural y el ambiente en general.</p>	<p>con el centro de la ciudad, y con el Eje de Innovación del Distrito Capital.</p> <p>-Relaciones directas con la región productiva, y principalmente con las áreas de producción de flores, en los municipios de Facatativá, el Rosal, y Madrid.</p> <p>-Pertinencia y concordancia del tratamiento de renovación urbana establecido para los bordes actuales del aeropuerto. Necesidad de adelantar un programa concreto de reubicación de población residente.</p>	<p>trazada por la Agenda Región Capital.</p> <p>-Ampliación de los volúmenes de carga transportados a nivel internacional.</p> <p>-Potenciamiento del turismo internacional y atracción de capitales y empresas multinacionales para disponerse en esta centralidad regional e internacional.</p>	<p>adecuadamente los suelos contiguos al aeropuerto.</p> <p>-Dificultades en el proceso de concertación de la visión y el modelo de ocupación de las áreas asociadas a la ciudad aeropuerto.</p>
--	---	--	---	--

6. Conclusiones y propuestas para la revisión del POT del Distrito Capital.

Tres premisas definen los procesos de regionalización en el escenario global: la primera, la fuerte interrelación que debe presentarse entre las políticas de desarrollo propias de cada país y las tendencias del desarrollo global; la segunda, la fuerte interrelación que debe presentarse entre las tendencias de desarrollo global y la descentralización, con el fin de transmitir directamente los beneficios de las primeras a los entornos locales, y la tercera, la necesidad de internacionalizar las políticas regionales y garantizar su concordancia y correspondencia con los modelos territoriales de base, únicos garantes del éxito de estas.

De forma general, los planes, modelos de ocupación o visiones regionales de desarrollo apuntan a estructurar territorios competitivos en los que se presenta una equilibrada disposición de las oportunidades económicas, una adecuada distribución de la población en conjuntos urbano rurales autosuficientes y con una calificada dotación de infraestructuras y equipamientos, con un sistema urbano – rural articulado en red, con facilidades de conectividad y comunicaciones internas y externas, con protección y tutela del patrimonio ecológico pero con aprovechamiento sostenible de bienes y servicios ambientales, con respeto y aprovechamiento de los valores y bienes de valor cultural, y con integración de políticas sectoriales sobre el territorio.

Por todo ello el primer gran reto del Distrito Capital es entenderse como parte indivisible de la región central del país, y con vínculos ambientales, económicos y funcionales directos con la subregión de la Sabana. Sobre esta premisa, el segundo paso será convertirse en el jalonador de la formulación, y adopción en su propio POT, de una visión-modelo de desarrollo territorial, y de los instrumentos que faciliten su implementación y desarrollo en el mediano y largo plazos. Los avances recientes en esta línea así lo indican.

6.1. Propuestas específicas en perspectiva regional

a. Énfasis en la conformación de la estructura ecológica Regional.

Esta directriz implica mantener las actuales políticas relacionadas con la articulación de la estructura ecológica principal del Distrito Capital con los elementos que componen la base ambiental identificada en el Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del río Bogotá, que constituye en esencia la estructura ecológica principal de la subregión Sabana.

Este aspecto tiene incidencia directa principalmente en tres aspectos: el río Bogotá, la Reserva Forestal del Norte y el río Tunjuelo. En cuanto se refiere al río

Bogotá, es necesario adoptar de manera concreta la visión del río como gran parque lineal ambiental y eje articulador del sistema de espacio público de la subregión. En lo relacionado con la Reserva Forestal del Norte, es conveniente concretar su delimitación precisa y las acciones de ordenamiento territorial tendentes a su articulación y encaje dentro del contexto urbano y suburbano del norte de la ciudad. En cuanto al río Tunjuelo, se debe concretar su función como espacio ambiental de articulación de la ciudad con la subregión y como elemento central de la política de integración socio económica y espacial del sur de la ciudad.

b. Énfasis en formas de articulación espacial del Distrito Capital con el entorno regional.

Frente a los fenómenos de conurbación y suburbanización desregulada de la subregión Sabana, es deseable mantener la política de consolidación y renovación urbana, apoyándola con una política clara de conformación de grandes parques regionales ambientales de articulación en los bordes norte, oriental y occidental del D.C. Esta directriz tiene implicaciones en la zona norte, en la zona de manejo y preservación ambiental del río Bogotá y en la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá.

En la zona norte se debe buscar el equilibrio y el reparto equitativo de cargas y beneficios entre la Reserva Forestal del Norte, las zonas a proteger a lo largo del río Bogotá y la regulación de carácter rural suburbano para los suelos actualmente ocupados por colegios, clubes, universidades y conjuntos residenciales de baja densidad (condominios y viviendas campestres). En cuanto se refiere a los cerros orientales, es deseable que el Distrito lidere la conformación de un parque ambiental de mayor impacto y coherencia ecosistémica, que incluya la totalidad de los cerros en jurisdicción de la Calera, Chía y Sopó.

c. Compromiso de implementación de un sistema y una forma administrativa para la gestión integral del recurso hídrico.

La opción de concretar un modelo multipolar para la subregión Sabana en el que sea posible disponer desarrollos integrales de vivienda, industria, comercio, servicios y equipamientos en un conjunto equilibrado de centralidades regionales, solo es posible si se adopta una clara política de manejo integral del recurso hídrico que incluya la tutela de las fuentes, el compromiso de disposición de las redes para la distribución en todo el conjunto subregional, y el tratamiento integral de las aguas servidas. El actual modelo atenta contra esta posibilidad.

d. Compromiso frente a la gestión integral de residuos sólidos.

La consolidación de un modelo regional multipolar implica la implementación de sistemas modernos para el manejo y gestión de los residuos sólidos. En esta

perspectiva es necesario que el Distrito avance en la construcción de un auténtico sistema regional en el que se supere la visión de los rellenos sanitarios como única alternativa, y se concreten espacios modernos para la transformación y disposición de materiales. Esta visión es imprescindible, particularmente por la crisis que se avecina por efecto del agotamiento del actual sistema.

e. Corresponsabilidad frente a la demanda de vivienda en la visión futura de la subregión Sabana.

Con base en los resultados del diagnóstico de la subregión, se estima que el Distrito capital deberá corresponder a la expectativa de disposición de población futura mediante la compactación de su estructura urbana actual. Esta responsabilidad implica la utilización ordenada y con alta densidad de los suelos de expansión urbana, las áreas no construidas en suelo urbano y los sectores calificados como de renovación urbana. Es de esperar que en estos suelos, cuya dimensión es cercana a las 6000 hectáreas brutas, se dispongan cerca de 600.000 unidades de vivienda para el año 2020. En este mismo lapso de tiempo, las nuevas centralidades de la subregión deberán absorber cerca de 300.000 viviendas.

f. Compromiso para la conformación del sistema de transporte regional.

El Distrito capital tiene la obligación de garantizar la articulación y extensión de sus modos de transporte al modelo que deberá ser adoptado para la subregión Sabana. En la primera fase, es imprescindible garantizar la concreción del sistema Tren de Cercanías, en el marco de lo acordado en la Agenda Región Capital. Igualmente es conveniente ampliar la cobertura del sistema de corredores troncales, más allá del límite del Distrito Capital y en concordancia con el modelo de centralidades regionales, y según lo indique el Plan Maestro de Movilidad Regional, próximo a ser formulado.

g. Necesidad de articular el sistema vial del Distrito con el sistema vial regional.

La conformación de un sistema de anillos perimetrales es una necesidad de la subregión, puesto que su implementación mejora la relaciones funcionales entre centralidades regionales, disminuyendo la dependencia del núcleo principal. Es además un sistema que favorece la organización del transporte de carga y puede disminuir la saturación de los principales ejes arteriales del Distrito Capital. Esta articulación implica decisiones concertadas sobre perfiles viales comunes, manejo de tráfico, concesiones y peajes, así como el compromiso de desarrollar intersecciones y pasos de alto nivel técnico que garanticen, en todo caso, la integración de todos los núcleos urbanos, suburbanos y rurales al nuevo sistema.

h. Compromiso para la consolidación de la Aerópolis como pieza central de la subregión.

La visión regional del Aeropuerto El Dorado debe superar el ámbito y las expectativas planteadas en el Plan Maestro de la Aerocivil, que concentra la perspectiva en el entorno inmediato. La visión debe encaminarse a la consolidación de la principal Centralidad regional en un área de aproximadamente 14.000 hectáreas, bajo el concepto de un conglomerado que obtiene beneficios del equipamiento y que no solo alberga actividades propias de la infraestructura de transporte, sino que además incorpora, como mínimo, tres tipos de actividades: (1) actividades orientadas hacia el aeropuerto como conglomerados empresariales internacionales, zonas hoteleras, restaurantes, salas de conferencias, grandes centros de exposiciones; (2) actividades que se benefician de su imagen, tales como centros direccionales, áreas de investigación e innovación, industrias, grandes complejos deportivos, áreas de ocio con conjuntos de viviendas, y (3) actividades industriales y de logística, perfectamente articuladas y vinculadas con el aeropuerto a corta y mediana distancia.

Esta Centralidad regional debe ser entendida como parte de un sistema de integración nacional e internacional y de movilidad regional intermodal, mediante el cual se interconecta con otros aeropuertos de la Región Central (Tunja, Villavicencio e Ibagué) y de la Región Capital (Guaymaral, Madrid, Puerto Salgar, Medina, Beltrán, Flandes y Párate Bueno), con el sistema de transporte regional y urbano, con la red de terminales de carga, los terminales de pasajeros y el tren de cercanías. Adicionalmente se deberá garantizar la correcta articulación con las cadenas productivas de la región, de tal forma que se garantice su adecuado desarrollo y en consecuencia se consolide el modelo de desconcentración adoptado como estrategia para la región central del país.

i. Modernización de la industria y reconversión de la zona industrial.

La subregión presenta actualmente una sobreoferta de suelo industrial cercana a las 10.000 hectáreas brutas, dispuestas en cinco corredores suburbanos y en algunas zonas de uso industrial definidas en los planes de ordenamiento territorial. Esa oferta garantiza el suelo necesario para más de 200 años de gran actividad, si se proyecta la media anual de consumo, que es cercana a las 50 hectáreas en los años de mayor actividad. En la visión de una subregión consolidada mediante centralidades regionales, la oferta de suelo industrial corresponderá, por precio, oportunidad y conveniencia a dichas centralidades.

Lo anterior implica que el Distrito Capital debe emprender una acción urbanística decidida con respecto a la zona industrial actual, enmarcada en el redimensionamiento de la actividad industrial, la modernización, la especialización

y la transformación urbanística, con énfasis en la consolidación del Eje de Innovación articulado al Centro histórico e internacional y a la Aerópolis, y ofreciendo nuevas áreas para el desarrollo de proyectos integrales con énfasis en la vivienda masiva.

j. compromiso de participación en formas asociativas para la adopción de una visión de desarrollo territorial para la subregión.

La posibilidad de concretar acciones que promuevan la consolidación de una visión regional de desarrollo y ordenamiento territorial pasa por la concreción de formas asociativas que garanticen la aplicación de políticas de participación, equilibrio, equidad, solidaridad y corresponsabilidad. En primer lugar, es indispensable que el Distrito Capital asuma y lidere, conjuntamente con la Gobernación de Cundinamarca, la conformación de un tipo de organización en capacidad de dirigir temas claves de la subregión. Una alternativa viable es la adopción de un Comité de Integración Territorial, en el marco de lo establecido en la Ley 614 de 2000, que establece que estos son cuerpos colegiados en los cuales las autoridades competentes concertarán lo referente a la implementación de los planes de ordenamiento territorial y la presentación de la visión estratégica de desarrollo futuro del área de influencia territorial.