

## **GOBERNANZA METROPOLITANA: Urbanización y Organización Territorial en la Sabana de Bogotá**

**Diego Luis Buelvas Ramírez**

Universidad Nacional de Colombia

Director: José Salazar Ferro

Mail: dlbuelvasr@unal.edu.co, buelvas1989@gmail.com

### **RESUMEN**

El trabajo aborda la problemática de administración ligada al proceso de metropolización de la ciudad de Bogotá, estudiando el fenómeno de la dispersión de la urbanización por sobre los municipios de la Sabana de Bogotá, y la falta de una institucionalidad que se corresponda con los retos del gobierno y de la planeación a esta escala. Así mismo, se analizan los intereses surgidos en el proceso mismo de metropolización de los diferentes actores, en términos de su propensión a conformar una institucionalidad formal a dicha escala, finalizando con una revisión de las alternativas de organización frente a este fenómeno.

**Palabras clave:** Metropolización, Gobernabilidad, Ordenamiento Territorial, Sabana de Bogotá.

### **ABSTRACT**

The paper addresses the issues of management topics related to metropolization process of the city of Bogotá, studying the phenomenon of urban sprawl over the municipalities of the *Sabana de Bogotá*, and the lack of an institutional structure that corresponds to the challenges of governance and planning at this scale. Likewise, the interests arising in the process of metropolization of different actors are analyzed in terms of their propensity to consolidate a formal institutionality, concluding with a review of the organizational alternatives to this phenomenon.

**Keywords:** Metropolitan Areas, Governance, Land Planning, *Sabana de Bogotá*.

## 1 INTRODUCCIÓN

Hablar de la necesidad de coordinación entre las diferentes entidades territoriales que tienen presencia en la Sabana de Bogotá, es en un primer momento recorrer una senda ya transitada, pues desde distintas perspectivas se ha reconocido la innegable articulación que tiene la ciudad de Bogotá con su entorno regional, llegando al lugar común de clamar por una planeación concertada, que logre hacer del proceso de urbanización uno sostenible en términos ambientales, sociales y políticos.

Desde inicios de la década de 1970, esta fue la preocupación de numerosos estudios, entre los cuales es posible mencionar el Plan de Estructura para Bogotá - Fase II de 1972, en el cual se abordaron los posibles escenarios de crecimiento urbano y las alternativas de su direccionamiento; el *City Study*, realizado en 1981 por el Banco Mundial, donde se dio una alerta sobre la gobernabilidad efectiva de la urbe a futuro; el Plan Estratégico Bogotá 2000, adelantado por la firma consultora Monitor y la Cámara de Comercio de Bogotá en 1993, donde se introdujo la competitividad como problema de política pública a esta escala; la serie de estudios de la Misión Bogotá Siglo XXI publicados en 1994, donde se trabajó sobre seis dimensiones estratégicas -población, economía, servicios públicos, salud, educación y medio ambiente- en las que se evidenciaban vínculos fuertes de carácter metropolitano; y la serie de estudios publicados entre 1998 y 2000 por el programa Bogotá-Sabana del CEDE de la Universidad de los Andes, que identificaron la estructura de asentamientos urbanos existentes y fijaron directrices de ordenamiento para su manejo, entre otros.

Los análisis existentes han llegado hasta un punto en el cual identifican y caracterizan la existencia de un proceso, como también reconocen que ha habido una imposibilidad para armonizar los intereses de los municipios y de la ciudad. Lo que no se ha hecho es un análisis de la problemática de la integración entre la ciudad y su entorno como un problema de gobierno, como una política pública, una que es retomada de forma diferente por las distintas entidades territoriales a partir de los intereses surgidos en el mismo proceso de metropolización, y que está fracturada, pues no existe una visión compartida del deber ser de dicha relación al tener el proceso de metropolización, un desenvolvimiento con consecuencias distintas en cada una de las entidades territoriales. Si bien es cierto que por sí sola la existencia de una institucionalidad conjunta no es garante de la concreción de un modelo de desarrollo compartido, la posibilidad de su efectiva implementación a través del planeamiento integral, pasa por la consolidación de dicha institucionalidad como condición necesaria para el logro de un proceso de integración con vocación de permanencia, pues de otra manera solamente se estará hablando de acuerdos coyunturales, sometiendo la solución de la problemática al vaivén político de las administraciones municipales.

La pregunta o hipótesis que guía la reflexión, es la de si las diferentes consecuencias que ha tenido la metropolización para cada uno de los municipios, han configurado un panorama igualmente heterogéneo de intereses, que ha impedido la concreción de una institucionalidad que regule el proceso. Para esto, a continuación se abordarán los conceptos de gobierno, políticas públicas y gobernanza, para posteriormente teniendo claro su alcance, definir los gobiernos metropolitanos como categoría de análisis y establecer una clasificación de los mismos. Luego se examinarán distintas variables demográficas y económicas que evidencian la existencia de un proceso de metropolización en la Sabana de Bogotá, y se caracterizarán los diferentes asentamientos presentes en este territorio, dando paso a la revisión de los distintos regímenes políticos con que ha contado la ciudad, y el proceso de integración regional que se ha dado en los últimos años entre la ciudad y su entorno, finalizando con una crítica a las opciones de integración que actualmente brinda la legislación colombiana.

## 2 GOBERNANZA METROPOLITANA

### 2.1 Gobierno, Políticas Públicas y Gobernanza

El gobierno como concepto, remite a dos fenómenos: el primero de ellos son las organizaciones que conforman la estructura administrativa del Estado, el segundo se refiere a las políticas implementadas por una administración específica para un periodo de tiempo delimitado. La distinción entre gobierno como conjunto de organizaciones persistentes y gobierno como conjunto de políticos elegidos, es la diferencia entre lo efímero y lo perdurable (Rose, 1998).

En este sentido, el gobierno se conforma entonces como: 1) un conjunto de organizaciones con funciones específicas, dentro de un marco de interacción entre ellas; 2) una asignación de recursos presupuestales, los cuales posibilitan a las organizaciones cumplir con sus funciones; 3) una planta de personal, que hace operativo el funcionamiento de las organizaciones; 4) un marco normativo, que regula el funcionamiento de la organización; y finalmente 5) un conjunto de políticas, programas y proyectos, que tienden a adquirir carácter de permanencia como compromisos adquiridos, siendo su continua puesta en práctica el objetivo de las organizaciones. De esta manera, las organizaciones institucionalizan el pasado a través de sus políticas, y los recursos, personal y normas necesarios para ponerlas en funcionamiento.

Las políticas públicas aluden a la existencia de:

*“un conjunto formado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2002:27).*

Las políticas públicas son el resultado de la confrontación de fuerzas que buscan obtener los máximos y exclusivos provechos. En el fondo la política pública (*policy*) no es más que la vieja política (*politics*) de siempre, juegos de poder, ajustes de cuentas, correlaciones de fuerza (Aguilar, 1992). Las conductas de los distintos actores obedecen al cálculo de utilidades que el poder público y sus productos, las políticas, pueden ofrecer en un determinado campo. En consecuencia, la existencia y magnitud de la relación de poder está determinada por lo que está en juego en la política misma. Las políticas públicas entendidas como el ejercicio del gobierno a través de organizaciones que tienen su implementación por objetivo, reflejan la configuración de coaliciones de actores articuladas por los intereses que estos poseen, en donde intentaran imponer su propia concepción de la política, la cual puede dar lugar a decisiones o “no-decisiones”, entendiéndose por esto último que cuando se aplaza la decisión mediante diferentes tácticas, esto se constituye también en una decisión, la de que las cosas sigan tal cual están, y es tan revelador de los intereses de los actores como el hecho de tomar decisiones y actuar (Roth, 2002).

El gobierno está constituido por un conjunto de organizaciones que tienen la implementación de políticas públicas por objetivo, las cuales interactúan entre sí, constituyendo las llamadas relaciones intergubernamentales, definidas como las actividades cruzadas, recíprocas o jerárquicas entre las diferentes organizaciones y niveles del Estado en su función de gobierno (Barbosa, 2007). Estas relaciones exigen el establecimiento de una política organizativa, ya que con frecuencia las organizaciones están en desacuerdo y compiten entre sí por los escasos recursos públicos (Rose, 1998). De esta manera, el desenvolvimiento de la política pública es una fuente recurrente de conflictos.

Así, la Gobernanza hace referencia a las formas de coordinación entre las diferentes organizaciones del gobierno (Aguilar, 2009), definiendo su sentido y capacidad de dirección para con los asuntos de interés común, distribuyendo los recursos -vistos como capacidad para actuar- entre las diferentes instancias del gobierno mismo. La gobernanza vendría a ser entonces la forma en la que es “gobernado” el gobierno, para que existan condiciones de gobernabilidad, o sea, que este pueda efectivamente ejecutar políticas capaces de resolver problemas y desarrollar su propio territorio (Lefèvre, 2005). Si bien es cierto que la gobernanza en otro sentido remite también a la inclusión de diferentes sectores provenientes de la sociedad civil, a través de su participación en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, reconociendo su capacidad de aportar a la solución de problemas en una sociedad tan compleja como la contemporánea, dando a la postre con una serie de prácticas administrativas resumidas en lo que se ha convenido en llamar “buen gobierno”, esta acepción del término será utilizada aquí de manera complementaria.

De esta manera, los problemas de planeación territorial son típicamente problemas de gobernanza y política pública (Healy, 2006), problemas que involucran distintos niveles y organizaciones gubernamentales, actores sociales y grupos de presión, organizados en coaliciones en competencia.

## 2.2 El Gobierno Metropolitano

Una manera sencilla de definir la metropolización, es la de que lo urbano entendido como extensión del área construida continuamente, tanto como existencia de articulación funcional referida a la conmutación regular de individuos desde sus residencias hasta sus trabajos, ha sobrepasado el límite de la jurisdicción de la ciudad central (Klink, 2005), vista como el asentamiento urbano original que adquirió y conserva características de centralidad. La característica esencial de un gobierno metropolitano es la de que se conforma como una jurisdicción múltiple de gestión de lo urbano. Esta jurisdicción múltiple da lugar a la conformación de una trama de relaciones intergubernamentales mucho más compleja que en cualquier otro territorio, ya que al hacer parte tanto las áreas centrales, las periféricas, las conurbadas y las exteriores de un mismo proceso socio-económico, lo que sucede en el centro afecta directamente lo que pasa en la periferia y viceversa, de manera que los habitantes de la ciudad central y los de los municipios metropolizados, ven como decisiones de autoridades de las cuales no participaron en su elección, los afectan. El gobierno metropolitano es un problema de gobernanza, un problema de articulación, coordinación y concertación entre estas organizaciones, de las cuales cada una de ellas como gobierno, no se bastan a sí mismas para solucionar sus problemas por separado. En este sentido, la problemática del gobierno metropolitano radica en el desajuste entre una sola unidad socio-económica, y múltiples unidades políticas que intervienen en su agenciamiento.

Inicialmente dos tipos de argumentos económicos apoyaron la creación de gobiernos metropolitanos. El primero es la existencia de externalidades, tanto positivas como negativas de las acciones emprendidas por las distintas municipalidades para con las demás, presentándose una situación en la que una parte de la población metropolitana se ve afectada por medidas de autoridades en las cuales no tuvieron parte en su elección, constituyéndose un déficit democrático de legitimidad y representatividad (Borja & Castells, 1997). Por otro lado, puede darse la situación de que una parte de la población metropolitana se vea beneficiada de instalaciones y programas de los cuales no participaron en su financiamiento como contribuyentes, configurándose una captura de rentas, o aparición de comportamientos de tipo *free rider*. Un segundo argumento esgrimido, es la existencia de economías de escala en la prestación de los servicios públicos y la generación de bienes públicos, de manera que sus costos de producción disminuyen proporcionalmente a la cantidad de población que de ellos se vea beneficiada; estos costos también decrecen cuando se suprimen organizaciones públicas que cumplen las mismas funciones, mejorando la eficiencia de la administración pública.

Actualmente tales razones siguen siendo válidas, pero se les suman varias de vital importancia. La primera de ellas es el mantenimiento de los niveles de competitividad de la región metropolitana como un todo, siendo que al ser esta la unidad territorial sobre la cual se ha reterritorializado la economía global, es vista como un medio para coordinar la política económica, el uso del suelo, el mercado laboral y generar las infraestructuras para mantener la ventaja frente a otros territorios. Por otra parte, se suma la equidad social, ya que las municipalidades con una población de bajos ingresos, en especial cuando dicha población es numerosa, necesitan imponer tributos más altos para financiar los mismos paquetes de servicios y bienes públicos, estando en una posición desventajosa *ex ante* para atraer actividades productivas y recursos humanos (Klink, 2005). Finalmente encontramos la sostenibilidad, ya que se hace evidente que la protección medio-ambiental necesita para su correcto funcionamiento de una escala mayor a la municipal (Lefèvre, 2005), de manera que si los impactos generados por una aglomeración humana se dan a escala regional, a esta misma deberían manejarse.

Los principales obstáculos a la creación de un gobierno metropolitano, tienen que ver a grandes rasgos con los siguientes puntos (Borja & Castells, 1997):

- a. Reticencia por parte de los municipios a ceder competencias en favor de un nivel superior.
- b. Resistencia de los niveles superiores de gobierno a la conformación de una institucionalidad metropolitana, que podría restarles poder efectivo y conformarse como gobierno de oposición.
- c. Desconfianza por la posible generación de nuevas cargas burocráticas.
- d. Desacuerdo sobre las instituciones garanticen representatividad a todos los actores.
- e. Definición del ámbito metropolitano adecuado, existiendo de común dos: Uno ámbito amplio o regional, y uno restringido o de continuo urbano.
- f. Incertidumbre sobre las fuentes de financiación.

Estas problemáticas pueden ser resumidas en dos grandes grupos, las que enfrentan a la ciudad central con las municipalidades, y las que enfrentan al área metropolitana con el gobierno regional, llámese este departamento, estado, provincia, etc. A estos se sumaría un tercero que surge cuando la metrópoli es al mismo tiempo la capital de la nación en la cual se ubica, de manera que el gobierno nacional intentara mantener cierto nivel de control sobre la ciudad asiento de su poder (Lefèvre, 2005).

### 2.3 Tipologías de Gobierno Metropolitano

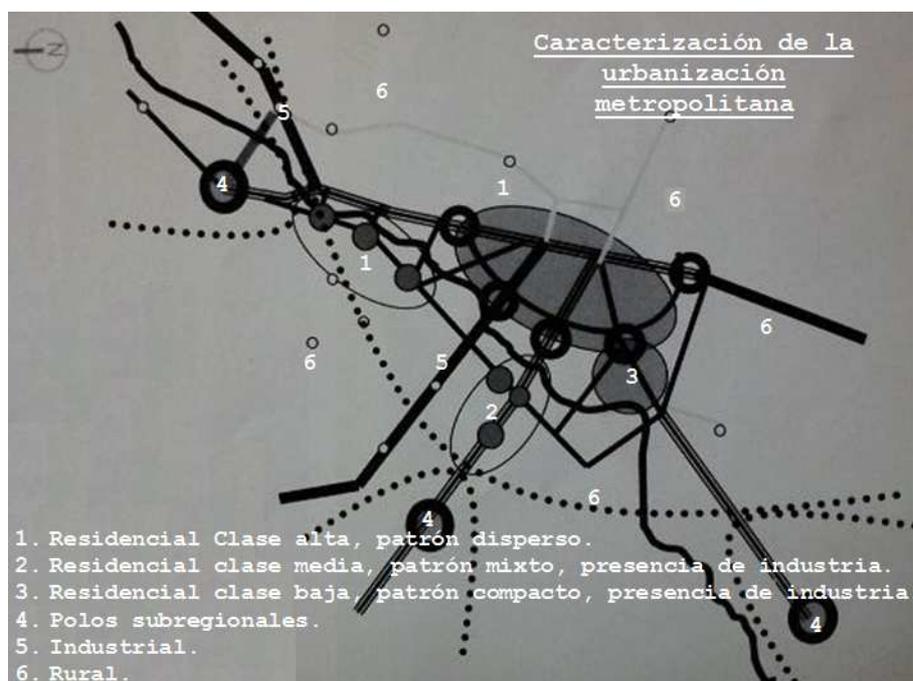
Existen tantas tipologías de gobierno metropolitano como metrópolis existen. Esta es una manera sencilla de decir que prácticamente es imposible encontrar dos armazones instituciones iguales de este tipo en el mundo, ya que cada uno de ellos es producto de factores socio-históricos, físico-espaciales, y legales diferentes. Sin embargo, atendiendo la definición de gobierno expuesta anteriormente, es posible establecer una clasificación de los mismos conforme una serie de criterios expuestos a continuación:

- a. Forma de creación: Inicialmente es posible clasificar los gobiernos metropolitanos atendiendo la fuente desde la cual emanó la iniciativa de su constitución, existiendo al menos dos tipos: Aquellos constituidos a voluntad de un nivel superior de gobierno, y aquellos otros, constituidos a iniciativa de las municipalidades que harán parte del mismo. Por otra parte, es posible clasificar a los gobiernos metropolitanos como consecuencia del destino que sufrieron las municipalidades preexistentes, dándose tres alternativas: Desaparición completa al haberse fusionado en una entidad nueva de carácter unitario; mantenimiento con disminución en sus competencias al haber sido parte de ellas tras pasados a la nueva organización; y mantenimiento bajo el mismo régimen, donde la nueva organización cumplirá únicamente funciones de coordinación. Finalmente, los gobiernos metropolitanos pueden clasificarse entre los que siguen sujetos a algún tipo de control por parte de los gobiernos regionales o de nivel intermedio, y los que fueron escindidos para todo efecto práctico de dicho control, configurándose desde entonces como una jurisdicción que poco o nada tiene que ver en términos de relaciones intergubernamentales con aquella.
- b. Perímetro: Existen tres tipos de perímetro, el primero es el que coincide con la ciudad central, la cual muchas veces incorporó tempranamente a las municipalidades circunvecinas que conforman la periferia inmediata del centro-ciudad propiamente dicho. El segundo tipo es aquel que contiene la totalidad del área metropolitana, agrupando la ciudad central, las municipalidades conurbadas y otros núcleos urbanos que poseen fuertes relaciones de interdependencia y el espacio rural intersticial entre estos. El tercer tipo de perímetro es el que tiende a coincidir con la jurisdicción del gobierno regional que exista, incluyendo un *hinterland* mucho más amplio con extensas áreas rurales y despobladas, y con la posibilidad de existencia de otros núcleos urbanos que articulen el territorio regional de manera policéntrica.
- c. Autoridades: Las autoridades sean estas un cuerpo colegiado o no, pueden ser de tres tipos dependiendo de su forma de ascenso al cargo. Las primeras son las de elección popular directa. Las segundas son las que ascienden al cargo por una elección indirecta, de manera que pueden llegar a ser los mismos alcaldes de los municipios que forman el área metropolitana, o funcionarios nombrados por dichos alcaldes en un proceso de selección interno. Por último, se encuentran las autoridades designadas por niveles superiores de gobierno sin ningún tipo de elección.
- d. Competencias: Los primeros son los de Propósito Único, que como su nombre indica solamente desarrollan su accionar en un solo sector, siendo común encontrar este tipo de arreglos institucionales en temas de servicios públicos, vías y transporte, y protección ambiental. Un segundo grupo está compuesto por aquellos gobiernos que desempeñan primordialmente funciones de coordinación y concertación -mas no ejecución- entre las entidades que de ellos hacen parte. Finalmente están los gobiernos con competencias amplias, que tienen facultadas para ejecutar políticas y desarrollar proyectos en campos tan diversos como la asistencia social, la vivienda, la salud, la educación, el transporte, el espacio público, los servicios públicos, la seguridad, el uso del suelo, la protección ambiental y el desarrollo económico, entre otros.

- e. Recursos: Tres son las principales fuentes de recursos que puede tener un gobierno metropolitano. Una primera es la de contar únicamente con los recursos propios generados por el cobro de tributos, contribuciones y tarifas por parte de la misma organización. Una segunda, que es la más común, corresponde a una conformación mixta, donde por una parte se tendrán ingresos propios, y por la otra se percibirán transferencias externas, originadas en los gobiernos nacionales o de nivel intermedio. Para terminar, hallamos la conformación de las fuentes de ingresos únicamente en función de las transferencias externas, las cuales muchas veces quedaran amarradas en su origen para la ejecución de proyectos y programas concretos.

### 3 URBANIZACIÓN EN LA SABANA DE BOGOTÁ

A continuación se presentaran diferentes variables de análisis que dan cuenta del proceso de metropolización en la Sabana de Bogotá, las cuales hacen posible caracterizar este proceso como heterogéneo, de manera que dicha heterogeneidad configura unos intereses diferenciados por parte de los municipios con respecto a la posibilidad de articularse político-administrativamente en mayor grado con la ciudad de Bogotá.



**Caracterización de la urbanización metropolitana**  
CEA-UNAL (2009), modificada por el autor

La estructura metropolitana de asentamientos está conformada por: 1) La Conurbación Norte Cota-Chía-Cajicá, con aproximadamente 200.000 habitantes; 2) La Conurbación Occidente Funza-Madrid-Mosquera, dispersa en su componente industrial y compacta en su componente residencial que ronda los 200.000 habitantes; 3) la Conurbación Sur Bogotá-Soacha, que alcanza 400.000 habitantes; 4) Dos polos subregionales –Zipaquirá y Facatativá-, cada uno con cerca de 100.000 habitantes y, con un patrón de crecimiento compacto; 5) Dos áreas de dispersión industrial, la del Triángulo Noreste Sopó-Briceño-Tocancipá que mezcla residencias campestres y cascos urbanos, y la de Siberia; 6) Los municipios rurales, como Subachoque, El Rosal y Bojacá; y 7) La Ciudad Central –Bogotá-.

### 3.1 Variación en la población

La población ha mostrado un proceso de crecimiento fuerte y sostenido, sin embargo, la distribución de la misma ha cambiado. Bogotá ha mantenido una alta participación por encima del 85% en todos los periodos, con un pico en 1973 de 91%, concentrando la gran mayoría de la población, pero con una tendencia a la caída de esta participación. Soacha tiene un crecimiento alto el cual hace que doble su participación en el total metropolitano situándose alrededor de un 6%. Otros municipios como Mosquera, Funza y Chía también presentan un aumento en su participación, pero este es moderado, mientras que municipios como Facatativá y Zipaquirá presentan una caída persistente en su participación porcentual muy acentuada, rebajándose al final del periodo a la mitad de que presentaban al inicio. La pérdida de peso poblacional también es percibida en Subachoque, Tenjo y La Calera, pero es menor en comparación. Se observa entonces como a medida que la ciudad de Bogotá y los municipios de la periferia sabanera pierden peso dentro del aglomerado metropolitano, esta baja es compensada por el aumento de la participación de los municipios de la parte central de la Sabana, en especial en aquellos “de borde urbano”.

	1951	1964	1973	1985	1993	2005	2010 (estimada)
BOGOTÁ D.C.	86,21	89,90	91,46	90,25	88,21	85,67	85,07
BOJACÁ	SD	0,14	0,10	0,09	0,08	0,11	0,12
CAJICÁ	0,77	0,53	0,42	0,47	0,54	0,57	0,59
CHÍA	1,15	0,84	0,69	0,83	0,84	1,23	1,29
COTA	0,29	0,21	0,16	0,19	0,21	0,25	0,26
EL ROSAL	NA	NA	NA	NA	NA	0,17	0,18
FACATATIVÁ	2,15	1,35	1,14	1,16	1,21	1,34	1,38
FUNZA	0,64	0,56	0,59	0,61	0,70	0,77	0,79
GACHANCIPÁ	0,25	0,13	0,08	0,07	0,09	0,14	0,15
LA CALERA	0,88	0,58	0,39	0,37	0,32	0,29	0,30
MADRID	0,73	0,63	0,60	0,60	0,71	0,78	0,81
MOSQUERA	0,50	0,39	0,26	0,29	0,39	0,80	0,84
SIBATÉ	SD	0,40	0,46	0,46	0,40	0,39	0,40
SOACHA	2,46	1,33	1,26	2,44	4,07	5,03	5,27
SOPÓ	0,35	0,22	0,18	0,16	0,18	0,27	0,28
SUBACHOQUE	SD	0,53	0,31	0,34	0,27	0,16	0,17
TABIO	0,39	0,28	0,22	0,16	0,16	0,26	0,28
TENJO	0,49	0,32	0,21	0,17	0,25	0,21	0,22
TOCANCIPÁ	0,26	0,18	0,14	0,13	0,18	0,29	0,32
ZIPAQUIRÁ	2,49	1,47	1,33	1,25	1,22	1,26	1,29
TOTAL	829662	1888047	3129131	4694331	6217587	7912558	8656637

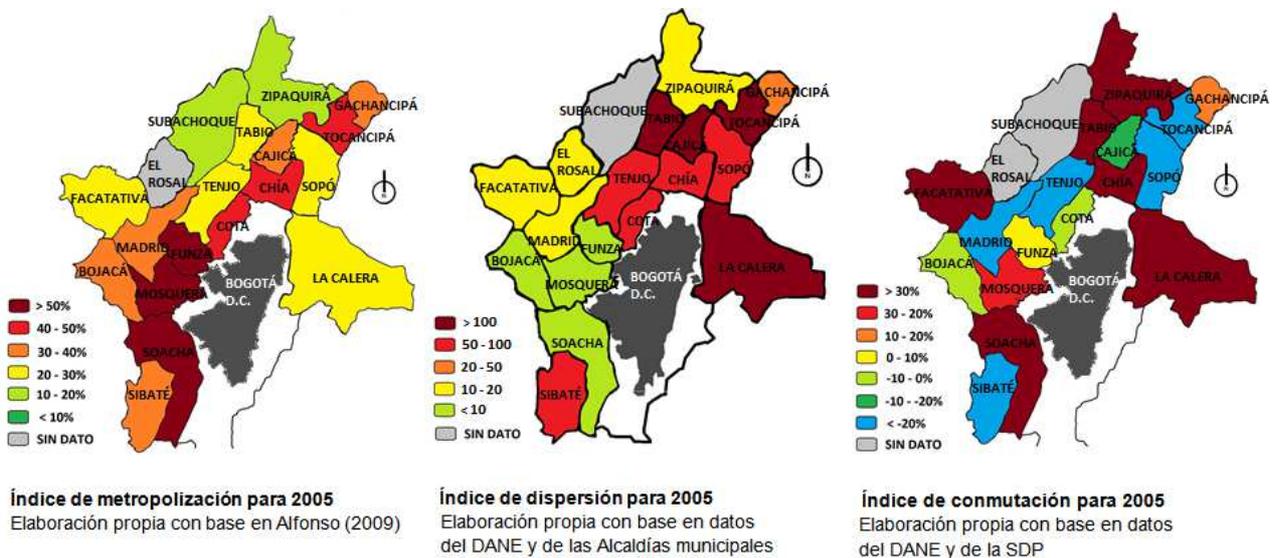
**Población de los municipios como porcentaje del total metropolitano**  
Elaboración propia con base en datos del DANE.

### 3.2 Índice de metropolización

Este índice representa el porcentaje de población residente en un municipio sobre su población total que corresponde a un flujo migratorio originado en la ciudad central, abandonando la ciudad para ubicar su residencia allí. Para 2005 la totalidad del área está afectada por el fenómeno, de manera que prácticamente en todos los municipios más del 20% de su población total es producto de un flujo originado en Bogotá, acentuándose este indicador en los municipios de borde como Funza, Mosquera y Soacha, donde más de la mitad de su población migró desde Bogotá. La menor incidencia de este fenómeno se da en los valles laterales de la Sabana de Bogotá, en municipios que no se ubican sobre alguno de los ejes direccionales de crecimiento, y en sus extremos norte y occidente –Zipaquirá y Facatativá-, poblaciones que disponían de una población alta al inicio del proceso. Así, puede observarse como el aumento en la población de los municipios de la Sabana, es consecuencia de un flujo migratorio originado en la ciudad, la cual desacelera su tasa de crecimiento precisamente porque ya no crece sobre sí misma, sino sobre los municipios de su entorno (CEDE, 2000).

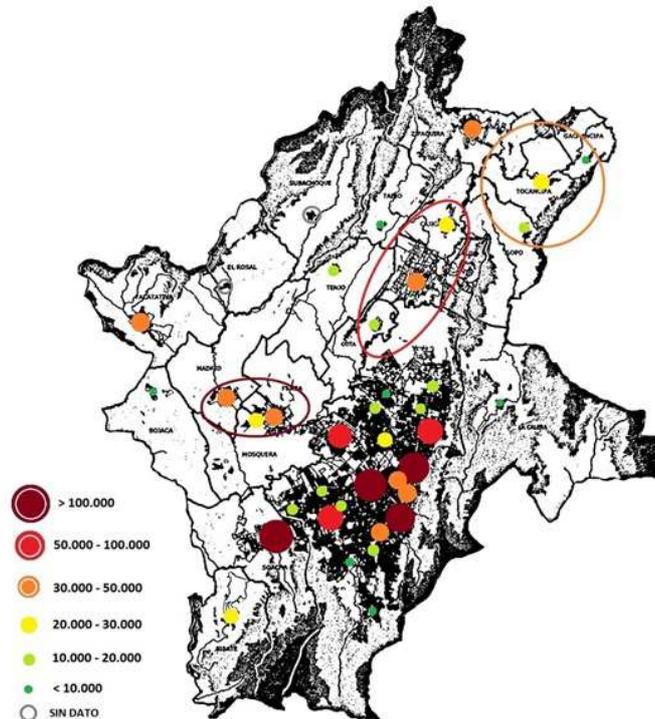
### 3.3 Índice de dispersión

La variable de la densidad poblacional es reveladora del nivel socio-económico de la población, ya que los habitantes de altos ingresos pueden subsanar los costos de un mayor consumo de suelo, dando lugar a un patrón de ocupación disperso de tipo suburbano, mientras que la población de bajos ingresos se concentra sobre los cascos urbanos preexistentes, en una patrón de urbanización de tipo informal muy denso al existir lotes pequeños y pocas áreas libres. Al comparar los municipios en términos de la dispersión de su población, producto de multiplicar el porcentaje de su población rural por la densidad de la misma, sobre la densidad total del municipio multiplicada ciento por ciento –total-, se obtiene que las poblaciones más dispersas de la Sabana se encuentran en La Calera, Tocancipá, Tabio, Chía y Cajicá, o sea los municipios de mayor nivel socio-económico, mientras que las poblaciones más compactas son las de Funza, Mosquera, Soacha y Bojacá, los municipios con menor nivel socio-económico. De esta forma puede observarse como los patrones de segregación socio-espacial presentes al interior de Bogotá, se replican por sobre la Sabana, en donde la fractura entre un norte “rico” y un sur “pobre” existente desde inicios del siglo XX, sobrepasa el límite distrital.



### 3.4 Índice de conmutación y concentraciones de empleo

La conmutación regular de las personas desde su residencia por factores de estudio y trabajo, es quizás el indicador más importante que evidencia relaciones de metropolización, de manera que cuando más de un 10% de la población de un municipio trabaja/estudia fuera de él, se evidenciarían relaciones de dependencia de este para con el resto del aglomerado metropolitano. Se puede observar que los municipios con un índice de conmutación más alto son Zipaquirá, Soacha, Chía, Facatativá, La Calera y Tabio, los que al mismo tiempo tienen las poblaciones más altas, mientras que los municipios con el índice más bajo, que atraen población son Tenjo, Tocancipá, Sibate, Madrid, Sopó, Cajicá y Cota, a *grosso modo* coincidiendo con los municipios que tienen presencia de industria.



### Concentraciones de empleos en la Sabana de Bogotá

Elaboración propia con base en cartografía del CEDE (2000) y datos de la SDP (2010)

En cuanto a las concentraciones de empleos, al interior de Bogotá resalta la presencia de tres concentraciones con cerca de 150 mil empleos, correspondientes a las centralidades de Centro Histórico – Centro Internacional, Calle 72 – Calle 100 y Salitre – Zona Industrial, formando el centro metropolitano, dando pie a la conformación de una estructura urbana “tri-céntrica”, seguidas por tres concentraciones de segundo rango correspondientes a las centralidades de Aeropuerto El Dorado – Fontibón, Usaquén – Santa Bárbara y Delicias- Ensueño, sobre los ejes norte, occidente y sur-occidente correspondientemente. El tercer grupo de concentraciones de empleo está representado por las centralidades de Chapinero, Siete de Agosto y Restrepo con entre 30 y 50 mil empleos. Por otro lado, existe una tendencia a la desconcentración, de manera que si se contempla a la conurbación de occidente Funza-Madrid-Mosquera como una sola concentración, se tendría que por fuera de Bogotá existen dos concentraciones de más de 100 mil empleos, una en la conurbación de occidente y otra en Soacha. A pesar de esto último, se puede observar como los empleos están concentrados dentro de la ciudad, siendo las concentraciones en los municipios en comparación, pequeñas.

### 3.5 Prestación del servicio de Acueducto

El abasto de agua se constituye no solamente en un derecho fundamental de la población relacionado directamente con el derecho a la vida, sino que la condición *sine qua non* por la cual un área es susceptible de sufrir en proceso de urbanización. La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá abastece de forma total o parcial a once municipios de la Sabana, sin embargo la EAAB no opera en la totalidad de municipios del área metropolitana, de manera que existe una diferenciación. Los municipios de la Sabana pueden ser categorizados en relación con la prestación del servicio por parte de la EAAB de la siguiente manera:

- a. Totalmente dependientes con demanda insolvente: Soacha, municipio el cual la EAAB presta el servicio de manera directa, estando subordinado en este sentido.
- b. Totalmente dependientes con demanda solvente: A esta categoría pertenecen los municipios de la parte norte y oriental de la Sabana a los cuales la EAAB abastece, ya sea por venta en bloque (Tocancipá, Cajicá, Chía, Sopó, La Calera) o por prestación directa (Gachancipá).
- c. Parcialmente dependientes con recursos propios insostenibles: Son los municipios de la conurbación de occidente (Funza, Madrid, Mosquera), los cuales carecen de fuentes superficiales de captación, ya sea porque tienen un caudal demasiado pequeño, o porque se encuentran altamente contaminadas, teniendo que extraer el líquido de pozos profundos, fuente que es insostenible a largo plazo. También compran agua en bloque a la EAAB, la cual representa aproximadamente la mitad del consumo que realizan, lo cual los acerca a una situación de dependencia total a futuro.
- d. Parcialmente dependientes con recursos propios sostenibles: Los municipios de Cota, Tabio, Tenjo, Sibaté poseen sus propios sistemas de abasto, ya sea basados únicamente en la captación aguas superficiales –Tabio y Sibaté- o en un sistema mixto con pozos profundos –Cota y Tenjo-, comprando agua en bloque a la EAAB de forma complementaria pero permanente. Cabe señalar la existencia de tarifas relativamente altas a causa de la ausencia de economías de escala.
- e. Autónomos: Localizados preferentemente al extremo occidental de la Sabana (Facatativá, Subachoque, Bojacá, El Rosal) a excepción de Zipaquirá, se abastecen de fuentes propias las cuales son suficientes. Facatativá realiza compras ocasionales de agua en bloque a la EAAB en tiempos de escases.

## 4 LA INTEGRACIÓN BOGOTÁ-SABANA

### 4.1 Distrito Especial

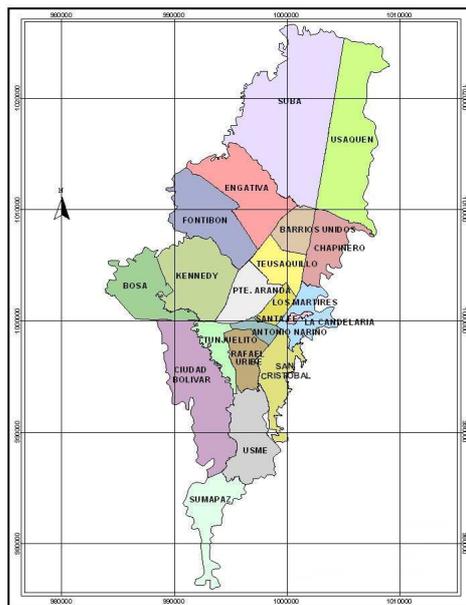
El Acto Legislativo 01 de 1945, organizó la ciudad de Bogotá como Distrito Especial sin sujeción al régimen municipal ordinario y estableció la posibilidad de incorporar municipios circunvecinos a su jurisdicción, previa aprobación por parte de los Concejos municipales respectivos. La estructura final que adoptaría la nueva entidad territorial, debería ser determinada por el legislador, sin embargo esto fue dilatándose en el tiempo, de manera que el régimen especial del Distrito existía solo en la norma general, y no era posible implementarlo por faltar las disposiciones legales pertinentes. El ascenso del Gral. Rojas Pinilla fijó unas condiciones propicias para la reglamentación del régimen distrital, no tratado en aquellos años por el Congreso. El Decreto de Estado de Sitio 3640 de 1954 erigió efectivamente a la ciudad en Distrito Especial y anexó a su jurisdicción la de los municipios de Usaquén, Suba, Engativá, Fontibón, Bosa y Usme, recogiendo las disposiciones de la Ordenanza 7 de 1954 del Concejo Administrativo de Cundinamarca, organismo que suplantó a la Asamblea Departamental mientras duro la dictadura, y que fue quien realmente hizo desaparecer a estos municipios como entidades territoriales, al mismo tiempo que los Concejos municipales habían sido suprimidos, por lo cual nunca pudieron dar el aval a esta anexión. Este es el punto de inflexión o el origen en términos institucionales del proceso de metropolización, en donde la primera área metropolitana de Bogotá se resuelve en 1954 por la vía de un decreto de anexión de seis municipios vecinos (Rincón, 2011), escindiendo este territorio del departamento de Cundinamarca.

### 4.2 Distrito Capital

El primer paso hacia el nuevo régimen distrital fue dado con el Acto Legislativo 01 de 1986, que aprobó la elección popular de alcaldes en todo el territorio nacional, pero sería la Constitución Política de 1991 donde se consagró el nuevo régimen de la ciudad como Distrito Capital, el cual fue en adelante equiparable para

todos sus efectos a un departamento. Igualmente, se estableció la posibilidad de conformar un área metropolitana con los municipios vecinos, figura existente desde 1981, pero que no era aplicable a la ciudad. La CP insto al Congreso a legislar para la ciudad, pero incluyó dentro de sus disposiciones transitorias que si pasados dos años no lo había hecho, la Presidencia podría tomar dicha atribución; esta previsión obedeció a que se conocía la “pereza legislativa” del Congreso para con Bogotá (PNUD, 2006). Así, fue expedido el Decreto-Ley 1421 de 1993, el cual es la “Carta Política” de la ciudad. Este decreto estableció lo que se conoce como “presidencialismo distrital”, siendo que el Concejo Distrital quedó reducido en la práctica a ser un órgano aprobatorio de las iniciativas nacidas del ejecutivo local, las cuales puede aprobar o negar, pero no modificar en los proyectos de Acuerdo en una serie de temas como el presupuesto, el ordenamiento territorial, la estructura de la administración distrital, y el régimen de las localidades, que son estratégicos y fundamentales

El DL 1421/93 se ocupó también de las localidades (subdivisiones administrativas de la ciudad), las cuales poseen dos objetivos: promover la participación ciudadana en el desarrollo local, a través de las Juntas Administradoras Locales, que son cuerpos colegiados de elección popular; y descongestionar al sector central de la administración distrital a través de la delegación de funciones de corte policivo, entre las cuales se cuentan: La gestión del espacio público, la vigilancia del cumplimiento de las normas urbanísticas, el control a la prestación de los servicios públicos, entre otras. El Alcalde Local es elegido de entre una terna presentada al Alcalde Mayor por la JAL, y puede ser removido de sus funciones por el Alcalde Mayor. Las localidades son organismos débiles, ya que carecen de control sobre sus plantas de personal, sus recursos son pocos, y la legitimidad del Alcalde Local es baja al ser designado, lo cual hace que no sean instituciones preponderantes dentro del sistema político local.



**Localidades de Bogotá D.C.**  
SDP (2010)

Así, Bogotá vendría a ser un “Distrito Metropolitano”, donde una organización unitaria y multipropósito es creada por iniciativa de la nación, mediante la anexión de los municipios vecinos cubriendo toda el área sujeta a un proceso de metropolización para el momento, suprimiendo estas municipalidades como entidades territoriales pero subsistiendo como divisiones administrativas –localidades-, que tienen a las JAL como órganos de representación electos popularmente, pero sin autonomía fiscal. Al mismo tiempo es una jurisdicción escindida del departamento de Cundinamarca, con autonomía fiscal y política (elección popular del Alcalde Mayor y Concejo Distrital), bajo un modelo donde el ejecutivo disfruta de amplias prerrogativas frente al legislativo. Igualmente se da la existencia de una organización de Propósito Único, la Corporación

Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, con funciones de protección ambiental, haciendo parte de ella la ciudad y una buena porción del departamento.

### 4.3 Área Metropolitana

El debate sobre la integración entre Bogotá y su entorno empezó con la administración Peñalosa, que sensibilizado frente al tema por Carolina Barco coordinadora de los estudios de CEDE y que haría parte de su gabinete de gobierno (Gouëset, 2005). Así, se iniciaron los acercamientos con los municipios de la Sabana para conformar un Área Metropolitana, al tiempo que se gestaba la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, el primero bajo las directrices de la Ley 388 de 1997. Rápidamente surgieron desacuerdos en temas como los impuestos, los servicios públicos, la vivienda de interés social, el manejo ambiental del río Bogotá, tanto entre el Distrito y los municipios, como entre estos a su vez. Estas discrepancias produjeron el reagrupamiento en dos bloques de los municipios, aquellos relativamente acomodados, liderados por Chía, Cota y La Calera, con una posición “anti-bogotana” (Gouëset, 2005), y aquellos otros como Soacha, Funza, Madrid y Mosquera, que tenían interés en seguir negociando con el DC. Finalmente, este proceso se vería truncado por el concepto emitido por la Registradora Nacional, argumentando que al no contar para el momento con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, no era procedente el establecimiento de un Área Metropolitana sin existir el marco normativo correspondiente.

Al mismo tiempo, el proceso de concertación del POT de Bogotá con la CAR se vio enfrascado en una discusión sobre los suelos de expansión urbana al norte de la ciudad, la cual vendría a ser resuelta por el Ministerio de Ambiente en 2000, cerrando la posibilidad de la urbanización de estos terrenos a través del establecimiento de la Reserva Forestal Regional del Norte. Esto significó la entrada de lleno de la CAR como actor en las relaciones intergubernamentales metropolitanas a través del poder que le otorgó la Ley 388/97.

*Así, “el DC, tradicionalmente muy poderoso, vio sus esfuerzos neutralizados por la fragmentación del marco político regional. Poco experimentado en materia de cooperación territorial horizontal, Bogotá no fue capaz de convencer a sus vecinos del interés de planificar de manera concertada el desarrollo regional. Los municipios de la Sabana institucionalmente frágiles y temerosos frente a la maquinaria distrital, pero fuertes en su autonomía municipal y celosos de sus prerrogativas, lograron resistirse. El Estado central, no siempre al día de las apuestas locales, solo asumió un papel de arbitraje cuando no tuvo más remedio, y el resto de los actores regionales -Gobernación y CAR principalmente-, defendieron sus intereses propios, por lo general opuestos a los de Bogotá” (Gouëset, 2005:69).*

### 4.4 La Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca (MPRBC)

El panorama empezó a transformarse con el cambio de gobierno. En 2001 se instaló por parte de Antanas Mockus como alcalde y Álvaro Cruz como gobernador –reemplazando a Andrés González- la MPRBC, integrada por el Distrito, el Departamento y la CAR, y con participación del Departamento Nacional de Planeación –DNP-, dirigida a promover el desarrollo económico y social, e incentivar la productividad y competitividad regionales, dando un viraje en los temas de la agenda metropolitana tradicional. En otras palabras, el dialogo horizontal con los municipios había dejado de constituir una prioridad para el DC. La MPRBC se constituyó en el primer proceso de trascendencia sobre la construcción de una política de integración entre el Distrito y su entorno, abriendo la discusión sobre la constitución de una institucionalidad sólida que apoyara el proceso. Pese a esto, es claro que la MPRBC fue un modelo absolutamente frágil, pues apenas estuvo sustentado en la buena voluntad de mandatarios con mandatos temporales y un esquema de trabajo que involucro a pocos actores (Garay & Molina, 2003).

En 2004, la CAR se retiró del convenio con el argumento de que para entonces se habían alcanzado los objetivos técnicos de su interés, desde entonces la MPRBC sufrió un descenso notorio en su actividad, y la formulación de la política de integración regional, se redujo a la coordinación bilateral entre el DC y algunos municipios en aspectos puntuales.

#### **4.5 Región Central**

Para 2004 con las administraciones Garzón y Ardila, y ya no dentro del marco de la MPRBC, se realizó el “Acuerdo de Voluntades para la Cooperación Regional” entre los gobernadores de Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Meta, y los Alcaldes de Bogotá D.C., Tunja, Ibagué y Villavicencio, dando inicio a la segunda etapa del proceso de regionalización, la Región Central. En este sentido, puede interpretarse que el esfuerzo realizado no se perdió, de manera que lo que sucedió fue el traspaso de la discusión a un nuevo escenario de integración. Concomitantemente, el DNP empezó a formular políticas que refrendaran los acuerdos alcanzados, dando alcance nacional al tema. La mirada dio continuidad a la competitividad como tema central, y pese a la ampliación del área de integración a una “macro-regional”, la discusión Bogotá-Sabana no se diluyó en el océano de la Región Central, sino que mantuvo su especificidad, evidenciada en el siguiente paso que dio el proceso.

#### **4.6 Región Capital**

Para 2008, con la entrada Samuel Moreno y Andrés González (repitiendo en el cargo) se trazó el objetivo de la creación de la Región Capital, conformada por el Distrito Capital y el departamento de Cundinamarca, pese a que el marco donde se estaba dando la discusión era el de Región Central, manteniendo una especificidad en el aspecto institucional bilateral, alimentándose de la visión de los departamentos contiguos, pero dando continuidad a la línea trazada por la MPRBC, donde Cundinamarca era el ámbito de integración pertinente entre Bogotá y su entorno. Con prontitud se procedió a establecer el convenio interadministrativo para la conformación de la Región Capital, y las actividades se centraron en lograr posicionar el tema en el Congreso para que legislara sobre la institucionalidad a crearse. Finalmente en 2011 fue expedida la Ley 1454 – LOOT, casi de inmediato se presentó al Concejo Distrital el proyecto de Acuerdo 270 de 2011, por el cual se aprobaría la constitución de la Región Administrativa y de Planificación Especial - RAPE en los términos que fijaba la Ley. Este sería el punto culminante del proceso de discusión y concertación de la forma institucional que habría de dar soporte al proceso de integración entre Bogotá y Cundinamarca, sin embargo su aprobación se vio empañada por cuenta de los escándalos de corrupción de la administración Moreno, que distrajeron la atención.

Puede decirse que el fracaso del intento de establecimiento de un Área Metropolitana entre el Distrito Capital y los municipios de borde por parte de la administración Peñalosa, tuvo como causa que en el proceso de negociación existieron numerosos, quizá demasiados actores representados por los municipios sabaneros, todos ellos con necesidades e intereses distintos. La CAR ha venido demostrando que es un actor con gran poder en temas de ordenamiento territorial, de manera que ha sido la única entidad que ha puesto en jaque al Distrito, de manera que cualquier tipo de proceso de concertación debe hacer de ella un participante sumamente activo.

La MPRBC fue un primer paso, uno que en sí mismo no fue muy grande, pero que abrió la discusión y pudo sentar por vez primera a dialogar a los diferentes actores. El hecho que no haya quedado como un acercamiento anecdótico, obedece al replanteamiento del ámbito de integración y de los actores en juego, de modo que se estaba hablando entre cuatro (DC, CAR, DNP y Depto.), no entre veinte. Por otro lado, queda claro que la nación no tiene en interés en ser un actor que de alternativas de solución por iniciativa propia, pero si dejó ver que apoya los acuerdos logrados, no tratando de torpedearlos como podría llegar a ser.

Finalmente, cabe decir que quizás por la primacía de lo técnico sobre lo político en el proceso, no se abordó con la importancia debida la conformación de la RAPE cuando más cerca se estuvo de cristalizar, siendo a lo menos decepcionante que luego de diez años de discusiones, no fuera tratado este asunto con atención debida. Recientemente, con la administración Petro, el tema de la integración regional ha sido dejado a un lado, al tiempo que múltiples medidas han hecho que el distanciamiento entre la ciudad, el departamento y los municipios se ahonde, dejando un panorama poco promisorio, al menos en el corto plazo.

## 5 CONCLUSIONES

El establecimiento de una institucionalidad conjunta que regule el proceso de urbanización en la Sabana de Bogotá, es un problema de gobernanza y política pública. Es un problema de gobernanza porque involucra múltiples niveles de gobierno y las relaciones jerárquicas o verticales que entre ellos se dan; las relaciones recíprocas u horizontales entre las distintas entidades territoriales que tienen presencia en la Sabana; y concierne a diferentes sectores de la sociedad civil que se organizan como grupos de presión en temas específicos. El crecimiento desordenado de la urbanización en la Sabana es un problema que para ser resuelto, no le basta la acción de uno solo o un grupo de estos actores, es un problema en que ninguno de ellos se basta a sí mismo.

Igualmente es un problema de política pública, porque la institucionalidad a ser creada afectará la distribución de poder, atribuciones y recursos entre las distintas entidades territoriales, siendo no solo un problema de gobierno, sino también un problema “del gobierno”. Conforme a esto, la conducta de estas entidades obedece al cálculo de utilidades sobre la nueva institucionalidad, de manera que estratégicamente han formado coaliciones y movilizan recursos. La no-decisión se ha convertido en la más importante decisión tomada, la de que las cosas sigan tal cual están, situación que beneficia a unos cuantos y perjudica a casi todos.

Esta divergencia se hace aprehensible al examinar el proceso de urbanización que han llevado a cabo los distintos municipios, la cual es heterogénea, de manera que su interés en regular dicho proceso es diferenciado en consecuencia. En estas condiciones, donde existen coaliciones contrapuestas de municipios, en las que la nación es una figura pasiva, y los actores regionales son ambivalentes, las opciones de asociación entre entidades territoriales que actualmente brinda la legislación colombiana, se quedan cortas.

La anexión de los municipios a Bogotá convirtiéndose en localidades, es políticamente inviable, pues por muy interesados que estén algunos municipios en articularse con la ciudad, suicidarse como entidades territoriales no es una alternativa, más aun cuando las localidades como entidades son tan precarias. La Provincia Administrativa y de Planificación, está pensada para que se dé entre municipios similares en tamaño, para que los alcaldes municipales se reúnan en un concejo provincial. Es difícil pensar en que el Alcalde Mayor se sienta en una mesa donde va a tener el mismo poder en términos de voz y voto que el Alcalde de Subachoque por ejemplo, y si bien es cierto que la ciudad debe obtener una representatividad desproporcionada en relación a su peso poblacional si es que quiere lograr algún acuerdo, no es de su interés que los municipios le impongan su visión del problema.

La RAPE, figura en parte fue creada a iniciativa de Bogotá, Cundinamarca y la CAR, cuando fue expedida la LOOT quedo sin forma alguna, pues sus competencias y recursos serían los que le cedieran a voluntad sus participantes, algo sumamente ambiguo. El concejo regional, si la RAPE es creada únicamente entre Bogotá y Cundinamarca como es de esperarse, estaría compuesto únicamente por el Alcalde Mayor y el Gobernador sin un tercero que desempate –primer defecto-, y los municipios no tendrían interés en ceder competencias a una organización en la cual no están representados. Las competencias que le cedería Cundinamarca, serían las mismas que ya tiene y que no son muy fuertes –siendo este un problema estructural de los departamentos en la organización territorial colombiana-; y las que le cedería el Distrito serían solamente aquellas en las que estuviera interesado en que Cundinamarca tenga algún tipo de autoridad en su propio territorio, o sea, muy pocas. La RAPE entonces serviría para dos cosas: Que Cundinamarca pueda intervenir al interior de Bogotá, y que Bogotá pueda aportar recursos a Cundinamarca. Como se ve esto le conviene a Cundinamarca y no mucho a Bogotá, al tiempo que no sirve para regular el desarrollo de los municipios.

El establecimiento de una institucionalidad conjunta entre Bogotá y las entidades territoriales y organizaciones públicas que tienen presencia en la Sabana, exige entonces un tratamiento *ad hoc*, un régimen especial de gobierno metropolitano que dé cuenta de los conflictos existentes e intente armonizarlos, procurando dar representación a todos los actores involucrados en sus órganos de decisión, asignando las responsabilidades y repartiendo los beneficios de hacer parte de la misma unidad socio-económica. La concreción de dicho régimen podría provenir del aprovechamiento de la puerta que deja abierta la Ley 1625 de 2013 de Áreas Metropolitanas, donde se consagra que Bogotá y la Sabana tendrán un régimen especial; sin embargo, como es poco probable que la normatividad correspondiente sea expedida en el corto plazo, dada la reticencia del Congreso para legislar sobre temas de ordenamiento territorial – la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se aprobó 20 años después de promulgada la Constitución- mientras que los problemas no dan espera, es

recomendable que se establezcan unos organismos de Propósito Único en los temas más críticos como el transporte y los servicios públicos, que logren armonizar los intereses de los distintos actores y brinden alternativas de resolución a esta problemática.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis (1992). *La hechura de las Políticas Públicas*. México: Editorial Porrúa. México.
- (2009). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2010). *Diagnóstico de la Región Capital Bogotá-Cundinamarca*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.
- (2011). *Lineamientos de Política Pública para la integración regional*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.
- (2011). *Análisis de las alternativas institucionales de coordinación regional*. Bogotá: Secretaria Distrital de Planeación.
- (2011). *Integración regional y cooperación: Avances, logros y retos 2008-2011*. Bogotá: Secretaria Distrital de Planeación.
- Alfonso, Oscar (2009). *Bases para el análisis prospectivo de la región metropolitana de Bogotá*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.
- Banfield, Edward (ed.) (1961). *Urban Government*. New York: The Freepress of Glencoe.
- Barbosa, Octavio (2007). *Relaciones intergubernamentales en Colombia*. Cuadernos de administración (Cali) N° 36-37.
- Borja, Jordi & Castells, Manuel (1997). *Local y Global*. Madrid: Editorial Taurus.
- CAR (1999). *Hacia la Metropolización de la Sabana de Bogotá*. Bogotá: CAR.
- Castells, Manuel (2008). *La Cuestión Urbana*. México: Siglo XXI Editores.
- CEA-UNAL (2007). *Balance de la política de integración regional de Bogotá*. Bogotá: Secretaria Distrital de Planeación.
- (2009). *Bogotá: ¿es posible un modelo regional desconcentrado?* Bogotá: Secretaria Distrital de Planeación.
- CEDE (1998). *Bogotá-Sabana: Un Territorio Posible*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.
- (2000). *Aproximación a las directrices de ordenamiento territorial Bogotá-Sabana*. Bogotá: DAPD.
- Cortés, Marco (2006). *La anexión de los seis municipios vecinos a Bogotá en 1954*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- De Sola-Morales, Manuel (2006). *Las Formas de Crecimiento Urbano*. Barcelona: Ediciones UPC.
- Freire, Mila y Stren, Richard (Eds.) (2001). *Los retos del gobierno urbano*. Bogotá: Alfaomega – Banco Mundial.

- Garay, Luis & Molina, Humberto (2003). *De Bogotá a la Región*. Bogotá: Contraloría de Bogotá D.C.
- Gouëset, Vincent (coord.) (2005). *Hacer Metrópoli*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Healey, Patsy (2006). *Collaborative Planning*. New York: Palgrave McMillan.
- Klink, Jeroen (2005). *Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana*, en: Cuadrado-Roura, Juan R. y Fernández Güell, José Miguel (Eds.). *Gobernar las Metrópolis*. Washington D.C.: BID – Universidad Alcalá de Henares.
- Lefèvre, Christian (2005). *Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas*, en: Cuadrado-Roura, Juan R. y Fernández Güell, José Miguel (Eds.). *Gobernar las Metrópolis*. Washington D.C.: BID – Universidad Alcalá de Henares.
- PNUD (2006). *El Futuro de la Organización Institucional en Bogotá*. Bogotá: PNUD.
- Rincón, Patricia (2011). *Bogotá Región Central*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Rose, Richard (1998). *El Gran Gobierno*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Roth, André-Noel (2002). *Políticas Públicas*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Salazar, José (2001). *¿Expansión o densificación?: Reflexiones en torno al caso de Bogotá*. Revista Bitácora Urbano-Territorial (Bogotá). N° 5.
- (2007). *La planeación de Bogotá: Un sistema híbrido de desarrollo progresivo*. Revista Bitácora Urbano-Territorial (Bogotá) N° 11.
- Scott, Allen (Ed.) (2008). *Global City Regions*. Oxford: Oxford University Press.
- Secretaría Distrital de Planeación (2010). *Expediente Distrital*. Bogotá: SDP.
- Soja, Edward (2008). *Postmetrópolis*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Wilches, Gustavo (2003). *Mesa de Planificación regional Bogotá-Cundinamarca*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Gobernación de Cundinamarca – CAR.
- Zárate, Antonio (1991). *El espacio interior de la ciudad*. Madrid: Editorial Síntesis.