



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

GOBERNANZA METROPOLITANA Urbanización y Organización Territorial en la Sabana de Bogotá

DIEGO LUÍS BUELVAS RAMÍREZ

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Artes

Bogotá D.C.

2014

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

DIEGO LUÍS BUELVAS RAMÍREZ

Trabajo final presentado como requisito para optar al título de:

Magister en Urbanismo

Director:

Arq. José Salazar Ferro

Línea de Investigación:

Nuevos procesos territoriales

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Artes

Bogotá D.C.

2014

*A mi abuelo, quien me inculcó el gusto
por las letras y a querer esta tierra.*

Agradecimientos

A mi Mamá, que le debo todo lo que soy.

A mi Tía, que siempre me ha apoyado.

A Carolina, por haber estado a mi lado.

A Juan, por esas tardes arreglando el país.

A Patricia, por haberme dado una oportunidad.

A mis compañeros de la maestría, por brindarme su amistad y conocimientos.

A Sandra, por su colaboración.

A José mi maestro, por creer en mí.

Y a todas aquellas personas que hicieron esto posible...

Resumen

El trabajo aborda la problemática concerniente al desarrollo de las temáticas de administración ligadas al proceso de metropolización en general y de la ciudad de Bogotá en particular, estudiando el fenómeno de la extensión y 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 -municipios, distrito, departamento, nación, entre otros-, en términos de su propensión a conformar una institucionalidad formal a dicha escala, finalizando con una problematización sobre la condición actual y las alternativas de organización frente a este fenómeno.

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

Abstract

The paper addresses the issues concerning the development of management topics related to metropolization process in general and of the city of Bogotá in particular, 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 –municipalities, district, department, nation, among others-, are analyzed in terms of their propensity to consolidate a formal institutional structure, ending with a problematization of the current status and organizational alternatives to this phenomenon.

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

Contenido

	Pág.
Lista de Ilustraciones	13
Lista de Cuadros	14
Introducción	17
1. El Estado y lo Urbano	23
1.1 La planeación y el poder	23
1.2 ¿Es aún ciudad la metrópolis?	31
2. El Gobierno Metropolitano	35
2.1 Gobierno, Políticas Públicas y Gobernanza	35
2.2 Especificidad del Gobierno Urbano	39
2.3 El Gobierno Metropolitano	42
2.4 Orígenes y Desarrollo de la problemática.....	43
2.5 Avatares del Gobierno Metropolitano	46
2.5.1 La Ciudad Central vs. Las Municipalidades.....	50
2.5.2 La Metrópolis vs. La Región	53
2.5.3 Ser Capital Nacional	54
2.6 Clasificación de los Gobiernos Metropolitanos	56
2.6.1 Tipologías de Gobierno Metropolitano.....	56
2.6.2 Modelos de Gobierno Metropolitano.....	63
3. La Organización Territorial	65
3.1 La Ciudad y el Estado.....	65
3.1.1 Desarrollo Histórico	65
3.1.2 <i>Top-down & Bottom-up</i>	67
3.1.3 El caso colombiano.....	69
3.2 La Descentralización.....	72
3.2.1 Orígenes	72
3.2.2 Componentes	77
3.2.3 Antecedentes en Colombia.....	80
3.2.4 Entidades Territoriales y Formas de Asociación	84
3.3 Regímenes de Gobierno de Bogotá	90
3.3.1 Municipio.....	91
3.3.2 Distrito Especial	93
3.3.3 Distrito Capital	98
3.3.4 Región	104
3.4 La Hacienda Pública en la Sabana	116

4. La Metropolización	129
4.1 Aristas de la Metropolización	129
4.1.1 La Urbanización Dual	129
4.1.2 El proceso de Metropolización	135
4.1.3 Avatares de la Urbanización.....	138
4.2 Los Hechos Metropolitanos	141
4.2.1 Tendencias Demográficas.....	142
4.2.2 Flujos Migratorios y Movilidad Residencial.....	146
4.2.3 Proceso de Crecimiento y Conurbación	151
4.2.4 Réplica de los Patrones de Segregación	158
4.2.5 Conmutación	164
4.2.6 La prestación de Servicios Públicos.....	167
5. El Agua.....	169
5.1 La Captación.....	170
5.2 La Prestación.....	178
5.2.1 Las Tarifas.....	185
5.3 El Saneamiento	187
5.4 Respuestas gubernamentales, Actores y Alternativas	191
6. Centros y Centralidades.....	201
6.1 Ciudades compactas y dispersas	202
6.2 Los Lugares Centrales.....	205
6.3 El colapso del Centro.....	206
6.4 Las Alternativas de la Planeación.....	208
6.5 Los Planes en Bogotá.....	210
6.5.1 Los Centros de Empleo	221
6.6 Las Necesidades de Suelo	225
6.7 Panorama de la problemática.....	230
Conclusiones	233
Bibliografía	249

Lista de Ilustraciones

	Pág.
Ilustración 1: Esquema de las relaciones de poder	27
Ilustración 2: Tipologías de Gobierno Metropolitano.....	62
Ilustración 3: Mapa del territorio de los municipios antes de ser anexados y del área urbana de Bogotá (1954)	95
Ilustración 4: Mapa de Bogotá D.E. mostrando las cabeceras de las municipios anexados en recuadros (1958).....	97
Ilustración 5: Organigrama distrital y de las localidades	101
Ilustración 6: Mapa cruzado de las localidades y su desarticulación con las centralidades del POT (2000).....	103
Ilustración 7: Organigrama de la MPRBC	107
Ilustración 8: Escenarios de crecimiento contemplados por la MPRBC	109
Ilustración 9: Mapa de ámbitos de la Región Capital	113
Ilustración 10: Porcentaje de ingresos por fuente de recaudo en los municipios	121
Ilustración 11: Porcentaje de ingresos tributarios por tipo de impuesto en los municipios	121
Ilustración 12: Porcentaje de ingresos por fuente de recaudo en Bogotá D.C. y Cundinamarca.....	122
Ilustración 13: Porcentaje destinado a gastos de funcionamiento en las entidades territoriales de la Sabana	123
Ilustración 14: Porcentaje de gastos de inversión según sector en las entidades territoriales de la Sabana	125
Ilustración 15: Anillos de influencia de Bogotá.....	138
Ilustración 16: Variación de la tasa de crecimiento poblacional en los municipios de la Sabana.....	147
Ilustración 17: Saldo migratorio de los municipios de la Sabana con Bogotá.....	150
Ilustración 18: Índice de metropolización en los municipios de la Sabana	150
Ilustración 19: Proceso de crecimiento histórico de Bogotá	152
Ilustración 20: Esquema del proceso de crecimiento de Bogotá	153
Ilustración 21: Crecimiento de las áreas urbanas en la Sabana	154
Ilustración 22: Procesos de conurbación en la Sabana	156
Ilustración 23: Detalle de los procesos de conurbación en la Sabana.....	157
Ilustración 24: Caracterización de la urbanización metropolitana	158
Ilustración 25: Mapa de estratificación socio-económica de Bogotá	159

Ilustración 26: Evolución de la densidad de población en Bogotá D.C. por localidades	160
Ilustración 27: Densidades urbanas y rurales para los municipios de la Sabana	161
Ilustración 28: Índice de dispersión poblacional en los municipios de la Sabana	161
Ilustración 29: Aplicación del modelo de Hoyt al área Bogotá-Sabana	163
Ilustración 30: Índice de conmutación en la Sabana	165
Ilustración 31: Origen y destino de viajes en la Sabana con relación a Bogotá	166
Ilustración 32: Terrenos adquiridos por la ciudad para reforestación y captación de aguas (1945)	173
Ilustración 33: Represas existentes y en proyecto (1967)	175
Ilustración 34: Sistemas de captación de aguas	177
Ilustración 35: Perímetro de cobertura de la EAAB en Soacha	179
Ilustración 36: Categorización de los municipios sobre la prestación del servicio de acueducto por la EAAB	181
Ilustración 37: Condiciones de los cuerpos hídricos en la Sabana	188
Ilustración 38: PTAR's construidas por la CAR	189
Ilustración 39: Relaciones intergubernamentales de prestación y regulación del servicio de acueducto	195
Ilustración 40: Mapa resumen del tema del agua (jurisdicciones y prestación del servicio)	199
Ilustración 41: Mapa de agencias miembro del <i>Metropolitan Water District of Southern California - MWD</i>	200
Ilustración 42: Planes urbanos de Bogotá	217
Ilustración 43: Concentraciones en número de empleos en la Sabana	223
Ilustración 44: Áreas con posibilidad de acoger nueva población	226
Ilustración 45: Escenario tendencial de crecimiento urbano en la Sabana	229

Lista de Cuadros

	Pág.
Cuadro 1: Casos de descentralización de base regional	79
Cuadro 2: Entidades territoriales con presencia en el ámbito metropolitano de Bogotá	86
Cuadro 3: Opciones de integración entre el Distrito Capital y otras entidades territoriales	90
Cuadro 4: Principales temas concertados en el marco de la Región Capital (2009)	111
Cuadro 5: Población e ingresos totales de las entidades territoriales en la Sabana	119

Cuadro 6: Gastos de inversión <i>per cápita</i> en las entidades territoriales de la Sabana...	126
Cuadro 7: Evolución de la población en la Sabana de Bogotá	143
Cuadro 8: Evolución de la población como porcentaje del total metropolitano.....	144
Cuadro 9: Tasas de crecimiento poblacional para periodos intercensales	145
Cuadro 10: Impacto de los flujos migratorios de Bogotá sobre la Sabana	148
Cuadro 11: Área, población y densidades para los municipios de la Sabana	162
Cuadro 12: Movilidad laboral en la Sabana	165
Cuadro 13: Viajes en la Sabana con relación a Bogotá.....	166
Cuadro 14: Sistemas de captación de aguas	178
Cuadro 15: Prestación del servicio de acueducto en la Sabana.....	183
Cuadro 16: Tarifas del servicio de acueducto en la Sabana.....	186
Cuadro 17: El caso del <i>Metropolitan Water District of Southern California - MWD</i>	200
Cuadro 18: Concentraciones de empleo en Bogotá y en los municipios	224
Cuadro 19: Proyección del crecimiento urbano de los municipios en área	227
Cuadro 20_: Propensión de los municipios a articularse con Bogotá	236

Lista de Abreviaturas

Abreviatura Término

AM	Área Metropolitana
Art.	Artículo
BAS	Bogotana de Aguas y Saneamiento S.A.
CAR	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
CAN	Centro Administrativo Nacional
<i>CBD</i>	<i>Central Business District</i>
CCB	Cámara de Comercio de Bogotá
CCR	Concejo de Competitividad Regional
CEA	Centro de Extensión Académica
CEDE	Centro de Estudios para el Desarrollo
CHIP	(Sistema) Consolidador de Hacienda e Información Pública
CONPES	Concejo Nacional de Política Económica y Social
CORPES	Concejos Regionales de Planeación Económica y Social
COT	Comisión de Ordenamiento Territorial
CP	Constitución Política
DAPD	Departamento Administrativo de Planeación Distrital
DC	Distrito Capital
DE	Distrito Especial
DES	Decreto de Estado de Sitio
DL	Decreto-Ley
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EUA	Estados Unidos de América
EAAB	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá
EEB	Empresa de Energía de Bogotá

Abreviatura Término

ESP	Empresa de Servicios Públicos
ETB	Empresa de Teléfonos de Bogotá
<i>FIRE</i>	<i>Finance, Insurance & Real Estate</i>
GLA	<i>Greater London Authority</i>
GLC	<i>Greater London Council</i>
GTA	<i>Greater Toronto Area</i>
Ha.	Hectáreas
ICA	Impuesto de Industria, Comercio y Avisos
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IPC	Índice de Precios al Consumidor
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JAL	Junta Administradora Local
JICA	<i>Japanese International Cooperation Agency</i>
Km	Kilómetros
Km ²	Kilómetros cuadrados
L/s	Litros por segundo
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
m ³ /s	Metros cúbicos por segundo
MEPOT	Modificación Excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial
MOT	Modelo de Ocupación Territorial
MPRBC	Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca
MURA	Macroproyecto Urbano-Regional Aeroportuario
<i>MWD</i>	<i>Metropolitan Water District of Southern California</i>
NA	No Aplica
<i>NIMBY</i>	<i>Not In My Back Yard</i>
NQS	(Avenida) Norte Quito Sur
OEA	Organización de Estados Americanos
OT	Ordenamiento Territorial
Pág.	Página
PAP	Provincia Administrativa y de Planeación
PIB	Plan de Ordenamiento Territorial
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POT	Producto Interno Bruto
PTAR	Planta de Tratamiento de Aguas Residuales
RAP	Región Administrativa y de Planeación
RAPE	Región Administrativa y de Planeación Especial
RPG	Región de Planificación y Gestión
SA	Sociedad Anónima
SCA	Sociedad Colombiana de Arquitectos
SD	Sin Dato
SDP	Secretaría Distrital de Planeación
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SGP	Sistema General de Participaciones
SSPP	Servicios Públicos
TM	Transmilenio
<i>TVA</i>	<i>Tennessee Valley Authority</i>
UNAL	Universidad Nacional de Colombia
UPAC	Unidad de Poder Adquisitivo Constante
%	Por ciento / Porcentaje

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 de análisis se ha reconocido la innegable articulación en términos funcionales que tiene la ciudad de Bogotá con su entorno regional, llegando al lugar común de clamar por una planeación concertada, que independientemente de cual sea el modelo territorial propuesto, logre hacer del proceso de urbanización de este espacio uno sostenible en términos ambientales, sociales y políticos. Así, 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, en pro de la conformación de una institucionalidad que dote de coherencia dicho proceso. 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 desde 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.

A primera vista, tal política está constituida no más que por un discurso, pues las acciones no han tenido la magnitud esperada por muchos, una manera de justificar por un lado la permanencia de la desarticulación que beneficia solo a unos pocos, y por el otro, una forma de propender por la articulación en pro de la equidad social y el uso racional del suelo, pero que pasa sin más por sobre el significado de la autonomía municipal. La relación Bogotá-Sabana se ha constituido en un campo de conflicto, de lucha entre las diferentes visiones que se tienen sobre el proceso de metropolización, intentando cada quien por aparte y en ocasiones en conjunto, imponer su versión del deber ser de la región, torpedeando las iniciativas de los demás. Las consecuencias de esta situación, han tenido en la degradación del medio ambiente y en el aumento de la desigualdad su manifestación más clara, pero a veces se pasa por alto el hecho de que la autonomía municipal también ha quedado en entredicho para algunos municipios, que agobiados por las enormes cantidades de población de escasos recursos que en ellos

habitan, se hacen insostenibles financieramente –entre otras formas de insostenibilidad-, dependiendo de otros niveles de gobierno para su funcionamiento. Así, la defensa de la autonomía de algunos municipios pasa por el socavamiento de la de otros.

Pese a que existen muchas más, la urbanización se ha convertido en el motor y centro de la actividad económica en la Sabana, es una industria que produce ciudad, el problema es que la “mercancía” es elaborada bajo el signo de intereses específicos, donde las racionalidades individuales de los agentes en el mercado, repercuten negativamente para la sociedad en su conjunto de manera creciente. La existencia de una unidad económica urbano-regional que no se corresponde con ninguna unidad política que la administre, se encuentra en la raíz del problema, donde mientras unos se llevan lo mejor del proceso, otros se quedan con lo peor, sin haber un mecanismo que internalice esos efectos de desbordamiento, tanto positivos como negativos. Así, solo mediante la acción e intervención pública de visión amplia puede salirse de este círculo. Es el problema de la buena ciudad y de cómo el Estado tiene competencia privilegiada para su realización, de cómo mediante la acción pública se realiza el Derecho a la Ciudad.

El problema de investigación como tal, es el de esclarecer cómo la diferenciación en los procesos de urbanización entre los municipios, configura un panorama heterogéneo de intereses con respecto a una organización político-administrativa más integrada entre ellos y Bogotá, lo que hace difícil la concertación sobre la forma que debería tomar dicha organización.

En este sentido, la hipótesis que desarrollará la investigación es la de que el interés de los municipios de la Sabana de articularse político-administrativamente en mayor grado con Bogotá es diferenciado, por cuanto se basa en las características de urbanización heterogéneas entre los mismos; en estas condiciones, las instituciones y el marco legal existentes son poco operativos.

El ámbito espacial de análisis que será retomado es el del territorio de la Sabana de Bogotá, el cual está definido por el polígono compuesto por los municipios de La Calera al oriente, Gachancipá al nororiente, Zipaquirá al norte, Subachoque al noroccidente, Facatativá al occidente y Sibate al suroccidente, coincidiendo sus límites al sur y al suroriente con los de las localidades de Ciudad Bolívar y Usme de la ciudad de Bogotá. Dependiendo de las variables de análisis, este territorio puede ampliarse a otros municipios vecinos, sin embargo en ningún momento su extensión excede la del departamento de Cundinamarca, teniendo que su carácter es metropolitano, más no macro-regional. Por otro lado, si bien el trabajo de investigación en su componente teórico-histórico llegara hasta inicios del siglo XX e incluso más atrás, centrara los esfuerzos de análisis en los desarrollos tanto institucionales y legales, como del proceso de urbanización, acaecidos luego de la promulgación de la Constitución de 1991, teniendo que es en este periodo que se hace evidente la problemática ligada a la dispersión de la urbanización por sobre la Sabana y que es desarrollado el *corpus* normativo principal de la descentralización y la planeación territorial en Colombia.

Vale la pena dejar en claro desde un inicio, que la investigación no pretende tener por conclusión la generación de un modelo de ordenamiento territorial para la Sabana de Bogotá, ni tampoco intenta agotar el análisis de variables tales como las distintas formas de producción de vivienda, los tipos de industria presentes en la Sabana o la viabilidad de los proyectos de transporte. La intensión de este trabajo no es realizar una caracterización a manera de inventario exhaustivo de los elementos naturales, construidos y por construirse en la Sabana.

Su propósito es el de que a partir de:

- a. La revisión de las formas de gobierno metropolitano existentes en el mundo.
- b. El examen de los regímenes históricos de gobierno de la ciudad de Bogotá.
- c. La determinación de las posibilidades y límites que brinda la legislación en materia de organización territorial en Colombia.
- d. La caracterización de los vínculos funcionales y la estructura de asentamientos metropolitanos en la Sabana.
- e. La exploración de las diferentes aristas de esta problemática en cuatro temas concretos: Desempeño fiscal de las entidades territoriales; Prestación del servicio de acueducto y alcantarillado; Necesidades de suelo de expansión urbana; y Localización de la actividad económica.

Se haga posible entender por qué en el caso puntual de la Sabana de Bogotá, hay desacuerdo sobre la conformación de una institucionalidad que regule el proceso de urbanización, intentando definir ese desacuerdo como proveniente de la heterogeneidad de dicha urbanización.

Para lograr estos objetivos, se adoptará una mirada o forma de interpretación del problema ligada al análisis de políticas públicas. Específicamente, se utilizará el enfoque análisis denominado *Advocacy Coalitions*, el cual brinda valiosas herramientas para aprehender un fenómeno en el que tanto por la multiescalaridad de las relaciones presentes entre las diferentes entidades territoriales, ya sea en términos jerárquicos – verticales-, o recíprocos –horizontales-, como por la multisectorialidad de la problemática al afectar prácticamente todos los campos de la administración pública, los enfoques clásicos de análisis de políticas públicas ligados al llamado *Policy Cycle* se quedan cortos, al no ser posible establecer una linealidad entre su formulación e implementación, ni identificar un único decisor al existir numerosos actores.

Se abordará entonces el problema de la metropolización en la Sabana de Bogotá como uno en donde las distintas visiones acerca del camino que debe tomar la acción gubernamental sobre un problema concreto, entran en conflicto y se desata una lucha entre los distintos actores, para esta cuestión entidades territoriales, formando alianzas, estableciendo estrategias y movilizándolo sus recursos de poder, para que su manera de ver los problemas prevalezca ante las demás resguardando sus intereses, logrando beneficiarse de las decisiones que darán lugar a la reconfiguración del campo relacional en materia de organización territorial. Esto no quiere decir que existan solamente dos

grupos antagónicos, o que al acercarse un actor a alguno de estos grupos permanezca en él indefinidamente, ni que todos los miembros de un grupo se encuentren allí por las mismas razones. Esta estrategia metodológica ubica a los actores en medio de un campo de relaciones de poder, en donde independientemente de las temporalidades que maneje cada uno de ellos en su accionar, puede tenerse una visión panorámica del conjunto, de manera que cada acción no es retomada individualmente para su análisis, sino en relación con sus efectos sobre los otros actores y sobre el campo relacional mismo.

Concretamente, la investigación se basó en la problematización teórica del Estado como escenario de luchas entre facciones, alejándose de una interpretación monolítica del mismo, para lo cual su utilización como herramientas de trabajo el análisis de datos cuantitativos, el análisis de actores, sus formas de interacción y relaciones de poder, teniendo por fuente de información principal la revisión bibliográfica y documental.

A continuación, se dará inicio con la definición de la relación existente entre el Estado y lo urbano, examinando los efectos que la emergencia del capitalismo tuvo en las ciudades, ahondando en las formas que adquiere el ejercicio del poder en el medio urbano a través de la cristalización de la práctica de la planeación territorial, y problematizando sobre la especificidad metropolitana frente a la ciudad histórica.

Esta reflexión continuará con la definición de los conceptos de gobierno, políticas públicas y gobernanza, para poder tener claros sus alcances, proceder a definir el gobierno metropolitano como categoría de análisis. Así mismo, se abordará desde una perspectiva histórica el origen y desarrollo del gobierno metropolitano como objeto de estudio y como práctica administrativa, pasando a indicar los conflictos frecuentes o comunes que se presentan entre los diferentes niveles de la administración pública cuando se da la tentativa de conformar este tipo de institución. Acto seguido, se caracterizarán las distintas tipologías de gobierno metropolitano, atendiendo criterios como su forma de creación, el área que cubren, las autoridades que poseen, los recursos que manejan y las competencias que les son atribuidas, proponiendo su agrupamiento en torno a tres grandes modelos.

Posteriormente se hablará sobre la organización territorial del Estado y la manera en la cual esta es producto de un proceso socio-histórico de construcción nacional, acercándonos al caso colombiano. En este mismo sentido, se discutirá acerca de la descentralización como modo de organización territorial, profundizando en sus componentes y la forma en la que tuvo lugar su implementación en Colombia. Este apartado sigue con la revisión del marco jurídico sobre las formas de asociación entre entidades territoriales y las opciones que brinda para la Sabana de Bogotá, el examen de la hacienda pública de las entidades que tienen presencia en este territorio y la revisión de los diferentes regímenes de gobierno que a lo largo de su historia ha tenido la ciudad, desde los primeros intentos de dotarla de un estatuto específico, pasando por su conformación como distrito, hasta llegar al actual proceso de acercamiento con el departamento de Cundinamarca, sin dejar de lado la discusión sobre su organización interna acerca de las localidades.

El análisis seguirá con la definición del fenómeno de la metropolización, haciendo énfasis en su especificidad en América Latina y determinando los anillos de influencia de la ciudad de Bogotá. También se problematizará sobre las múltiples formas que adquiere la urbanización y sus efectos en las posibilidades de servir dichas áreas con servicios públicos y transporte. Luego de esto, se pasará a caracterizar los hechos metropolitanos referidos a las tendencias demográficas, la conurbación, la segregación socio-espacial, la conmutación regular y la prestación de servicios públicos que hacen que el proceso de urbanización de los distintos núcleos de la Sabana pueda ser visto como un solo fenómeno, al mismo tiempo que se lo caracteriza en sus distintos ejes, elementos y patrones.

Finalmente, se abordarán dos ámbitos de la metropolización, profundizando en sus distintas aristas. El primero de ellos es el servicio de acueducto y alcantarillado en sus varias partes –captación, prestación y saneamiento-, identificando las respuestas gubernamentales que han surgido en su manejo. El segundo es la disyuntiva presente entre contener la expansión urbana renovando-densificando la ciudad, o por otro lado permitirle conformando una estructura policéntrica que le de soporte, estableciendo la distribución actual de las concentraciones de empleo e identificando las necesidades de expansión urbana. Por último, se realizará la caracterización definitiva de los actores e intereses en torno al tema de lograr una articulación político-administrativa de mayor grado entre Bogotá y la Sabana, y se explorarán alternativas de organización institucional frente a la situación encontrada.

1. El Estado y lo Urbano

1.1 La planeación y el poder

Aproximadamente a mediados del siglo XVII en Europa occidental, empezaron a aparecer una serie de problemas sobre la definición de los temas que debían ser objeto de intervención por parte de los Estados. Estos problemas estaban referidos principalmente a la emergencia de un nuevo tipo de espacio, el urbano. Desde hacía ya varias centurias, las formas de organización social ligadas al feudalismo venían cediendo importancia a causa del dinamismo de las ciudades, y de la fuerza aglutinadora de los monarcas. En un inicio, los reyes encontraron en las ciudades y su particular situación política como enclaves, aliados en contra de la nobleza, pero luego, conforme su poder fue acrecentándose, tal particularidad devino en un obstáculo para la conformación de un dominio “absoluto”.

Cuando en 1648 se firmó la paz de Westfalia, la situación cambió radicalmente. Ya no habría más un “orden universal”, ya no sería suficiente con ejercer soberanía sobre un territorio; se constituiría un campo donde los Estados estarían en competencia permanente entre ellos, en el cual, solamente el desarrollo de las fuerzas productivas de cada uno aseguraría su permanencia. No bastaba ya con expedir decretos y levantar un cordón de plazas militares, era necesario tomar acciones tendientes al desarrollo de todas y cada una de las partes del territorio, asegurando su control, redundando en conjunto en el engrandecimiento y gloria del propio Estado. No podía haber enclaves, la perfecta comunicación era ahora una obligación. Las ciudades tuvieron que ceder. La pólvora había hecho que las murallas no sirvieran para otra cosa que incrementar el hacinamiento y dificultar el comercio, y por ello fueron derribadas, pero esto trajo dos problemas: El control aduanero era ahora más complicado; y no se podía cerrar el portón en las noches, dando paso a los merodeos de toda suerte de rufianes. El Estado, una vez sometió a las ciudades, no las redujo sino que las potenció, ya que el esplendor de las mismas redundaba en su propio beneficio (Weber, 2002).

El primer acercamiento del Estado a lo urbano fue realizado entonces desde la óptica del asunto de la circulación como problema, la circulación de personas, yendo y viniendo del campo y dentro de la misma ciudad; la circulación de mercancías, de aquellas necesarias

para el sustento de la ciudad, y de las que eran allí producidas y despachadas; de la circulación de enfermedades, de ideas, de órdenes, en fin, de todo aquello que es susceptible trasladarse de un lugar a otro.

El territorio vendría a ser entonces un cuerpo, donde a través de la circulación cada órgano cumple su función colaborando para el mantenimiento del conjunto (Sennett, 1997), pero todo cuerpo debe tener una cabeza, una capital, segundo acercamiento del Estado a lo urbano. Esta debía cumplir una función simbólica, ser ella misma la realización del propio Estado, la trasmisora para el resto del país de todo lo que el Estado puede y desea transmitir -ideas, valores, costumbres, leyes, mercancías, etc.-. Su constitución entonces no se remitía a las necesidades de su funcionamiento interno, sino que estaba dada en relación a todo el territorio que desde ella era controlado. La disposición de sus calles y edificios no podía por esto mismo ser estática, ya que no era un sistema cerrado, sino que se debía a su relación con el entorno, a los flujos que llegaban y salían, que no son posibles de fijar por ley, sino a lo mucho regular, hacerlos medianamente predecibles. Así, el fenómeno de la circulación planteo la necesidad de unas técnicas de gobierno que se correspondieran con lo novedoso y específico de lo urbano: no poderlo determinar, sino solo regular, direccionar.

En este punto aparece la población como objeto susceptible de ser regulado. Esta, lo cual ya había sido notado por los mercantilistas, es el elemento que determina todos los demás elementos, que determina el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas, que a su vez definen la situación del Estado dentro de la "balanza de poder". A la población no se la puede condicionar, ella es un hecho natural, pero si se la puede direccionar, moldear, dirigir hacia tal o cual sitio, mejorar sus condiciones de existencia y la distribución de la riqueza a su interior. Ese será el objeto del gobierno, la población; sus características, su número, su localización, sus actividades, su salud, su instrucción, sus posesiones, sus relaciones entre sí y con la naturaleza serán desde entonces de interés del Estado. Pero todo esto remite al mismo punto, al problema de la circulación, del comercio, de las migraciones, en resumen, de aquello que existe solo en y porque hay una ciudad: un mercado (Foucault, Seguridad, Territorio, Población, 2006). El Estado se ocupó entonces de regular las condiciones de coexistencia de la población, más específicamente, de la coexistencia densa de la población, de las condiciones de la urbanización. Así, la mirada del Estado sobre el resto del territorio y de la población que en él habitaba, se conformó desde lo urbano, y el propósito fue lograr que este se ordenara a la imagen de la ciudad, hacer del reino entero una gran ciudad (Foucault, Seguridad, Territorio, Población, 2006).

Pero la ciudad, y en especial la ciudad como mercado, es hogar de agitación, foco de revuelta siempre inminente a causa de que en ella las inequidades son más evidentes y las ideas más volátiles. El Estado al haber incorporado a la ciudad dentro de sí, y al haberla tomado como modelo, trajo sus instituciones y valores, que cada vez fueron haciéndose más incompatibles con la pretensión de un gobierno "absoluto".

La burguesía comenzó a encontrar impedimentos para la generación de beneficios en la dirección de la economía por parte del Estado. La libre movilidad, la circulación de los factores productivos era necesaria para echar a andar un modo de producción basado en la propiedad privada: el capitalismo. Fue necesario entonces limitar la razón gubernamental, hacerla coincidir con los requisitos mínimos para que la “mano invisible” del mercado operara correctamente. A esto se le conocería como Estado de Derecho. Pero el sentido de las acciones del Estado no cambio, solo se restringió a una parte del proceso, fijar las normas de juego para que la realización de acciones fuera retomada por la sociedad civil, frecuentemente identificada con el empresario privado.

El cambio tecnológico acaecido en las formas de producción agrícola, en su conjunción con la libertad de movimiento de la población, dio lugar a un estallido demográfico que se dirigiría a las ciudades en busca de empleo en las industrias. Las formas urbanas se trastocaron radicalmente, la ciudad era por primera vez el lugar de la producción y no solo del consumo, lo cual la dota de una segunda forma de centralización, la económica, que sumada a la política, harían de ella el *zeitgeist* del proceso, la cristalización de la “modernidad”. Sin embargo, cada vez más la ciudad industrial, paradigma del ideal del progreso, se parecía más a su contrario. La miseria y el amontonamiento de las masas obreras crearon las condiciones perfectas para hacer de ella un foco infeccioso, la ciudad como lugar de la enfermedad y la muerte. Así mismo, tales masas fueron tomando conciencia de su lugar dentro de este proceso, prendiéndose las alarmas ante la posibilidad de una revuelta, de una revolución.

La respuesta tendría un doble objetivo, por una parte, disimular la contradicción fundamental del sistema, manteniendo latente el descontento popular; y por la otra, aprovechar tales masas como lugar de realización de las mercancías, del consumo. Esta sería la forma definitiva y perdurable de la relación del Estado y lo urbano, su regulación y direccionamiento en pro de la consolidación del capitalismo. Lo haría inicialmente a través del “higienismo”, corriente de acción y pensamiento dirigida a garantizar la reproducción del insumo básico del cual se extrae la plusvalía: la mano de obra, la población, tomando dos caminos de intervención: uno de regulación de los derechos propiedad y edificación, de las formas de habitación, en este sentido privado, y otro público, de manejo del metabolismo del cuerpo urbano, de la provisión de agua y del drenaje de residuos (Herce, 2013).

Se hizo evidente que la ilusión normativa del liberalismo, distaba mucho de ser suficiente, se necesitaba de acciones y no solo de leyes. El desorden propiciado, tanto si se lo mira como reunión de desórdenes individuales, como si se lo ve como un solo y gran desorden colectivo, llamo a su antítesis, el sueño del orden, de Un orden, de creer que la solución de los problemas de la ciudad industrial era inmanente a ella, y de que esta era el instrumento idóneo para alcanzar aquella meta de la Ilustración de materializar el mito de Prometeo: librar a la humanidad de la arbitrariedad de los cataclismos y de las cadenas de la escases, de dominar la naturaleza haciendo de ella un espacio a la medida del hombre. Construir un hábitat artificial que fuera realidad metafísica de ese

proceso, encontrar un punto radical de inicio, un nuevo comienzo, un auténtico presente (Berman, 1989), aunque para ello fuera necesario destruir gran parte de lo existente. Este será el espíritu de la modernidad, del cual el urbanismo se convertiría en uno de sus más eficaces y destacados instrumentos.

Construir la ciudad (construir la modernidad), esa era la idea. Pero si la ciudad, más exactamente la urbe, era el intento más elaborado de la humanidad de rehacer el mundo a su voluntad, como escribiera L. Wirth, también sería el mundo donde estaría condenada a vivir (Harvey, *Rebel Cities*, 2012). La industrialización, que en un principio se dirigió contra la ciudad, rompiendo su especificidad, fragmentándola y haciéndola estallar, se vuelve luego un medio para alcanzar la urbanidad, de llevar a cabo la urbanización (Lefebvre, *El Derecho a la Ciudad*, 1978). No solo es en la ciudad donde se producen y realizan las mercancías capitalistas, sino que la misma ciudad se mercantiliza, deviene objeto y lugar de consumo.

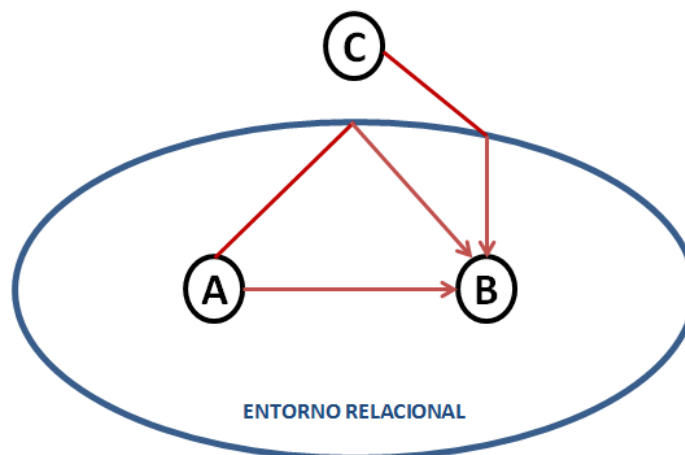
Esta primera aparición del urbanismo como higienismo, intento hacer de las ciudades lugares más asépticos, pero también más transparentes, donde el control fuera más eficaz (González, 2000). En términos políticos, lo específico de este periodo es que el Estado adquirió conforme el desarrollo de sus fuerzas fue aumentando, un dominio sobre la vida misma de las poblaciones; vida no entendida individualmente, sino como grupo, como colectivo, si se quiere como especie, como población en el sentido biológico del término (Foucault, *Defender la Sociedad*, 2001). El control del marco vital se convierte entonces en problema político, pues su configuración será uno de los instrumentos, sino el principal, mediante el que se gobernará a estas poblaciones cada vez más urbanas. Es la emergencia de una técnica política que no se dirige al cuerpo de los individuos, sino al medio en que estos desarrollan su vida. Para entonces, ya estaba claro que la producción del espacio, su conversión en territorio a través de la implantación de toda una serie de infraestructuras de transporte y comunicación a lo largo y ancho de los Estados, y de la configuración administrativa de los mismos, afectaba directamente la actividad económica, influyendo así sobre la distribución de la riqueza y del poder (Claval, 1982), siendo pues esta la estrategia o paradigma circulatorio de los Estados dieciochescos que puede ser calificada de "inter-urbana", pero en el momento que esa misma estrategia espacial hace su aparición de manera "intra-urbana" en siglo XIX, se da un salto cualitativo.

En la medida en que las diferenciaciones de clase del antiguo régimen que aun subsistían fueron perdiendo sus límites por cuenta del igualitarismo ilustrado, reaparecieron en la configuración de la estructura urbana, esta vez no adoptadas por tradición o costumbre, sino fijadas en piedra. El establecimiento de un sistema de clasificaciones, categorizaciones, divisiones y particiones, permitiría entonces influir sobre las acciones de los otros.

El poder es una relación entre actores, sean estos individuales o colectivos, y estén presentes o ausentes, en la cual una parte obliga a la otra a hacer algo que de otra

manera no haría (Dahl, 1957), pero también en la cual una parte logra que la otra no haga algo que de otra manera haría (Bachrach & Baratz, 1971), valiéndose de la forma en la cual ha sido configurado el campo o marco relacional del poder. Existe también una tercera forma o dimensión de una relación de poder, que es aquella en la cual los intereses genuinos de una parte han sido influenciados por la otra de modo tal, que esta se asegura su obediencia por este medio, siendo para efectos prácticos imposible de constatar empíricamente, ya que no habría una imposición como tal. Así, las relaciones de poder estarían constituidas tanto por decisiones, identificables y medibles, como por no-decisiones (Lukes, 1985), las cuales coadyuvan a la configuración del marco relacional, de manera que si este es el camino tomado, se estará optando por no tomar acción alguna frente a un asunto concreto, lo cual determinara las estrategias y el curso de acción de los demás actores.

Ilustración 1: Esquema de las relaciones de poder



FUENTE: Elaboración propia con base en Lukes(1985).

El espacio será entonces el vehículo del poder, su instrumento, receptáculo final y definitivo de todos aquellos marcos relacionales parciales -jurídicos, económicos, administrativos, culturales- que por fuerza tienen que hallar en él su realización. En el espacio, más aun en el urbano, es más obvio que en cualquier otro entorno relacional el hecho de que está configurado no solo por los actos presentes, sino también por los pasados. La ciudad entera es un “pasado aun presente” (Rossi, 1982), es la proyección de la sociedad sobre el terreno (Lefebvre, El Derecho a la Ciudad, 1978), una sociedad que carga su historia sobre las espaldas.

Quizá por esto mismo, los socialistas utópicos del siglo XIX coincidieron en ver a la ciudad como objeto a ser destruido para poder dar paso a la nueva sociedad, formulando numerosos intentos de “des-urbanización”. Cuando por fin cristalizó como tal el urbanismo, lo hizo a diferencia de sus predecesores de manera despolitizada, con un

halo de pretendida científicidad proveniente de sus raíces ilustradas y su identificación con el proyecto de la modernidad: el progreso. Sin embargo, mantuvo una característica esencial, la idea de abarcar no solo un fragmento de la ciudad, sino a toda ella dentro de este proyecto -si es que no a toda la sociedad-, construyendo la Utopía, la forma final, perfecta, inmutable, eterna, núcleo duro de la idea del ordenamiento -del Orden-, el cual si es cambiado ya no sería tal, siendo allí donde queda al descubierto su verdadera cara, pues evidentemente tal orden lo será solo para quien así lo ha concebido.

El capitalismo encontró en la producción de lo urbano, una forma de fijar el exceso de capital acumulado durante los periodos de auge, contrarrestando la tendencia a la caída de la tasa de ganancia refugiándose en inversiones inmobiliarias (Lefebvre, Espacio y Política, 1976). La producción de lo urbano y de las infraestructuras que le dan soporte, exige grandes sumas de capital, el cual pasa a ser capital fijo, constituyéndose en una acumulación imposible de trasladar de un punto a otro a voluntad. Si bien, el fenómeno de la centralidad halla su origen en una relación de mercado, esta se transforma y crece en el momento en que tales inversiones en capital fijo -en infraestructuras- son realizadas, ya que ellas mismas como cualquier otra forma de capital, se valorizan a sí mismas, en un proceso auto reproducido en el que tenderán a atraer cada vez más flujos, los cuales necesitarán de más infraestructuras, cerrando el círculo. La aglomeración de la actividad económica, se debe a los menores costos surgidos al utilizar la misma infraestructura, pero su concentración exagerada en las metrópolis se debe a que las deseconomías que crea, son soportadas por el conjunto de la sociedad (Singer, 1989).

Es sabido que el capitalismo está en un constante proceso de “destrucción creativa”, desvalorizando activos presentes para poder recrearlos, reproducirlos a futuro. En ninguna otra parte tal proceso es más evidente y sentido que en las ciudades, donde Haussmann y Moses –por mencionar solo dos casos paradigmáticos: París y Nueva York-, llevarían tal expresión a algo más que una metáfora. Así, en periodos de crisis, donde las inversiones inmobiliarias pierden rentabilidad y la rigidez del entorno edificado impide su traslado, se activa un mecanismo de emergencia dentro del sistema, constituido por el binomio expansión y renovación urbanas, encontrando en la (re)construcción de la ciudad la manera de estimular la demanda agregada.

En el momento en que estalló la crisis de 1929, estaba claro que era necesario reactivar el consumo de las masas de población. En ello las ciudades tomarían gran protagonismo, pues por su naturaleza lo urbano, más específicamente los servicios urbanos -transportes, agua, gas, educación, salud, viviendas, etc.-, son de carácter colectivo y se constituyen en fuente de salario indirecto para la población (Borja, Estado, Descentralización y Democracia, 1989), que podrá dedicar una mayor parte de sus ingresos a otros fines, dinamizando la economía, sin mencionar el hecho de que la construcción es una actividad intensiva en mano de obra de baja cualificación, que puede proveer grandes cantidades de empleo en tiempos de paro.

“La lógica de esta manera de pensar era bastante simple. Con el crecimiento económico el pleno empleo estaría asegurado. La mano de obra ejercería

presión sobre los salarios y elevaría el nivel de renta de los trabajadores al mismo ritmo de crecimiento que los beneficios. En una economía de crecimiento, todo el mundo estaría en condiciones de compartir la prosperidad general. El arduo problema de la redistribución podría así evitarse, o resolverse más fácilmente, que bajo condiciones de carestía” (Friedmann, Territorio y Función, 1981, pág. 136).

Una vez más, el Estado utilizando lo urbano como instrumento para el mantenimiento del sistema capitalista; una vez más, el espacio al servicio de una estrategia, la de la actividad productiva.

La ciudad sería en este punto definitivamente presa del aparato de captura que el Estado había producido para aprehender ese fenómeno que empezó a gestarse en el siglo XVII. El urbanismo sería una superestructura de la sociedad burocrática de consumo dirigido (Lefebvre, La Revolución Urbana, 1980), apropiada por un puñado de expertos, transformándose así en poder institucionalizado de clase. El destino de las ciudades se estaba fraguando en las altas esferas de direccionamiento de las economías nacionales, sería objeto de planeación.

Esta actividad, entendida como el direccionamiento de la sociedad por parte del Estado, apareció al mismo tiempo en los campos de la estabilización macroeconómica, del bienestar social y la configuración físico-espacial del territorio, siendo este último el que compete a este trabajo, el cual se conformó a partir de la unión de tres tradiciones o acercamientos al problema del territorio (Healy, 2006):

- I. El desarrollo económico, articulado a la idea de un desarrollo territorial equilibrado, donde a partir de la concreción del concepto de “lugar central”, se trataría de eliminar la periferia existente a través de la cuidadosa implantación de nuevas regiones centrales, o polos de crecimiento e infraestructuras de transporte que dinamizaran las regiones alejadas y atrasadas, vistas tanto como un recurso subutilizado, como un factor de debilidad del Estado, dando cuidadoso tratamiento a la localización de la población y de la actividad económica, en especial de la actividad industrial. Si bien este acercamiento nacería de una mirada como mínimo regional del territorio, cuando no nacional, posteriormente sería adaptado al interior del medio urbano a través de la noción de centralidades.
- II. El desarrollo físico urbano, que hundía sus raíces en la regulación de la propiedad privada mediante el establecimiento de trazados, alineamientos, usos, alturas y volumetrías de las parcelas y las edificaciones, conformando áreas homogéneas tanto desde un punto de vista formal como funcional a través del instrumento de la zonificación de uso del suelo, las cuales se complementarían entre sí, tal como lo hacen los órganos de un ser vivo o las partes de una máquina – valga recordar el planteamiento de Le Corbusier de la ciudad como “máquina para habitar”-. Pero la suma de estas partes no sería igual al todo, pues el diseño urbano sería el

encargado de relacionar tales partes entre sí, de articular la estructura urbana, la cual sería pensada para garantizar la eficiencia económica y regular las contradicciones sociales no antagónicas, y de reprimir las antagónicas (Castells, La Cuestión Urbana, 2008).

- III. El análisis de políticas públicas, disciplina enmarcada en el ámbito de la administración pública, que pretendía hacer más eficientes y eficaces los mecanismos y organizaciones gubernamentales destinadas a implementar las acciones conducentes al logro del desarrollo como objetivo. Si bien gran parte de su desenvolvimiento trata sobre la generación y mejoramiento de instrumentos concretos de gestión pública –entre ellos los de la gestión del desarrollo urbano–, también es cierto que su preocupación fundamental son las relaciones entre actores gubernamentales, definiendo si tal o cual acción debería ser ejecutada por qué organización u organizaciones públicas y como habrían de hacerlo.

Así entonces, el poder -del Estado- en lo urbano se traduce en un doble movimiento que configura el marco relacional de los actores. Primero separa, zonifica y segrega la ciudad, para luego, conectar dichas partes entre sí -incluyendo los centros- a través de infraestructuras. El poder en lo urbano se manifiesta en la forma de su estructura, la cual no es más que la manera en la que se gestionan los flujos a partir de una disposición predeterminada de las actividades en el espacio. De eso trata la planificación espacial, de cómo los flujos se estudian, se miden y se regulan (Lefebvre, Espacio y Política, 1976).

De esta manera, se entiende como tal distribución de las actividades en el espacio afecta la distribución de la riqueza y del poder en el seno de una ciudad-sociedad, ya que la persona que compra una casa no solo compra un volumen habitable, sino también la distancia que lo une o separa de otros lugares, los centros. La estructura urbana expresa la organización y gestión de la explotación, y es resultado de la correlación de fuerzas entre clases sociales, de manera que su transformación expresara un cambio en la correlación de dichas fuerzas, o mejor dicho, un cambio político. Así, la planificación en el sector público crea conflicto porque se inspira en la política, y en una colisión frontal con el capital privado, la acción del Estado basada en la planificación tiene posibilidades de prosperar solo si se apoya en una movilización política a gran escala (Friedmann, Planeación en el Ámbito Público, 2001).

También hay otra forma en la cual el poder se hace manifiesto en lo urbano, a través de su representación simbólica. Más allá de cierta masa crítica, toda construcción se convierte en un monumento, aunque no proyecte un ideal abstracto, ni albergue una institución sobresaliente. A lo largo de la historia, los únicos que pudieron subsanar los gastos de tal voluntad de representación fueron el Estado y la Iglesia, pero hoy en día, el capital levanta pináculos en el horizonte cuyo único significado es el de la valla que portan. Koolhaas ha descrito esto como el “auto-monumento” (el rascacielos), y sobre ello anota:

“[el edificio Woolworth] Visto al anochecer, bañado por la luz eléctrica como si fuese un vestido; o en el aire luminoso de una mañana de verano, perforando el espacio como una almena de ese paraíso que contemplo San Juan, inspira unos sentimientos demasiado profundos incluso para las lágrimas [...] el escritor lo miró y enseguida gritó: ‘¡la catedral del comercio!’ ” . (Koolhaas, 2004, pág. 99).

1.2 ¿Es aún ciudad la metrópolis?

*“Our suburban architecture reveals the spirit and character of modern civilization, just as the temples of Egypt and Greece, the baths and amphitheaters of Rome, and the cathedrals and castles in the Middle Ages help us to comprehend and penetrate the spirit of previous civilizations”. (Cesar Daly citado por: Fishman, Robert. *Bourgeois Utopias*, 1987. Pg. 3).*

Cuando se piensa en el concepto de ciudad, normalmente se trae la imagen de una comunidad, de un espacio más o menos delimitado, asible, que está lleno de un contenido social concreto, discernible, de un cuerpo político integrado con intereses comunes. Sin embargo, en la actualidad habría que replantearse el uso de dicha categoría para el análisis de la realidad urbana presente. La metrópolis es de hecho prácticamente su opuesto, con unos límites variables dentro de los cuales numerosos núcleos urbanos y el espacio intersticial entre ellos, están habitados por millones de individuos en busca de su propia realización, y en donde la comunidad, ese cuerpo social unitario, ha sido reemplazada por la sociedad, la reunión de individuos atados únicamente por vínculos racionales. Así mismo, la metrópolis no es un cuerpo político homogéneo, existiendo múltiples jurisdicciones yuxtapuestas y autoridades sobrepuestas, que hacen que la pertenencia a cualquiera de ellas se de forma concomitante a la de muchas más.

En la antigüedad, en la lengua latina existían dos vocablos que daban cuenta de esa realidad concreta que era la ciudad: *urbs* y *civitas*. Mientras que el primero denominaba la parte material, las edificaciones dentro del recinto, la “piedra”, el segundo nos remitía a la comunidad política, los ciudadanos, la “carne” como diría Sennett. Ambos conceptos son caras de una misma moneda, en donde no se era solamente ciudadano, no existía la idea de la existencia de una individualidad, se hacía parte de la ciudad como un órgano o una extremidad hacen parte de un ser vivo. Los griegos denominarían a esta conjunción *polis*, ciudad-Estado. Esta es la característica que dotó a dicha realidad de un estatuto especial de autonomía y soberanía. La *polis* fue excepcional cuando logró mantenerse,

un hiato inmerso entre extensos dominios imperiales y espacios no controlados por autoridad alguna, fue específicamente producto de Occidente (Weber, 2002), siendo que de alguna forma ella misma que es la que da contenido a tal concepto. La *polis* no existió en soledad, ni pudo extender sus dominios indefinidamente, solo el reconocimiento de sus hermanas la hacía legítima, y cuando se vio amenazada, luchó en conjunto por mantener su independencia contra el enemigo extranjero, sin que por ello después se fundiera o llegasen a desaparecer las desavenencias con sus vecinas.

En la Edad Media paulatinamente luego del colapso de Roma, vuelve a aparecer este fenómeno, el cual es igualmente una excepción, un enclave aprisionado entre dominios feudales. Mientras en el campo se estaba sometido a una autoridad enteramente vertical, en la ciudad “el aire hacia libre”, no en el sentido de los modernos como individuos, sino como ciudad entera que decidía en conjunto su destino, y en donde el príncipe o burgomaestre, no era más que *primus inter pares*. Así mismo, la ciudad no podía ser un absoluto paréntesis, se relacionaba con otras a través de ligas de comercio y alianzas militares en pro de la defensa de la autonomía, ya que si una caía, las demás podrían sufrir el mismo destino.

Todo esto cambiaría en la modernidad. La ciudad, antes aliada del Rey en contra de la nobleza feudal, representaría primero para los Estados absolutistas, y luego para las repúblicas liberales un peligro, una excepción que tenía que desaparecer para que la nación, esa comunidad imaginada de iguales pudiera existir. La república contra la ciudad nos recuerda Ascher (Ascher, 1998). La ciudad como antes solía ser, dejó de existir en el momento en que dejó de darse sus propias leyes y paso a ser un municipio más. El régimen político que había dado a luz en la lucha en las calles, la democracia - con todo lo cuestionable que sea el real gobierno de ese “pueblo”-, le sería arrebatado por el Estado; en adelante todos serán ciudadanos a pesar de vivir en el campo. *Urbs* y *civitas* dejaron de ser uno, la comunidad política se reedificaría en la nación, y el hecho material, la urbe, abandonada de ese contenido pasaría a tener otro significado, el de teatro del progreso y gloria de ese modelo económico que creció en su vientre: el Capitalismo. “¿Acaso significa lo antedicho que la realidad urbana ha desaparecido? No, al contrario: se generaliza. La sociedad entera se torna urbana. El proceso dialéctico es el siguiente: la ciudad, su negación a través de la industrialización, su restitución a una escala mucho mayor que antaño” (Lefebvre, Espacio y Política, 1976, pág. 67).

Modernización, urbanización e industrialización empezaron a aparecer casi como conceptos y procesos intercambiables. Los individuos arrojados allí luego de que el propio sistema destruyera sus lazos de solidaridad tradicionales, no se reconocieron más como comunidad, esta lo sería únicamente en el plano formal, abstracto, del Estado-nación, de la Ley. Sin embargo, dicha igualdad pronto quedaría en entredicho, su realización en la urbe y a través de ella en el plano material, haría evidente casi de inmediato la existencia de un abismo entre los que tenían y los que no. La contradicción entre igualdad formal y desigualdad material se hizo insostenible dentro del mismo espacio, allí nació la metrópolis.

En un comienzo, separados en plantas altas y plantas bajas de las edificaciones, pobres y ricos compartieron el mismo espacio por un tiempo, pero luego al no poderse revertir la igualdad formal de los individuos, la grieta empezó a cristalizar en el espacio como segregación, y la racionalidad tecno-burocrática que todo lo divide en partes, individualiza y especializa, fragmentó el espacio urbano a semejanza del proceso de producción (Castells, La Cuestión Urbana, 2008).

Los que tuvieron los medios, huyeron de la urbe en busca de una reconstrucción particularista de la comunidad perdida, volviendo a ella no por gusto sino por necesidad al ser el lugar de la producción, para retraerse en las noches a sus mundos privados felices en Suburbia, la utopía burguesa. Los que no fueron tan afortunados, quedaron abandonados en los restos de la ciudad, donde la exclusión se volvió reclusión en el *slum*, el gueto, la distopía proletaria. Cuando la mancha urbana sobrepasó los límites de la jurisdicción del municipio núcleo de la aglomeración, el ideal ilustrado de un autogobierno local que acercara el Estado a los ciudadanos, devino perverso, pues sirvió para constituir privilegios, barreras y muros legales (y físicos) que permitieran a quienes allí habían logrado escapar, evadir las cargas y maximizar los beneficios de la unidad socio-económica de la que hacen parte, la metrópolis.

El urbanismo, instrumento y técnica al servicio del poder del Estado, y este a su vez del Capital, tradujo al espacio el proceso de producción, fragmentó la metrópolis por funciones, hizo añicos la totalidad orgánica, la mezcla y diversidad que la caracterizaron desde siempre; la descuartizó y la rearmó como un monstruo autómatas, hizo de ella una (ciudad-)maquina como tanto ansió Le Corbusier. Este fue el corolario de su muerte como unidad política significativa, después solo hay una unidad económica (Castells, La Cuestión Urbana, 2008).

“Todos vivimos en una ciudad a tres dimensiones. Una primera dimensión es la ciudad que podemos denominar ‘clásica’, renacentista, barroca o preindustrial, forjada durante generaciones y hasta hoy el modelo ‘cultural’ de ciudad. Es la ciudad que percibimos en su totalidad, en la medida que posee límites claros [y que se corresponde con el ‘centro-ciudad’]. La segunda dimensión es la ciudad resultante de la revolución industrial, de los centros históricos renovados y expandidos (Hausmann) y de los ensanches (Cerdá), de la zonificación de la moderna planificación urbana y de los suburbios populares. Es la ciudad que la mayoría de población usa y conoce por sus trayectos habituales, pero solo percibe parcialmente: [la ‘ciudad central’]. Y la tercera es la nueva ciudad que se forja hoy ante nuestros ojos, de difícil percepción por sus límites difusos y variables, que engloba la ciudad grande o conurbación preexistente y un conjunto de núcleos de todos los tamaños y edades, así como zonas rurales y espacios naturales” (Borja, La Ciudad Conquistada, 2005, pág. 40).

La metrópolis es entonces un cúmulo de fronteras, segregaciones y particiones, un *collage* de fragmentos sociales, funcionales, económicos y político-administrativos. ¿Es aún ciudad la metrópolis? No, tal vocablo es un arcaísmo que todavía usamos, pero en el que significado y significativo ya no se corresponden (Choay, El Reino de lo Urbano y la

Muerte de la Ciudad, 2009). Esta realidad es radicalmente diferente, responde a otras razones que a las que respondió la ciudad. No es unidad, es pluralidad, es multiplicidad. Debido a esto, quizás, se ha instaurado como epitome de una sociedad atravesada de punta a punta por el conflicto, por la fractura intrínseca de sistema social que la produjo, el capitalismo. Rancière nos dice que la política es el litigio permanente en el seno de pueblo no entre sus partes, sino precisamente por saber cuáles son esas partes, quienes son parte y que parte les corresponde (Rancière, 1996). Es la constante pugna entre ser parte reconocida de forma igualitaria y no tener así mismo una parte correspondiente a dicho estatuto, no ser igual materialmente. Hacer corresponder esa realidad económica con una realidad política, hacer que todas las partes de la metrópolis sean contadas y que les sea dado lo que les corresponde, es el camino para procurar la construcción del bien común. Este es entonces el problema y reto de la política urbana, del gobierno metropolitano.

2. El Gobierno Metropolitano

2.1 Gobierno, Políticas Públicas y Gobernanza

Para poder hablar de gobierno metropolitano, es necesario en primera instancia clarificar el significado de las categorías de gobierno, políticas públicas y gobernanza. Como fue señalado con anterioridad, el gobierno como tal existe solamente en la edad moderna, dirigiendo sus acciones a través de distintas tácticas y estrategias hacia la población presente en un Estado, de manera que por medio del moldeamiento de sus características como colectivo, sea posible incrementar las fuerzas del Estado mismo. Concretamente esta diferenciación entre gobierno y Estado, aparece con la emergencia de las democracias liberales producto de las revoluciones burguesas del siglo XVIII, donde el Estado es visto como la institución creada como resultado de un contrato social, mientras que el gobierno está referido principalmente a dos conjuntos de fenómenos. El primero de ellos son las distintas instituciones dentro del mismo Estado articuladas a la rama ejecutiva del poder, configurando una forma específica mediante la cual las demandas populares son atendidas y es posible dar una respuesta a las mismas; por otra parte, el gobierno es definido también como el conjunto de políticas públicas implementadas por una administración específica para un periodo de tiempo delimitado, dando un carácter a dicha gestión como resultado del ascenso al poder de un grupo político.

Así, el gobierno tiene dos componentes, uno con vocación de permanencia, representado en las instituciones que conforman su estructura, y otro variable, de grupos que detentan el poder por un periodo específico. 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). Se intentara entonces a continuación, ahondar en los componentes del gobierno como conjunto de instituciones, ya que estas en su propia estructura son el reflejo de las relaciones de fuerza entre los distintos actores que les dan su forma final, configurando y poniendo límites una vez han sido establecidas, a las posibilidades de acción de los actores dentro del marco institucional así constituido.

El gobierno se conforma entonces como: 1) un conjunto de organizaciones públicas, con funciones y estructura interna definidas dentro de un marco de interacción entre ellas donde tienen lugar relaciones jerárquicas, cruzadas y recíprocas; 2) una distribución específica de asignaciones de recursos presupuestales, los cuales posibilitan a las organizaciones cumplir con sus funciones y competencias, sean estos provenientes de una fuente externa o interna; 3) una planta de personal o grupo de funcionarios, que es quien efectivamente hace operativo el funcionamiento de las organizaciones, y que difiere en su número y características para cada caso; 4) un marco normativo, que regula el funcionamiento de la organización y que en parte es producido a iniciativa de ella misma; finalmente 5) un conjunto de políticas, programas y proyectos, que son la respuesta a unos problemas específicos, y 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 (González, 2000).

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, pág. 27).

Las políticas públicas y su desenvolvimiento en programas y proyectos puntuales, son el resultado de la confrontación y desenlace de fuerzas en nada comunitarias, que en cada política 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, La Hechura de las Políticas Públicas, 1992). Las conductas que exhiban los distintos actores en la formulación de una política, obedecen al cálculo y las expectativas de utilidades que el poder público y sus productos, las políticas, pueden ofrecer en un determinado campo. A mayores utilidades mayor intensidad e inteligencia de los participantes en sus acciones estratégicas. En consecuencia, la existencia y magnitud de la relación de poder está determinada por lo que está en juego en la política (Aguilar, La Hechura de las Políticas Públicas, 1992).

El análisis de las políticas públicas trata de definir dichos actores en juego, y sus objetivos e intereses que se hacen evidentes en la propia política. Es posible reconocer al menos cinco etapas en el desarrollo de cualquier política: 1) Identificación del problema, 2) formulación de soluciones, 3) toma de decisión, 4) implementación, y 5) evaluación, correspondiéndose con el llamado *policy cycle*. Dentro de esto, vale la pena aclarar una serie de puntos. Primero que todo, los problemas sociales son construcciones sociales, lo cual implica que si un problema llega a hacerse evidente, esto no obliga a que por parte del gobierno haya una intención de dar solución al mismo

(Edelman, 2002), de forma que las políticas públicas tratan solamente los problemas sociales que son identificados al mismo tiempo como problemas del gobierno. Así mismo, en el momento de la formulación de soluciones, que está íntimamente relacionado a la forma en la cual fue definido el problema, se pone de presente el hecho de que el problema existe como tal, porque los distintos grupos de actores interesados lo definen de una forma distinta (Edelman, 2002), estando construido no solo por el hecho, sino por las visiones en contradicción que sobre él existen.

Cuando se llega al punto de la toma de decisión, si bien esta primordialmente se basa en criterios racionales de índole técnica y económica, también incluye el cálculo de factibilidad de la implementación de la propuesta de solución seleccionada, relacionado principalmente con su factibilidad política, o la posibilidad de que en un campo relacional dado y específico, pueda convertirse en realidad sin un exagerado costo por la resistencia que pueda presentarse. En últimas, la llamada “racionalidad limitada” del decisor expuesta por Simon, donde se trata de obtener no la solución óptima sino de quedar “satisfecho”, el “bote de basura” de March & Olsen, donde se reciclan soluciones pasadas, olvidadas y/o archivadas, y el “incrementalismo” de Lindblom, donde se ofrecen soluciones parciales al problema, para que concomitantemente a su implementación sean evaluadas las respuestas a dichas medidas sin dar enormes y arriesgados saltos o cambios de paradigma, aluden a la existencia de constricciones externas a la misma política, de carácter burocrático-organizacional, de información, ideológicas, de recursos, entre otras que ponen de manifiesto que no solo trata sobre el problema en sí, sino sobre el conjunto de las relaciones de poder que son modificadas. Cabe decir, que cuando no es tomada ninguna decisión, y esta se aplaza o se entierra 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).

Así entonces, las políticas públicas entendidas como el ejercicio mismo del gobierno a través de organizaciones que tienen su implementación por objetivo, reflejan siempre 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, desarrollando sus estrategias en medio de un entorno estable, compuesto por las características esenciales del problema, la distribución de los recursos naturales, los valores socioculturales, la estructura social y, finalmente por las normas fundamentales; y por otra parte, en medio de un entorno dinámico, compuesto por los cambios en las condiciones socioeconómicas y en la opinión pública, así como en las decisiones e impactos que resultan de otras políticas.

Como fue mencionado líneas atrás, 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, 2006-2007). La existencia de relaciones intergubernamentales exige el establecimiento de una política

organizativa, ya que con frecuencia las distintas organizaciones están en desacuerdo y compiten entre sí por los escasos recursos públicos (Rose, 1998). De esta manera, el desenvolvimiento de la política pública como proceso en el que intervienen distintos niveles y organizaciones del gobierno, es una fuente recurrente de conflictos, por la forma en como el Estado interviene e interactúa tanto en su organización territorial al desplegarse en la nación, como en la estructura administrativa de su organización funcional (Barbosa, 2006-2007).

Teniendo en cuenta esto, la “Gobernanza” o “Gobernación” como algunos la denominan, hace referencia a las formas de coordinación entre las diferentes organizaciones del gobierno (Aguilar, Gobernanza y Gestión Pública, 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 (Healy, 2006). 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 públicas y acciones colectivas capaces de resolver problemas y desarrollar su propio territorio (Lefèvre, 2005).

Sin embargo, la gobernanza posee la especificidad de considerar insuficiente la capacidad del gobierno para gobernar efectivamente una sociedad tan compleja como la contemporánea, aun en el caso de que contara con su máxima capacidad institucional, fiscal y administrativa y supiera aprovecharla a nivel óptimo. El gobierno es insuficiente para la gobernanza de la sociedad (Aguilar, Gobernanza y Gestión Pública, 2009). Conforme a esto, el término ha adquirido dos conjuntos de definiciones sobre el papel desarrollado por el sector público (Scott, 2008): Uno en donde cobran cada vez más importancia las alianzas público/privadas y se tienen a las organizaciones públicas como escenarios de concertación de los intereses en disputa dentro de la esfera privada, logrando acuerdos y dando incentivos, con una cierta tendencia a la resolución tecnocrático-corporativa de los problemas sociales, estando relacionado esto con la corriente de la planeación estratégica dentro de la planeación territorial bajo la forma de “empresarialismo urbano” (Harvey, *Rebel Cities*, 2012), pese a su permanente mención de la necesidad de participación ciudadana; otro conjunto de definiciones, es aquel que ve la gobernanza como un problema de coordinación entre las complejas redes institucionales públicas en su intento de acomodarse a las nuevas condiciones producidas en el escenario de la globalización, siendo pues esta la que es aquí utilizada, sin perder de vista el primer conjunto de definiciones.

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 de actores en competencia que intentaran imponer su propia visión del problema, configurando el marco relacional y haciéndose con recursos de poder a través del mismo.

2.2 Especificidad del Gobierno Urbano

Como fue anotado en el capítulo primero, el poder del Estado en lo urbano a través de la práctica de la planificación, se traduce en un doble movimiento, que en un inicio y conforme a objetivos dirigidos al mantenimiento del sistema capitalista, separa las distintas partes de la ciudad, funcional y socialmente, configurado zonas homogéneas, para luego conectarlas y servir las entre sí por medio de las redes de transporte.

La identificación de gobierno urbano con gobierno local, existente en numerosas clasificaciones tales como la de Musgrave (PNUD, 2008), donde las funciones de distribución y estabilización corresponden al gobierno nacional o central, mientras la asignación es tarea de los gobiernos locales, pasa por alto la especificidad espacial de lo urbano como ámbito en el que no son tan importantes las problemáticas atendidas, como la salud, la educación o el empleo, como la técnica específica con la cual estas son abordadas, con mayor intensidad de esta característica mientras más extensa sea el área urbana objeto de intervención. Esta técnica específica, la de la planificación territorial o espacial, implica que no solo importan las cantidades absolutas de empleo generado, o el número total de cupos escolares existentes, sino también la forma en la cual estas cantidades se distribuyen en el territorio, ya que su localización afecta directamente la distribución de riqueza dentro de la población por tres vías (Harvey, Urbanismo y Desigualdad Social, 1977): 1) La de la ubicación de las residencias con respecto a los puestos de trabajo, incidiendo en los costos de transporte soportados por los hogares; 2) la forma en la cual tales áreas residenciales están provistas correctamente o no, de los servicios urbanos fundamentales que influyen en el consumo colectivo de la población y la reproducción de la mano de obra; finalmente, y en parte como consecuencia de las dos primeras, 3) el valor que adquiere el suelo y los beneficios que reporta a través de los derechos de propiedad sobre el mismo.

Así las cosas, especialmente hoy en día, donde las grandes aglomeraciones urbanas a nivel global han probado ser capaces de gestionar con el mismo grado de eficacia que los gobiernos nacionales tareas tan delicadas como la redistribución del ingreso, sin por ello verse comprometidas en su sostenibilidad fiscal, y donde las demandas de la población de un gobierno más transparente y participativo han dado como resultado un acrecentamiento cada vez mayor de las competencias de los gobiernos locales, es posible ver como las tareas que competen a un gobierno urbano no solo son aquellas en las que las externalidades derivadas puedan ser internalizadas dentro de dicha jurisdicción, sino que pueden ser todas aquellas para las que los gobiernos locales prueben tener capacidad de gestión, de manera que, y deseo ser enfático en esto, su especificidad no está definida en un inicio por tener o no tales o cuales competencias, sino por la técnica específica con la que son practicadas, que es la de poner el aspecto

espacial como dimensión fundamental en las propuestas de solución a cualquier problemática particular.

De esta forma el gobierno urbano debe preocuparse con mayor intensidad que otros niveles o tipos de gobierno, por la distribución en el espacio de las distintas actividades sociales. En el caso de las sociedades con economía de mercado, o capitalistas, el gobierno urbano deberá preocuparse por dos conjuntos de problemas, los de la producción y los del consumo.

Los de la producción o la actividad productiva, bajo esta óptica, están relacionados directamente con la localización de los puestos de trabajo, siendo pues la de albergar aglomeraciones de empleo una de las características fundamentales que cumplen las áreas de centralidad o centros, los cuales son la esencia misma a partir de la que se forma la estructura espacial urbana. La diferenciación entre tales áreas que albergan empleos y las áreas donde residen los trabajadores, dará una primera pauta de segmentación del territorio entre centro y periferia, y en el caso de que exista más de un centro o aglomeración de empleo, estos se diferenciarán tanto por la escala de las actividades que allí se desarrollan, incluyendo zonas donde se localizan actividades de alta jerarquía que la ciudad “exporta”, o de las que se sirven poblaciones fuera de la misma, como zonas con una vocación auxiliar, donde las actividades que en ellas se desenvuelven tienen por objeto un mercado local. Igualmente se diferenciarán en su tipo, existiendo áreas de aglomeración de la actividad comercial, industrial y empresarial y de servicios, todo esto a través del instrumento de la zonificación, el cual refuerza la segmentación del espacio que es producida como parte de la lógica de localización de actividades en un entorno urbano dentro del marco del sistema capitalista.

La disposición del sistema vial y de transportes en este sentido, estará determinada por la localización de las actividades en el espacio, por la estructura urbana, siendo pues un aspecto derivado y que tendrá que adaptarse a los cambios en tal disposición, teniendo que es esta la que cambia como producto de un trastocamiento en la base económica de la ciudad, de una modificación en su composición de clase, y en general por cuenta un reacomodamiento de su estructura social, casi siempre como consecuencia de luchas políticas, pese a que la disposición de este sistema vial y de transportes que relaciona entre sí las distintas partes de la ciudad, pueda servir en alguna ocasión a reforzar la caracterización e intensidad de las actividades que se desarrollan en una ellas.

La correcta disposición de la actividad productiva en el territorio, o si se quiere su disposición “ordenada” dentro del mismo como producto de este sistema de segmentaciones y diferenciaciones, y su interconexión a través de la infraestructura vial y de transporte entre las áreas de aglomeración de empleos y las áreas residenciales, entre las áreas centrales entre sí, y entre estas y las grandes plataformas logísticas (puertos, aeropuertos y nodos ferroviarios), controlando los flujos poblacionales y de mercancías, tendrá consecuencias visibles en la productividad y través de esta en la competitividad de la ciudad, lo cual redundará una mayor riqueza acumulada socialmente de manera

agregada, sea por medio de la reducción de los costos de transporte, como por el incremento de los valores del suelo.

La disposición de las actividades podrá dar lugar a una estructura urbana de uno o varios centros, con áreas sin desarrollar entre estos o no, encontrándose esto fuertemente relacionado con el medio físico-natural en el que se ubique la ciudad, y la disposición y eficiencia del sistema vial y de transportes a su servicio, no siendo posible calificar *a priori* cualquiera de estas disposiciones como buena o deseable, pero si teniendo claro que la mejor movilidad se logra no por un sistema vial y de transportes muy eficiente, sino por una buena disposición de las actividades en el espacio, que acerque residencia y empleo entre sí.

Como se habrá notado, el conjunto de problemáticas referidas a la producción tendrá como consecuencia, si son manejadas correctamente, un incremento en la riqueza acumulada socialmente de manera agregada, lo cual evidencia que el otro conjunto de problemáticas, las del consumo, son en su resolución las que hacen posible que dicha riqueza sea distribuida equitativamente dentro de la población y no sea apropiada por unos pocos individuos.

El consumo colectivo de servicios urbanos por parte de la población, redundará en lo que algunos economistas llaman “salario indirecto”, que es esa parte que no es percibida de forma monetaria, sino que por medio del sistema tributario redistribuye parte de la riqueza total generada con el objetivo de garantizar la reproducción de la mano de obra, no solo en su forma genérica sino cualificada, incrementando el capital humano de la sociedad en su conjunto, y por otra parte, posibilita “liberar” parte de los ingresos de los trabajadores que son destinados a gastos tales como el transporte, la salud o la educación, pudiéndolos destinar a otros fines, jalonando la producción y el empleo.

El consumo colectivo se da sobre aspectos como la extensión de redes de servicios públicos y los subsidios que a las tarifas de los hogares de escasos recursos son aplicados. Se da también a través de la provisión de equipamientos públicos, que dan satisfacción a las diferentes necesidades de la población tales como la educación, la salud, la recreación y la cultura; así mismo por la existencia de un espacio público de calidad que dignifique el habitar de los ciudadanos y del cuidado de las áreas de reserva. Igualmente, el consumo colectivo es realizado en la provisión pública de viviendas dignas y adecuadas para quienes no pueden costearse una, y su relación con la localización de los centros de empleo y equipamientos.

De este modo, el tratamiento de las problemáticas de consumo trata de hacer desaparecer, o al menos disimular, por medio del sistema impositivo y las inversiones realizadas, el fenómeno de la segregación socio-espacial dando a todas las partes de la ciudad y la población en ellas contenida, un mínimo básico de servicios urbanos similar en todos los casos, que iguale las oportunidades de los individuos. Todo esto teniendo presente que:

“Si le damos calidad urbana al suelo o territorio, reducimos las disparidades socioeconómicas. Si abrimos un espacio público de calidad, todo mejora en ese territorio, pero con una condición: la estructura de ingresos de la población debe ser de un nivel mínimo. Cuando la mayoría de la población vive a nivel de subsistencia, es muy difícil promover dinámicas de desarrollo únicamente a través de la planificación urbana” (Borja, El Proyecto Metropolitano, 2001, pág. 22).

2.3 El Gobierno Metropolitano

Si está claro que la especificidad del gobierno urbano no está dada por las competencias y funciones que pueda o no asumir, sino por el tratamiento específico que le da —o debería darle— a los problemas al cobrar la dimensión espacial de los mismos una importancia mucho más marcada, siendo esta espacialidad, esta urbanidad, lo particular de un gobierno urbano, ¿Cuál es entonces la especificidad de un gobierno metropolitano?

Una manera sencilla de definir la metropolización (que será profundizada y problematizada posteriormente), es la de que lo urbano visto como la extensión del área construida de manera continua, tanto entendido como la existencia de una 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, desde la cual en forma radio-concéntrica fue extendiéndose el área construida. Entonces, la característica esencial de un gobierno metropolitano es la de que se conforma como una jurisdicción múltiple de gestión de lo urbano. La existencia de 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, evidenciado esto en la movilidad pendular obligada trabajo-estudio/residencia de sus poblaciones, llámese tal fenómeno área metropolitana, región metropolitana, región urbana, ciudad-región, etc., lo que sucede en el centro afecta directamente lo que pasa en la periferia y viceversa, de manera que tanto los habitantes de la ciudad central, como los de los municipios metropolizados, ven como decisiones de administraciones públicas de las cuales no participaron en su elección, los afectan directamente.

Esta jurisdicción múltiple es lo característicamente metropolitano de un gobierno, jurisdicción múltiple que puede estar o no cobijada por una organización “sombrija” que cumpla funciones de coordinación para todas las municipalidades metropolizadas, pero

que si hace falta, por un proceso de fusión entre las distintas municipalidades que las haga desaparecer desde todo punto de vista como entidades territoriales (elección popular de autoridades propias, asignación autónoma de recursos, apropiación de competencias y funciones), tendrá como resultado el que en adelante exista una metrópolis, pero no un gobierno metropolitano, ya que este está constituido por las relaciones jerárquicas, cruzadas y recíprocas que existen entre las distintas entidades y organizaciones presentes en el territorio metropolitano: municipios, distritos, autoridades conjuntas si existen y el gobierno de nivel intermedio (departamento, estado, provincia, región, comunidad autónoma, o el que haga sus veces).

El gobierno metropolitano es entonces un problema de gobernanza, un problema de articulación, coordinación y concertación entre estas organizaciones, de las cuales en su calidad cada una de ellas como gobierno, no se bastan a sí mismas para solucionar sus problemas por separado.

2.4 Orígenes y Desarrollo de la problemática

La necesidad del establecimiento de una autoridad metropolitana que regulara el desarrollo de las aglomeraciones urbanas, surgió inicialmente en los países anglosajones, en especial en EUA por tres tipos de motivaciones (Zárate, 1991). La primera de ellas tiene que ver con al ser EUA un país de industrialización temprana, el crecimiento urbano que a este fenómeno va aparejado, desbordo antes que en cualquier otro país, quizá con la excepción de Inglaterra, los límites de las ciudades centrales, emergiendo un proceso antes no visto que urgía de ser estudiado para poder proceder a su inclusión dentro de la matriz institucional pública, allí donde este desfase amenazaba con provocar o agravar una crisis social (Castells, La Cuestión Urbana, 2008). La segunda de ellas, está relacionada también con la industrialización temprana, la cual y a causa de valores culturales arraigados en dichas sociedades y de las nuevas facilidades de transporte, provocó la suburbanización de grandes sectores de la población, en especial la de clase media con los consiguientes costos que esto acarrea. Finalmente, la marcada tradición de autogobierno local existente, que hunde sus raíces en la concepción jeffersoniana de la democracia, implicó que la defensa a ultranza de la autonomía local, empezara a causar serios problemas de coordinación entre las distintas jurisdicciones por las cuales se había extendido la urbanización.

Algunos antecedentes que intentaron dar especificidad a las áreas urbanas de las ciudades principales en sus instituciones de gobierno, fueron la creación de ciudades-condados consolidadas, en las cuales la ciudad/municipalidad y el condado se fusionaron pasando a conformar una sola institución de gobierno que abarcaba toda el área urbana.

De esta manera fueron creadas las jurisdicciones de Baltimore (1851), Filadelfia (1854), San Francisco (1856), Denver (1865), San Luís (1876), entre otras en el siglo XIX, finalizando con la anexión de cuatro condados a Nueva York en 1898, que era ya para entonces una ciudad/condado consolidada pero que cubría solo la isla de Manhattan, adicionándosele los condados de Richmond (Staten Island), Kings (Brooklyn), Queens y The Bronx como *boroughs*, no desapareciendo como entidades, pero quedando sus poderes bastante reducidos en una forma única de gobierno antes no practicada.

En las primeras décadas del siglo XX, la práctica de la planificación metropolitana fue afianzándose a medida que se alimentaba de cuatro fuentes o movimientos de reacción en contra de los males de la ciudad industrial de finales del siglo XIX (Friedmann, Territorio y Función, 1981): La reforma a los alojamientos, el diseño de parques y avenidas, el movimiento de la “ciudad bella” y la reforma al gobierno local. Sobre este último punto, es posible encontrar estudios específicos sobre el tema metropolitano tan antiguos como el de Paul Studenski, “*The Government of the Metropolitan Areas of the United States*” editado en Nueva York en 1930, que abogaban por la existencia de una autoridad conjunta que regulara el desarrollo urbano de toda la región, y la formación de una administración pública moderna que no estuviera a la merced del vaivén político.

Al mismo tiempo, se estaba gestando un movimiento en pro de una planificación supramunicipal, pero esta vez no metropolitana sino regional, de la cual la Asociación para la Planificación Regional de América, en cabeza de Lewis Mumford -quien retomó los planteamientos de Patrick Geddes-, era la más importante abanderada. Así, empezaron a conformarse dos corrientes de pensamiento que abordaban el mismo problema, y que encontraron en el contexto del *New Deal* de Franklin D. Roosevelt, la ocasión propicia para poner sus ideas en práctica. La primera de ellas, la de la planificación metropolitana, quería aliviar los males sociales derivados de la congestión urbana mediante la expansión planificada de la ciudad, a través de la construcción de parques, autopistas y zonas residenciales de clase media que emulaban, muy a pesar de Ebenezer Howard, solo el aspecto formal de la “ciudad-jardín”; dentro de esta corriente, quizás el más importante y destacado exponente y realizador sería Robert Moses, delegado de Washington para la planificación de la ciudad de Nueva York. Los regionalistas, por otra parte, encontraban en la dispersión la población y las actividades económicas sobre una zona geográfica más amplia, conformando comunidades autosuficientes de tamaño medio, la solución al crecimiento urbano metropolitano (Friedmann, Territorio y Función, 1981). Así el estudio y práctica de la planeación, se conformó desde la intersección del entendimiento de las dinámicas urbano-regionales, y el debate sobre el gobierno urbano (Healy, 2006).

Ambas corrientes querían aprovechar el ambiente ideológico propiciado por el keynesianismo en boga, donde a través del gasto público en infraestructuras, fuera posible sacar a la nación de la recesión económica, ofreciendo empleos e incentivando el consumo agregado, pero mientras unos pretendían concentrar tales esfuerzos en áreas ya desarrolladas, otros intentarían hacerlo en zonas alejadas con potencial para implantar esas promisorias nuevas ciudades. Una de las experiencias más exitosas y

conocidas fue la de la *Tennessee Valley Authority* – TVA, creada por el gobierno federal en 1933 con total independencia de los gobiernos estatales y locales, y que estuvo en sus inicios bajo la dirección de Louis Wirth -miembro de la escuela de sociología urbana de Chicago-. La TVA esperaba que a partir de la construcción de embalses para riego y generación eléctrica, se pudiera desarrollar la región entera en condiciones de atraso. Pero esta nueva oferta energética brindó las posibilidades para la expansión industrial urbana, la cual no se dispersó, sino que se concentró sobre las ciudades existentes, mostrando que no se estaba transformando la América metropolitana, se la estaba aumentando (Healy, 2006). Mientras tanto, la corriente de la planificación metropolitana, si bien estaba obteniendo algunos éxitos provenientes de las subvenciones federales de fondos públicos para la renovación urbana y el desarrollo de infraestructuras, en el aspecto de poder conformar una institucionalidad metropolitana, estaban viendo como sus propuestas parecían haberse estancado.

Vendría a ser al otro lado del Atlántico, en Londres, donde ambas visiones lograrían amalgamarse en la visión de Patrick Abercrombie, quien fue uno de los propulsores del primer proyecto de ley de *Town and Country Planning Act* en 1931, aprobado finalmente en 1947, y a quien fue encargada la realización del plan regional para Londres, aprobado en 1944, que incluyó planteamientos tales como la existencia de un cinturón verde y el desarrollo de las *New Towns* bajo los conceptos de la ciudad-jardín (Hall, 1996). Así mismo, como producto de los desarrollos del plan y como institución encargada de gestionar el área que este abarcaba y sus disposiciones, fue creado en 1963 el *Greater London Council* – GLC, que se extendía por buena parte del sureste inglés, y que representó la consolidación definitiva de un gobierno metropolitano como tal, con autoridades electas y amplios poderes sobre la totalidad de la metrópoli y aún más allá.

Sin embargo, para 1953 en Toronto había cristalizado también un gobierno metropolitano que se volvería un referente en la materia (Horak, 2008). Creado por el gobierno provincial de Ontario, se convirtió en uno de los primeros gobiernos metropolitanos de dos niveles, donde las municipalidades previas no dejaron de existir, sino que fueron cobijadas por una organización “sombrija” que llevaría a cabo labores de coordinación entre ellas.

La experiencia de Toronto, la cual si bien tuvo sus detractores, avivó de nuevo la discusión sobre los gobiernos locales y metropolitanos en Norteamérica que había permanecido inactiva desde los años '30. De esta forma, empezaron a realizarse nuevos estudios y propuestas sobre los avatares del gobierno urbano desde una disciplina de nueva data que antes solo se había preocupado marginalmente del tema local: la Ciencia Política.

Los trabajos de Edward Banfield sobre la tendencia a la bifurcación partidista entre la ciudad central y los suburbios de Chicago; las críticas de Peter Rossi a la manera en que se estaba dando la renovación urbana y sus implicaciones políticas, -ambos tan influyentes en la obra de Manuel Castells-. La concreción del modelo interpretativo del “elitismo” en ciencia política desarrollado por Floyd Hunter en sus indagaciones sobre

gobierno local en Atlanta y su posterior reinterpretación a nivel nacional por Charles Wright Mills; la aplicación del estructural-funcionalismo a la planificación de ciudades por el sociólogo Robert Merton, discípulo de Talcott Parsons; la constatación empírica de la teoría “pluralista” –rival de la “elitista”- por Robert Dahl en New Haven y su influencia en el “incrementalismo” de Charles Lindblom en políticas públicas; la refutación-complementación de la teoría del poder de Robert Dahl por Peter Bachrach y Morton Baratz a partir de estudios de caso sobre desarrollos urbanísticos, de la cual se alimenta Steven Lukes para ofrecernos su teoría del poder, que es retomada por pensadores contemporáneos de la corriente del nuevo regionalismo como Patsy Healey y Michael Keating, entre otros. Los estudios de política presupuestal municipal de Aaron Wildavsky; el llamado de Rexford Tugwell por la conformación de autoridades metropolitanas, que en su gestión como gobernador de Puerto Rico tanto influyó en el pensamiento desarrollista de Lauchlin Currie; la contrapropuesta de Vincent Ostrom y Charles Tiebout de mantener la fragmentación metropolitana como la mejor forma de ofrecer servicios y bienes públicos, en fin, todo un cúmulo de desarrollos teóricos y prácticos que luego se extrapolarían a la política nacional, pero que tuvieron a la problemática del gobierno metropolitano como laboratorio de experimentación de técnicas y conceptos, los cuales alimentaron el desarrollo de la escuela estadounidense de las disciplinas de la ciencia política y la administración pública.

Cabe entonces decir que tanto los desarrollos teóricos como prácticos del gobierno metropolitano, son producto de la experiencia anglosajona, la cual en sus distintas variaciones alimentó el debate en otras partes del mundo, adaptándose los conceptos a los contextos locales, y que esta discusión a su vez, nutrió a la planeación territorial.

2.5 Avatares del Gobierno Metropolitano

En un inicio, dos tipos de argumentos de base económica apoyaron la creación de gobiernos metropolitanos (Sellers & Hoffmann-Martinot, 2013). El primero de ellos es la existencia de externalidades o efectos de desbordamiento, tanto positivos como negativos de las acciones emprendidas por las distintas municipalidades para con las demás, de manera que por un lado se presenta 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 en este sentido (Borja & Castells, Local y Global, 1997). Por otro lado, puede darse también 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 en este sentido, 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. Igualmente, estos costos también decrecen en la medida que se suprimen organizaciones públicas que cumplen las mismas funciones, mejorando la eficiencia de la administración pública.

Este fue el discurso que justificó la creación de gobiernos metropolitanos alrededor del mundo durante las décadas de 1960 y 1970. El problema radicaba entonces en la fragmentación político-administrativa metropolitana en numerosas jurisdicciones, las cuales habría que hacer desaparecer, fusionándolas en una sola, o coordinar mediante una nueva organización que las cobijara a todas. Este ideal funcionalista de implantación de un gobierno metropolitano fuerte que abarcara la totalidad del área funcional (Klink, 2005), fue ampliamente practicado en Europa, en países como Francia, Italia y España durante este periodo.

Sin embargo, casi sin excepción dichos gobiernos fueron creados por el nivel superior sin la participación de los directamente involucrados, atendiendo exclusivamente criterios de carácter técnico-funcional y económicos como los antes mencionados, quedando como cuerpos extraños en la organización territorial que disfrutaban de poca legitimidad por este motivo, manteniéndose solo por la presión de los gobiernos nacionales o regionales (Klink, 2005), teniendo que cuando llegó la reforma descentralizadora, muchos de ellos desaparecieron o fueron modificados reduciéndolos en su poder, sin presentarse un mayor descontento en las poblaciones de dichos territorios que nunca vieron a estas entidades como propias, evidenciando que los gobiernos metropolitanos no pueden existir únicamente debido a estas razones, las cuales de hecho fueron bastante criticadas por la corriente del *Public Choice*, sino que deben disfrutar de algún nivel de legitimidad y aceptación entre sus participantes.

Hoy en día tales razones siguen siendo válidas, pero se les suman varias de vital importancia. La primera de ellas es la generación y mantenimiento de los niveles de competitividad de la región metropolitana como un todo, siendo este un elemento clave para el bienestar de su población (Lefèvre, 2005). Así las cosas, según Brenner (Cuadrado-Roura & Fernández Güell, 2005), la gestión conjunta del territorio regional en pro del mejoramiento de su competitividad, al ser esta la unidad territorial sobre la cual se ha reterritorializado la economía en la nueva división internacional del trabajo, es vista como un medio para coordinar la política económica, el uso del suelo, el mercado laboral y generar las infraestructuras necesarias para mantener la ventaja frente a otros territorios metropolitanos. Sin embargo, con frecuencia esto choca con las presiones que defienden las autonomías locales, y con la continua fragmentación jurisdiccional del Estado en medio de los procesos de descentralización.

Por otra parte, se suma la equidad social como razón de peso para la existencia de este tipo de instituciones, 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), la cual es aprovechada por otras municipalidades reforzando los patrones de segregación socio-espacial existentes.

Finalmente, encontramos la sostenibilidad como motivación para crear un gobierno metropolitano, ya que se hace evidente que la protección medio-ambiental y el manejo adecuado de los recursos naturales, necesitan 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.

Así, encontramos tres tipos de problemas, argumentos o motivaciones por las cuales debería darse la existencia del gobierno conjunto de un área metropolitana que fueron surgiendo históricamente como agrupaciones (Salazar Ferro, 2007). Unos de “primera generación” que indujeron la creación de los primeros gobiernos metropolitanos en el siglo XX, compuestos por problemáticas referidas a la vivienda, los servicios públicos y los equipamientos; una “segunda generación”, que aparece hacia la década de 1970, tales como el transporte, la renovación urbana y el patrimonio, y la atención a las periferias urbanas en condiciones de marginalidad; y por último, los problemas de “tercera generación” que se hicieron presentes con el proceso de globalización, y que se relacionan con la sostenibilidad, la competitividad, la equidad y la convivencia.

La gobernabilidad metropolitana en estas condiciones, debe abordarse al menos a tres niveles o escalas (Borja & Castells, Local y Global, 1997):

- I. Un nivel regional y de planeamiento estratégico, donde debe realizarse la concertación público/privada, la protección del medio-ambiente y plantearse los grandes proyectos de equipamientos e infraestructura, coincidiendo con el área de aferencia o *hinterland* metropolitano, que muchas veces resulta ser un área policéntrica.
- II. El nivel metropolitano propiamente dicho, donde debe darse la cooperación inter-institucional y la planificación conjunta para garantizar la gestión de la “ciudad real” o área metropolitana en sus distintos aspectos.
- III. El nivel de la ciudad central, ámbito político en sentido estricto tanto porque está gobernado por una institución representativa de elección directa con amplias competencias, como porque concentra a la vez las contradicciones y las principales potencialidades del territorio metropolitano. Posee un gobierno fuerte y con capacidad de negociación con las otras administraciones públicas, y los actores sociales y económicos, de manera que su iniciativa o la falta de ella, marcaran el conjunto del territorio metropolitano y estructurará el espacio estratégico.

Las principales problemáticas que se presentan como obstáculos a la creación de un gobierno metropolitano, tienen que ver a grandes rasgos con los siguientes puntos (Borja & Castells, Local y Global, 1997):

- I. Reticencia por parte de los municipios que hacen parte de la aglomeración metropolitana a ceder competencias en favor de un nivel superior.
- II. Resistencia por parte de los niveles superiores a la conformación de una institucionalidad metropolitana, que pueda restarles poder efectivo en algunos asuntos y conformarse como gobierno de oposición.
- III. Desconfianza por la posible generación de nuevas cargas burocráticas y de gasto público.
- IV. Desacuerdo sobre las instituciones propicias puedan garantizar grados de representatividad y legitimidad políticas suficientes a todos los actores involucrados.
- V. Definición del ámbito metropolitano adecuado, existiendo de común dos ámbitos que son complementarios. Un ámbito amplio o regional y uno restringido o de continuo urbano.
- VI. Conciliación del principio de eficiencia –que se traduce en economías de escala-, con el subsidiariedad en la gestión de los servicios públicos.
- VII. Incertidumbre sobre las fuentes de financiación de las actividades del gobierno metropolitano.

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 o de nivel intermedio, llámese este departamento, estado, provincia, etc. A estas dos, se sumaría un tercero que en ocasiones es pasado por alto, 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 el gerenciamiento de la ciudad asiento de su poder.

Estos tres grupos de problemáticas serán ahondados a continuación, sin embargo vale la pena señalar que el gobierno metropolitano debe entenderse más como una relación contractual entre administraciones que no como una relación jerárquica, aunque sus acuerdos se impongan a todos, en donde el hacer ciudad se da más por la ejecución de grandes proyectos conjuntos que como resultado de la existencia de una organización institucional, aunque para ello esta sea una condición necesaria y que en definitiva, esto solo es posible si existe un modelo de ciudad compartido producto de la aceptación de un proyecto de desarrollo económico común.

2.5.1 La Ciudad Central vs. Las Municipalidades

Las metrópolis por lo general tienen un tipo de desarrollo o crecimiento que se da de forma radio-concéntrica por coronas sucesivas (Borja & Castells, Local y Global, 1997), en la mayoría de los casos la primera corona posee rasgos de periferia del centro propiamente dicho, y ha sido objeto de algún tipo de institucionalización temprana de la planificación y el gobierno conjunto. La segunda corona por el contrario, se ha apoyado en asentamientos urbanos preexistentes, y es allí donde surge el conflicto entre la ciudad central –el centro y su periferia inmediata-, y estas autoridades municipales.

La primera y más fuerte de las disputas que enfrentan a la ciudad central y a las municipalidades metropolizadas a la hora de constituir un gobierno metropolitano, es la representación de estas en sus órganos de decisión. Si se tiene en cuenta que este tipo de ordenamiento deberá darse en el marco de la democracia, se tendrá pues por principio que la representación de las distintas jurisdicciones involucradas en el proceso debería darse proporcionalmente a su tamaño poblacional, sin embargo, al concentrar las ciudades centrales buena parte de la población total de las áreas metropolitanas, la representación de estas en todos los casos sería mayoritaria en el órgano decisorio, lo cual daría con una situación en la que las municipalidades no podrían oponerse a la aprobación de medidas que hipotéticamente fueran en contra de sus intereses.

Ante esto, se han barajado varias alternativas. La primera de ellas es la de otorgar una representación no proporcional a las ciudades centrales en los órganos de decisión, disminuyendo los escaños a los que podría acceder si dicho órgano es colegiado y de elección directa, o disminuyendo el número de votos que puede emitir en caso de que tal órgano sea de elección indirecta, colegiado o no. Así, puede acrecentarse el poder de las municipalidades, lo cual tendrá una consecuencia, y que si el sesgo establecido es demasiado alto, la ciudad central no accederá a tal conformación.

Esta alternativa posee variaciones en términos de que pueden establecerse agrupamientos de municipios en torno a gobiernos metropolitanos parciales o “infra-metropolitanos”, los cuales a su vez integrarían como agrupamientos el gobierno metropolitano como tal junto a la ciudad central, mejorando su posicionamiento frente a esta, lo que desdobra la discusión sobre la conformación del gobierno metropolitano, y sobre cada una de estas subdivisiones del mismo, como sucedió en el proceso de creación de la *Greater Toronto Area* –GTA (Horak, 2008), la cual es un conglomerado de cinco gobiernos infra-metropolitanos, uno de ellos la ciudad central o *Metro Toronto*.

Otra variación es el establecimiento de un organismo bicameral, en el que en una de las cámaras se dé una representación proporcional a la población de toda el área metropolitana, y en la otra opere una representación territorial de las mismas, con igual

número de representantes independientemente de la población de cada jurisdicción, tal como sucede en algunos órganos legislativos nacionales y estatales, y siendo este el caso de la *Greater London Authority* – GLA (Bird & Slack, 2005), lo cual sin embargo podría llegar a complicar la trama institucional.

Es necesario alertar sobre que estas alternativas corren el riesgo de ser utilizadas en tácticas de “*gerrymandering*”, entendiéndose por ello que la distribución de las circunscripciones electorales es manipulada con base en motivaciones político-partidistas, aprovechando el cambio de la distribución geográfica de los simpatizantes de los partidos políticos. El nombre de esta técnica de manipulación se remonta a Mr. Gerry, quien se creó una circunscripción con triunfo garantizado y forma geográfica de salamandra en la ciudad de Boston: la “*gerry-mandra*” (Nohlen, 1998).

Finalmente, una alternativa radical en este sentido puede ser el desmantelamiento o desarticulación de la ciudad central, dividiéndola en varias municipalidades, de manera que su representación se dé no como un bloque unitario sino por separado, disminuyendo su poder (Lefèvre, 2005). Cabe decir que como señala Nohlen (1998), la sobre-representación de las áreas suburbanas y rurales muchas veces es utilizada con el propósito de favorecer a los partidos que tienen a dichas áreas como bastiones electorales, y que casi siempre son del bando contrario a los que obtienen mejores resultados en las áreas urbanas.

En este momento surge una segunda disputa, que es la de que suponiendo que la ciudad central haya accedido a una representación menor que la que le correspondería en función de su población, no por esto accederá a aportar esta vez sí proporcionalmente a su población una cuantía de recursos similar para la conformación de un fondo de inversiones comunal (Alfonso, Bases para el análisis prospectivo de la región metropolitana de Bogotá, 2009). Como señala Mancur Olson (Harvey, Urbanismo y Desigualdad Social, 1977), si se observa que en la práctica, y esto es un fenómeno generalizado, antes de la conformación de un gobierno metropolitano las ciudades centrales cargan con un peso desproporcionado en la generación de bienes públicos tales como equipamientos e infraestructuras de las que se sirven los habitantes de los municipios circunvecinos sin participar como contribuyentes en su financiamiento, la posibilidad de que la ciudad central aporte según su población pero no se vea representada de la misma forma, crearía una irremediable oposición a la constitución de un gobierno metropolitano en tales condiciones, más aun si se tiene en cuenta que los más pobres habitan en la ciudad central, y políticamente es injustificable que los recursos existentes vayan a beneficiar otras poblaciones quizá no tan pobres.

De hecho, al tenerse libertad en la localización de su domicilio por parte de los ciudadanos, las posibilidades de generar una redistribución efectiva son pocas, ya que cualquier municipio que ejecute una política social fuerte vera como se produce una así mismo una fuerte inmigración de pobres hacia él (Stiglitz, 2000). Por este motivo, muchas municipalidades implementan diversas medidas para desalentar a los pobres a establecer su domicilio en ellas, a través de tácticas e instrumentos como una

clasificación del suelo que no ofrezca áreas de expansión urbana, o que mediante las normas urbanísticas obligue a mantener un alto porcentaje del lote sin edificar, encareciendo la vivienda, o aun restringiendo los subsidios en las tarifas de los servicios públicos y el servicio de transporte público.

Esto tiene como consecuencia el refuerzo de los patrones de segregación socio-espacial, segmentando la ciudad y manteniendo un *ethos* de irresponsabilidad de dichas poblaciones, las cuales se benefician de todas las bondades de la ciudad central sin pagar por ellas y sin asumir ninguno de los costos sociales de la aglomeración metropolitana, mientras que algunas otras municipalidades también se conformaran de manera mono-clasista, pero esta vez “por abajo”, y no habrá presupuesto público que aguante unos gastos de inversión tan altos como para igualar sus oportunidades, producto de que los dineros que deberían alimentar la redistribución en el sistema tributario, están siendo retenidos en otras jurisdicciones de manera particularista. A esto se le llama una bifurcación metropolitana (Alfonso, Bases para el análisis prospectivo de la región metropolitana de Bogotá, 2009), y es quizás el más poderoso argumento para la conformación de un gobierno metropolitano que establezca un sistema fiscal conjunto e integrado en pro de la equidad social, como uno de los más grandes obstáculos para la conformación tal institucionalidad, ya que en ningún caso las municipalidades ricas les convendrá ese escenario, pues en una situación de fragmentación y desarticulación es en la que pueden obtener los mayores beneficios. De igual manera, cuando existen estrategias de atracción de empresas por parte de algunas municipalidades a través de la implementación de exenciones fiscales, finalmente se estará reduciendo la tributación de la región entera de manera agregada, lo cual no puede tener otro resultado que una baja en el gasto público que sentirán especialmente los más pobres y donde las únicas beneficiadas serán las empresas (Stiglitz, 2000).

La confrontación entre la ciudad central y las municipalidades metropolizadas se da entonces alrededor de dos discursos manejados por cada una de las partes, ambos verdaderos y validos a su manera: la acusación por parte de las municipalidades de la existencia de un “imperialismo de la ciudad central” –cabe aclarar, de las municipalidades ricas pues las pobres casi siempre se encontraran en una mejor situación en un escenario de integración que en una de fragmentación-, que pretende pasar por alto la autonomía local, extrayendo recursos sin devolver nada a cambio más que deterioro físico y social del entorno; y por otra parte, la denuncia hecha por la ciudad central de una “explotación del centro por parte de los suburbios”, beneficiándose de sus ventajas sin pagar por ellas, y encima de todo, pretendiendo tener un poder mayor que el que les correspondería en un escenario de integración.

2.5.2 La Metrópolis vs. La Región

En el momento en que logra cristalizar un acuerdo entre la ciudad central y las municipalidades sobre la necesidad de constitución de un gobierno metropolitano, y posiblemente sobre la forma final de las instituciones que le darán soporte, emerge un nuevo tipo de conflicto, esta vez no "horizontal" dentro de la estructura organizacional del Estado, como en el caso de las desavenencias entre la ciudad central y las municipalidades, sino "vertical", entre el área metropolitana y el departamento, estado o gobierno de nivel intermedio haga sus veces.

Este tipo de conflicto surge primordialmente como producto de una situación usual en la que en el territorio metropolitano se concentra una muy buena parte de la población y de las actividades económicas del departamento o gobierno de nivel intermedio, concentrando por esta misma vía también una muy buena parte de la base fiscal existente. Así, dependiendo de la estructura de asignaciones del sistema tributario, puede llegar a darse el caso de un grave desfinanciamiento de estos gobiernos intermedios si es que sus ingresos están constituidos en su mayoría por recursos propios, y estos a su vez no se diferencian en sus fuentes de captación de los netamente municipales o de los vaya a poseer la nueva organización a ser creada.

Una segunda razón, relacionada con la anterior, alude al hecho de que evidentemente un gobierno metropolitano es constituido para que pueda asumir funciones y competencias superiores a las que podría tener una municipalidad común y corriente, y así mismo, coordinar la acción de estas municipalidades, configurándose una situación en que existirá ambigüedad sobre que asuntos deben ser manejados por el gobierno de nivel intermedio, y sobre en qué temas existen facultades del gobierno metropolitano.

Finalmente, una tercera razón para la existencia de este conflicto, es que si bien como se ha anotado con anterioridad, muchas veces los gobiernos metropolitanos no sirven como territorios "de referencia" para sus habitantes, esto no quita que cuando la designación de sus directivas es producto de un proceso de elección popular directa, y al concentrar buena parte de la población, tal gobierno metropolitano suplante, coopte o usurpe la legitimidad de la que podría gozar el gobierno de nivel intermedio.

El conflicto entre las metrópolis y las regiones se plantea entonces en términos de que es posible que los gobiernos metropolitanos puedan "vaciar de contenido" a los de nivel intermedio, desafiando directamente su propia existencia (Lefèvre, 2005), dejándolos luego ser constituidos con pocos recursos, para gobernar un territorio poco poblado y que se sitúa espacialmente de forma periférica a la metrópolis misma, que mediar  las relaciones entre las distintas partes de dicha periferia muchas veces desconectadas

entre sí. Esto también es válido si existen autoridades ambientales, de transporte u otro tipo de escala regional, quienes se verán en el mismo dilema que los gobiernos de nivel intermedio frente a la existencia de un gobierno metropolitano.

La alternativa que se ha planteado frente a esto es la de convertir los acuerdos metropolitanos directamente en niveles intermedios de gobierno con el mismo carácter que los ya existentes, atribuyendo tales funciones al nivel administrativo superior, regionalizando el tema metropolitano (Borja, Gobernabilidad y Planeamiento de los Territorios Metropolitanos, 2008). Este tipo de conflictos no se presenta generalizadamente como el caso de los existentes entre la ciudad central y las municipalidades metropolizadas, de manera que su presencia dependerá de los arreglos institucionales vigentes en términos de distribución de recursos y competencias entre los distintos niveles del Estado, pero principalmente del porcentaje de población y actividad económica que concentre el área metropolitana con respecto a la región, y de si existen otras áreas urbanas o metropolitanas de tamaño considerable diferentes a ella dentro de la misma región.

Algunos casos que pueden ilustrar este tipo de conflicto son el de Barcelona, donde luego de la creación de la Comunidad Autónoma de Cataluña después de la vuelta de la democracia a España, se decidió disolver el gobierno metropolitano existente creado por el franquismo, traspasando sus funciones a este órgano. También dentro de España está el caso de Madrid, en donde se hizo coincidir el territorio de la nueva Comunidad Autónoma con el de la provincia de Madrid, que a grandes rasgos cubre toda el área metropolitana, quedando fundidos gobierno metropolitano y regional en uno solo. Es posible mencionar igualmente el caso de Montreal, que a diferencia de Toronto, no logro cristalizar el gobierno metropolitano porque este fue frenado a causa de las posibles repercusiones en términos de fuerza que le podía restar al movimiento de autonomía de Quebec (Castells, La Cuestión Urbana, 2008).

2.5.3 Ser Capital Nacional

En términos de gobierno metropolitano, los gobiernos nacionales siempre han tenido preferencia por establecer dos tipos de tratamiento del problema, uno para las ciudades convencionales y otro para las capitales. Por lo general las ciudades capitales disfrutaban de un estatuto especial de gobierno diferente al de cualquier otra área urbana del país, esto debido a que su propia existencia representa el ser de la nación misma al albergar las instituciones del poder público, y por ello, es común encontrar que haya un cierto grado de intervención en cabeza del poder ejecutivo en su agenciamiento.

Si bien existen diferentes de tipos de capitales producto del proceso histórico de conformación de los Estados nacionales -lo cual será profundizado con posterioridad-, la problemática se plantea en términos de que por ningún motivo el gobierno nacional desea que el autogobierno de la ciudad capital sea tan amplio, que en dado caso que sus dirigentes sean electos entre los de un partido o movimiento político de contrario al que se encuentra en el poder a nivel nacional, este puede ser utilizado como tribuna de ejecución de políticas de oposición y hasta cierto punto de desafío a las implementadas por la nación.

Tal situación se ve agravada cuando la capital de la nación, como es el caso de la mayoría de países latinoamericanos, concentra buena parte de la población y actividades económicas del país entero, pudiéndose llegar a un punto donde si el gobierno de la ciudad capital dispone de amplios poderes, este se constituya como un “Estado dentro del Estado”, considerándose esto un *ex abrupto* en el marco de la democracia, polarizando la opinión pública y afectando gravemente la gobernabilidad de la república al cuestionar en cierta forma la soberanía. En este sentido, se puede decir que tal conflicto vendría a ser uno similar al que se presenta entre las áreas metropolitanas y los gobiernos intermedios, pero aumentado y agravado.

Ejemplos de este tipo de conflicto pueden encontrarse en varios países. Uno de ellos fue el acaecido entre la administración conservadora de Margaret Thatcher en el Reino Unido, y el extinto *Greater London Council* – GLC, gobernado por dirigentes laboristas de izquierda durante los años ‘80, que luego de numerosas polémicas y de implementar “contra-políticas” diferentes a las de nación, fue disuelto para acabar con su uso como tribuna de oposición inglesa por la *Local Government Act* en 1985, fragmentándolo en numerosas organizaciones. Cuando el gobierno metropolitano de Londres fue reconstituido en el año 2000 después de un referendo popular en 1998, del que surgiría la *Greater London Authority* – GLA, fue dotado de unos poderes mucho menores que su antecesor por el parlamento británico, de manera que no volviera a presentarse una situación como la que se dio en los ‘80 (Lefèvre, 2005).

Otro caso es el de París, ciudad en la que las leyes sobre descentralización y autogobierno local existentes desde los años ‘80 no fueron aplicadas sino hasta el año 2000, en el que el gobierno de Jacques Chirac considero que gracias al proceso *embourgeoisement* que había sufrido la ciudad, convirtiéndose en un bastión electoral de la derecha francesa, no representaría mayor oposición a las políticas nacionales (Harvey, *La Condición de la Posmodernidad*, 1998).

En América latina esta situación puede observarse en capitales como Santiago de Chile, configurada su jurisdicción como gobierno regional gestionado directamente por la presidencia de la república, o en Lima, ciudad que aparte de haber sido fraccionada en más de treinta distritos independientes, conforma una sola unidad metropolitana junto con El Callao, el cual fue sacado de su jurisdicción y puesto bajo un estatuto especial de “Provincia Constitucional”, ubicándose en su territorio el puerto y aeropuerto más grandes del Perú, y las principales zonas industriales.

Vale la pena señalar que si bien las ciudades capitales disfrutan de un estatuto especial de gobierno, este solo aplica a la parte de ellas correspondiente a sus distritos históricos o ciudades centrales, de manera que cuando son reglamentados los marcos normativos de los gobiernos metropolitanos a nivel nacional, esto se hace con frecuencia con una visión rígida y homogénea del problema para todas las áreas metropolitanas existentes, lo cual causa problemas a las capitales la hora de establecer una organización conjunta con las municipalidades circunvecinas. Cabe decir también, que pese a todo esto, la legitimidad de las intervenciones del gobierno nacional en sus ciudades capitales no dependerá de su acción prohibitiva o permisiva para con las políticas implementadas por la administración local, sino por su contribución promotora y colaborativa.

2.6 Clasificación de los Gobiernos Metropolitanos

2.6.1 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 de gobierno en el mundo, ya que cada uno de ellos ha surgido como producto de factores históricos referidos al proceso de constitución de dichas áreas, de factores físico-espaciales que determinan su forma de crecimiento, y a las constricciones impuestas por el marco legal regulatorio en materia de organización territorial, incluyendo dentro de sí la posibilidad o no tener autoridades electas, recursos propios y competencias amplias. Sin embargo, a partir de la definición de gobierno expuesta al inicio de este capítulo, adaptándola a las especificidades de este tipo de fenómeno, es posible establecer una clasificación de los mismos atendiendo una serie de criterios expuestos a continuación:

I. Forma de creación

Este punto hace referencia a tres conjuntos de fenómenos. Primero que todo, es posible clasificar los gobiernos metropolitanos atendiendo a la fuente desde la cual emanó la iniciativa de su constitución. De esta manera existirían al menos dos tipos: Aquellos constituidos a voluntad de un nivel superior de gobierno, sea este la nación o alguno de nivel intermedio, sin atender en la mayoría de los casos las opiniones de las municipalidades involucradas o solo haciéndolo de forma parcial, y aquellos otros,

constituidos a iniciativa de las municipalidades que harán parte del mismo, construyendo acuerdos que después serán institucionalizados como forma de gobierno.

Por otra parte, también es posible clasificar a los gobiernos metropolitanos como consecuencia del destino que sufrieron las municipalidades presentes antes de su existencia, dándose tres alternativas: a) Desaparición completa desde todo punto de vista de tales unidades como entidades territoriales, al haberse amalgamado, fusionado o anexado entre sí, dando lugar a una entidad territorial completamente nueva y unitaria; b) Mantenimiento de las municipalidades preexistentes bajo un nuevo estatuto, donde a voluntad propia o no, muchas de sus competencias y recursos se verán disminuidos al haber sido objeto de traspaso a la nueva organización, al tiempo que la posibilidad de elegir directamente a sus autoridades puede haber llegado a desaparecer; c) Mantenimiento de las unidades territoriales preexistentes bajo el mismo régimen con el que venían operando, donde la nueva organización se ocupará principalmente de funciones de coordinación entre ellas. Así las cosas, puede observarse como las alternativas “b” y “c” representan una disyuntiva, pues la mayor parte del poder se conservara en las municipalidades, o será traspasado a la nueva organización.

Finalmente, los gobiernos metropolitanos pueden clasificarse aquí entre los que siguen estando 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 separada que poco o nada tiene que ver en términos de relaciones intergubernamentales con aquella.

En los casos en los gobiernos son creados a iniciativa de un nivel superior, y especialmente cuando esto implica la desaparición de las unidades territoriales preexistentes o la disminución de sus competencias, la legitimidad de la que podrán gozar será a lo menos precaria, ya que las comunidades no verán representados sus intereses y sentirán a la organización como una imposición externa, intentando torpedear sus actuaciones.

II. Área o perímetro

Existen tres tipos de perímetro que puede tener un gobierno metropolitano. El primero de ellos 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 bajo algún arreglo institucional en que siguen existiendo, así sea solamente como divisiones administrativas intra-urbanas. Este el caso de Bogotá con sus localidades, o de Nueva York con sus *boroughs*.

El segundo tipo de perímetro es aquel que contiene la totalidad del área en la cual se evidencian relaciones de metropolización, agrupando a la ciudad central, a las municipalidades de su corona inmediata donde se dan procesos de conurbación, y a

otros núcleos urbanos que poseen fuertes relaciones de interdependencia y el espacio rural intersticial entre estos, como en los casos de Londres, Toronto, Medellín, entre muchos otros.

El tercer tipo de perímetro es el que va más allá del área metropolitana y tiene a coincidir con la jurisdicción del gobierno regional o de nivel intermedio superior 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. Son ilustrativas en este sentido las experiencias de Madrid y Santiago.

A estos tres habría que adicionar un cuarto, siendo este un perímetro parcial que cubre solo una parte de la aglomeración metropolitana, de carácter supramunicipal pero restringido, pudiéndose presentar una situación en la que esté conformado por la ciudad central y algunas municipalidades, o una en que este constituido solo por una agrupación de municipalidades de la periferia metropolitana. Pueden mencionarse al ABC de Sao Paulo, o a la asociación de municipios del norte de Milán. Los casos de perímetro parcial son considerados negativos, ya que si se configuran dejando fuera a la ciudad central, lo harán para reforzar la defensa de particularismos locales, mientras que si la incluyen, muy probablemente participaran solo los municipios con menores ingresos, recargando a la ciudad central, lo cual no es el objetivo.

Puede decirse que el segundo tipo de perímetro es el adecuado para la gestión conjunta de los servicios públicos, la fiscalidad integrada, la concertación del uso del suelo y la política social, mientras que el tercer tipo de perímetro es el apto para los grandes proyectos de infraestructura, la planeación estratégica y el manejo ambiental (Borja, Gobernabilidad y Planeamiento de los Territorios Metropolitanos, 2008).

Así mismo, si el perímetro establecido se delimita atendiendo únicamente la extensión actual del área urbana sin prever su desarrollo futuro, se estará cayendo en el error de ciudades como Tokio o Toronto, donde la dinámica urbano regional pronto sobrepasa esos límites y el gobierno metropolitano así constituido termino sirviendo solo a la ciudad central, necesiándose de uno nuevo (Mammen, 1999). Sin embargo, cuando se hace coincidir la jurisdicción metropolitana y la regional, usualmente se presentaran conflictos de competencias por la superposición de actuaciones, de financiación y de falta de representatividad de los municipios que forman la aglomeración.

Un último problema en la definición del perímetro, es el de contemplar que la plataforma logística aeroportuaria, tan importante hoy en día para la competitividad y el desarrollo de los territorios metropolitanos, quede incluida o no, ya que:

“La ciudad-aeropuerto es una ‘ciudad sin territorio’, dado que no se corresponde propiamente a ninguna entidad territorial. La zona en torno al aeropuerto –una de las partes del área metropolitana de crecimiento más

sostenido- está repartida en varias autoridades locales. Estas condiciones territoriales dificultan considerablemente la consolidación de la nueva ciudad-aeropuerto como centro de desarrollo” (Güller, 2002, pág. 161).

III. Designación de autoridades

Las autoridades de un gobierno metropolitano, sean estas un cuerpo colegiado o no, pueden ser de tres tipos dependiendo de su forma de ascenso al cargo. Las primeras son las que son electas popularmente de manera directa, ya sea en circunscripciones uninominales o plurinominales. Un segundo grupo está conformado por las que ascienden al cargo como producto de un proceso de elección popular, pero de forma indirecta, de manera que pueden llegar a ser los mismos alcaldes o concejales de los municipios que forman el área metropolitana, o funcionarios nombrados por dichos alcaldes y concejales, entre otros, en un proceso de selección interno. Por último, se encuentran las autoridades que son designadas sin ningún tipo de elección por niveles superiores de gobierno, sean estos de nivel intermedio o la nación como tal, convirtiéndose en agentes de dicho nivel de gobierno por el cual fueron nombrados. El caso de Santiago es el más significativo.

De cualquier modo, es deseable que exista participación directa de los ciudadanos en la elección de las autoridades metropolitanas, ya sea decidiendo sobre la conformación de un cuerpo colegiado o puntualmente sobre el organismo que haga las veces de ejecutivo, coadyuvando esto a la identificación de los temas que son responsabilidad de la nueva organización, al sentido de pertenencia para con esta, a la rendición de cuentas, y en general, a la legitimación democrática de su existencia.

IV. Competencias

A grandes rasgos, los gobiernos metropolitanos pueden ser clasificados en tres grandes grupos en función de las competencias que poseen. Los primeros son de Propósito Único, que como su nombre indica solamente desarrollan su accionar en un solo campo o sector administrativo, siendo común encontrar este tipo de arreglos institucionales principalmente en temas de servicios públicos, vías y transporte, protección y manejo ambiental, planeación territorial, y en algunos casos educación. Son ejemplos clásicos de este tipo, el *Metropolitan Water District of Southern California* y la *Metropolitan Transportation Authority* de Nueva York.

Un segundo grupo está compuesto por aquellos gobiernos que desempeñan primordialmente funciones de coordinación entre las entidades que de ellos hacen parte, las cuales pueden estar relacionados con múltiples campos o sectores de la administración pública. El alcance de sus acciones no va más allá al de constituirse como bancos de proyectos y escenarios de concertación de los mismos entre las distintas

organizaciones públicas y el sector privado, de manera que luego de alcanzados unos acuerdos, cada quien se lleva su proyecto o su parte de él para ejecutarlo independientemente, ya que su capacidad de gestión es reducida y solo pueden ocuparse de tareas muy específicas.

Finalmente encontramos los gobiernos metropolitanos 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, las vías y el transporte, la prevención de desastres, el espacio público, los servicios públicos, la seguridad, la planeación estratégica, el uso del suelo, la protección ambiental y el desarrollo económico, entre otros.

Cabe decir que en este último caso, de gobiernos con competencias amplias, aquellas de las que debería ocuparse son esencialmente las por su (in)capacidad de gestión o por la falta de recursos públicos necesarios para ello, no puedan ejercer correctamente los municipios. Esto sin dejar de lado las que tengan por su naturaleza una marcada necesidad de gestión comunal, tales como los transportes y la red vial, el planeamiento territorial, la política de localización industrial, los grandes equipamientos culturales y deportivos, la obtención de suelo para vivienda social, el manejo de residuos sólidos, y la protección medioambiental, entre otras (Borja, Estado, Descentralización y Democracia, 1989).

Por otra parte, los de Propósito Único si bien constituyen una solución pragmática a temas de urgencia que no pueden esperar a que se agote la concertación de todos y cada uno de los detalles de la institucionalidad a crearse, son cuestionados en el sentido de que al conformarse como organismos independientes de cualquier entidad preexistente, la regulación y control de los mismos se hace difícil, y cuando hay más de una organización de Propósito Único, la coordinación es aún más compleja (Banfield, 1961), no siendo posible hacer compensaciones entre, por ejemplo, los gastos en transporte y los de acueducto.

Cuando la autoridad metropolitana se ocupa únicamente de funciones de coordinación y la financiación de las actividades concertadas corre por cuenta de cada municipio en su territorio, esto desvirtúa la existencia misma de la autoridad metropolitana en el sentido de coadyuvar a disminuir la inequidad social, ya que conduciría simplemente a que los pobres controlaran su propia pobreza, mientras los ricos aumentan su opulencia con el fruto de sus riquezas (Harvey, Urbanismo y Desigualdad Social, 1977).

La posibilidad de que exista una asignación diferenciada de competencias entre los distintos municipios, luego de haberse creado la autoridad metropolitana atendiendo el principio de capacidad en la gestión pública, debería dejarse como una puerta abierta para ser discutida en seno mismo de la organización a con posterioridad a su constitución, pero no concomitantemente a su creación, pudiéndose presentar

reclamaciones por el trato desigual e inequitativo dado a las diferentes jurisdicciones, complicando su efectiva puesta en funcionamiento.

Finalmente, cabe decir que la asignación de competencias no es únicamente un tema técnico de externalidades y economías de escala, sino político, ya que cuestiona el poder de las unidades gubernamentales existentes (Lefèvre, 2005), necesitándose una discusión amplia e incluyente.

V. Fuentes de recursos

Cuatro son las principales conformaciones de fuentes de recursos que puede tener un gobierno metropolitano. Una primera conformación es la de contar únicamente con los recursos generados de manera autónoma a partir del cobro de tributos, contribuciones y tarifas por parte de la misma organización.

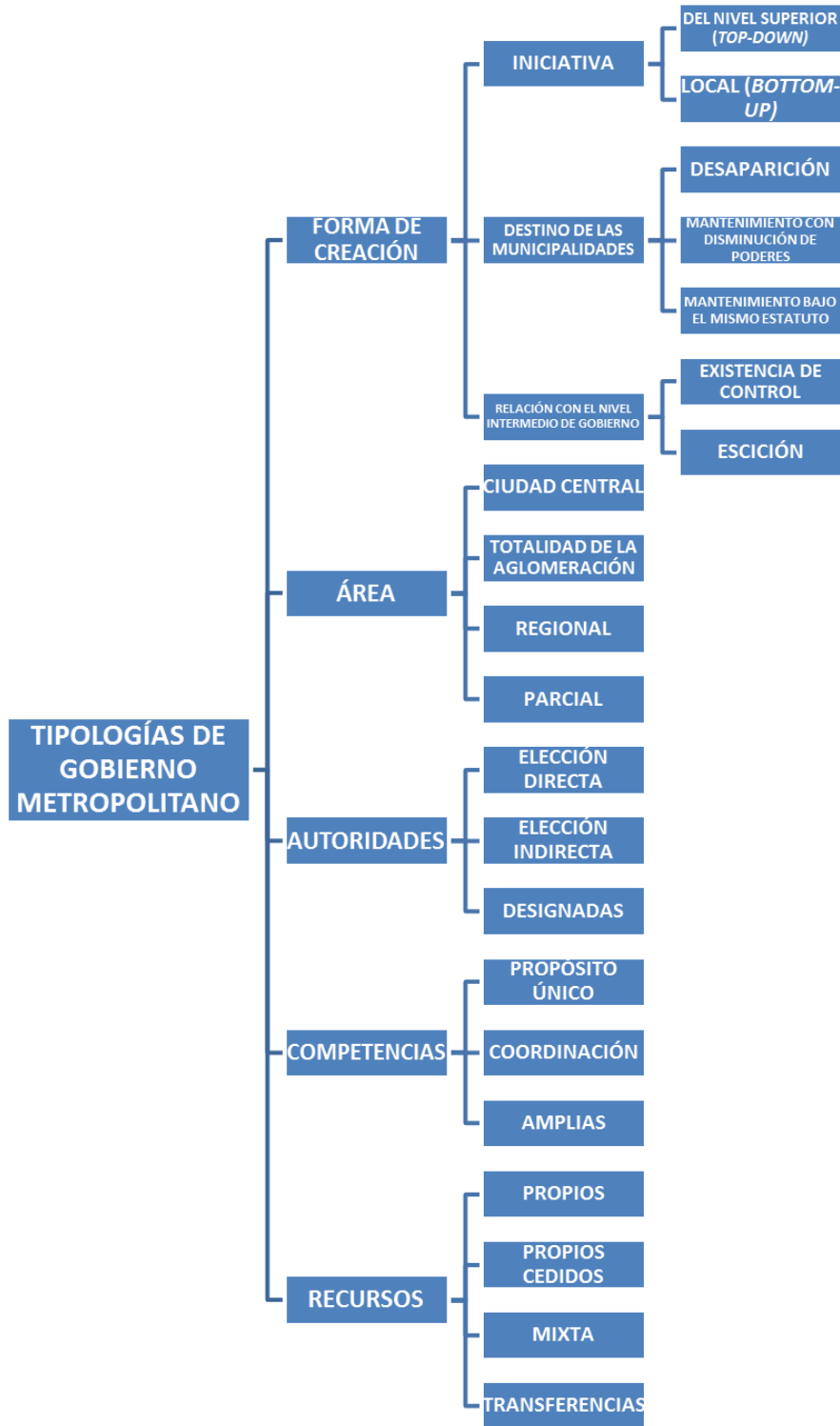
Una segunda conformación se da cuando solo se cuenta con fuentes de ingresos propios, pero estos no son captados directamente por el gobierno metropolitano, sino que son recogidos en primera instancia por las municipalidades que de él hacen parte, las cuales transfieren una porción de los mismos según las obligaciones que se hayan acordado en el marco de la creación de la organización y los proyectos puntuales que vayan surgiendo.

El tercer tipo de fuente de recursos, que es la más común, corresponde a una conformación mixta de los ingresos, donde por una parte se tendrán ingresos propios, ya sean estos cobrados directa o indirectamente por parte de la organización metropolitana, y por la otra se percibirán transferencias externas, originadas en los gobiernos nacionales o de nivel intermedio.

Para terminar, hallamos el caso de 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.

Es necesario señalar que si no existe la posibilidad de modificar por parte del gobierno constituido el nivel y composición de sus ingresos, no existe como tal autonomía en este punto (Bird & Slack, 2005), y sus acciones terminaran siendo apropiadas por intereses particularistas de alguna jurisdicción, o terminara siendo vista como en el mejor de los casos como un “elefante blanco”, y en el peor como una carga burocrática impuesta externamente.

Ilustración 2: Tipologías de Gobierno Metropolitano



FUENTE: Elaboración propia.

2.6.2 Modelos de Gobierno Metropolitano

Después de haber examinado las tipologías de gobierno metropolitano existentes, es posible entonces ofrecer aquí una clasificación en términos de tipo-ideal, cuya existencia en la realidad siempre estará sujeta a modificaciones.

Distrito Metropolitano

Caracterizado por ser una organización unitaria que ejerce competencias generales, poseyendo autoridades de elección popular directa, disponiendo de recursos propios y abarcando la totalidad del área sujeta al proceso de metropolización, producto de la fusión de las municipalidades existentes, las cuales si bien puede que no desaparezcan por completo, quedan reducidas a meros ámbitos de aplicación de las decisiones tomadas por los órganos metropolitanos.

Concejo Metropolitano

Organización compuesta por dos niveles, el de las municipalidades y el metropolitano, que ejerce competencias generales, posee autoridades de elección indirecta y dispone de los recursos de le cedan las entidades que de ella hacen parte, abarcando la totalidad del área sujeta al proceso de metropolización pudiéndose extender a la región entera.

Intermunicipal

Arreglos institucionales *ad hoc*, de carácter administrativo y sin autoridades electas, con competencias restringidas usualmente a una solo sector y que cubren solo una porción del área sujeta al proceso de metropolización. Sus recursos pueden ser tanto cedidos por las entidades que hacen parte del acuerdo, como generados de manera autónoma a través de cobro de tarifas por costos de operación.

La constitución de estos gobiernos metropolitanos, siempre estará sujeta a las contracciones en el desarrollo histórico de la organización territorial de los Estados en que se ubican, siendo pues que ninguno de ellos puede ser generalizado como deseable para cualquier región metropolitana, sino que esto dependerá de las características del mismo proceso de metropolización.

3. La Organización Territorial

3.1 La Ciudad y el Estado

3.1.1 Desarrollo Histórico

*“El Imperio Romano comienza dentro de una ciudad: es el gobierno de una ciudad que se dilata hasta comprender todas las naciones que circundan el Mediterráneo”.
(Cattaneo, Carlo. La città come principio. Padova, 1972. Pp. 7).*

El Estado desde su aparición en la edad neolítica, definido en su forma más simple como la organización dirigida a mantener el monopolio del ejercicio de la fuerza sobre una población y en un territorio (Weber, 2002), ha estado en relación directa con otros dos fenómenos, teniendo que entre los tres configuran lo que comúnmente se conceptualiza como civilización en Occidente: Estado, agricultura y ciudad. Independientemente de cual sea el elemento fundamental de esta triada, numerosos pensadores¹ reconocen que la existencia de cualquiera de ellos presupone y/o induce la existencia de los otros dos.

Se han barajado dos hipótesis en torno a esto, la primera de ellas antepone el surgimiento del Estado a la ciudad -modelo palatino-, teniendo que es a partir de los excedentes generados por la agricultura que logra cristalizar una organización que los retoma como insumo para su propia existencia, la cual tiene como objetivo asegurar un clima de seguridad que permita a los agricultores seguir produciendo sin la incertidumbre de que les sea arrebatada la totalidad del producto de su trabajo, de manera similar a como Hobbes describe la aparición del Leviatán –el Estado-, en medio de estado de

¹ Entre ellos Lewis Mumford, Jane Jacobs, Henri Lefebvre, Edward Soja, Gilles Deleuze & Félix Guattari, Paul Bairoch, Arnold Toynbee, Paul Singer, entre otros.

naturaleza. La organización de este cuadro de guerreros, prontamente aliado con la casta sacerdotal, ejercerá poder e impondrá tributos a las poblaciones dispersas, dotándose para tales actividades de un centro de comando y control: La ciudad.

Aquí la ciudad es en un inicio nada más que una excrecencia del palacio-templo (Deleuze & Guattari, 2002), alrededor del cual progresivamente se aglomerará una población que se ocupará de prestar todo tipo de servicios a los miembros de la organización, constituyéndose una clase de burócratas, artesanos y comerciantes dependiente de esta elite miliciano-clerical. Dicha población empezará a especializarse, dándose la añadidura de la función de centro de intercambio a la de centro de comando y control, donde se canjearan bienes y servicios entre quienes se dedican a la producción de alimentos y materias primas, y quienes los transforman y devuelven al medio rural con un valor agregado, siendo que la división del trabajo que se da en el mercado así establecido, es producto de una división más antigua entre quienes producen y quienes se dedican a garantizar el desarrollo de la producción. El sinecismo original (Soja, 2008), la emergencia del Lugar Central en este caso estaría dada por la cristalización de la clase guerrera (Weber, 2002). Las ciudades-Estado que surgieron en Mesopotamia son las que más fácilmente se acomodan a este modelo interpretativo. Ciudades primadas, realizaciones en sí mismas del Estado el cual induce la existencia de un mercado.

Por otra parte, una segunda hipótesis antepone el surgimiento del emplazamiento de mercado, la ciudad, como antecesora del Estado -modelo mercantil-. Esta plantea un origen mucho más modesto, puesto que son los mismos agricultores los que por sí mismos empiezan a intercambiar su excedente, estableciéndose en un cruce de caminos en el que algunos se asentarán permanentemente, convirtiéndose en mercaderes, constituyéndose así la escisión original entre quienes se dedican a la producción primaria y quiénes no, de la cual surge la ciudad (Singer, 1989). De allí en adelante, y de forma opuesta a la configuración palatina, cristalizará una organización que retomara para sí los excedentes generados por el comercio, la cual tendrá como objetivo garantizar un clima de seguridad que le permita seguir operando sin alteraciones, haciéndose con un espacio propio dentro de la ciudad: El palacio-templo, la ciudadela. Este modelo interpretativo se acomodaría mejor a las ciudades-Estado de Grecia, donde se da una autonomía relativamente mayor de los agricultores y una relación de complementariedad entre las ciudades más que de competencia y rivalidad, construyendo ligas o alianzas con este fin. Sea cual fuere el proceso que se haya gestado, es evidente la estrecha relación existente entre la institucionalidad política y la aglomeración humana. La ciudad es entonces el lugar donde se instala el aparato político-administrativo de una sociedad, es la sede del poder y de la clase dominante (Castells, La Cuestión Urbana, 2008).

Teniendo en cuenta esto, la visión que el Estado tiene del territorio y la acción que basándose en ella ejerce sobre el mismo, está configurada desde lo urbano como elemento dominante, el cual se impone al ser el lugar de residencia del soberano como centro, y desde el cual se ve a lo rural como parte subordinada de la relación. De este

modo puede entenderse la racionalidad que subyace a la intervención del Estado sobre el territorio, la cual siempre tratará de configurarlo de forma tal que se organice a manera de red jerárquica de asentamientos urbanos interconectados, dentro de los cuales se priorizará uno como Centro, lugar de residencia del poder, caja de resonancia del encuentro de los flujos que le dan a la elite que lo detenta, el sustrato del cual lo extrae, teniendo que la ciudad -manifestación espacial de la dominación- se comporta de manera similar a la que lo hace el Estado -manifestación institucional-, el cual hace confluir hacia sí mismo todo tipo de relaciones sociales, mediándolas, regularizándolas y normalizándolas, lo cual redundará en pro de su propio mantenimiento y fortalecimiento.

3.1.2 Top-down & Bottom-up

La génesis del Estado moderno encuentra su arcano en la imbricación de los modelos palatino y mercantil, lo cual no cesará de causarle problemas a la hora de establecer una relación unívoca con su territorio, ya que están sobrepuestas dos visiones, dos paradigmas. La construcción de los Estados nacionales en la modernidad, pasa por dos procesos paralelos y complementarios que se refuerzan entre sí, pero la configuración territorial que deriva de esto, será distinta según sea la relación de la ciudad o ciudades con el territorio.

La primera vertiente es aquella en donde el espacio político da paso a la existencia del espacio económico, en la segunda se sucede el proceso inverso. En el primer caso, una ciudad por medio de la fuerza expande su propio territorio, correspondiéndose con un modelo de “área nuclear” (Taylor, 1994), reuniendo a su alrededor una constelación de otras ciudades con sus áreas de influencia, subyugándolas y concentrando sobre sí todo el capital político, económico y cultural, llevándolo a la cima de la pirámide para después devolverlo a la base (Deleuze & Guattari, 2002). Tal ciudad, en adelante la capital, causa y efecto de la centralidad del poder, será (re)construida a semejanza de y por el Estado, al igual que su base económica, y por ello, se manifiesta en clara primacía frente al resto del territorio, al mismo tiempo que es fuertemente intervenida en su agenciamiento por parte del gobierno nacional, ya que recoge una parte considerable de la nación misma, y por ello su autonomía podría llegar a representar una competencia para el Estado-nación.

En el segundo caso, una serie de ciudades en red, logra por medio de la alianza unificar en una sola organización las múltiples fuerzas dedicadas al mantenimiento del orden. De esta relación puede surgir una situación en la que una de las ciudades, la de mayor liderazgo, sea erigida como capital, pero es común encontrar el levantamiento de una

ciudad enteramente nueva con el propósito de que se especialice como centro sensible de la política nacional (Taylor, 1994), a la cual se le asigna este rol por parte de las demás para que ninguna otra obtenga este honor y prevalezca por esto ante las otras, haciendo parte de una red poli céntrica y disfrutando de un estatuto especial de gobierno establecido por la nación entera. Puede decirse que estos dos tipos ideales de procesos de gestación del Estado-nación, son los puntos extremos de un *continuum* que transita desde los Estados unitarios hasta las confederaciones, uno caracterizado primordialmente por la coerción y el otro por el consenso, teniendo que aunque siempre estas dos estrategias de unificación de los espacios político y económico se encuentren amalgamadas, prevalecerá uno de los dos principios.

Así, la caracterización de la organización territorial del Estado tendrá dos grandes vertientes: La primera, donde la nación es un resultado más de la coerción que del consenso, y donde las prerrogativas poseídas por los gobiernos subnacionales han sido cedidas progresivamente por el gobierno central organizando relevos (Claval, 1982), producto de una lógica de construcción territorial “de arriba hacia abajo (*Top-down*)”, más para descongestionarse que para promover reales procesos de democracia local. La atomización en últimas se convierte en un instrumento para mantener dividido el territorio, siendo más fácil imponer políticas uno a uno que si estuvieran todos juntos. La segunda vertiente, sería producto de un proceso donde los gobiernos subnacionales han ido cediendo sus prerrogativas paulatina y “voluntariamente” ante el gobierno central, siendo que por ello conservan el principio de autonomía frente sus imposiciones, reservándose muchas competencias, de forma que la organización territorial se construye “de abajo hacia arriba (*Bottom-up*)”.

De esta manera, los gobiernos subnacionales funcionarán sobre dos lógicas territoriales derivadas de lo anterior, una de visión amplia, donde lo local se articula a la región, al conjunto de áreas urbanas y rurales que por su situación poseen intereses comunes al relacionarse en forma de red, teniéndose que este será el ámbito de gobierno donde las principales decisiones sean tomadas, para luego ser decantadas hacia las realidades inmediatas. La otra tomará como punto focal al municipio, al área urbana junto con sus zonas rurales inmediatas, es una lógica donde el particularismo de cada uno de estos núcleos se exacerba y prima la defensa de dicha autonomía frente a la armonización de intereses con otras entidades similares, la cual mientras más amplia, correrá mayor riesgo de ser utilizada en una estrategia de diferenciación social (Claval, 1982).

Este esquema no está fijado, cambiando según las circunstancias particulares de desarrollo histórico de cada país. Por ejemplo, Francia es un producto directo de la ampliación del área nuclear de París, teniéndola a toda ella como su *hinterland*, siendo que es ampliamente reconocido dentro de la tradición del pensamiento político al Estado francés como el modelo unitario por excelencia. EUA por otra parte, es producto de un sistema de ciudades en red, las cuales como colonias-Estados se asocian y a través de la federación erigen a Washington como capital, para que el Distrito de Columbia sea una

representación de la unión la nación como suma de fuerzas, no como una que las sometió a todas, como en el caso de París. España de otro lado, designa a Madrid como sede de la corona de Castilla para zanjar la competencia entre Burgos, León, Valladolid y Toledo, para no hablar de las rencillas con Sevilla, Barcelona, etc., teniendo que hasta este punto tiene un desarrollo similar al de EUA, pero el poder de la monarquía es tan fuerte que rápidamente muta, siendo intervenida por el nivel nacional -hasta hace muy poco-, pero presentándose hacia el resto del país una situación cercana a la de federación (Estado autonómico).

En América Latina, de común el Estado se conformó a partir de la expansión de las áreas nucleares de las ciudades punto de articulación del sistema colonial, en las cuales se reunían las funciones político-administrativas, religiosas, militares y comerciales, poseyendo un carácter parasitario en este sentido al tener una relación más estrecha con la metrópoli colonial que con el territorio circundante, explotándolo sin devolverle nada a cambio. Habría que esperar casi hasta el siglo XX para que por primera vez con la industrialización tales ciudades fueran productivas. “La distancia entre ciudad y campo así establecida es, en efecto, la oposición irreconciliable entre los dos mundos del colonizador y el colonizado” (Castells, La Cuestión Urbana, 2008). De esto puede deducirse el generalizado carácter macrocefálico, unitario y centralista de los países latinoamericanos, de los cuales Perú y Chile son extremos en ese sentido, mientras que Brasil se presenta como excepción a la regla al tener un desarrollo más equilibrado y autónomo de sus territorios.

3.1.3 El caso colombiano

Colombia como formación territorial es un caso bastante particular. Para empezar, es un hecho que las ciudades coloniales se enmarcan totalmente dentro del modelo palatino o de área nuclear, fundadas para ser sedes de la autoridad imperial, donde cada una se hizo con su propio espacio de control, manteniéndose escindidas de las demás y únicamente juntas por la lealtad al Rey. Una vez acaecida la Independencia, la cual se da en cada provincia por separado, surge la imperiosa necesidad de hacer frente común a las amenazas venidas desde el exterior, teniendo que la ciudad de Santafé más por inercia institucional y simbólica, que por sus propios méritos y atributos, asume el rol de capital de la nación. Pese a esto, el territorio del nuevo Estado se encontraba por completo desarticulado, de forma que cada ciudad junto con su *hinterland* conformaba un territorio cuasi-autárquico. El desajuste entre esta situación de hecho y el armazón del derecho constitucional, conduciría casi de inmediato a una confrontación bélica entre los partidarios de una forma de organización territorial federada que reconociera la realidad

regional existente, y los que defendían el mantenimiento de una forma unitaria en pro de la consolidación de la república. Santafé, capital formal del país entero, pero con dominio real solamente sobre la cordillera oriental, se vio enfrentada a la posibilidad de la escisión de las provincias, las cuales podían seguir el ejemplo de Venezuela y Ecuador, sin tener ningún medio para obligarlas, ni nada que ofrecerles (la guerra de independencia dejaría por décadas maltrecha la hacienda pública).

Esta situación desembocó a mediados de siglo en el establecimiento de una forma confederada de organización territorial, consagrada en las Constituciones de 1853 y 1863 –de Rionegro-, promulgadas fuera de la capital. Las razones que obligaron a Santafé a aceptar tal situación, están relacionadas con la localización misma de la ciudad. Enclavada en los Andes, podía sufrir si insistía intransigentemente en mantener el centralismo, de la separación de las provincias, lo cual la hubiera dejado sin salida directa al mar. En esto es relevante la caracterización de las elites de la ciudad, las cuales aparte de ser burocráticas, también eran fundamentalmente comerciantes y librecambistas, evidenciado esto en el pronto derrocamiento de José María Melo en 1854 después del golpe de Estado apoyado por los artesanos –proteccionistas-. A estas elites que poseían plantaciones de cacao, tabaco, quina y añil que intercambiaban por manufacturas europeas, no les convenía quedar encerradas en la Sabana. Esto es lo único que explica que ante tal precariedad en la integración de la nación, no se sucediera un proceso de atomización como el acaecido en la antigua Capitanía de Guatemala, de la cual surgieron todos los Estados centroamericanos.

“El federalismo en Colombia no significó un pacto de unión, como en los Estados Unidos, sino la protocolización del poder de unas elites que, con vocación de autonomía a ultranza, habían surgido al amparo de la realidad regional del país sobre la cual construyeron una poderosa influencia” (Trujillo, 2007, pág. 42). Los Estados fueron prácticamente repúblicas independientes, la soberanía no residía en la nación sino en cada uno de ellos, tanto así que hasta una de las más básicas funciones que dé común posee el gobierno federal, la seguridad y defensa nacional, permaneció en el ámbito estatal, lo cual llevaría a innumerables confrontaciones entre los ejércitos de cada estado, por límites, por tributos, por motivos partidistas e ideológicos. La situación se volvió inmanejable, la constitución que debería ser pacto y consenso, no era más que una “carta de batalla” otorgada como premio al bando ganador de la guerra civil más reciente.

El factor que daría un viraje a tan lamentable escenario, sería el cultivo del café. Su introducción a la región de los santanderes a mediados del siglo XIX, probó ser muy rentable económicamente y se diseminó en dirección al suroccidente, hacia Cundinamarca y de ahí a la cordillera central. Este cultivo sentó las bases para el afianzamiento del capitalismo (Del Castillo, 2003), el cual no había logrado despegar por la precariedad de la producción y los mercados regionales fragmentados, y a causa de esto mismo por la ausencia de una acumulación original que diera el empujón inicial. Con

el dinero producto del café, se empezó la construcción de ferrocarriles, se establecieron bancos y se crearon industrias. Finalmente, el avance del cultivo por Antioquia y el Viejo Caldas hasta adentrarse en el Valle del Cauca, puso de manifiesto la necesidad de la construcción de un puerto sobre el pacífico que abaratara los costos de transporte: Buenaventura. Las condiciones estaban dadas para que la situación cambiara.

Con la constitución de 1886 se instaura el régimen de la “Regeneración”, el cual consagro la centralización política y la descentralización administrativa, que en la práctica fue solamente una desconcentración de algunas oficinas públicas. El mercado nacional finalmente había procurado la unidad política, allí las elites pudieron encontrar una fuente de generación de riqueza diferente a la apropiación patrimonialista de la administración pública.

“Los nueve antiguos estados soberanos se transformaron en departamentos, y a la vuelta de 23 años, en 1909, ya eran 25. Dicha metástasis es indicativa de la confluencia entre un proyecto nacional que requería debilitar la capacidad de agregación de las fuerzas territoriales mediante su permanente subdivisión” (Restrepo, Historias de Descentralización, 2006, pág. 325).

Nombrados directamente por la presidencia, los gobernadores de los departamentos se establecieron como cadena de transmisión de las decisiones originadas en el gobierno nacional hacía las realidades municipales a través de la designación de alcaldes. Este esquema se mantuvo por más de un siglo, y favorecería la integración gradual de las economías regionales todavía muy fuertes (Restrepo, Historias de Descentralización, 2006), manifiestas en la emergencia de un sistema urbano poli céntrico (la “cuadricéfala”) cuando irrumpe la industrialización. A partir de este momento el crecimiento de la ciudad de Bogotá ha estado aparejado a la consolidación del proyecto nacional: Hacer de ella la capital no solo formal sino real del país. La autonomía del nivel intermedio de gobierno en Colombia representada en el régimen federal, es desde entonces un fantasma que se ha tratado de conjurar por temor a la disolución de la república, y que ha impedido explorar otras formas de organización política territorial.

3.2 La Descentralización

3.2.1 Orígenes

En las últimas décadas, la descentralización territorial como modo de organización del Estado, ha cobrado cada vez más importancia, siendo adoptada como reforma en múltiples países del mundo entero. Esta tendencia, ha surgido como consecuencia de diferentes factores que han llevado a que el ámbito local de gobierno adquiera mayor relevancia como nivel al cual son desarrolladas políticas y programas públicos de propósitos diversos. Prácticamente las únicas competencias que se han mantenido como reservadas solamente a los gobiernos nacionales, son las que pueden identificarse con las que tradicionalmente asume un gobierno federal (seguridad y defensa nacional, política exterior, políticas macroeconómicas).

La generalización de las reformas conducentes a establecer una estructura organizativa descentralizada, obedece a motivaciones contradictorias: Por un lado, el proceso de reestructuración de la división internacional del trabajo, el cual arranca a inicios de la década de 1970, implicó la extensión e intensificación de los vínculos económicos y financieros entre los países, acompañado dicho proceso de la desregulación de muchas de estas actividades. El fraccionamiento del proceso productivo, el cual es llevado a cabo en varias localizaciones, a menudo sin relación con los lugares de las sedes centrales de las empresas o el mercado donde se habrán de realizar las mercancías, conllevó en un inicio la desterritorialización de la esfera económica, sin embargo, conforme fue avanzando la globalización en esta faceta particular de la misma, se hizo visible un proceso inverso, en el cual se produce una reterritorialización de las sinergias productivas sobre una escala urbano-regional.

Diversos autores han demostrado que la forma espacial que da sustento a esta fase presente del sistema capitalista, es la red, la cual se entrelaza a dos niveles, primero a escala urbano-regional, siendo allí donde se producen las economías externas o de aglomeración necesarias para el establecimiento y permanencia de complejos o *clusters* especializados alrededor de un mismo sector, independientemente de si este hace parte de la etapa de investigación y desarrollo -como sucede en Silicon Valley sobre electrónica e informática-, o de fabricación propiamente dicha -como sucede en la aglomeración del delta del Río de las Perlas en China-. Las implantaciones económicas dispuestas en esta red poli nucleada, inducen la especialización o división territorial del trabajo entre los diferentes nodos, de forma que la región entera se articula funcionalmente y aparece hacia el exterior como una sola unidad económica. El segundo nivel se articula a una red de escala global, la cual ha sido descrita por Castells (Castells, La Era de la Información: La Sociedad Red, 1999) como el “espacio de los flujos”, el cual

está compuesto por la red estructurada en forma jerarquizada y mediada electrónicamente de las ciudades-nodos económicos que juegan diferentes papeles en las fases del proceso productivo, y en donde el modelo urbano que es perseguido es el de “Ciudad Global”, categoría desarrollada por primera vez por Peter Hall en 1966 bajo el nombre de “ciudades mundiales”, ampliada por Friedmann y Wolff en sus trabajos sobre la recomposición del espacio económico en 1982, y finalmente concretada por Saskia Sassen en 1991 y Allen Scott en 1998 en su variante regional.

Desde entonces, numerosos estudios han profundizado sobre el tema, coincidiendo en señalar como característica principal de este tipo de ciudades ser sedes de comando y control de las operaciones globales de las empresas multinacionales, con énfasis en el sector servicios, específicamente en el llamado sector *FIRE* (*Finance, Insurance & Real Estate* –Financieros, Aseguradores e Inmobiliarios) y en el sector de los servicios de baja cualificación, o terciario inferior. Como consecuencia de esta bifurcación de la base económica, se ha ahondado la brecha existente en los niveles de ingreso, dando lugar a sociedades crecientemente inequitativas.

Así las cosas, la descentralización esta en relación con un cambio de modelo de desarrollo, en donde la consolidación del mercado nacional interno se deja a un lado, para promover la internacionalización de espacios económicos específicos al interior de cada país. Los gobiernos locales en este escenario de reacomodamiento de las fuerzas productivas, y con los problemas sociales surgidos a partir de ello, empezaron a reclamar un margen de acción más amplio ante los gobiernos nacionales, de manera que pudieran hacer frente a la recomposición de su base económica (Borja & Castells, *Local y Global*, 1997) a través del fomento de sectores específicos, mediante la subvención pública y/o la generación de incentivos para las empresas para que se localizaran allí o sencillamente no se fueran a otro sitio, dando lugar a lo que algunos llaman “empresarialismo urbano” (Harvey, *Espacios del Capital*, 2009).

Se generó entonces un clima de fuerte competencia entre los territorios urbanos al interior de los países y hacia el exterior, el cual hizo necesario el traspaso de muchas atribuciones de parte de los gobiernos nacionales a los gobiernos locales en medio del proceso de implantación del régimen neoliberal, en el cual no solamente estaba exacerbando la rivalidad territorial entre los conglomerados urbano-regionales, sino que tuvo como parte esencial el desmonte de muchas funciones sociales relacionadas con el Estado de Bienestar (Keating, 2003), antes responsabilidad de los gobiernos nacionales y que ahora eran entregadas a los gobiernos locales. Esto ayudo a que se estableciera una escisión entre aquellos territorios competitivos y que a partir de su propio esfuerzo pudieran proveer un bienestar aceptable a sus habitantes, y aquellos que sencillamente resultaron perdedores en la apuesta global, con problemas sociales en aumento y sin recursos con que afrontar dicha situación. Concretamente, esto fue enunciado como “deseable” por la escuela de pensamiento del *Public Choice* (Ostrom, Tiebout, & Warren, 1961), donde se proponía que los ciudadanos “votarían con los pies”, viéndose obligados

a escoger entre distintas jurisdicciones en competencia, el sitio de residencia donde pudieran tener la mejor la relación entre servicios y bienes públicos vs. Impuestos. Así, serían dichos gobiernos subnacionales responsables del atraso de sus territorios, eran sus ineficiencias y corrupción en los manejos de recursos los culpables de la pobreza, no el accionar del gobierno nacional que “generosamente” les había entregado mayor autonomía.

El otro lado del cual provienen las motivaciones para la difusión de la descentralización como modelo de organización del Estado, se relaciona con la proliferación de movimientos sociales de base popular que exigían un mayor nivel de participación política y autonomía administrativa. Este proceso se gesta como parte del desmonte de las democracias restringidas y los regímenes autoritarios acaecido en Europa y América Latina durante los años '80. Pese a que muchos países ofrecían una diversidad territorial y divergencia regional existente en algunos casos desde épocas remotas, la polarización política y la presencia de la “amenaza” comunista habían hecho que sufrieran un proceso de acaparamiento y cooptación de las funciones de los gobiernos locales por parte de los gobiernos nacionales, para así poder establecer una hegemonía completa en cuanto a la dirección de la sociedad. La progresiva erosión de la legitimidad de dichos regímenes, tuvo como correlato la emergencia de múltiples movimientos sociales de diversa índole - urbanos, agrarios, sindicales-, los cuales reivindicaban la existencia de una autodeterminación de las comunidades frente a los modelos de desarrollo impuestos por instancias superiores y alejadas de las realidades locales. Así, la reforma descentralizadora se convirtió en el vehículo mediante el cual era posible dar cabida a las nuevas tendencias políticas, y por el que podría darse una respuesta con respecto a la exigencia de una mayor participación de la ciudadanía en las decisiones que tenían consecuencias directas sobre los ámbitos locales, de manera que esta reforma logró posicionarse como un tema de suma importancia para la consolidación democrática. Sin embargo, Borja señala también que la “radicalización de la subsidiariedad a favor de los entes locales no está exenta de ambigüedades, y puede expresar reacciones proteccionistas, defensoras de privilegios” (Borja, La Ciudad Conquistada, 2005, pág. 31).

En Europa la descentralización caló hondo en la configuración de la agenda política de las regiones, ya que en muchos países se da la existencia de varias naciones dentro de un mismo territorio estatal, de modo que este fue un camino para prevenir que se diera una reacción por parte de las regiones que habían sufrido una fuerte represión durante el periodo de posguerra, las cuales podrían haber llegado a exigir su independencia si no daban tales reformas. En América Latina, el afianzamiento de la autoridad estatal, la cual estaba y sigue estando ausente de enormes porciones de territorio, y través de ella la construcción de un proyecto consensuado e incluyente de país, pasaba necesariamente por la elección de autoridades políticas a nivel local, dando legitimidad a la presencia y ordenanzas del gobierno a través del ejercicio democrático.

En la actualidad, tanto en los países donde se implementaron reformas conducentes a la descentralización, como otros con tradiciones fuertes de autogobierno local, las ciudades cobran cada vez más importancia como actores políticos. Los Estados-nación dentro del proceso de globalización están siendo puestos en jaque, y es cuestionada su validez como unidad política relevante. Primero, el establecimiento de tratados internacionales ha hecho que su soberanía y atribuciones se vean traspasadas a un nivel supranacional, y segundo, los gobiernos subnacionales en ocasiones han llegado a ser tan fuertes que toman la iniciativa y se relacionan directamente con otras ciudades y países (Soja, 2008), incluso algunos teóricos han llegado a afirmar que como forma histórica, el Estado-nación tiene sus días contados, lo cual no deja de parecer excesivo y exagerado.

La manera en la cual los gobiernos subnacionales se crean, también ha sufrido un cambio drástico, ya no es solamente la iniciativa del nivel superior de gobierno la que justifica su existencia y funciones, ni tampoco las razones son únicamente las de subsidiariedad, y homogeneidad cultural y geográfica. Los gobiernos subnacionales y sus atribuciones son cada vez menos un producto de una realidad anterior a su existencia, y más la consecuencia de la construcción de un proyecto territorial mancomunado. Alianzas, convenios, formas de asociación público-privada, entidades públicas y organizaciones administrativas conjuntas entre varias unidades políticas, son cada vez más frecuentes, y surgen a partir del establecimiento de estrategias dirigidas principalmente hacia el desarrollo económico. Este “nuevo” regionalismo, por oposición a un “viejo” regionalismo, provincialista y retardatario, se orienta por una forma de articulación desde abajo entre las distintas comunidades, donde son ellas mismas las que toman la iniciativa y deciden libremente sobre sus problemas presentes y sus objetivos futuros. Sin embargo, el ascenso de dichos gobiernos no ha sido neutral, el hecho de que frecuentemente sean las aglomeraciones urbanas presentes en regiones “ganadoras” con la apuesta global las que llevan el liderazgo en la conformación de acuerdos con respecto a la gobernabilidad motivados por la competitividad, deja entrever que esos otros territorios, desarticulados de los circuitos globales, son cada vez más marginados.

“En este escenario los equilibrios sociales y políticos al interior de los Estados tanto en los federados como en los unitarios, se sacuden. Unos sectores económicos ganan y otros pierden, unos territorios se consolidan, otros se hunden en la depresión; las grandes ciudades tienden a devenir áreas metropolitanas que articulan regiones alrededor de su dinamismo, aumentan su peso en los agregados económicos y reclaman protagonismo estratégico sobre sus asuntos” (Restrepo, Historias de Descentralización, 2006, pág. 32).

Puede decirse entonces que la descentralización surgió como estrategia de reforma de la organización territorial del Estado, para lograr que este se correspondiera con el nuevo modelo de desarrollo que se estaba implantando concomitantemente. La recesión de los años ‘70 y la crisis de la deuda de las década de 1980, pusieron de manifiesto que los Estados denominados desarrollistas, “paternalistas”, keynesianos, o de bienestar, entre

otras acepciones que denominan un modelo con fuerte dirección pública de la economía y la intervención de la administración pública en los más diversos ámbitos de la sociedad, con énfasis en la provisión de medios de consumo colectivo (servicios y bienes públicos, vivienda, equipamientos) que disimularan la fractura capital-trabajo y mantuvieran el conflicto latente, no podían seguir ampliando el déficit so pena de incurrir en una redistribución masiva de la riqueza. Así, el desincentivo a la inversión y el consumo no podía evadirse si no se reducía el déficit fiscal y, por lo tanto, si no se bajaba el gasto público y, en consecuencia, si no se derrumbaban las expectativas de la gente sobre el Estado “paternalista” y si al fin, no desaparecía la presión política sobre el presupuesto público, que era en gran parte, manejado por las instituciones del Estado central (Restrepo, Historias de Descentralización, 2006).

La implementación de la descentralización, conjuntamente con las estrategias de privatización y desregulación de la economía, las cuales la complementan, responde entonces a una crisis de “ingobernabilidad”, siendo esta no una situación que rebasa la capacidad de respuesta de un gobierno específico, o una situación referida a la falta de facultades gubernativas particulares por parte de alguna institución, sino en el sentido mayor de situaciones problemáticas que rebasan sin más las capacidades y alcances de los principios de organización o estructura organizativa de una sociedad/Estado (Aguilar, Gobernanza y Gestión Pública, 2009). La teoría de la gobernabilidad, de la gobernación o de la gobernanza, nació entonces en rigor como teoría de la ingobernabilidad (Aguilar, Gobernanza y Gestión Pública, 2009), como forma de pensar el que hacer del Estado en momentos en que este se había visto sobrepasado en su capacidad de respuesta, la cual en un escenario de subdesarrollo era aún más precaria. La gobernanza incluye en su definición no solo la capacidad efectiva de gobernar del gobierno, sino la forma en la cual lo hace, por ello las situaciones problemáticas experimentadas en su dirección de la sociedad darán pie a cancelar sus competencias improcedentes o a reclamar nuevas competencias con mayores alcances, sin embargo, el hecho definitorio y esencial de esta nueva forma de gobernar en un mundo globalizado y competitivo, es la de que el Estado no es suficiente como gobierno, ni es capaz de implementar las medidas necesarias para la sociedad por sí mismo de manera unilateral, ya que las complejidades son tan vastas que necesita del apoyo o asociaciones de actores de la sociedad civil, sean estos provenientes de los grupos económicos o de la población organizada.

“En su sinuoso pero acumulativo proceso de construcción el concepto empezó a perder su denotación descriptiva y a transformarse en un concepto normativo, que indicaba el proceso o arte de gobernar que se consideraba el apropiado, eficaz u obligado para las condiciones sociales de la vuelta del milenio, por lo que la gobernanza paso a denotar ‘las mejores prácticas de gobierno’, de modo que se elaboraron indicadores empíricos que supuesta o confiablemente mostraban y aseguraban el ‘buen gobierno’ ” (Aguilar, Gobernanza y Gestión Pública, 2009, pág. 87).

3.2.2 Componentes

La descentralización supone en primera instancia que el Estado ha de estar conformado de manera unitaria (no una federación), y que este, mediante un proceso de cesión de funciones y atribuciones a los gobiernos subnacionales, logre establecer una diferenciación en torno a distintos temas que han de ser competencia de un solo nivel de gobierno. Vale la pena aclarar antes que el centralismo no es un proyecto de expansión homogénea del Estado en las regiones, sino la cooptación de mecanismos nacionales por los gremios y las elites políticas regionales, donde los poderes locales intentan elevar sus intereses sectoriales y territoriales a la política nacional (Restrepo, *Historias de Descentralización*, 2006).

Existen diferentes grados de descentralización, el primero de ellos es la “delegación”, proceso mediante el cual se asignan algunas facultades específicas a ciertos gobiernos subnacionales por las características propias de las mismas, que obligan a mantener una cercanía con respecto al lugar su ejecución, sin embargo, estas pueden ser retiradas con posterioridad y las decisiones relevantes siguen manteniéndose en el nivel central. Un siguiente grado es la “desconcentración”, mediante la cual se trasladan dependencias u organizaciones enteras a los territorios para atender las demandas específicas surgidas desde allí, y así mismo, responder con criterio diferenciado ante estas; esta es una estrategia de los gobiernos nacionales para descongestionarse y mejorar la efectividad de las políticas y programas, mas no significa la existencia de autonomía por parte de los gobiernos subnacionales. Finalmente, encontramos la descentralización propiamente dicha, la cual posee al menos tres componentes diferenciables entre sí:

- I. Uno fiscal, mediante el cual son cedidos el cobro de ciertos impuestos a los gobiernos subnacionales por un lado, y les son entregados recursos provenientes de las rentas que recoge el sector central según la población y necesidades de cada territorio –transferencias-.
- II. Un componente administrativo por el cual la gestión de dichos recursos es entregada a cada municipio o unidad de gobierno intermedio, estableciéndose competencias específicas para cada nivel según criterios de capacidad y subsidiariedad, entendiéndose por ello el que hay unas que se cumplen más eficientemente por parte de la nación, y hay otras que funcionan más eficientemente a nivel departamental o municipal; estas competencias pueden variar desde estar relacionadas solo con algunos aspectos puntuales, por ejemplo salud y educación, o pueden abarcar prácticamente la totalidad de funciones del gobierno exceptuando aquellas reservadas únicamente a la nación.

- III. Un componente político, en donde para dar legitimidad a estas nuevas funciones de los gobiernos subnacionales, se instaura la elección popular de autoridades públicas como mecanismo mediante el cual las poblaciones pueden influir en la dirección que tomará la inversión de los recursos y pedir rendición de cuentas a sus gobernantes.

Así las cosas, dicho proceso al incorporar la elección de gobernantes subnacionales, implica que la estructura de la responsabilidad del gobierno central se desplazara a los componentes locales. El manejo de los recursos es fundamental para entender la estructura de un sistema descentralizado, en un modelo típico-ideal de un Estado centralista, todos los recursos son captados por el gobierno nacional y es este quien define en que se van a gastar y los ejecuta. En el caso de un Estado descentralizado, se pueden presentar dos casos extremos: uno en el cual es el gobierno central quien capta todos los recursos y después los transfiere a las unidades territoriales para que los ejecuten amarrando parte de ellos a voluntades nacidas en la nación, y otro en el cual es cada entidad territorial la que capta sus propios recursos y los ejecuta sin tener ninguna interferencia del gobierno nacional, solo en caso de que pueda o tenga una base fiscal suficientemente amplia de donde recoger tales recursos (Castro, Descentralizar para Pacificar, 1998). Otro punto importante es la posibilidad o no de que las entidades territoriales puedan endeudarse sin tener que consultar al gobierno nacional, tema relevante ya que como ha demostrado la experiencia histórica muchas de estos gobiernos subnacionales incurren en deudas que no pueden pagar y acuden a que el gobierno nacional las rescate.

Cuando ha sido implementada, la descentralización ha tomado dos formas típicas, por una parte esta puede ser realizada de manera que la mayor parte de competencias y recursos son cedidos a los municipios, siendo esta la entidad territorial sobre la cual recae la mayor responsabilidad y que posee un mayor nivel de autonomía efectiva para desarrollar los planes de gobierno. De otro lado, puede encontrarse una descentralización no municipalista sino regional, donde los niveles intermedios de gobierno son los protagonistas, y es a ellos a los que se transfieren los recursos y competencias cedidos, los cuales a su vez pueden incentivar a los municipios a que desarrollen por su cuenta muchas políticas, pero siempre bajo supervisión. Sin embargo, sea cual sea la forma que adopte la descentralización, es necesaria la existencia de un nivel intermedio de gobierno entre la nación y el municipio que cumpla funciones de coordinación, ya que “existe un conjunto de bienes y servicios públicos que, ya sea por su cobertura o por las condiciones técnicas y operativas de su prestación, desbordan los límites municipales pero que no alcanzan a tener interés nacional” (Barbosa, 2006-2007, pág. 196), tales como el manejo de residuos sólidos, el abasto de agua potable o la planificación del sistema vial y de transporte, entre otros.

Cuadro 1: Casos de descentralización de base regional

La descentralización no es homogénea ni similar como política de Estado en todas partes, tiene variaciones que hacen que en ocasiones pueda dar como resultado un modelo de organización con una autonomía de los gobiernos subnacionales casi tan fuerte como la países con un sistema federal, mientras que a veces, sus formas dejan entrever que el propósito esencial de su adopción está relacionado solamente con un sector particular, teniendo que en la práctica mucho de lo fundamental sigue siendo administrado por la nación. A continuación, se presentarán con brevedad dos casos de países que a diferencia de Colombia, privilegiaron una descentralización de base regional.

- **España**

Antes del siglo XIX, se solía decir no España, sino “las Españas” para referirse al territorio regentado por la corona, término que daba cuenta de la existencia de múltiples naciones al interior de un mismo Estado (gallega, vasca, castellana, catalana, andaluza, y hasta portuguesa bajo los Austrias). Esta diversidad se ha mantenido hasta la actualidad, sin embargo el tratamiento diferenciado y la autonomía de esas naciones sufrió un desmantelamiento a lo largo de la historia culminando con el franquismo, el cual trató infructuosamente de hacer desaparecer la realidad regional del reino. Con el restablecimiento de la democracia y la constitución de 1978, se dio la oportunidad para la construcción de un nuevo modelo que respondiera a la esta realidad. Se establecieron así tres niveles de gobierno, todos autónomos, entendiéndose por ello que su creación es producto de la iniciativa ciudadana y no de la del nivel superior de gobierno, a diferencia de Colombia (Trujillo, 2007), y con elección popular de autoridades: el municipio y la provincia, que venían del modelo anterior, y la Comunidad autónoma, sobre la cual recae el verdadero peso del proceso de descentralización.

Este proceso se dio sobre los principios de unidad de la nación, solidaridad territorial (existencia de transferencias nacionales) y asimetría, el cual significa que no todas las comunidades autónomas tienen las mismas competencias: Navarra mantuvo las muy amplias prerrogativas provenientes los pactos de unión dinástica, mientras que Cataluña, Galicia, Andalucía y el País Vasco accedieron a un estatuto de autonomía más amplio que el resto de comunidades, por medio de la referendación democrática de estas competencias por sus habitantes. Para Madrid, se creó una comunidad autónoma que coincide con el territorio de la provincia, forma esta de dotar de especificidad en la organización territorial a la capital. Este proceso ha sido muy exitoso, de manera que el nivel de descentralización se acerca al de un Estado federal, y en el que las regiones vieron como las decisiones por ellos mismos tomadas han redundado en un mayor equilibrio y desarrollo territorial.

- **Perú**

El Estado peruano es ampliamente reconocido por su tradición marcadamente centralista, sin embargo en los últimos decenios se ha gestado allí un proceso de descentralización que priorizó el fortalecimiento del nivel intermedio de gobierno. Perú a diferencia de Colombia, desde el siglo XIX ha tenido no tres sino cuatro niveles de gobierno: Nación, Departamento, Provincia y Municipio. A pesar de muchos intentos como el de la Constitución de 1933, la inestabilidad política, marcada por el surgimiento periódico de regímenes autoritarios durante casi todo el siglo XX, impidió que cualquier intento avanzara satisfactoriamente. Así las cosas, el proceso arranca realmente, pese al antecedente de la Constitución de 1979, con la salida de Fujimori del poder en 2001, donde en la reforma de la constitución de 1993 se propuso que en vez de transformar departamentos en regiones sin más, estas nacieran de la iniciativa de sus poblaciones para fusionarse. De esta manera se procedió a darles a los departamentos el estatus de región con su correspondiente corporación electa popularmente, el concejo regional, compuesto por los alcaldes provinciales, para que luego se asociaran entre sí conformando verdaderas regiones. Así mismo, se creó un organismo especial, el Concejo Nacional para la Descentralización para que dirigiera el proceso. Sin embargo, la legislación en la materia fue pobre, y los incentivos fiscales muy precarios (Franky, 2000), de manera que hasta hoy ninguna región ha podido consolidarse. Se logró lo que no se quería, convertir a departamentos en “regiones” sin más, quedando estas sin los recursos y competencias para su correcto funcionamiento, teniendo que en la práctica aunque Perú sea un Estado descentralizado, la fuerza centrípeta de Lima es tal que no ha permitido más que la elección de autoridades indirectas, en donde la única función verdadera que poseen es la de planificación territorial con énfasis técnico-ambiental.

3.2.3 Antecedentes en Colombia

La descentralización en Colombia ha tenido cuatro periodos que inician con la Reforma Constitucional de 1968 y van hasta la actualidad, dichos periodos serán descritos a continuación.

Arranque (1968-1982)

La crisis política marcada por el surgimiento de guerrillas, la proliferación de paros cívicos², el clientelismo, y en general la ilegitimidad del sistema político, tuvo como uno de sus caminos de resolución la desconcentración de las funciones del gobierno nacional para así tratar de desenmarañar las complejas tramas institucionales de la época. La creación del Situado Fiscal por la Ley 46 de 1971 y la participación de los municipios en el IVA, respondió a las exigencias de mayor autonomía de estas unidades territoriales. Este periodo está marcado por ser uno de transición entre dos modelos de desarrollo: El de la Industrialización por Sustitución de Importaciones y el Neoliberal. También se avanzó en cuanto a la reglamentación de las Áreas Metropolitanas y las asociaciones de municipios. En medio del proceso de desconcentración de las funciones del gobierno nacional, muchas entidades fueron suprimidas o fusionadas, y nacieron otras nuevas como el Fondo de Desarrollo Territorial –FINDETER- para apoyar financieramente el proceso, además de numerosos concejos de asesoramiento, capacitación y monitoreo de actividades específicas.

Municipalización (1983- 1990)

Este periodo inicia con la Ley 14 de 1983, que trata sobre los Impuestos de asignación local (Industria, Comercio, Predial, Vehículos, Avisos, etc.), en la cual además de aumentarse la participación en el IVA de los municipios, se extendió el impuesto de Industria y Comercio al sector financiero. También se eliminaron las exenciones al Impuesto de Ventas (Ley 50 de 1984) y se autorizó el cobro de impuestos a los inmuebles propiedad del Estado, Empresas Industriales y Comerciales y Sociedades de Economía Mixta. La meta era fomentar la capacidad de los municipios para proveer servicios sociales e infraestructura básicas en un contexto de mayor apertura política y participación de la ciudadanía. Para que esto último se materializara, el Acto Legislativo 1

² “El 80% de los paros cívicos en Colombia fue originado por ausencia, irregularidad o precios altos de los servicios públicos domiciliarios” (Restrepo, Descentralización y Neoliberalismo, 1992) Pág. 57.

de 1986 aprobó la elección popular de alcaldes, lo cual fue acompañado de la entrega de una mayor porción del IVA a los municipios por concepto de transferencias, comenzando con el 30% en 1986 y terminando con el 50% para 1992.

En este periodo la atribución de competencias entre los diferentes niveles del gobierno se empezó a efectuar mediante la expedición de un nuevo Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986) y Departamental (Decreto 1222 de 1986). Estos organizaron las funciones de planeación, administración, función pública, presupuesto y participación comunitaria en esas entidades territoriales, además de haberles entregado competencias sobre lo concerniente a funciones básicas de salud y educación. Se estableció también competencia municipal en cuanto a la construcción de obras de infraestructuras pública. Los departamentos e intendencias quedaron como un nivel de coordinación entre los municipios y el gobierno nacional, ya que los gobernadores siguieron siendo designados por el presidente de la república.

Así mismo, se reforzó la coordinación entre la nación y los municipios a través de los Concejos Regionales de Planeación Económica y Social - CORPES en 1985, los cuales tenían una vida efímera, siendo eliminados en 1993 al quedar luego de la constituyente como unos organismos sin funciones claras, y en donde influencia del gobierno central en la composición de su organización desvirtuó su propósito y relegó a un segundo plano la administración regional para ser dependiente de la voluntad y liderazgo del poder central (Barbosa, 2006-2007).

Constituyente y desarrollos posteriores (1991- 1998)

La proclamación constitucional de la forma descentralizada del Estado colombiano en su artículo primero, es una de las más relevantes formas jurídicas para apoyar el proceso que se haya hecho a lo largo de todo el mismo, y mediante la Ley 134 de 1994 que aprobó la elección popular del ejecutivo y los cuerpos colegiados a nivel departamental, distrital y municipal, introduciendo mecanismos tales como la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto, se dio un verdadero andamiaje constitucional y legal a la democracia local en Colombia. Aparte de esto, se estableció un régimen especial para el Distrito Capital, el cual posee a su interior una forma especial de descentralización con énfasis administrativo para con sus subdivisiones intraurbanas (localidades), y se reformo la Ley de Áreas Metropolitanas (128 de 1994).

La Ley 60 de 1993 acomodo la distribución de competencias y recursos al nuevo panorama nacional. En ella de forma general, la nación se hace responsable de los Planes de Desarrollo, las transferencias territoriales, campañas nacionales de salud, actividades de apoyo y asesoramiento financiero, la seguridad nacional, los recursos naturales y la educación superior. Los departamentos son responsables de la planeación de los servicios en su jurisdicción, de prestar apoyo técnico y financiero a la ejecución de

los programas sociales y controlar la acción municipal. Los municipios, por su parte, les corresponde la provisión de servicios públicos domiciliarios, el ordenamiento territorial, los programas de vivienda, salud y educación.

“En este proceso, hay que subrayarlo, el Estado central pasó de constituir un importante protagonista, a verse completamente rebasado en sus capacidades. El efecto ha sido contundente: abandono sistemático de su intervención, principalmente en los campos de la producción/financiación de vivienda, de los equipamientos y de los servicios públicos” (Ministerio de Desarrollo Económico, 2004, pág. 203).

Las autoridades locales siguieron con la imposibilidad de cambiar la destinación de buena parte de los recursos apropiados por las transferencias de la nación³, y se introdujo la figura de la Responsabilidad Fiscal con el mandato de “no gastar por encima de sus recursos”, siendo que al ser esto muy vago, se presentarían posteriormente problemas por sobreendeudamiento -más del 80% de los ingresos corrientes de cada entidad territorial-. Es relevante que mediante la Ley 142 de 1994, las entidades territoriales empezaron a apropiarse un nuevo rubro que fue el de las transferencias directas de regalías, yendo parte de estas a los municipios donde se extraen, otra al departamento y otra a los puertos de exportación. Los tributos que fueron asignados a los departamentos para su cobro y ejecución fueron los de Licor, Cerveza, Tabaco y Vehículos, los cuales han demostrado ser más inelásticos que los asignados a los municipios, causa esta de la debilidad de la hacienda del nivel intermedio de gobierno en Colombia. La asignación de las transferencias que hace el gobierno nacional entre los diferentes gobiernos subnacionales, es hecha con base en un sistema que asigna aproximadamente el 20% de cada transferencia repartiéndolo para todos por partes iguales, y el resto según criterios de población y niveles de pobreza.

La descentralización en este punto ya no solo era cosa fiscal o de democracia local, sino que tocaba a todos los sectores de la administración pública. Las diferencias en los modelos sectoriales sobre cómo se implementó la descentralización son muchas, siendo que por ejemplo los servicios públicos domiciliarios fueron claramente municipales, mientras que la educación tenía que ver con los tres niveles de gobierno, siendo esta una “facultad concurrente”.

Desarrollos recientes (1999-2013)

Para 1999 había estallado una crisis económica en el país, el PIB cayó 4,5% y el déficit alcanzó el 6,5%, la inversión privada cayó 60%, y el consumo 10%. El desempleo alcanzó el 20% y la inflación 16%. Tanto importaciones como exportaciones colapsaron,

³ Más del 80% de estos tienen destinación específica, tanto en el caso del Sistema General de Participaciones, como en el de la participación municipal en el IVA.

reduciéndose en un 25%, y se hizo imposible seguir operando el sistema UPAC. Al liberar la tasa de cambio para no seguir “quemando” las reservas internacionales para mantener la Banda Cambiaria, y al tener una alta tasa de interés los bancos quebraron... Además el país atravesaba un periodo caracterizado por fuertes enfrentamientos entre el Estado y los grupos alzados en armas, la situación humanitaria era desastrosa y la negociación con estos grupos no mostraba signos de avanzar hacia ninguna parte.

Las transferencias a las entidades territoriales cayeron por cuenta de la crisis económica, ya que no había de donde captar dichos recursos, y se hizo evidente la necesidad de reformarlas. Con la Ley 617 de 2000, referente al ajuste fiscal, se hace énfasis en la racionalización del gasto público en especial en su componente de funcionamiento y muy específicamente en reducir las plantas de empleados públicos. Se hizo énfasis en que no podían ser creadas apropiaciones sin antes tener los recursos, y se establecieron medidas sobre el endeudamiento. El Acto Legislativo 01 de 2001 dispuso que las transferencias entre el periodo comprendido entre 2002 y 2008 no podrían incrementarse más de un 1,5% sobre el nivel de inflación obtenido en ese año, reduciendo de forma significativa el proceso de cesión de recursos que tenía un avance paulatino, pero que con esta nueva disposición se vio casi congelado; el argumento fue que esto se hacía para evitar complicaciones como la del año 1999 en la que las transferencias cayeron al mismo ritmo del PIB, desligando el crecimiento de estas del de la economía, pero reduciéndolas en términos reales.

Los departamentos, quizá por las competencias que les fueron asignadas, o por la debilidad e inelasticidad de los tributos que pueden recoger, han quedado como entidades de coordinación entre los municipios y el gobierno nacional, teniendo que solamente los municipios más pobres son los que ponen en coordinación sus políticas con las del departamento, ya que los de hasta de cuarta categoría son renuentes a tener que pactar. De esta forma podemos observar como el panorama de la descentralización en Colombia ha avanzado en aspectos tales como la asignación de recursos y competencias a las entidades territoriales, y que esto ha significado un progreso significativo en algunos indicadores para estas comunidades. Sin embargo, el desarrollo sigue estando muy concentrado, y el sesgo municipalista de la descentralización en Colombia ha debilitado el nivel intermedio de gobierno (los departamentos), sin haber avanzado en la creación de nuevas entidades territoriales que efectivamente cumplan con la función de generar un desarrollo sostenible y una coordinación política necesaria a esta escala.

3.2.4 Entidades Territoriales y Formas de Asociación

Las entidades territoriales son definidas como personas jurídicas de derecho público, que gozan de autonomía en la gestión de sus intereses, siendo esto la elección popular de autoridades propias, la participación en las rentas de la nación y el establecimiento de tributos en función del cumplimiento de las competencias que les son atribuidas. En su artículo 286, la Constitución de 1991 reconoció la existencia de cuatro tipos de entidades territoriales: Los departamentos, los municipios, los distritos y los territorios indígenas (estos últimos no han sido reglamentados como entidad territorial hasta el momento). Así mismo, se contempló la existencia de otras dos entidades territoriales las cuales surgirían por la asociación de estas tres básicas: La provincia y la región, proceso que debería ser fijado por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la cual después de numerosos proyectos, fue finalmente expedida en 2011, veinte años después de promulgada la constitución.

Los departamentos cuentan con la competencia de fijar los lineamientos y dar apoyo al proceso de planeación en su territorio, así como específicamente les fue asignada la atribución sobre vías y transporte, y es su prerrogativa la creación de municipios y provincias. Sus recursos provienen de las rentas de licor, tabaco, cerveza y vehículos, el endeudamiento y los recursos que les trasfiere la nación. Están clasificados en cinco categorías diferentes (Ley 617/00), especial y de la primera a la cuarta, donde el criterio que se toma para dicha clasificación es su población y recursos de libre inversión, con mayor importancia de estos últimos, sirviendo esta únicamente como instrumento para la asignación diferenciada de partidas y ejecución de programas por parte de la nación, dando preferencia a los de menor categoría, los cuales son los más pobres.

Los municipios por otra parte, definidos como la unidad político-administrativa y fiscal básica (Art. 1, Ley 136/94), poseen competencia sobre la provisión de servicios públicos, promoción de la participación ciudadana, la salud, la educación, la vivienda, la recreación, el saneamiento, y la promoción del desarrollo económico, social y ambiental de sus territorios, entre otras funciones. Sus recursos provienen de las transferencias que les otorga la nación como parte del Sistema general de Participaciones y de los recursos propios generados a través del cobro de los impuestos de Industria y Comercio, predial, vehículos, delineación, entre otras fuentes de financiamiento: Tasas y sobretasas, contribuciones (valorización), multas, regalías, activos de las empresas públicas, y empréstitos. Al igual que los departamentos, la ley con el mismo propósito fijo para ellos una clasificación que establece una categoría especial para los que tengan más de 500 mil habitantes y más de 400 mil salarios mínimos legales vigentes como presupuesto de libre inversión. En adelante se clasifican de la primera a la sexta categoría, según estos mismos criterios.

Los distritos, de los cuales existen seis en el país, Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, Buenaventura y Tumaco como puertos, y Bogotá como capital de la república y del departamento de Cundinamarca (CP, Art. 322), se diferencian de los municipios al serles atribuidas conjuntamente las asignaciones fiscales correspondientes a los departamentos y a los municipios, y al tener la prerrogativa de dividir su territorio en localidades, siendo similares en los demás aspectos. Para la ciudad de Bogotá fue consagrado en la propia constitución un régimen especial diferente del que rige para todos los demás distritos y municipios, teniendo que en primera instancia se lo asimilo a un departamento para todos sus efectos, por otro lado sus divisiones internas, las localidades, cuentan con organismos representativos de elección popular –las Juntas Administradoras Locales, JAL-, que tienen una asignación presupuestal mínima del 10% de los recursos distritales para su gestión autónoma. Se consagró también por la constitución, en el régimen especial de la ciudad, la separación de esta para propósitos electorales del departamento de Cundinamarca, de manera que los habitantes de Bogotá no eligen ni al Gobernador ni a la Asamblea Departamental, mientras que Cundinamarca mantuvo el cobro de las rentas de asignación departamental sobre el territorio distrital, al contrario de lo que sucede en los demás distritos. Finalmente, se estableció la posibilidad de los municipios circunvecinos de anexarse al distrito, convirtiéndose en una localidad más a través de la refrendación en las urnas de esta posibilidad por parte de sus habitantes, y se dejó abierta la puerta para que pudiera conformar un área metropolitana y/o una región en los términos fijara la ley.

El Sistema General de Participaciones (Ley 1176/07), incluyó cuatro partidas diferentes que son transferidas a las entidades territoriales, la de salud que representa el 58,5% del total, la de educación que representa el 24,5%, la de saneamiento básico correspondiente al 5,4% y la de propósito general correspondiente al 11,6%. Estas cuatro partidas son entregadas en un 85% a los municipios, y en un 15% para los departamentos y el Distrito Capital.

Específicamente en materia de ordenamiento territorial, la constitución creó la Comisión de Ordenamiento Territorial –COT- (Artículos 4 y 5 de la CP), la cual tuvo como función inicial la redacción del proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la cual una vez promulgada fijó como responsabilidad de esta corporación el dar concepto autorizando el establecimiento de las formas asociativas que ella contempla entre las entidades territoriales, las cuales serán analizadas posteriormente. La COT está compuesta por un representante de Ministerio del Interior, uno del Ministerio de Ambiente, uno del Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC-, otro de las Corporaciones Autónomas Regionales, un experto en la materia designado por el gobierno nacional, un experto designado por la Cámara de Representantes, otro experto designado por el Senado y finalmente dos expertos del ámbito académico. También se crearon réplicas de la COT a nivel departamental y municipal como órganos de asesoramiento en la materia, y con una estructura de composición similar a la nacional.

Por otra parte, la Ley 388 de 1997 –de Desarrollo Territorial- (Art. 7), y la LOOT (1454/11, artículos 28 y 29), otorgaron específicamente sobre ordenamiento territorial a los departamentos, la competencia de fijar las directrices de uso y ocupación del suelo, el direccionamiento del desarrollo urbano y la conformación de la red de asentamientos en todo su territorio, especialmente en las áreas de conurbación, así como la función de concertar la localización de infraestructuras de alto impacto en los municipios. A los municipios les corresponde la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial – POT-, los cuales deben promover un modelo abierto y en relación los territorios vecinos, mientras las Áreas Metropolitanas tienen como responsabilidad a través de los Planes Integrales de Desarrollo, la localización de infraestructuras de transporte, servicios públicos y equipamientos. La nación se reservó el establecimiento de Parques Nacionales Naturales, la implantación de plataformas logísticas de importancia nacional – puertos y aeropuertos-, zonas de uso militar y los lineamientos generales de la política urbana y de direccionamiento del crecimiento urbano.

Cuadro 2: Entidades territoriales con presencia en el ámbito metropolitano de Bogotá

ENTIDADES TERRITORIALES	COMPETENCIAS EN O.T.	RECURSOS PROPIOS
Municipios	Formulación de los POT, SSPP, vivienda, vías y transporte, espacio público, usos y ocupación del suelo, equipamientos, entre otras.	ICA, predial, vehiculos, avisos, delineación, tasas, sobretasas, contribuciones (valorización), multas, activos de empresas públicas, empréstitos.
Departamento	Vías y transporte, Lineamientos y directrices de uso y ocupación del suelo, el direccionamiento del desarrollo urbano y la conformación de la red de asentamientos en todo su territorio, especialmente en las áreas de conurbación, concertar la localización de infraestructuras de alto impacto en los municipios.	Licor, tabaco, cerveza, vehiculos, empréstitos.
Distrito Capital	Formulación de los POT, SSPP, vivienda, vías y transporte, espacio público, usos y ocupación del suelo, equipamientos, autoridad ambiental, entre otras.	ICA, predial, vehiculos, avisos, delineación, tasas, sobretasas, contribuciones (valorización), multas, activos de empresas públicas, empréstitos.

FUENTE: Elaboración propia.

Una de las formas de asociación más antiguas que existen en Colombia, es el Área Metropolitana, la cual es una entidad administrativa, más no territorial, encargada de regular los “hechos metropolitanos” en el área conurbada de distintos municipios, alrededor de un municipio núcleo o metrópoli. Inicialmente, con su implementación como forma administrativa en por el Decreto 3104 de 1979, se determinó que estas serían

creadas por iniciativa de las asambleas departamentales, lo cual redundó en el establecimiento de cinco de ellas a través de ese mecanismo. En 1994, la Ley 128 reformó el régimen de estas entidades administrativas, siendo las siguientes algunas de sus características: Su sede estará en la capital departamental o en el municipio más poblado; su creación se realiza por iniciativa ciudadana del 5% del censo electoral de los habitantes del área, o de los alcaldes de los municipios involucrados, o de un tercio de los concejales de dichos municipios, para que sea aprobada en las urnas por votación mayoritaria, siendo esta la mayor diferencia con el modelo anterior. Poseen tres órganos directivos: Gerente, Junta Metropolitana y Alcalde Metropolitano, siendo este último el mismo del municipio núcleo y encargado de reglamentar las disposiciones que tome la Junta. La Junta Metropolitana está compuesta por el gobernador, los alcaldes de los municipios, un representante del concejo municipal de la metrópoli y un representante de los concejos municipales de los demás municipios, siendo precedida por el Alcalde Metropolitano y teniendo como función la elección del Gerente, de terna presentada por el Alcalde Metropolitano, el cual es un cargo administrativo.

Su función principal es la formulación de un Plan Integral de Desarrollo que es aprobado por la Junta Metropolitana, el cual trata sobre la definición de los usos y ocupación del suelo, la fijación de los perímetros sanitario y urbano, la política de vivienda, el desarrollo de un plan vial y de transporte, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, entre otros temas. Los recursos de los que puede disponer son la sobretasa de dos por mil al avalúo catastral sobre el cual se liquida el impuesto predial, las tasas de servicios públicos, la sobretasa a la gasolina, la contribución de valorización y los recursos que cedan o asignen la nación, el departamento y los municipios que de ella hacen parte. Tiene como restricción que máximo el 10% de los recursos de los cuales dispone puede ser dedicado a gastos de funcionamiento. Recientemente, a través de la Ley 1625 de 2013, se volvió a reformar las áreas metropolitanas, estableciéndose la posibilidad de asociación entre ellas por medio de convenios interadministrativos o contratos-plan, se estableció la posibilidad de su conversión en distritos a través del mismo procedimiento de su creación, aplicándoseles en tal caso el régimen que existe para el Distrito Capital (Decreto-Ley 1421 de 1993) y se dispuso que el gobernador ya no haría más parte de la Junta Metropolitana. También se definieron los hechos metropolitanos, los cuales están constituidos por el sobrepaso del límite de las jurisdicciones municipales de fenómenos referidos al proceso de urbanización, tales como el crecimiento físico, la articulación funcional o la prestación de servicios públicos, así como factores relacionados con la eficiencia económica de la administración a esta escala, y la (in)capacidad técnica y/o financiera de los municipios para afrontar por separado tales problemáticas. Lo más importante de esta reforma, es que en su artículo primero deja en claro que no será aplicable al Distrito Capital, el cual tendrá su propia ley aun sin redactar, mientras que la Ley 128/94 si era aplicable en Bogotá.

Otra de las formas de asociación entre entidades territoriales, son los Comités de Integración Territorial (Ley 614 de 2000), los cuales son cuerpos colegiados con la

función de concertar la implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial, teniendo como criterio para su definición los hechos de conurbación, las problemáticas comunes ligadas al uso del suelo y la prestación de servicios públicos, teniendo que los parámetros para la definición exacta de las “áreas de influencia” deberán ser puntualizados por parte de los municipios involucrados. Los Comités están compuestos por los alcaldes de los municipios, el gobernador, el director de CAR correspondiente, dos representantes del sector privado y uno de las organizaciones sin ánimo de lucro, y con voz pero sin voto, un representante del Ministerio de desarrollo y otro del Ministerio del Interior. Estos comités son de “obligatoria” conformación para áreas metropolitanas y aglomeraciones urbanas de más de 500 mil habitantes; pese a esto en la Sabana no existe ninguno.

Finalmente, la LOOT (Ley 1454 de 2011), en su artículo 12 y subsecuentes, abre la posibilidad de la asociación de municipios, de departamentos, y de ambos entre sí, mediante el establecimiento de convenios interadministrativos o contratos-plan. Igualmente reglamenta las siguientes posibilidades de entidades administrativas conformadas por dos o más entidades territoriales:

1) La provincia administrativa y de planificación –PAP-, la cual podrá ser creada por ordenanza departamental a iniciativa de los gobernadores, alcaldes, o del 10% de los ciudadanos de los municipios que desean constituirla. Sus funciones serán las de organización de la prestación de servicios públicos domiciliarios, la ejecución de obras civiles, la regulación ambiental y formulación de proyectos mancomunados. Sus recursos serán únicamente los que les entregue el departamento y los municipios que de ella hacen parte (Art. 321 de la CP).

2) Las Regiones Administrativas y de Planificación –RAP-, las cuales a partir de la asociación inicial de dos o más departamentos, y a través de la autorización previa de las Asambleas y concepto positivo de la COT, serán de creación libre, constituyendo la “que consideren necesaria” (Art. 30, Ley 1454/11) por medio de la cesión de las competencias que los departamentos les otorguen de entre las que ya tienen atribuidas. En este mismo artículo, en su párrafo segundo se da la posibilidad al Distrito Capital de conformar una Región Administrativa y de Planificación Especial –RAPE- con el departamento de Cundinamarca y en dado caso, con otros departamentos. El órgano directivo de estas regiones será el Concejo Regional, compuesto por el o los gobernadores, y los Alcaldes Metropolitanos o el Alcalde Mayor. Sus recursos estarán conformados por los que les den las entidades territoriales que las conforman únicamente, reunidos en un Fondo de Desarrollo Regional, y no tendrán ningún tipo de transferencia extra por parte de la nación, pese a que esta puede dar “incentivos”. La inversión de dichos recursos podrá realizarse en cualquier parte de su jurisdicción independientemente de la fuente de aporte de los mismos, y no podrá haber incremento en los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales que las conforman. La RAP y la RAPE podrán organizarse como entidades territoriales en los términos que fije la ley, la cual aún no existe.

Por último, la LOOT incluye otra figura jurídica que es la de Región de Planificación y Gestión - RPG, la cual es de creación libre entre entidades territoriales similares y funciona a modo de banco de proyectos.

Vale la pena traer a la discusión sobre entidades territoriales y formas de asociación entre ellas, mediante la conformación de entidades administrativas, a las Corporaciones Autónomas Regionales, las cuales si bien no son ni una ni otra cosa, tienen amplias prerrogativas en materia de ordenamiento territorial y se erigen como actores de suma importancia en el tema. Las CAR fueron creadas en 1961 inspirándose en la experiencia de la TVA, como organismos para el desarrollo de sus territorios, no poseyendo en un inicio el carácter ambiental, el cual adquieren con la Ley 99 de 1993 que creó el Sistema Nacional Ambiental –SINA- del cual son parte. Son entes corporativos dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados de velar por el ambiente y los recursos naturales en su área de jurisdicción, propendiendo por el desarrollo sostenible de la misma. Tienen como asiento unidades geopolíticas, biogeográficas o hidrográficas de características homogéneas. Sus funciones son las de implementar los planes nacionales en sus apartes ambientales, ser la máxima autoridad ambiental en su jurisdicción, emitir licencias ambientales y establecer reservas o áreas protegidas. Los recursos que manejan provienen de las tasas retributivas o compensatorias por contaminación, las tasas por captación de aguas (1% del total de inversión por proyecto), la sobretasa de entre 1,5 y 2,5 por mil a los avalúos catastrales (de lo cual el 50% se reinvertirá en el municipio de origen), el 6% de las ventas de energía hidroeléctrica, la contribución de valorización y las multas que impongan. Poseen tres órganos directivos:

- 1) La Asamblea Corporativa, compuesta por los gobernadores y alcaldes, la cual elige al concejo directivo con voto proporcional al aporte de recursos que haga cada municipio y departamento.
- 2) El Concejo Directivo, compuesto por los gobernadores, un representante de la Presidencia de la república, un representante del Ministerio de Ambiente, cuatro alcaldes, dos representantes del sector privado, uno de las organizaciones indígenas y dos de las organizaciones ambientales sin ánimo de lucro.
- 3) 3) El Director general, el cual es el gerente de la corporación y es elegido por el Concejo Directivo.

En las ciudades o Áreas Metropolitanas con más de un millón de habitantes, las alcaldías o juntas, ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones de la CAR.

Cuadro 3: Opciones de integración entre el Distrito Capital y otras entidades territoriales

FORMAS DE ASOCIACION APLICABLES AL D.C.	MARCO LEGAL	RECURSOS	COMPETENCIAS	ORGANOS DIRECTIVOS
Distrito - anexión	Arts. 322 y subsiguientes de la CP. Decreto-Ley 1421 de 1993.	Provenientes de la mismas fuentes que posee en la actualidad el D.C.	Las que posee actualmente la ciudad.	Alcaldía Mayor, Concejo Distrital, Juntas Admiistradoras Locales
Provincia - PAP	Art. 286 y 321 de la CP. Ley 1454 de 2011.	Los que le cedan el departamento y los municipios	Las que le ceda el departamento, el distrito y los municipios.	Concejo provincial, compuesto por los alcaldes municipales.
Región - RAPE	Arts. 286, 306, 307 y 325 de la CP. Ley 1454 de 2011	Los que le cedan el departamento y los municipios	Las que le ceda el departamento, el distrito y los municipios.	Concejo Regional: Gobernador y Alcalde Mayor.
Comité de Integración Territorial	Ley 614 de 2000	NA	Concertar la implemetación de los P.O.T.'s	Alcaldes, gobernados, director de la CAR, dos representantes del sector privado y uno de las organizaciones sin animo de lucro. Con voz y sin voto, un representante del Ministerio del Interior y un repreentante del Ministerio de Desarrollo

FUENTE: Elaboración propia.

3.3 Regímenes de Gobierno de Bogotá

El *status* de la ciudad Bogotá dentro de la organización territorial del Estado colombiano ha variado históricamente, siendo posible identificar los cambios y reformas acaecidos a lo largo del siglo XX con formas específicas de gobierno urbano o “regímenes” de gobierno de la ciudad, dando cuenta de la emergencia de especificidad dentro del panorama administrativo de una situación particular de Bogotá como capital de la nación, a medida que se hacen presentes nuevos problemas relacionados con el crecimiento poblacional y la extensión del área urbana.

Es posible establecer al menos tres grandes periodos o formas que ha tomado el gobierno de la ciudad a lo largo del tiempo. El primero de ellos corresponde a la ciudad como Municipio, en el cual esta no disfrutaba de un régimen especial, siendo equiparable a cualquier otro municipio del país con la salvedad de albergar la sede de los poderes públicos nacionales. El segundo periodo, inicia con su categorización como Distrito Especial en 1945 y se extiende hasta la promulgación de la Constitución de 1991 y sus desarrollos normativos posteriores; aquí se hace explícita una situación especial dentro

de la organización política territorial de la ciudad y se da cuenta del proceso de metropolización existente a través de la forma jurídica de la anexión de los municipios circunvecinos. Finalmente, un tercer periodo, corresponde al establecimiento del Distrito Capital, el cual posee unas características especiales que dan cuenta del proceso de descentralización llevado a cabo concomitantemente, posibilitando el establecimiento de formas asociativas entre la ciudad y otras entidades territoriales, siendo parte de esto el proceso de regionalización acaecido en los últimos años junto con el departamento de Cundinamarca. Estos tres regímenes históricos de gobierno de la ciudad serán analizados a continuación, ahondando en sus características e identificando las reformas legales mediante las cuales fueron establecidos o modificados cada uno de ellos.

3.3.1 Municipio

Es sabido que una de las principales formas de implantación y afianzamiento del poderío del Imperio Español en América se dio a través del establecimiento-fundación de una serie de asentamientos urbanos a lo largo y ancho de los dominios conquistados. Las ciudades en este sentido tuvieron un desarrollo articulado primordialmente a las elites que desde ellas ejercían dominación sobre el resto del territorio. Sin embargo, no todos los asentamientos urbanos disfrutaban del mismo *status* dentro de las formas organizativas de la Corona. En la Nueva Granada existieron tres tipos (Mejía, 2011): Las Ciudades propiamente dichas, sede de los poderes políticos y eclesiásticos, a partir de las cuales se organizaron ámbitos de gobierno de escala provincial; las Villas, asentamientos de menor rango, donde su establecimiento obedece a necesidad de la existencia de unos centros de relevo en zonas alejadas que tienen una importancia particular por las actividades económicas que allí se desarrollaban (minería, explotaciones agrícolas, entre otras); por último, encontramos los Pueblos de indios, o pueblos a secas, en los cuales habitaban las poblaciones indígenas reducidas y objeto de explotación articuladas a las formas de la encomienda y la mita. La Ciudad de Santafé fue elegida como sede de las autoridades coloniales por una serie de factores referidos principalmente al hecho de que en el altiplano cundiboyacense se halló la preexistencia del proto-Estado muisca, la cultura precolombina más desarrollada, extensa y populosa al momento de la llegada de los españoles, algo de suma importancia para echar a andar un modo de producción basado en la servidumbre, y edificar sobre esta población y este territorio “domesticados”, el armazón administrativo colonial.

Alrededor de la ciudad, en forma de corona, se establecieron una serie de Pueblos, los cuales tenían como función la de ser centros de acopio de la producción agrícola y la mano de obra que era enviada a la ciudad en forma de tributo. Entre estos pueblos se cuentan Usaquén, Suba, Engativá, Fontibón, Bosa, Soacha y Usme sobre la vertiente

oriental del río Bogotá, sin contar los pueblos del otro lado del río que cumplían las mismas funciones. Así, las relaciones de la ciudad con estos asentamientos en su entorno se conformaron de manera que este fue el real ámbito en cual se desarrolló la esfera económica a partir de los intercambios de mano de obra y productos agrícolas, lo cual fue dando la pauta para el afianzamiento de los ejes del desarrollo urbano posterior.

Una vez acaecida la Independencia, las tensiones entre la necesidad de consolidación de la nación y la realidad regional presente, desembocarían en el establecimiento de formas de organización tendientes al federalismo, lo cual provocó numerosos conflictos entre los estados pertenecientes a la unión, como fue anotado anteriormente. En este contexto, se experimentó con el establecimiento del Distrito Federal de Bogotá (1861-1863) como forma de dar especificidad a la capital de los Estados Unidos de Colombia, escindiendo su territorio del Estado Soberano de Cundinamarca, teniendo una vida breve como entidad territorial. Cabe resaltar que sus límites eran los cerros orientales, el río Arzobispo (Salitre) al norte, el río Bogotá al occidente y el río San Cristóbal (Fucha) al sur, quedando los poblados de Engativá y Fontibón anexados a la ciudad hasta su disolución e incorporación nuevamente a Cundinamarca. Así, durante este periodo la ciudad pese a ser la capital de la nación, no llegó a ser más que un municipio más dentro de Cundinamarca, la cual por otra parte era muchísimo más importante al ser un estado soberano.

Con la Constitución de 1886 se vuelve a una forma unitaria, en donde las autoridades públicas de la ciudad serían nombradas, más no electas, encadenada su designación a la jerarquía del poder ejecutivo, en donde el Presidente nombraba al Gobernador, y este a su vez al Alcalde, de manera que en la realidad se configura un fuerte intervencionismo de la nación en los asuntos de la ciudad, la cual era administrada de forma indirecta, pero eficaz, por la misma Presidencia de la república.

Un segundo intento por dotar a la ciudad de un estatuto especial de gobierno fue realizado por Rafael Reyes como presidente de la república, quien impulsó la adopción de la Ley 17 de 1905, mediante la cual aparte de reorganizar los departamentos creados por la constitución de 1886, organizaba un Distrito Capital en el territorio del municipio de Santafé, el cual sería administrado directamente por la nación en cabeza de la presidencia. Vale la pena resaltar que se instaba dentro de la misma Ley al gobierno nacional a trasladar la capital del departamento de Cundinamarca fuera de la ciudad, hacia alguno de los municipios de la Sabana con preferencia por los del occidente (Facatativá o Funza), o en su defecto al reciente asentamiento de Chapinero, que sería organizado como entidad territorial para este fin si este fuera el caso (Cortés M. , 2006). La fuerte oposición que tuvo el gobierno de Reyes, hizo que esta entre otras reformas no pudieran ser implementadas efectivamente, y una vez terminado su mandato, el presidente Carlos E. Restrepo impulsó la promulgación del Acto Legislativo 3 de 1910, el cual reformó la constitución y derogó las disposiciones establecidas por el gobierno de Reyes, entre ellas la de convertir a la ciudad en Distrito Capital de manera que se continuó operando bajo el régimen municipal ordinario hasta mediados del siglo XX.

3.3.2 Distrito Especial

Mediante el Acto Legislativo 01 de 1945 se organizó la ciudad de Bogotá, capital de la república, como Distrito Especial sin sujeción al régimen municipal ordinario y se estableció la posibilidad de incorporar municipios circunvecinos a su jurisdicción, previa aprobación de dicha medida por parte de los Concejos municipales respectivos. Se estableció también que las rentas departamentales que se causaran dentro de su territorio tendrían participación por parte del Departamento de Cundinamarca, la cual estaría determinada por la Ley. Así, se dio inicio a la escisión entre la ciudad y el departamento, de manera que la nación pudiera ejercer un control más directo sobre el asiento de sus principales instituciones, teniendo como medida compensatoria para con Cundinamarca, la participación en dichas rentas sin las cuales hubiera sufrido un grave desfinanciamiento al concentrar Bogotá gran parte de la población y por lo tanto de la base fiscal. Vale la pena resaltar que esta reforma conto con la labor proactiva y de liderazgo del para entonces presidente de la republica Alberto Lleras Camargo, quien fue su impulsor y negocio con la clase política local su forma definitiva (Castro, Bogotá y la Sabana deben ser Ciudad-Región, 2006).

La estructura final que adoptaría la nueva entidad territorial, el Distrito Especial, único distrito para entonces en el país, debería ser determinada por el legislador, sin embargo esto fue dilatándose en el tiempo sin que se reglamentara la disposición establecida por la reforma a la constitución, 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. Dos son los motivos para que esta situación cambiara, el primero está representado por la llegada a la ciudad del afamado urbanista Charles Édouard Jeanneret-Gris, más conocido como Le Corbusier, encargado de realizar los estudios iniciales – Plan Piloto- para la formulación del Plan Regulador de la ciudad finalizado en 1951 a partir de la exigencia de la existencia de un plan general de desarrollo urbano por la Ley 188 de 1947, como ejercicio que pretendía hacer entrar de lleno a la ciudad en la modernidad a través de la intervención en su ordenamiento físico, respondiendo a las presiones demográficas y económicas producto del proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones. El segundo está constituido por el ascenso al poder de Gustavo Rojas Pinilla como dictador en 1953, tras los sucesos del 9 de abril de 1948 y la posterior turbación del orden público nacional y agitación política generada en los años posteriores.

La planificación detallada de la ciudad, la cual desarrollaría los planteamientos del Plan Piloto, el cual estableció un rígido perímetro urbano tratando de contener el crecimiento al oriente de la actual avenida NQS, debía ser hecha por el Plan Regulador propiamente dicho (el cual nunca fue adoptado oficialmente), que se encargó para su elaboración a los expertos Paul Wiener y Josep Sert, con asesoría de Le Corbusier. Una vez formulado

el plan, se produjo un estudio que definiera su forma de aplicación concreta por parte de la administración de la ciudad, denominado “Plan para Bogotá”, y elaborado por Enrique Peñalosa (padre del Alcalde) y por Lauchlin Currie, experto llegado al país como parte de las misiones de asesoramiento de la recién creada Organización de Estados Americanos - OEA con el propósito de formular políticas para lograr un crecimiento económico acelerado en un contexto de subdesarrollo, dentro de lo cual lo urbano cobraba gran importancia. Entre sus muchas recomendaciones, se encontraba de ampliar la jurisdicción de la ciudad para dar cuenta del fuerte proceso de urbanización que estaba sufriendo, en donde la mancha urbana se encontraba cerca de sobrepasar el límite de la jurisdicción, proponiendo anexar los municipios circunvecinos al reciente Distrito Especial aduciendo que:

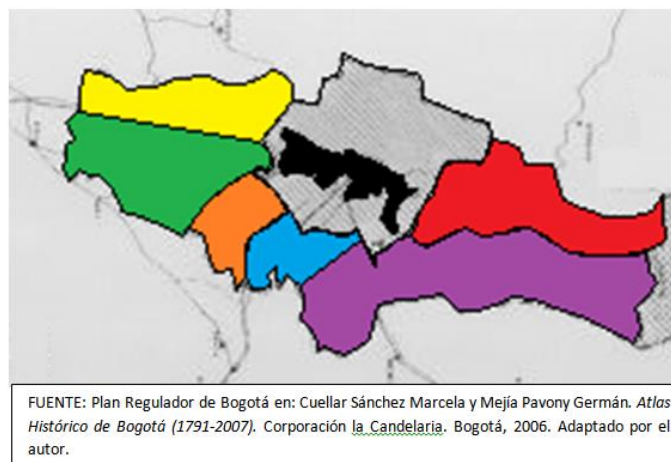
“Las aguas negras tienen que atravesar necesariamente el municipio de Fontibón; las cabeceras actuales del acueducto están localizadas en Usme; las calles actuales de Bogotá llegan hasta Usaquén y Suba; Engativá está en el centro del municipio. Esto implica, lógicamente, que Bogotá no sólo tendrá que atender a los individuos que hoy viven en su área urbana, sino a los moradores de los municipios vecinos” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011, pág. 11).

Al mismo tiempo organizaciones tales como la Sociedad Colombiana de Arquitectos y la Sociedad de Mejoras venían presionando en este sentido, sin dejar de lado el malestar producido en ciertos sectores por el establecimiento del rígido perímetro del Plan Piloto, que cortaba con la especulación existente de tierras en la Sabana para su urbanización. El ascenso de Rojas y la designación por parte de este del oficial Roberto Salazar Gómez como alcalde de la ciudad, supusieron el establecimiento de unas condiciones propicias para la reglamentación del régimen distrital, no tratado en aquellos años por el Congreso, que mostraba una “pereza legislativa” que se convertiría en una constante para con la ciudad. Mediante el Decreto de Estado de Sitio número 3640 de 1954 se erige efectivamente a la ciudad en Distrito Especial y se anexiona 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 duró 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.

Al territorio del Distrito Especial se le adicionó una prolongación sobre el macizo del Sumapaz, la cual se extiende hasta los límites con el departamento del Huila, y que tuvo por propósito dejar dentro de la jurisdicción de la ciudad áreas de paramo donde se ubicaban nacimientos de aguas, y por otra parte, dejar bajo el control de la división militar con sede en la ciudad este territorio, que desde entonces y hasta ahora, se ha configurado como corredor estratégico de los grupos alzados en armas.

Esta norma trajo consigo el establecimiento de lo que se llamaría la “coadministración” distrital, en la que se rebautizó al concejo municipal como Concejo Administrativo del Distrito Especial, integrado por trece miembros. El primero de ellos y quien lo presidía era el Alcalde de Bogotá, ahora Alcalde Mayor, quien continuo siendo designado. De los doce miembros restantes seis eran escogidos por elección popular y los otros seis nombrados por la presidencia directamente. Este organismo tendría participación en las Juntas Directivas de todas las entidades y empresas distritales, y generaría entre otras cosas, importantes procesos clientelistas en los años posteriores, en especial en lo referente a la extensión de redes viales y de servicios públicos domiciliarios (Bromberg, 2009).

Ilustración 3: Mapa del territorio de los municipios antes de ser anexados y del área urbana de Bogotá (1954)



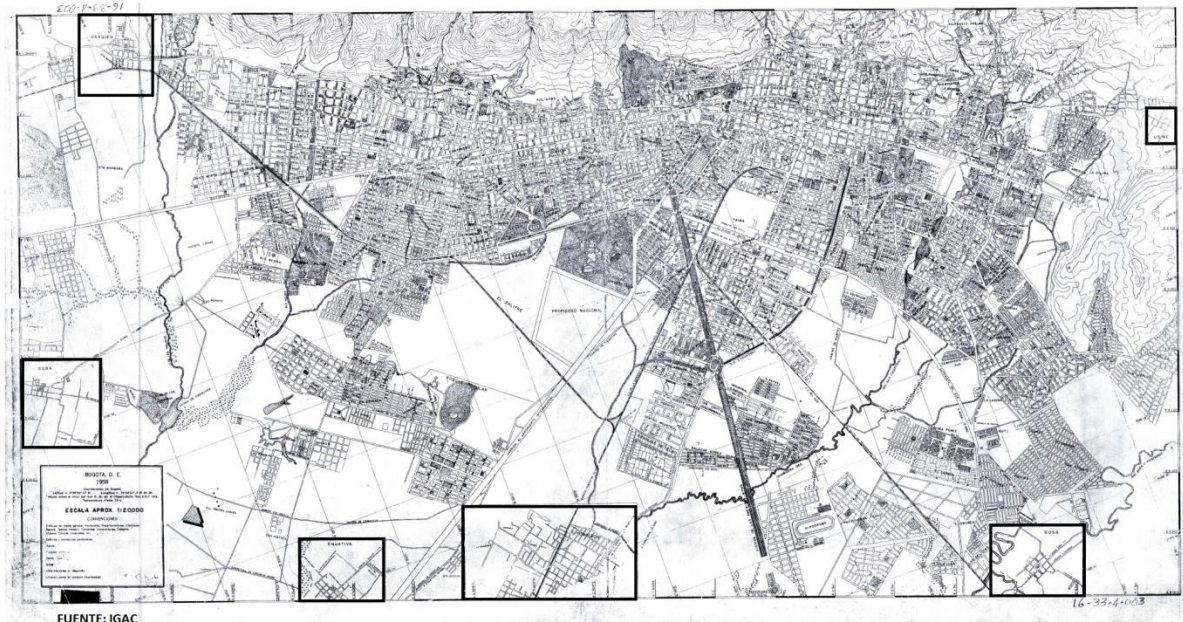
Así mismo, se ratificó a la ciudad como capital del departamento de Cundinamarca, y se dictaminó que este participaría en el 50% de las rentas departamentales causadas en el Distrito, siendo esta su única relación en adelante. La fórmula de escindir el territorio urbano del territorio rural circundante, fue tomada del ejemplo de varias ciudades en EUA, (entre ellas Baltimore, St. Louis, Denver y San Francisco) en donde se había aplicado la metodología de *Town-County Separation* a inicios del siglo XX (Roscoe, 1971), con propósitos electorales para favorecer a las jurisdicciones urbanas – y los partidos “progresistas” con ellas como bastiones, frente a los partidos conservadores de base rural (Nohlen, 1998)-, fórmula que ya para entonces estaba siendo revaluada, ya que se hacía evidente que el proceso de crecimiento tendería a desbordar tarde o temprano la jurisdicción urbana así establecida. Pese a las críticas que sobre el proceso de anexión recaen por cuenta del autoritarismo practicado, cabe decir que muchos de los problemas existentes para concertar una forma de gobierno metropolitano entre el

Distrito y los municipios sabaneros hoy en día, obedecen no tanto al “mal precedente” de la anexión, sino al hecho de que la ciudad quedó conformada como un enclave político bajo la directa tutela de la Presidencia, mientras que se cortó las relaciones con su *hinterland* bajo una óptica en donde se creyó que las amplias extensiones tierras incorporadas en el proceso de anexión, harían innecesaria una relación, cualquiera fuera esta con el departamento, lo cual valga decir funcionó casi hasta 1990. De esta manera durante buena parte del siglo XX, Bogotá funcionó como un enclave político -un foco liberal en un departamento conservador- y territorial, porque la anexión autoritaria de seis municipios periféricos en 1954 le había dado el espacio para controlar su desarrollo urbano sin cruzar sus fronteras administrativas (Gouëset, 2005).

Así las cosas, este es el punto de inflexión, o el origen en términos institucionales del proceso de metropolización de la ciudad, en donde la primera área metropolitana de Bogotá se resuelve en 1954 por la vía de un decreto de anexión de seis municipios vecinos ubicados en sus límites norte, occidente y sur (Rincón, Bogotá Región Central, 2011), quedando el tema metropolitano y/o regional fuera de la agenda principal de política. De otra parte, si se mira el proceso de metropolización en términos de conurbación, se encuentra que este como tal era inexistente para el periodo, de manera que las cabeceras de los municipios de Suba, Engativá, Bosa y Usme apenas si sobrepasaban las nueve manzanas fundacionales y se encontraban separados por enormes extensiones de tierras enteramente rurales del área urbana. Fontibón era el único municipio anexado que había crecido considerablemente a causa de las implantaciones industriales y los barrios obreros, sin por ello conurbarse en forma alguna con la ciudad. Solamente Usaquén evidenciaba un proceso de este tipo, de manera que las parcelaciones llegaban hasta la actual Calle 100, pero en sí mismo el municipio no había crecido sino marginalmente, y lo que estaba sucediendo era más que una conurbación, una “absorción”.

De otra parte, la anexión puede ser interpretada como una respuesta contundente frente a los reclamos por las limitaciones establecidas para los urbanizadores por el Plan Piloto (Cortés M. , 2006), propiciando el desarrollo urbano de las amplias extensiones hacia el occidente alrededor de los terrenos de la antigua hacienda El Salitre mediante actuaciones públicas de las cuales el establecimiento del Centro Administrativo Oficial posteriormente CAN, fue la más significativa tanto por su envergadura, como por contravenir abiertamente las disposiciones del Plan Piloto que contemplaba la contención de la dispersión urbana. Así mismo, es evidente el interés de la nación en que el próximo a inaugurarse Aeropuerto Internacional El Dorado en 1959, quedara dentro de la jurisdicción distrital.

Ilustración 4: Mapa de Bogotá D.E. mostrando las cabeceras de los municipios anexados en recuadros (1958).



Una vez Rojas Pinilla abandono el poder, se produjo un movimiento legislativo liderado por el para entonces senador Laureano Gómez en las Cámaras de 1958, que derogó casi la totalidad de las disposiciones de la dictadura, sin embargo el Decreto 3640/54 se mantuvo en firme casi como excepción, y rigió hasta el año de 1968, año el cual se dan las reformas constitucionales adelantadas por el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, que en uso de las facultades extraordinarias que le concedió el Congreso, promulgo el Decreto 3133 por el cual se reforma la organización administrativa del Distrito Especial, con lo cual se puso de presente una vez más la “pereza” del legislativo frente a Bogotá, porque en vez de legislar decidió que lo hiciera el ejecutivo (Castro, Bogotá y la Sabana deben ser Ciudad-Región, 2006).

Esta norma reorganizó el Concejo Distrital, el cual constaría desde entonces de quince miembros todos de elección popular por periodos de dos años, manteniendo la coadministración representada en su participación en la Junta Asesora de Contratos y en la Junta de Planeación Distrital, entre otras. En su artículo 2, la norma es explícita en confirmar la escisión entre el distrito y el departamento, de manera que las disposiciones de la Asamblea no registrarán en la ciudad.

En el año de 1972 se crean unas subdivisiones del territorio distrital llamadas “localidades”, como entidades administrativas encargadas de desconcentrar parte de las funciones de la administración distrital acercándolas a las realidades locales. Diecisiete inicialmente, muchas veces coincidiendo con el territorio de los extintos municipios anexados, con el paso de los años llegarían a ser veinte, número que se mantiene. Su

dirección estaba a cargo de los Alcaldes Menores, agentes designados por la Alcaldía Mayor, y con ellas se dio inicio al proceso de descentralización distrital interna, el cual solo se desarrollaría plenamente en el marco del siguiente régimen urbano de la ciudad.

La forma de gobierno metropolitano hasta ese punto, se correspondería con un modelo de <Distrito Metropolitano>, donde una organización unitaria y multipropósito es establecida a iniciativa de la nación, conformándola mediante la anexión a la ciudad central de los municipios a su alrededor cubriendo toda el área sujeta a un proceso de metropolización para el momento, y haciendo desaparecer a estas municipalidades como entidades territoriales pero subsistiendo como divisiones administrativas, al mismo tiempo que se la escinde del departamento de Cundinamarca, y en donde los poderes públicos son compartidos entre la ciudad a través de sus representantes electos en el concejo distrital y la fórmula de la coadministración, y la nación por medio del Alcalde Mayor como su agente, con dependencia en términos fiscales del nivel central a través de transferencias de recursos. Igualmente se da la existencia de una organización de Propósito Único, la CAR, con funciones de desarrollo de la cuenca del río Bogotá, haciendo parte de ella la ciudad y una buena porción del departamento.

3.3.3 Distrito Capital

El primer paso hacia el nuevo régimen distrital fue dado con el Acto Legislativo 1 de 1986, que aprobó la elección popular de alcaldes en todo el territorio nacional. Al mismo tiempo, el Decreto 1333 de 1986 estableció el nuevo Código de Régimen Municipal, el cual era aplicable en el Distrito en algunas de sus disposiciones, referidas principalmente a normas de zonificación y usos del suelo. El primer Alcalde electo de la ciudad en toda su historia fue Andrés Pastrana Arango en 1988, a quien sucedió Martín Caicedo Ferrer en 1990, quien no podría terminar su mandato a causa de problemas con la justicia.

Para entonces había cristalizado un movimiento ciudadano en pro de la promulgación de una nueva Carta Política, que tendría en la constituyente de 1991 su concreción. En ella, en su artículo 322 y subsiguientes, y en parte gracias a las gestiones de Jaime Castro como miembro de la Asamblea Nacional Constituyente (quien se convertirá en Alcalde Mayor en 1992), se consagró el nuevo régimen especial de gobierno para la ciudad como Distrito Capital, el cual fue en adelante equiparable para todos sus efectos a un departamento. Se confirmó en primera instancia la escisión entre Distrito y Departamento existente y la participación de Cundinamarca en las rentas distritales, de manera que los bogotanos no participarían en la elección de la Asamblea ni del Gobernador de Cundinamarca y viceversa. Igualmente, se estableció la posibilidad de conformar un área

metropolitana con los municipios vecinos (figura administrativa existente desde 1981, pero que no era aplicable a la ciudad), haciendo énfasis en la necesidad de aprobación por parte de estos de dicha decisión; por otro lado se dejó abierta la posibilidad de que tales municipios se anexaran al territorio distrital previa aprobación de los concejos municipales y distrital, acogiéndose al régimen que la carta dispuso para las sub-municipalidades existentes desde 1972, las localidades. Estas, son definidas como divisiones territoriales del Distrito Capital, las cuales cumplen con el propósito de la descentralización al interior de la ciudad. A pesar de esto, las localidades no son entidades territoriales, ni poseen personería jurídica propia, lo que las convierte en entidades de orden administrativo en el sistema político distrital.

Las disposiciones constitucionales también acabaron con la coadministración distrital, de manera que en adelante solamente el ejecutivo local tendría injerencia en la dirección tanto del sector central de la administración distrital, como del descentralizado. Sin embargo, meses atrás de la promulgación de la constitución, había sido aprobada la Ley 8 de 1991, la cual dispuso que a la ciudad le fueran aplicables las disposiciones comunes a todos los municipios del país, de manera que se entra en un limbo legal que solo vendría a ser resuelto por la reglamentación del régimen especial de la ciudad dispuesto en la CP.

La CP insto al Congreso a legislar para la ciudad, pero incluyo dentro de sus disposiciones transitorias que si pasados dos años no lo había hecho, la Presidencia podría tomar dicha atribución. La previsión del constituyente obedeció a que conocía la “pereza legislativa” del congreso en relación con Bogotá (Castro, Bogotá y la Sabana deben ser Ciudad-Región, 2006), de manera que si hubiera quedado el texto de otra manera, es probable que aún no se hubiera expedido la legislación correspondiente, tal como y pasó con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT, que demoro veinte años para aprobarse en 2011. Así, fue expedido el Decreto-Ley 1421 de 1993, el cual es la “Carta Política” de la ciudad. Este decreto acabo definitivamente con la coadministración, al establecer lo que se conoce como “Presidencialismo Distrital”, de manera que se prohibió explícitamente al Concejo participar en manera alguna en la dirección de las entidades distritales del sector central y descentralizado (empresas públicas y localidades), y al mismo tiempo se fijó que podría normar sobre los siguientes temas únicamente a iniciativa del Alcalde (Art. 12):

1. Normas referentes al cumplimiento de las funciones y prestación de servicios a cargo del distrito.
2. Adoptar el plan general y desarrollo económico y social.
3. Establecer, modificar y eliminar tributos, tasas y contribuciones.
4. Dictar el presupuesto distrital; adoptar el plan general de ordenamiento físico del territorio.
5. Determinar la estructura de la administración distrital.

6. Crear, fusionar o suprimir establecimientos y empresas públicas.
7. Fijar disposiciones sobre contratación pública.
8. Dividir el territorio en localidades y asignarles funciones.
9. Expedir el código de policía.
10. Expedir normas referentes al estatuto de los servidores públicos.

Como se puede observar, la situación cambió radicalmente en unos pocos años, de manera que se pasó de un escenario de una fuerte intervención por parte de la nación, a la autonomía del distrito como entidad territorial, y en donde el Alcalde Mayor dispuso en adelante de muy amplios poderes para gobernar la ciudad, de manera que el Concejo, pese a crecer cuantitativamente (45 concejales en total), quedo 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 los proyectos de acuerdo en una serie de temas enumerados líneas atrás, que son estratégicos y fundamentales. Así, el enorme poder que el marco legal le ha dado al Alcalde Mayor ha generado incentivos para que prescinda de los partidos políticos y para que no se esfuerce en lograr coaliciones partidistas en el Concejo (PNUD, 2008), lo cual se vería reflejado en los años posteriores en la elección de alcaldes provenientes de movimientos políticos novedosos no articulados a los partidos tradicionales -de los cuales Antanas Mockus ejemplifica perfectamente al *outsider* político-, que a pesar de poseer una fuerte oposición por parte del Concejo, lograron gobernar sin mayores contratiempos gracias a este nuevo régimen.

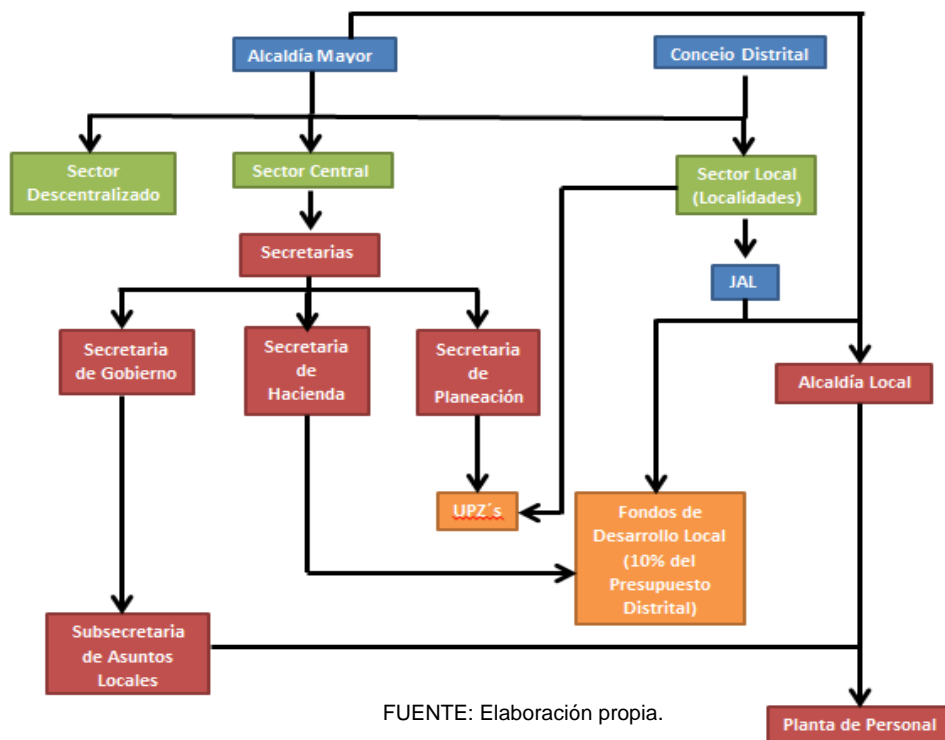
De otro lado, el DL 1421/93 se ocupó de estas nuevas entidades que entraron a hacer parte del sistema político distrital. Las localidades son creadas y modificadas por el Concejo Distrital a iniciativa del Alcalde Mayor, y sus competencias y recursos son asignados por este mismo órgano, también a iniciativa del Alcalde Mayor. Poseen dos objetivos principales: Promover la participación ciudadana en el desarrollo local, y descongestionar al sector central de la administración distrital (Alcaldía Mayor, Secretarías, Departamentos Administrativos, etc.). Tal descongestión pasa por la delegación de funciones, las cuales corresponden principalmente a aquellas 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, y la promoción de la participación y veeduría ciudadanas, entre otras.

Sus instituciones son dos: Las JAL -Juntas Administradoras Locales- y las Alcaldías Locales. Las primeras, están compuestas por Ediles elegidos popularmente, de los cuales existen siete como mínimo y once como máximo, según la población de cada localidad. El Alcalde Local, es escogido de entre una terna presentada al Alcalde Mayor por la JAL, y puede ser removido de sus funciones por el Alcalde Mayor. Este tiene principalmente atribuciones de vigilancia y control en los temas ya antes mencionados. La apertura de este espacio para la participación política de la ciudadanía, significo un avance enorme en cuanto a la inclusión de las reivindicaciones provenientes de la sociedad civil organizada dentro de la agenda de política de la ciudad, logrando

efectivamente abrir el sistema político de la ciudad a tendencias políticas minoritarias y/o novedosas que no tenían voz cuando estos canales no existían, constituyéndose en un mecanismo que dinamizó la participación de las comunidades en la toma de decisiones, sin embargo las localidades presentan deficiencias en su funcionamiento, ya que el esquema bajo el cual funcionan podría aprovecharse mucho más para dar realización a una efectiva descentralización interna de la ciudad, no solo en términos administrativos, sino físico-espaciales o territoriales.

Las localidades son actualmente entidades débiles, por cuanto sus funciones están restringidas al ámbito policivo, siendo los Alcaldes Locales algo más que “grandes inspectores de policía” (Garay & Molina, 2003), y en cuanto al desenvolvimiento del planeamiento local a través de los Planes de Desarrollo Local aprobados por las JAL, estos en la práctica son la traducción del Plan de Desarrollo Distrital y del Plan de Ordenamiento Territorial a un programa de inversiones en proyectos puntuales de espacio público y mantenimiento de la red vial local, pues aunque formalmente participan en la elaboración de dichos planes, en la realidad se configura en modelo *top-down* en la planeación, ya que las demandas populares se canalizan es a través del Concejo.

Ilustración 5: Organigrama distrital y de las localidades



Esto es consecuencia de tres factores estructurales que hacen que las localidades sean solamente entidades de orden administrativo que no logran consolidar la descentralización como principio consagrado en la CP con el objetivo de promover la democracia. Tales factores son: 1) La falta de legitimidad política de los Alcaldes locales por cuanto estos son nombrados y no elegidos, configurándose como agentes de la Alcaldía Mayor y no de la comunidad sobre la cual gobiernan; 2) La falta de control sobre sus propias plantas de personal, las cuales están manejadas por la Secretaria de Gobierno; 3) La carencia de recursos (actualmente 10% del presupuesto Distrital asignado a la Fondos de Desarrollo Local), en especial de recursos propios.

Adicionalmente, las localidades bogotanas son de tamaño muy variable, tanto en extensión como en población, teniendo que en promedio cuentan con 375.000 habitantes, pero algunas superan el millón. Vale la pena la resaltar el que existe una gran diversidad en cuanto a la conformación socio-económica de la población en estas localidades, producto de los procesos de segregación socio-espacial existentes, siendo algunas muy diversas a su interior (Suba), mientras otras son homogéneas, ya sea “por arriba” (Teusaquillo) o “por abajo” (Ciudad Bolívar).

Esta situación de divergencia entre el tamaño poblacional y territorial entre las distintas localidades, ha desembocado en una situación en la que aparte de la precaria capacidad administrativa de estas entidades, y los minúsculos fondos presupuestales que manejan, las que tienen una alta población se vean abrumadas al poseer las mismas competencias que las localidades pequeñas. No existe entonces una relación directa entre el ámbito de gobierno local y los intereses de las comunidades que habitan estas divisiones intra-urbanas, ya que por poner un ejemplo, los objetivos en común a esta escala local, zonal o vecinal que pueden tener los habitantes del barrio La Gaitana, de estrato dos y producto de un proceso de urbanización informal en un área periférica, con los del área suburbana de Guaymaral en el extremo norte de la ciudad, de estrato seis, y estos a su vez con los de un barrio como Pasadena, estrato 4 y de urbanización tradicional colindante con el centro expandido, separados entre sí por distancias de 8 Km en una localidad como Suba que tiene más de un millón de habitantes, son pocos; o el caso de Ciudad Salitre, la cual conforma una sola unidad urbanística desde su concepción, pero que está dividida en dos mitades, una en Fontibón y otra en Teusaquillo; o la situación de la centralidad de primer orden del barrio Restrepo, que sin lugar a dudas se extiende sobre los barrios Olaya y Centenario, que no están ya en la localidad de Antonio Nariño sino en la de Rafael Uribe. Así, las reivindicaciones de las comunidades se diluyen en estos extensos y populosos territorios y no alcanzan a hacerse escuchar, de manera que la representatividad de las JAL es parcial.

Ilustración 6: Mapa cruzado de las localidades y su desarticulación con las centralidades del POT (2000).



FUENTE: Alcaldía Mayor de Bogotá. *Documento Técnico de Soporte del POT*. DAPD. Bogotá, 2000. Modificado por el autor.

ESTRUCTURA DEL MODELO
DAPD - Oficina del Plan de Ordenamiento Territorio - Bogotá, 2000

Dentro de esta configuración institucional, Bogotá vendría a ser al igual que en el régimen de gobierno anterior, un <Distrito Metropolitano> de jurisdicción unitaria y competencias múltiples escindida del departamento, radicando la diferencia en dos puntos principales: 1) La existencia de veinte sub-municipalidades o divisiones intra-urbanas a su interior, las cuales cumplen funciones administrativas dentro del marco del proceso de descentralización interna de la ciudad, y que tienen a las JAL como órganos de representación política electos popularmente para cada una de ellas, sin contar con autonomía fiscal. 2) El hecho de tener autonomía financiera (cobro de impuestos) y política en cuanto a la elección de autoridades públicas (Alcalde Mayor y Concejo Distrital), sacando a la Nación del sistema político local, al menos de manera formal, y bajo un modelo donde el ejecutivo de la ciudad disfruta amplios poderes y prerrogativas frente al legislativo, invirtiendo la balanza con respecto a la situación anterior.

Si bien el DL 1421/93 posibilitó un renacer de la ciudad en términos político-administrativos, esto no fue consecuencia únicamente de esta reforma, sino de conjunto

de cambios producidos como parte del proceso de descentralización que posibilitaron una mejoría significativa en la hacienda pública de la ciudad, las cual a su vez fue el vehículo mediante el que se asumieron las nuevas competencias cedidas por la nación. Aunque como ha sido señalado, se han contemplado varias formas jurídicas asociativas entre entidades territoriales producto de los desarrollos normativos de la CP de 1991, Como anota Jaime Castro se debe decir también que:

“Ni la Asamblea Constituyente de 1991 ni el Estatuto Orgánico de 1993, que tenía como punto de referencia y límite jurídico la Constitución de 1991, tuvieron la visión regional de Bogotá. Por acción o por omisión, en ese entonces el tema no se planteaba con la intensidad con la que se plantea hoy en día. El nuevo modelo de ciudad, la construcción de la nueva Bogotá ha tenido lugar en los límites físicos del Distrito Capital. El estatuto orgánico no podía ir más allá, y aunque la constituyente hubiera podido hacerlo, no fue una de sus preocupaciones” (PNUD, 2008, pág. 270).

El DL 1421/93 puede ser reformado, adicionado o reemplazado en cualquier momento por el Congreso, lo cual nunca se ha hecho aparte de algunas modificaciones menores y puntuales, siendo pues que aunque está abierta la posibilidad de cambiarlo para mejorarlo y ahondar la democracia en la ciudad, es improbable dada la tradición de reticencia del Congreso para legislar sobre Bogotá que esto suceda, siendo pues que históricamente puede observarse que los distintos regímenes de gobierno de la ciudad y sus modificaciones, han sido producto de la iniciativa y el liderazgo del ejecutivo nacional en todos los casos, quien ha sido el que ha conciliado con las distintas partes, y que podría jugar un rol preponderante y proactivo en la construcción de un régimen de gobierno urbano nuevo, ya no solo para Bogotá, sino también para la Sabana y más allá.

3.3.4 Región

El proceso de acercamiento entre el Distrito Capital y el departamento de Cundinamarca llevado a cabo durante los últimos años, puede enmarcarse dentro del régimen de gobierno instaurado por el DL 1421/93, que junto con los demás desarrollos normativos de la Constitución de 1991 hizo posible su existencia, sin embargo por su especificidad y alcance, debe ser analizado por separado.

Desde algún tiempo atrás, números estudios recomendaron la conformación de una autoridad pública que regulara el proceso de urbanización que se estaba surtiendo por sobre el límite de la jurisdicción del Distrito Capital, siendo algunos de ellos 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 desde una mirada que abarcaba la Sabana entera, identificando la dispersión de la urbanización como un futuro no deseable; el *City Study*, realizado en 1981 por el Banco Mundial bajo la dirección de Mohan Rakesh, donde se dio una alerta sobre la gobernabilidad efectiva de la urbe a futuro según las tendencias observadas en vivienda, transporte, servicios públicos, hacienda pública y empleo, entre otros puntos objeto de análisis; el Plan Estratégico Bogotá 2000, adelantado por la firma consultora Monitor en 1993, que contó con el apoyo de la Cámara de Comercio de Bogotá – CCB, donde se introdujo la competitividad como problema de política pública a esta escala invitando a participar al sector privado; la serie de estudios de la Misión Bogotá Siglo XXI, coordinados por Edgardo Moncayo y 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, explorando fórmulas de administración pública con las cuales fuera posible responder a estos retos; el Plan Maestro de Transporte realizado en 1997 por la Agencia de Cooperación Internacional Japonesa – JICA, que no solo incluyó en su área de estudio al Distrito, sino a 17 municipios sabaneros; y la serie de estudios publicados el programa Bogotá-Sabana del Centro de Estudios para el Desarrollo – CEDE de la Universidad de los Andes, que contaron con la coordinación y dirección de Carolina Barco y José Salazar, los cuales serían muy influyentes en el modelo propuesto por la administración Peñalosa en el POT del año 2000, el primer ejercicio de planeamiento urbano de la ciudad bajo la Ley 388/97. Pese a esto, no se había dado una toma de posición oficial sobre el tema, ni acercamientos entre los distintos actores.

“Tal vez el primero en declararse a favor de una política metropolitana fue Paul Bromberg, aunque no tomo mayor iniciativa al respecto. El debate acerca de la constitución oficial del Área Metropolitana de Bogotá empezó con Peñalosa, ya sensibilizado a esta cuestión desde su campaña electoral, gracias a los estudios de la Cámara de Comercio y a la influencia de Carolina Barco, entonces coordinadora del programa ‘Bogotá-Sabana’ del CEDE” (Gouëset, 2005, pág. 72).

Así, Peñalosa inicio los acercamientos con los municipios de la Sabana, en especial con los municipios de borde, al tiempo que se gestaba la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, el cual no se limitaba a modelar el desarrollo territorial del Distrito, sino que incluía una serie de directrices de ordenamiento para la Sabana a manera de propuesta para su discusión dentro del proceso de acercamiento. Rápidamente surgieron desacuerdos sobre temas como los impuestos, los servicios públicos, la vivienda de interés social, el manejo de la cuenca media del río Bogotá, y el establecimiento de peajes en las entradas a la ciudad, 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 más pobres 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 Registraduría Nacional, argumentando que al no contar para el momento con la LOOT, no era procedente el establecimiento de un Área Metropolitana entre el Distrito y los municipios 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 (Resoluciones 0475 de mayo 17 de 2000 y 621 de junio 28 de 2000, del Ministerio de Ambiente y Acuerdo 11 de 2011 de la CAR), bajo el argumento de la primacía de la vocación agrícola de la Sabana, y la necesidad de construir un modelo de ciudad más compacto, ante lo cual tendrían que reacomodarse las políticas territoriales del Distrito. 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, pág. 69).

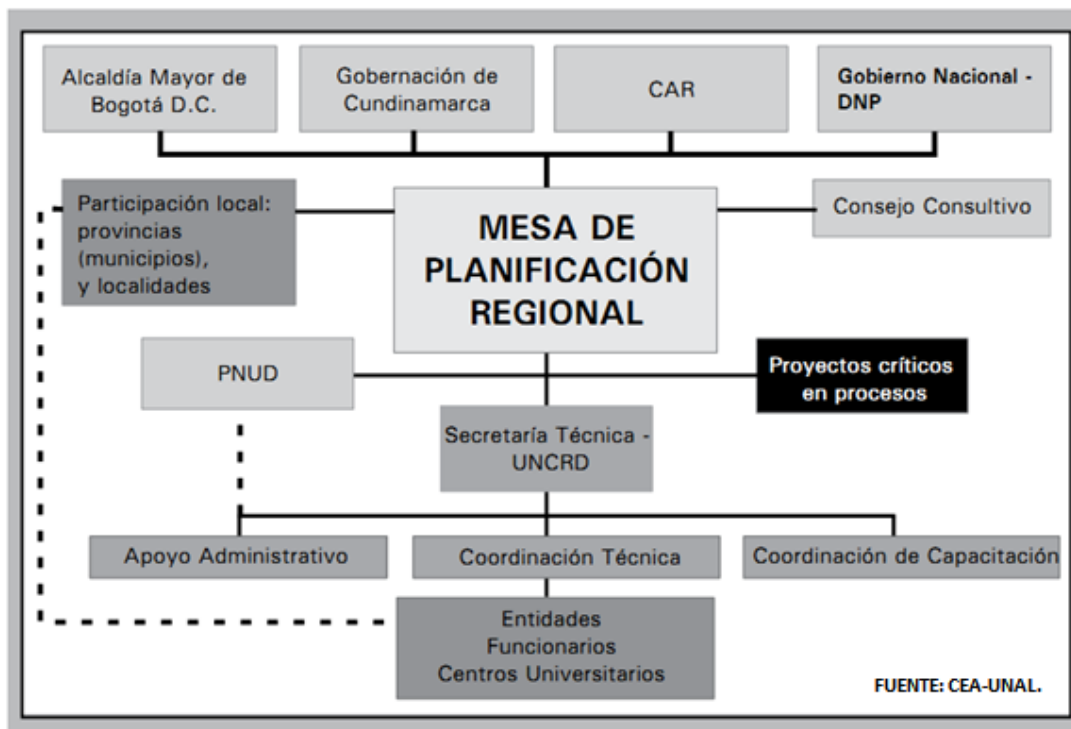
El panorama empezó a transformarse con el cambio de gobierno. Las administraciones de Enrique Peñalosa como Alcalde Mayor y de Andrés González como Gobernador, dieron paso a las de Antanas Mockus (por segunda vez en el cargo) y Álvaro Cruz respectivamente. Igualmente, el director de la CAR Diego Bravo, había renunciado a su cargo, conformándose de esta manera una situación menos conflictiva y más favorable a la concertación de un modelo regional y las instituciones que le dieran soporte, incluyéndose la integración como objetivo de los planes de desarrollo distrital “Bogotá para vivir todo del mismo lado” y departamental “Trabajemos juntos por Cundinamarca” para así poder alcanzar la meta conjunta de distribuir y compartir equitativamente el desarrollo económico y social que se genera en el departamento y en el Distrito Capital.

De esta manera, en febrero de 2001, se instaló la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca – MPRBC, integrada por representantes del Distrito Capital, el Departamento y la CAR, dirigida a promover el desarrollo económico y social, e incentivar la productividad y competitividad regionales. En 2002, se conformó el Concejo de Competitividad Regional Bogotá-Cundinamarca – CCR, con participación de los

gobiernos del distrito, el departamento y los municipios, y del sector privado, la academia y organizaciones cívicas y sociales, conformado por cerca de 1.700 miembros agrupados por temas de interés común: culturales, de inversión, de exportación, de cadenas productivas, de innovación, y encaminado hacia la creación de una plataforma de actividades apoyada básicamente por la Cámara de Comercio de Bogotá (CEA-UNAL, 2006). Se invitó desde el principio a participar en la MPRBC al gobierno nacional, en cabeza del DNP y se contó al mismo tiempo con el apoyo de las Naciones Unidas a través del PNUD en la Secretaría Técnica.

Es posible identificar cuatro momentos en el desarrollo de actividades de la MPRBC. El primero corresponde al acuerdo inicial de voluntades entre el Alcalde de Bogotá, el Gobernador de Cundinamarca y el director de la CAR. El segundo momento, duró aproximadamente nueve meses, y en él se definió el funcionamiento de la MPRBC y se dio inicio al proyecto de “Construcción de Capacidad Técnica e Institucional para el Planeamiento y Gestión del Desarrollo Integrado de la Región”. El tercer momento, fue el desarrollo de este proyecto en sus diferentes fases durante un período de veintiséis meses. El cuarto momento, estuvo constituido por el proceso para consolidar su institucionalidad, así como de la continuidad MPRBC en las nuevas administraciones (CEA-UNAL, 2006).

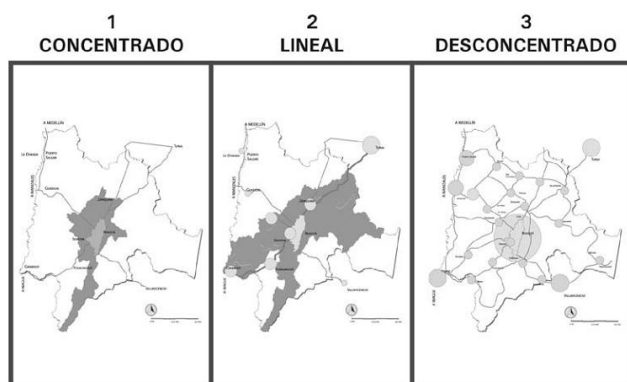
Ilustración 7: Organigrama de la MPRBC



A través del CRC y de la MPRBC la prioridad ahora era la competitividad económica regional, mientras que los temas tradicionales de la agenda metropolitana (cooperación, transporte y servicios públicos) quedaron al margen. En otras palabras, el dialogo horizontal con los municipios de la Sabana había dejado de constituir una prioridad para el DC; Cundinamarca y la CAR manejaron el tema metropolitano en una forma muy *top-down*, sin considerar a los municipios de la Sabana como interlocutores de igual importancia (Gouëset, 2005). Desde la misma MPRBC se impulsó el que en el marco del Acto Legislativo 01 de 2003, se adicionara el artículo 306 de la CP, de manera que el Distrito Capital, el Departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos se pudieran asociar en una Región Administrativa y de Planificación Especial con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, cuyo objeto principal sería el desarrollo económico y social de la respectiva región, conservando su identidad política y territorial, lo cual daría aires al proceso de integración en gestación, sin embargo esta norma fue demandada y se declaró inexecutable por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-313 de 2004 a causa de vicios de trámite en su aprobación, dando un paso atrás en el tema.

Por otra parte, en 2003 se da la modificación excepcional del POT de Bogotá, en la cual se hizo énfasis en la construcción de un modelo de ocupación territorial de la región a manera de “Red de Ciudades”, fortaleciendo el propósito de una planeación conjunta de las distintas entidades territoriales involucradas, siendo este un producto de los acuerdos alcanzados en la MPRBC, donde se consideraron tres escenarios posibles con un horizonte temporal de dieciséis años:

- I. Concentrado, siendo este el escenario tendencial en donde se mantiene el proceso de desbordamiento de Bogotá sobre los municipios vecinos a través de la red vial, necesitándose para hacer frente a esto, grandes inversiones en infraestructura y equipamientos para la nueva población, siendo pertinente la creación de un Área Metropolitana entre el DC y los municipios metropolizados.
- II. Lineal, sobre el eje de comunicación (Ibagué-)Girardot-Bogotá-Tunja(-Sogamoso), que concentra gran parte de la población y actividad económica regional, coincidiendo a grandes rasgos con la cuenca hidrográfica del río Bogotá, convirtiéndose su manejo en un tema estratégico, al mismo tiempo que se reduciría la presión demográfica sobre la Sabana.
- III. Desconcentrado, estableciendo una red de ciudades que busque revertir el proceso de despoblamiento de grandes zonas periféricas del departamento, ofreciendo localizaciones alternas a la población y a las actividades económicas fuera del DC y su entorno inmediato, siendo de vital importancia para esto el mejoramiento de la red vial.

Ilustración 8: Escenarios de crecimiento contemplados por la MPRBC

Fuente: MPRBC - DESA/UNCRD (2005: Vol. 2)

En 2004, la CAR manifestó su voluntad de retirarse del convenio que la hacía partícipe de la MPRBC, haciendo efectiva tal medida a mediados de 2005, con el argumento de que para entonces se habían alcanzado los objetivos técnicos de su interés y que en la fase del proyecto, orientada a la consolidación institucional de la región, el protagonismo correspondía a las entidades territoriales (CEA-UNAL, 2007). Desde entonces la MPRBC sufrió un descenso notorio en su actividad, de manera que las tareas de seguimiento y formulación de la política de integración regional, se redujeron a la coordinación bilateral entre el DC y algunos municipios en aspectos puntuales y sin un claro liderazgo político, no siendo posible la concreción en adelante de un convenio que permitiera continuar y fortalecer el trabajo de la MPRBC.

La MPRBC se constituyó entonces en el primer proceso serio y de trascendencia en cuando a la construcción de una política de integración entre el Distrito y su entorno, de manera que su establecimiento abrió la discusión sobre la constitución de una institucionalidad sólida que apoyara el proceso, al tiempo que incluyó nuevas temáticas y redireccionó el enfoque del dialogo de uno centrado en los temas “clásicos” de la metropolización (vivienda, servicios públicos, transporte), a uno más amplio donde se abordaron problemáticas provenientes de un nuevo contexto, donde los ámbitos regionales de gobierno deben ocuparse de la competitividad y sostenibilidad de sus territorios. Pese a esto, es claro que la MPRBC fue un modelo absolutamente frágil, pues apenas estuvo sustentado en la buena voluntad de mandatarios y ejecutivos con mandatos temporales y un esquema de trabajo que involucro a pocos actores, especialmente en el campo de la tecnocracia (Garay & Molina, 2003).

Así entonces, la Mesa se constituyó en el primer paso en el proceso de regionalización de la política de integración entre el DC y su entorno, el cual valga decir, ha ido ampliándose como ámbito pertinente conforme este ha ido avanzando, de forma que:

“La primera frontera abarcaba a Bogotá y sus municipios vecinos, durante el gobierno de Enrique Peñalosa, que fue cuando más cerca se estuvo de crear algo. Pero luego apareció en los años 2001-2003 un proyecto distinto que no era con los municipios, sino con el departamento de Cundinamarca, segunda frontera. A medida que empezó a marchar la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, se fue creciendo la región. Más que departamentos, voceros de municipios urbanos fuera de Cundinamarca aparecieron con la idea de no quedarse por fuera del diálogo” (CEA-UNAL, 2007, pág. 113).

En 2004, ya no dentro del marco de la MPRBC, sino de sus desarrollos y el ambiente de diálogo que había propiciado, se realizó la firma del “Acuerdo de Voluntades para la Cooperación Regional hacia el Desarrollo Humano Sostenible” entre los gobernadores de los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Tolima y meta, y los Alcaldes de Bogotá D.C., Tunja, Ibagué y Villavicencio, el cual dio inicio a la segunda etapa del proceso de regionalización. En este sentido, puede interpretarse que el esfuerzo realizado por la MPRBC no se perdió, y que la baja en su actividad no fue tal, de manera que lo que sucedió fue el traspaso de la discusión a un nuevo escenario de integración, el cual retomaría los trabajos adelantados con anterioridad.

Concomitantemente al trabajo realizado por la MPRBC, y en parte como fruto de las tareas realizadas, la nación a través del Departamento Nacional de Planeación comenzó a formular políticas conducentes al fortalecimiento de la interrelación y el planeamiento conjunto de la región, empezando con la creación de los Consejos Asesores Regionales de Comercio Exterior en 1999 y continuando con la expedición de “Estrategias para el Fortalecimiento Departamental” (CONPES 3228 de 2003), las cuales tratan sobre las condiciones para el ejercicio efectivo de las competencias de estas entidades territoriales y la necesidad de la expedición de la LOOT para regular las formas de asociación entre ellas; la formulación de “Políticas y Estrategias para el Desarrollo de la Región Bogotá-Cundinamarca” (CONPES 3256 de 2003), las cuales ponen de presente la importancia de fortalecer las redes empresariales, incentivar la formación en Ciencia y Tecnología, y necesidad inaplazable de mejorar la infraestructura de movilidad regional (construcción de carreteras en doble calzada, mejoramiento de vías secundarias, rehabilitación de vías férreas y transporte masivo metropolitano), así como operación Nuevo Usme como nodo regional y oferta vivienda de interés social; la concreción de “Lineamientos para Optimizar la Política de Desarrollo Urbano” (CONPES 3305 de 2004), donde se promueven los procesos de renovación urbana, mejoramiento de barrios e inclusión de riesgos naturales en el planeamiento urbano.

En el proceso de discusión dado en el marco del escenario de la Región Central, se retomó los logros alcanzados por la MPRBC, abriéndose a las propuestas de los departamentos contiguos, sin embargo, el diálogo entre Bogotá y Cundinamarca mantuvo su especificidad dentro de este contexto partir de la construcción de una agenda concertada común de temas estratégicos para el desarrollo regional. La mirada dio continuidad a la competitividad como tema central, y se buscó a través de la formulación

de una estrategia de posicionamiento de la ciudad-región en el ámbito andino y latinoamericano, la identificación de proyectos de interés común articulados a cuatro grandes líneas: Desarrollo del capital humano y social, Inversión en competitividad, Desarrollo institucional y liderazgo, Ambiente y desarrollo territorial.

Cuadro 4: Principales temas concertados en el marco de la Región Capital (2009)

PRINCIPALES TEMAS CONCERTADOS EN LA AGENDA DE LA REGIÓN CAPITAL (2009)	
MEDIO AMBIENTE	
1.	Estructura Ecológica Principal -EEP- Bogotá y Cundinamarca
2.	Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado (Descontaminación río Bogotá, prestación del servicio)
3.	Proyecto regional de reforestación.
4.	Control de la expansión: conurbación en el primer anillo
MOVILIDAD	
5.	Plan maestro de transporte regional
6.	Proyecto de anillos viales de Cundinamarca (periférico de Bogotá)
7.	Transversal de la Sabana
8.	ALO (Avenida Longitudinal de Occidente)
9.	Centros logísticos regionales de carga
10.	Constitución de la empresa de transporte férreo metropolitano
11.	Proyectos férreos regionales: metro, tren de cercanías.
12.	Puerto Multimodal de Puerto Salgar
COMPETITIVIDAD	
13.	Polos urbanos subregionales
14.	MURA-Aerópolis-Anillo de Innovación
15.	Agro-redes primer anillo
16.	Región turística
HABITAT	
17.	Proyecto regional de disposición de residuos sólidos
18.	Plantas de reciclaje
19.	Proyectos regionales de desarrollo urbano y vivienda (Nuevo Usme).
20.	VIS en municipios del primer anillo (Macroproyectos Soacha y Mosquera)
21.	Red hospitalaria especializada regional - Ciudad Salud
22.	Educación técnica y superior
FUENTE: CEA-UNAL. Bogotá: <i>¿es posible un modelo regional desconcentrado?</i> Secretaria Distrital de Planeación. Bogotá, 2009.	

Ya para 2008, con el cambio de mando en las administraciones públicas, se da salida de Pablo Ardila de la Gobernación de Cundinamarca y de Luis Eduardo Garzón de la Alcaldía Mayor de Bogotá, para iniciar su periodo Andrés González (repitiendo en el cargo) y de Samuel Moreno Rojas –nieto de Gustavo Rojas Pinilla-, miembro del partido Polo Democrático Alternativo al igual que su predecesor. En los Planes de desarrollo “Cundinamarca corazón de Colombia” y “Bogotá Positiva” se trazaron los objetivos de

realizar acciones tendientes a 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 siguiendo la línea trazada por la MPRBC, donde Cundinamarca era el ámbito de integración pertinente entre Bogotá y su entorno.

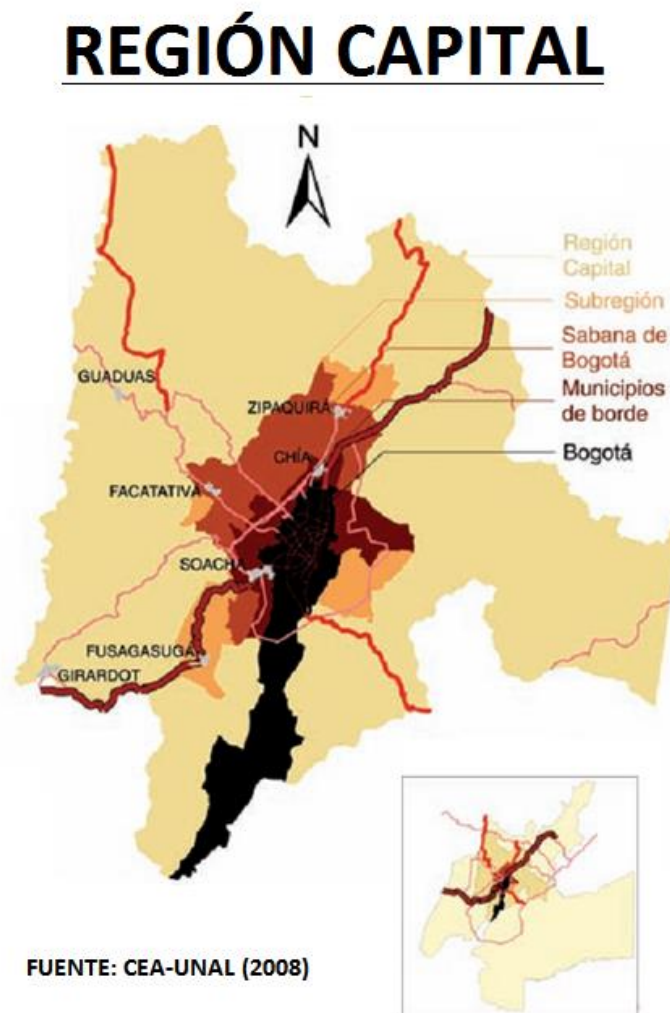
Luego, con prontitud se procedió a establecer el “Convenio Interadministrativo entre el Distrito Capital de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca para la conformación de la Región Capital” con el objetivo de “garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo”, dando un salto en la materia, de manera que se coincidió por primera vez en formar una institucionalidad conducente a la integración programática entre la ciudad y su entorno.

Las actividades se centraron desde entonces en dos puntos, el primero de ellos fue el posicionamiento en la agenda política nacional, específicamente en el Congreso de la República a través de algunos senadores y representantes, y en el Ministerio del Interior, del interés en conformar una región en los términos definidos por la Constitución, presionando para la adopción de la muy dilatada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que habría de sentar el marco normativo de la integración. El segundo fue la discusión concertada de una serie de proyectos de interés común, en la cual se llegó a un nivel alto de concreción de los mismos, considerando que las discusiones previas solamente llegaron al punto de definir áreas temáticas estratégicas, más no proyectos específicos. Así mismo, estos retomaron temas que habían sido tocados solo tangencialmente en el marco de la MPRBC, tales como los residuos sólidos y la vivienda de interés social.

De otro lado, la nación en cabeza del DNP produjo el documento CONPES 3490 de 2007, el cual reconoce los acuerdos logrados en el marco de las discusiones de la Región Central sobre la temática concerniente al mejoramiento de la plataforma aeroportuaria como tema estratégico para el desarrollo regional, formulando el Macroproyecto Urbano Regional del Aeropuerto El Dorado – MURA, el cual incluye dentro de sí no solo los temas referidos directamente a la ampliación de la terminal, sino aspectos dirigidos a la habilitación de suelo para los servicios complementarios y el mejoramiento de la red vial que presta servicio a la plataforma, estableciendo una junta directiva del macroproyecto conformada por el Director del DNP, el Ministro de Ambiente, el Ministro de Transporte, el Gobernador de Cundinamarca y el Alcalde Mayor del Distrito Capital. Así mismo, el DNP produjo el documento CONPES 3677 de 2010, donde se fijó la estrategia de Movilidad Integral para la Región Capital Bogotá-Cundinamarca, desarrollada en el marco de la regionalización, y en el cual la nación se comprometió a cofinanciar los proyectos de Metro, Tren de Cercanías, Cables Aéreos, y ampliación del sistema Transmilenio.

Finalmente, en junio de 2011 fue expedida la Ley 1454 – LOOT, fijando el marco normativo sobre el cual debería darse el proceso de integración. Casi de inmediato, en agosto, se presentó al Concejo Distrital el proyecto de Acuerdo 270 de 2011, por el cual se aprobaría la constitución de la 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 empuñada por cuenta de los escándalos de corrupción de la administración Moreno, que distrajeron la atención, impidiendo su efectiva discusión en el cuerpo colegiado distrital.

Ilustración 9: Mapa de ámbitos de la Región Capital



Así, el Distrito ahora en cabeza de la Alcaldesa encargada Clara López – quien asumió luego de la destitución del Alcalde Moreno-, formulo en noviembre de 2011 los “Lineamientos de Política Pública para la Integración Regional”, de manera que pese al revés sufrido, se diera continuidad al proceso. Estos poseen un horizonte temporal de mediano plazo que se extiende hasta 2019 y de largo plazo hasta 2038, siendo sus objetivos los siguientes (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011):

1. Concertar formas institucionales que den soporte al proceso de integración regional.
2. Posicionar a los elementos ambientales como estructurantes del modelo territorial.
3. Disminuir las brechas entre Bogotá y los territorios vecinos.
4. Mejorar los estándares de vida de la población.
5. Contar con una dimensión regional en las todas políticas públicas.
6. Promover el posicionamiento internacional de la región y la mejora de su competitividad y productividad.
7. Articular los sistemas urbano-regionales existentes.
8. Desarrollar instrumentos de planificación regional vinculantes.
9. Disminuir los tiempos de desplazamiento a través de la multi-modalidad en la movilidad regional.
10. Incluir en la planeación los factores de riesgo futuro por sismos y desabastecimiento hídrico en la región.
11. Reducir el déficit de vivienda.
12. Combatir la informalidad en el empleo.

En general puede decirse que el planeamiento conjunto de la ciudad de Bogotá y su entorno, y la integración administrativa que haga posible la implementación del modelo territorial adoptado, ha sido una recomendación y/o sugerencia constante por parte de todos los estudios adelantados sobre el tema desde hace ya varias décadas, independientemente del énfasis que posean. 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 el que en el proceso de negociación del acuerdo, existieron numerosos, quizá demasiados actores representados por los municipios sabaneros, todos ellos con necesidades e intereses distintos. Su diversidad puede hacerse aprehensible si se los mira en términos de la existencia de una fractura primero entre aquellos directamente afectados por el proceso de metropolización a través de la conurbación, y entre aquellos otros que si bien poseen una interdependencia fuerte con Bogotá, no tienen una presión apremiante por el momento; y segundo, entre aquellos municipios receptores de población de bajos ingresos, y de las responsabilidades para su atención con consecuencias sobre el gasto público, y aquellos otros que no tienen este tipo de problemas, de manera que el establecimiento de una autoridad metropolitana con un solo un grupo de estos, sería un despropósito ya que se dejaría la mitad del problema sin resolver.

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, aún más si se entiende que fue dentro de su propia jurisdicción, de manera que cualquier tipo de proceso de concertación de una forma institucional que de vida a la integración Bogotá-Sabana, debe hacer de ella un participante sumamente activo, ya que si es de otra manera surgirán innumerables conflictos a la hora de hacer operativos los acuerdos que se hayan logrado.

La MPRBC fue un primer paso en el proceso, 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. De esta forma, Cundinamarca que si bien como todos los departamentos posee falencias estructurales por el régimen con que operan, pudo distanciarse de las realidades locales particulares teniendo una visión integral del problema, constituyéndose en un interlocutor a la altura y mucho más efectivo si se piensa en los ingresos que maneja. La temática económica abordada por la MPRBC, puso de manifiesto el hecho de que en las condiciones actuales, la acción gubernamental por sí sola no es suficiente para lograr hacer gobernable un territorio metropolitano como este, sino que es necesario traer al debate al sector privado, siendo que este es el que en últimas construye la realidad metropolitana.

La expansión del ámbito territorial de integración en un inicio al Departamento de Cundinamarca, y luego a los departamentos vecinos, hace pensar que la discusión se diluyó en el camino, y que de estar referida a la problemática de la metropolización, paso a ser sobre distritos de riego en el sur del Tolima, sin embargo, si se observa en detalle, la discusión Bogotá-Cundinamarca nunca se perdió en el “mar” de la Región Central, sino que mantuvo sus especificidades, evidenciadas en que luego de llevarse a cabo las rondas de discusión, el convenio interinstitucional solo fue entre estos dos entes, y no entre estos dos y todos los demás, de manera que la Región Central fue un ejercicio de planeación estratégica conjunta que fue muy fructífero, al poder sentar en la misma mesa al alcalde de Villavicencio y al Gobernador de Boyacá, los cuales encontraron puntos comunes en sus visiones de desarrollo, siendo este y no otro su alcance, ya que la ejecución de los proyectos sería responsabilidad de cada quien. Si se observa en detalle, el tema metropolitano tampoco se diluyó en el proceso, ya que la gran mayoría de temas concertados en la agenda de la Región Capital son problemáticas de la Sabana (17 de 22), y su resolución, implementación o construcción –cuando el nivel de detalle llego a este punto de proyecto concreto-, tendrán que llevarse a cabo en este territorio.

Por otro lado, quedo en evidencia que la nación no tiene en interés en convertirse en un actor proactivo que de alternativas de solución a los problemas de la urbanización conjunta de la Sabana por iniciativa propia, pero si dejo ver a través de sus acciones que apoya los acuerdos logrados, no tratando de torpedearlos como podría llegar a ser. Su

respaldo se da ya sea a través de la ejecución de los mismos bajo diferentes fórmulas si es que son de una envergadura tal que no pueden ser impulsados por los gobiernos locales (carreteras en doble calzada por concesión, concesión del aeropuerto), o aportando los recursos faltantes para su puesta en funcionamiento (TM, Metro, Tren).

Específicamente sobre el tema del hábitat, y puntualmente dentro de este sobre la vivienda, a pesar de enunciarse la necesidad de grandes operaciones de vivienda de interés social, realmente no se concertó nada, pues solo se puso de manifiesto las necesidades y tendencias de municipios como Soacha y Mosquera, pero a la hora de la verdad la nación impuso sus macroproyectos (Ciudad Verde) al no existir consenso.

Finalmente, puede decirse que:

“En general, los procesos de integración regional no son una prioridad para las administraciones. Estos se constituyen en una tarea más de los funcionarios de Planeación de los entes territoriales participantes, lo cual hace que el proceso no sea dinámico. Esto se ve reflejado en que muchas veces no existe la disponibilidad de recursos humanos, técnicos y financieros para impulsar los trabajos. [Así], dado el liderazgo visible de Bogotá y la capacidad técnica de su equipo de funcionarios, en muchas oportunidades sus directrices son las que predominan a la hora de la definición y priorización de estrategias y proyectos” (CEA-UNAL, 2007, pág. 107).

Quizás por esta primacía de lo técnico sobre lo político en el proceso de integración, no se abordó con la importancia debida la conformación de la RAPE cuando más cerca se estuvo de cristalizar en 2011, siendo a lo menos decepcionante que luego de diez años de discusiones, no fuera tratado este asunto con atención debida por el Concejo de la ciudad y la Asamblea departamental.

3.4 La Hacienda Pública en la Sabana

Como ha sido anotado, uno de los componentes principales de un sistema de organización territorial descentralizado es el fiscal, de manera que los recursos manejados por las diferentes entidades territoriales son los que al final las posibilitan para ejercer de forma correcta las competencias que les han sido cedidas. Así mismo, las fuentes de proveniencia de estos recursos reflejan en su conformación el grado de autonomía efectiva poseído, ya que a mayor proporción de ingresos totales provenientes de recursos propios, se corresponde una mayor flexibilidad en la destinación de fondos para el desarrollo de proyectos nacidos de iniciativas locales o asociativas con otras entidades. De igual manera, la estructura de las fuentes de recaudo refleja la importancia

de algunas actividades económicas tales como industria en los diferentes municipios, lo cual implica que si existe un alto grado de dependencia de estas fuentes de ingresos, será un interés evidente de los municipios el mantener y fomentar dichas actividades en su territorio.

De otra parte, la conformación de la estructura de gastos refleja la importancia que adquieren ciertos sectores de inversión según las necesidades particulares de la población de cada municipio, constituyéndose en una valiosa fuente de información que evidencia los posibles intereses que podrían ser objeto de discusión en un escenario de acercamiento y mayor articulación político-administrativa con el Distrito Capital y el departamento. A continuación, se realizará un análisis de estos puntos, a partir de la definición de cinco indicadores de análisis de la información fiscal de 19 municipios de la Sabana de Bogotá, el Distrito Capital y el Departamento de Cundinamarca, los cuales son los siguientes:

- I. Rango de ingresos totales provenientes de diferentes fuentes de financiamiento, el cual ubica a los municipios en una situación particular y refleja principalmente la dimensión de su población y actividad económica presente.
- II. Porcentaje del total de ingresos por fuente de recaudo, diferenciando inicialmente entre ingresos *De Capital*, producto de operaciones financieras y de crédito, utilidades y activos reportados por las empresas públicas y recursos provenientes del balance fiscal y asignaciones sin ejecutar de vigencias anteriores; ingresos provenientes de *Trasferencias*, donde se incluyen las realizadas por la nación como parte del Sistema General de Participaciones, que representan en todos los casos más del 60% del total de transferencias, y algunas otras provenientes de regalías y asignaciones especiales; y finalmente, los ingresos *Tributarios*, que son los que el municipio recoge por su propia cuenta, y de los cuales cobran importancia el impuesto a vehículos automotores, el impuesto predial unificado, el impuesto a industria, comercio y avisos, y la sobretasa a la gasolina como principales fuentes de recaudo, siendo marginal la participación de otros tributos tales como el de estampillas o el de delineación marginales, al igual que las diferentes tasas y contribuciones (como la de valorización). En el caso del departamento de Cundinamarca, las principales fuentes de ingresos tributarios corresponden con los impuestos a los licores, la cerveza, el tabaco y los vehículos.
- III. Porcentaje del total de gastos destinados a *Funcionamiento*, *Servicio a la Deuda* e *Inversión*, dando cuenta especialmente del nivel de endeudamiento y de las cargas burocráticas existentes.
- IV. Porcentaje del total de gastos de *Inversión* por sector, reflejando las prioridades y necesidades más relevantes de los municipios, en donde estas se relacionen

directamente con el tipo de urbanización sufrido en cada caso y la estructura socio-económica de la población.

- V. Monto de gastos de inversión *per cápita*, que dan cuenta de los alcances y posibilidades de cada administración municipal en términos del tamaño de su población.

La información a ser analizada es producto de la recolección de informes específicos para cada indicador y entidad provenientes del sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP, escogiéndose la vigencia fiscal del año 2012 por ser la más reciente con información completa disponible.

El monto total de ingresos de cada municipio, del distrito y el departamento, evidencia inicialmente de la existencia de una diferencia enorme entre ellos, que refleja la diversidad en la dimensión de su población y actividad económica presente. Bogotá D.C. dispone de unos ingresos de casi 27 billones de pesos, los cuales son cinco veces superiores a los de Cundinamarca (casi 5 billones), que tiene un tercio de su población, evidencia de la clara concentración de la actividad económica dentro del perímetro distrital, así mismo, los ingresos del Distrito son más de siete veces los de la sumatoria del total de ingresos de los 19 municipios analizados (3,4 billones). Vale la pena señalar que los ingresos de estos 19 municipios alcanzan a equipararse al 70% de los ingresos departamentales (con 116 municipios), reuniendo así mismo el 50% del total de población departamental, mostrando un patrón muy concentrado en el que por fuera de la Sabana solamente contados municipios tienen un nivel comparable, tales como Fusagasugá, Guaduas, Girardot y Ubaté.

Si se establece una clasificación de los municipios en términos del total de ingresos percibidos durante la vigencia de 2012, se tendrá que existen al menos tres categorías, la primera conformada solamente por Soacha que por su cantidad de habitantes posee una base fiscal que la distancia considerablemente de todos los demás. La segunda categoría está constituida por los municipios con poblaciones de entre 100 y 50 mil habitantes, y unos ingresos de entre 350 y 200 mil millones de pesos, que se corresponden principalmente a los polos subregionales (Facatativá y Zipaquirá) y los municipios de borde urbano (Chía, Mosquera, Funza); una tercera donde se ubican municipios con rangos presupuestales y de población medianos, y finalmente los municipios pequeños, tanto en población como en ingresos (menos de 100 mil millones), siendo estos los menos urbanizados (Subachoque, El Rosal y Bojacá) . La diferencia existente entre el municipio de menor presupuesto – Subachoque- , y el de mayor –Chía - (dejando a Soacha “fuera de concurso”), es de más de doce veces.

Cuadro 5: Población e ingresos totales de las entidades territoriales en la Sabana

NÚMERO DE HABITANTES		
1	BOGOTA	7.363.782
2	SOACHA	455.992
3	FACATATIVA	119.849
4	ZIPAQUIRA	112.069
5	CHIA	111.998
6	MOSQUERA	72.700
7	MADRID	70.044
8	FUNZA	68.397
9	CAJICA	51.100
10	SIBATE	35.004
11	TOCANCIPA	27.941
12	LA CALERA	25.688
13	SOPO	23.937
14	TABIO	23.865
15	COTA	22.371
16	TENJO	19.230
17	EL ROSAL	15.357
18	SUBACHOQUE	14.561
19	GACHANCIPA	12.584
20	BOJACA	10.168
	CUNDINAMARCA	2.477.036
	TOTAL MUNICIPIOS	1.270.103

FUENTE: Proyección del número de habitantes para 2010 con base en el censo de 2005 - DANE

INGRESOS TOTALES 2012		
1	BOGOTA	\$ 26.978.001.746
2	SOACHA	\$ 912.867.575
3	CHIA	\$ 315.973.269
4	FACATATIVA	\$ 308.334.748
5	MOSQUERA	\$ 299.061.125
6	ZIPAQUIRA	\$ 247.194.715
7	FUNZA	\$ 239.519.113
8	COTA	\$ 218.382.595
9	TOCANCIPA	\$ 142.862.088
10	CAJICA	\$ 131.090.415
11	MADRID	\$ 130.278.240
12	TENJO	\$ 120.151.772
13	SOPO	\$ 93.818.143
14	SIBATE	\$ 80.808.602
15	LA CALERA	\$ 55.362.158
16	GACHANCIPA	\$ 41.088.184
17	BOJACA	\$ 35.642.934
18	EL ROSAL	\$ 31.252.584
19	TABIO	\$ 28.096.308
20	SUBACHOQUE	\$ 26.463.180
	CUNDINAMARCA	\$ 4.881.301.051
	TOTAL MUNICIPIOS	\$ 3.458.247.746

FUENTE: Elaboración propia con base en el sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública - CHIP

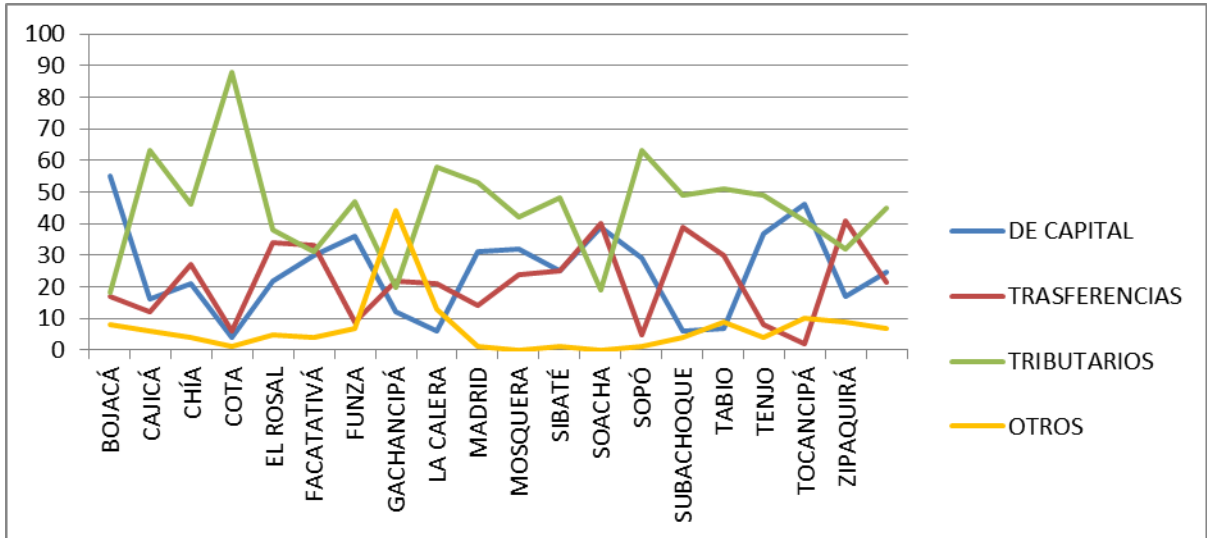
En términos de las fuentes de conformación de los ingresos, inicialmente se tiene que los dineros provenientes de recursos *de capital*, representan en promedio el 24% de los ingresos de los municipios objeto de análisis, aunque su variación es considerable, llegando a representar en el caso más extremo – Cota- solamente un 4% del total, que junto a La Calera, Subachoque y Tabio ubican la participación de este tipo de ingresos por debajo del 10%, mientras que del otro lado, Bojacá con una participación del 55% sobre el total de ingresos, es el municipio con mayor dependencia de esta fuente de financiamiento. También obtienen valores altos municipios como Funza, Tenjo, Soacha y Tocancipá, con participaciones de entre el 35 y el 40%. La dependencia de este tipo de ingresos es considerada negativa, ya que no son ingresos “corrientes”, o sea, que su variabilidad de una vigencia a otra puede resultar muy alta, impidiendo o dificultando la posibilidad de establecer unos objetivos de política y un proceso de planeación a largo plazo por la incertidumbre existente frente a la disponibilidad de fondos. En un análisis territorial de este componente, los municipios de la conurbación norte (Cajicá, Chía y

Cota), están por debajo del promedio, mientras que los municipios de las conurbaciones occidente y sur (Funza, Mosquera, y Madrid; Soacha y Sibaté), se encuentran por encima, mucho más de lo deseable acercándose al extremo de la variación en este indicador.

Las transferencias como parte de los ingresos totales de los municipios de Sabana, representan en promedio 21%, teniendo que la variación de este porcentaje entre los distintos municipios no es tan alta como se encontró para los ingresos de capital. Los municipios que más baja participación tienen en sus ingresos por esta fuente son Cota, Sopó, Tenjo y Funza con valores por debajo del 10%, siendo el valor extremo el de Tocancipá con solo un 2%, mientras que los municipios con los valores más altos son Subachoque, El Rosal, Facatativá y Zipaquirá con participaciones por encima del 30%, siendo el más alto el de Soacha con 40%, y presentándose como peculiar el caso de Zipaquirá con 41%. Al igual que en el caso de los ingresos de capital, los valores altos en este componente son considerados negativos, ya que muchos de los recursos girados por la nación por concepto de transferencias están atados a sectores de inversión específicos y en ocasiones proyectos concretos, que impiden la existencia de una autonomía fuerte que permita adaptar la destinación de estos fondos a necesidades particulares de cada municipio. Así mismo, esta dependencia de las transferencias refleja por una parte la carencia de una base económica sólida y/o el desarrollo precario de actividades de alto valor agregado, siendo este el caso de Subachoque y otros municipios de base agropecuaria, y por otro lado, la presencia de gran cantidad de población en situación de pobreza, lo cual hace que la nación tenga que girar gran cantidad de recursos para su atención al ser los esfuerzos del municipio insuficientes para el logro de este objetivo, como en el caso de Soacha. En un análisis territorial de este componente, se observa la baja participación de este tipo de ingresos en municipios con una base económica articulada a la actividad industrial, tales como los del corredor noreste (Gachancipá, Tocancipá y Sopó) y los del occidente sabanero (Tenjo, Cota, Funza). Del mismo modo se observa que a mayor número de habitantes, tiende a cobrar mayor importancia este ítem.

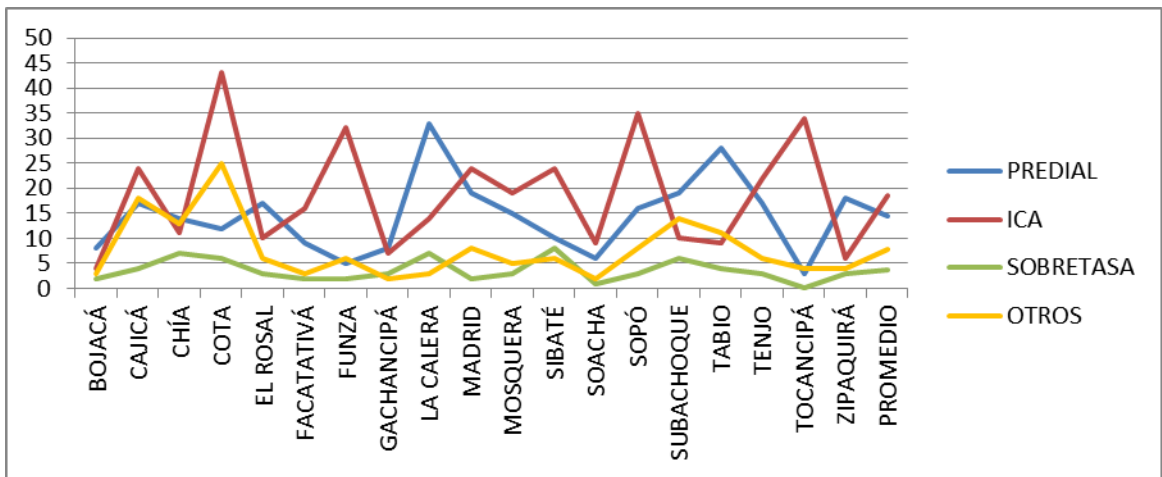
Los ingresos tributarios, los cuales son producto de esfuerzo propio de cada municipio en la recolección de este tipo de asignaciones, rondan en promedio el 45% del total de ingresos en la Sabana, lo cual evidencia una situación relativamente buena si se la compara con otras regiones del país, e incluso del departamento, ya que como se ha anotado estos ingresos tienen una flexibilidad mucho más alta en su destinación, lo cual posibilita a los municipios a optar por unas inversiones acordes al tipo de proceso de urbanización que poseen y a las prioridades de desarrollo establecidas a partir del proceso político-electoral. En general la variación no es demasiado alta, pero se observa una participación mayor en este ítem por parte de los municipios con una caracterización socioeconómica alta (Cota 88%, Cajicá 63%, La Calera 58%) y de los municipios con alta presencia de actividad industrial en su territorio (Sopo 63%, Tenjo 49%).

Ilustración 10: Porcentaje de ingresos por fuente de recaudo en los municipios



FUENTE: Elaboración propia con base en datos del sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública - CHIP

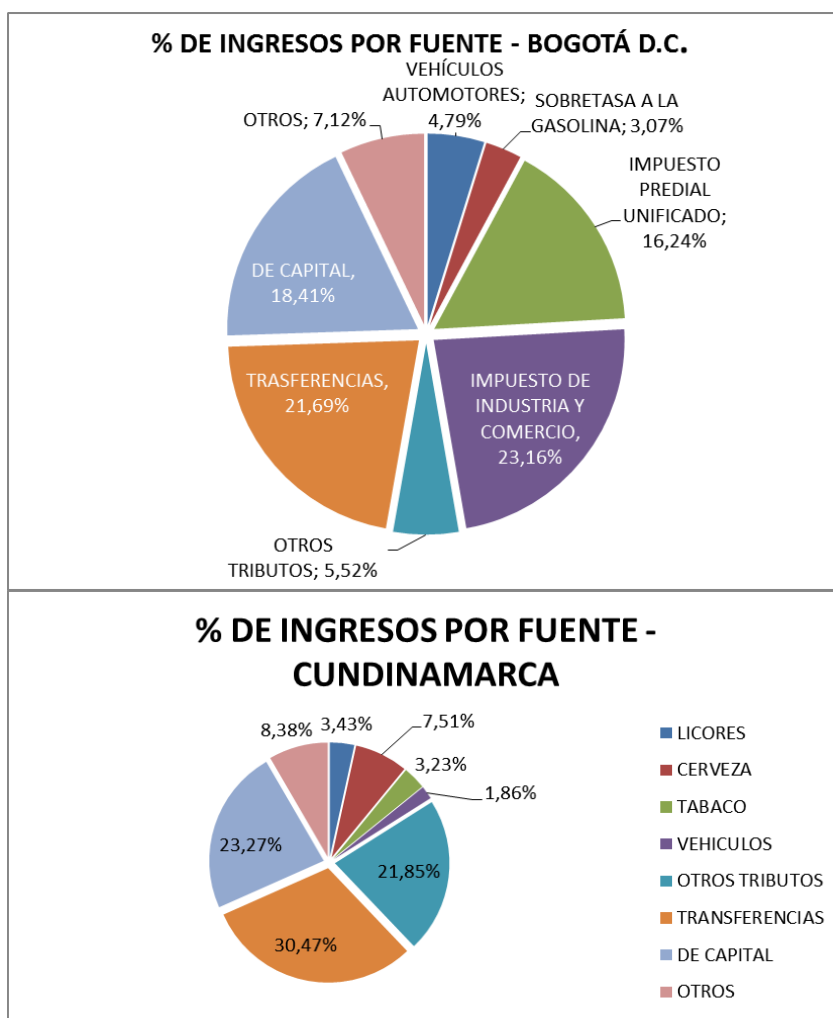
Ilustración 11: Porcentaje de ingresos tributarios por tipo de impuesto en los municipios



FUENTE: Elaboración propia con base en datos del sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública - CHIP

En la composición de estos ingresos, se ve una participación casi nula del impuesto a Vehículos Automotores, representando en todos los casos no más de un 1% del total de ingresos percibidos, al igual que una participación muy pequeña de la Sobretasa a la Gasolina, la cual ronda en promedio el 3% del total de ingresos. Así las cosas, los dos impuestos que más importancia poseen en términos de conformación de la estructura de finanzas públicas de los municipios son el Impuesto Predial Unificado, y el Impuesto a Industria y Comercio – ICA. Este último es particularmente relevante en su participación en los municipios sabaneros que han optado por una estrategia de atracción de la actividad industrial a sus territorios, de manera que alcanzan valores mucho más altos que el promedio (18%). De esta manera en Cota representa el 43%, en Sopo el 35%, en Tocancipá el 34% y en Funza el 32%.

Ilustración 12: Porcentaje de ingresos por fuente de recaudo en Bogotá D.C. y Cundinamarca



FUENTE: Elaboración propia con base en datos del sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública - CHIP

El impuesto predial posee una participación media del 14%, y su variación es mucho menor que la del ICA, poseyendo valores extremos en Tocancipá con 3% y en La Calera y Tabio con 33 y 28% respectivamente. En Soacha salta a la vista la baja participación de este tributo – 6%- en el total de ingresos pese a su alta población, lo cual obedece a que dicha población se encuentra en situación de pobreza lo cual hace que sus contribuciones sean muy pequeñas, aun de manera agregada.

El departamento de Cundinamarca posee unas fuentes de ingresos tributarios diferentes a las del Distrito y los municipios, siendo estas principalmente dos: 1) Los impuestos a los Licores, la Cerveza y el Tabaco, y 2) a los Vehículos Automotores. Estos ingresos tributarios dan cuenta del 49% del total del departamento, mientras que las transferencias son del orden del 30%, muy altas. Vale la pena recordar que las rentas por licores, cerveza y tabaco son captadas por el departamento también al interior del Distrito, el cual aporta la mayor parte de las mismas, sin la cual los ingresos departamentales se verían disminuidos sustancialmente.

De otra parte, con respecto al otro lado de la moneda, los gastos de los municipios de la Sabana y del Distrito correspondientes a Servicio a la Deuda, no superan en ningún caso el 12% del total, rondando en promedio el 5%, lo cual es un buen indicador que refleja un bajo endeudamiento, significando que las necesidades de los municipios y del distrito están siendo subsanadas con recursos correspondientes a tributos y transferencias, y así mismo abre la posibilidad de recurrir a los empréstitos como mecanismo de financiación de grandes proyectos que puedan surgir como iniciativa de las autoridades locales independientemente, o de forma asociada.

Ilustración 13: Porcentaje destinado a gastos de funcionamiento en las entidades territoriales de la Sabana



FUENTE: Elaboración propia con base en datos del sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública - CHIP

Los gastos de funcionamiento ofrecen un panorama distinto, en donde si bien el promedio es del 22%, lo cual se encuentra dentro del rango de valores “normales”, en algunos casos la participación porcentual se aleja mucho de este valor, concretamente en los casos de Gachancipá, La Calera, Tabio y Subachoque que se ubican por encima del 35%, indicando falencias en la eficiencia de las administraciones municipales, y posibles desviaciones o malversaciones de los recursos públicos en estos municipios, ya que no es posible explicar esta desviación en términos de su estructura poblacional, o de sus fuentes de ingresos.

Los gastos por concepto de Inversión poseen una dispersión baja, y se ubican en promedio sobre el 72% del total de gastos de los municipios y del Distrito. Su composición en cambio es muy variable, reflejando las necesidades de cada entidad territorial en términos de su población y forma de urbanización que ha sufrido. Mientras que los gastos sociales referidos a los componentes de salud y educación cobran mayor importancia en los municipios con una alta población, siendo esto aún más marcado cuando esta población es pobre, como en el caso de Soacha, los gastos por concepto de vías y transporte, y agua potable y saneamiento básico, hallan su explicación en las necesidades particulares de cada municipio referidas a su situación dentro del conglomerado metropolitano y las dinámicas que este posee. En términos generales los gastos en agua se ubican por debajo del 10%, pero los municipios de Bojacá, Tabio, Cota y Soacha, poseen una participación más alta de este sector dentro del total de recursos de inversión, siendo relevante el caso de Bojacá con 29%. De otra parte, los gastos en Transporte que en promedio rondan el 15% del total de inversión, cobran mayor importancia en los municipios de Cajicá, Cota, Funza, Subachoque y Tocancipá, este último con una sorprendente participación del 60%.

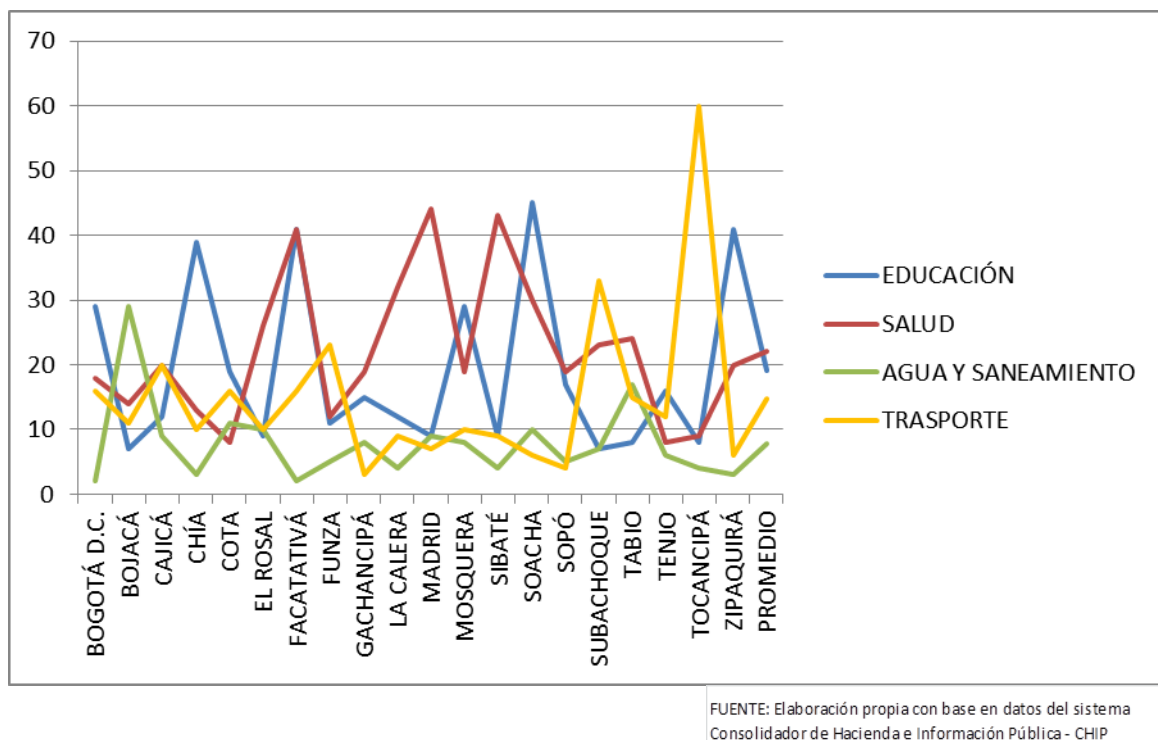
Vale la pena resaltar el que otros sectores de inversión tales como Deporte y Recreación, Cultura, Otros SSPP, Agro y Vivienda, no superan en ningún caso una participación del 5% sobre el total, y específicamente en el caso de la Vivienda esta participación es marcadamente baja, no superando el 2% sobre el total en ningún caso.

La inversión departamental se concentra casi exclusivamente en los sectores de educación y salud, siendo explicación de esto el que buena parte de sus ingresos vienen por concepto de transferencias las cuales están en su mayoría atadas a estos dos ítems. Los otros sectores de inversión poseen una participación muy pequeña, exceptuado el de transporte con 13%, y el Agua Potable y Saneamiento Básico con el 5%, el cual también está atado a las asignaciones presupuestales de origen correspondientes al Sistema General de Participaciones.

Los gastos de inversión se corresponden con el monto de ingresos percibido por cada entidad territorial, sin embargo la realización efectiva de esta inversión debe ser ponderada con la población de cada una, para así obtener un indicador más realista de los recursos que posee cada una para atender las necesidades de sus habitantes. En este sentido, se aprecian diferencias significativas entre los municipios de la Sabana de

hasta nueve veces entre el más alto –Cota- y el más bajo –Tabio-. Existe una relación positiva entre los municipios con actividad económica industrial, y altos niveles de inversión per cápita, ya que estos municipios disfrutaban de una alta participación en el total de sus ingresos, de ingresos tributarios, producto de la tasación de dichas actividades.

Ilustración 14: Porcentaje de gastos de inversión según sector en las entidades territoriales de la Sabana



Soacha pese manejar el presupuesto más alto solo por debajo de Bogotá, tiene una de las inversiones per cápita más bajas de toda la muestra, producto de su alta población en condiciones de pobreza, sin embargo los municipios con una población de altos ingresos (Chía, La Calera, Cajicá, Tabio) no se ubican en la parte alta de la tabla sino en la parte media-baja, siendo esto explicable a partir del entendimiento de que esta población subsana sus propias necesidades con recursos particulares, demandando relativamente poco del gobierno local.

El análisis de la información fiscal revela entonces que la base fiscal de la región, correlacionada con la el tamaño poblacional, y la cantidad y tipo de actividad económica existente, está fuertemente concentrada primero que todo en el Distrito, y en segunda instancia en la Sabana, específicamente en los municipios de borde. Los municipios con una hacienda pública más sólida en términos de una mayor participación de recursos

propios-tributarios en el total de ingresos son, como es de esperarse, los que tienen población de estrato socioeconómico alto (Chía, Cajicá, La Calera), pero también los municipios que han optado por una estrategia de desarrollo basada en la atracción de industrias a sus territorios: Tocancipá, Sopó, Tenjo, Funza, Mosquera y Cota, (esta última que también tiene población de estrato alto), la cual ha resultado exitosa para ellos ya que a pesar de los beneficios y exenciones de hasta 90% en algunos casos (Acuerdos 20 y 24 de 2009, Cota) son los que pueden tener los gastos de inversión *per cápita* más altos de la aglomeración metropolitana, incluso más que municipios como Chía. Estos ingresos propios están constituidos en buena parte por el ICA, siendo los demás tributos menos importantes en comparación con otros municipios sabaneros.

Cuadro 6: Gastos de inversión *per cápita* en las entidades territoriales de la Sabana

GASTOS DE INVERSIÓN PER CAPITA		
2012 *		
1	COTA	\$ 9.761
2	TENJO	\$ 6.248
3	MOSQUERA	\$ 4.113
4	SOPO	\$ 3.919
5	BOGOTA	\$ 3.663
6	BOJACA	\$ 3.505
7	FUNZA	\$ 3.501
8	GACHANCIPA	\$ 3.265
9	CHIA	\$ 2.821
10	FACATATIVA	\$ 2.572
11	CAJICA	\$ 2.565
12	SIBATE	\$ 2.308
13	ZIPAQUIRA	\$ 2.205
14	LA CALERA	\$ 2.155
15	EL ROSAL	\$ 2.035
16	SOACHA	\$ 2.001
17	MADRID	\$ 1.859
18	SUBACHOQUE	\$ 1.817
19	TABIO	\$ 1.177
**	TOCANCIPA	NA
	CUNDINAMARCA	\$ 1.970

* Producto de su ponderación con la proyección de número de habitantes para el año 2010 del DANE

** No fue posible realizar el cálculo ya que la información fiscal presenta inconsistencias.

FUENTE: Elaboración propia con base en el sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública - CHIP

De esto puede desprenderse la conclusión de que, por una parte los municipios como La Calera, Chía y Tabio continúen dando vía libre al crecimiento de viviendas campestres de estrato alto, ya que este tipo de desarrollo es el que proporciona su mayor fuente de ingresos a través del impuesto predial, lo cual en un escenario de integración podría

convertirse en un conflicto, ya que si da el caso de que se adopte un modelo de ocupación del territorio que trate de contener este tipo de crecimiento residencial, sus finanzas podrían verse afectadas. Por otro lado, los municipios con una base industrial, en especial aquellos con una baja población y que por lo tanto no tienen ingresos altos provenientes del impuesto predial (Tocancipá, Sopó, Tenjo y Cota), serán absolutamente reticentes a establecer una fiscalidad metropolitana integrada, ya que la mejoría en su hacienda pública se debe a la estrategia de atracción industrial utilizada que ofrece menores cargas tributarias a las empresas.

De otra parte, se encuentran los municipios de gran tamaño relativo (Zipaquirá y Facatativá) y los municipios sin una actividad económica fuerte (Subachoque), en donde las transferencias representan buena parte de sus ingresos. Soacha, como en casi todo, constituye un caso aparte ya que pese a manejar el presupuesto más grande de la Sabana en términos absolutos, si se observa con atención este está conformado por un alto porcentaje de transferencias, las cuales aun así no son suficientes, ya que tiene una de las inversiones *per cápita* más bajas, muy articuladas a los gastos sociales (Salud y Educación), y a los de agua potable y saneamiento básico al tener que subsidiar a su población la cual no tiene los ingresos suficientes para cancelar la tarifa plena. Esta dependencia de las transferencias, puede constituirse en un elemento que incline a estos municipios a establecer una institucionalidad más integrada entre ellos y Bogotá, pues al estar amarrados dichos recursos a los sectores de la salud y la educación, podrían encontrar en Bogotá, y los recursos que la ciudad aporte a un Fondo de Inversión Regional, una fuente alternativa de financiamiento de proyectos en otros sectores.

Los gastos en vivienda en todos los municipios, son como mínimo, irrisorios ante las necesidades existentes, y los gastos en transporte son muy variables, reflejando necesidades puntuales de cada municipio. Así, Tocancipá por cuenta de las necesidades creadas por el desarrollo industrial, tiene una altísima destinación del gasto dedicada a vías y transporte, producto de no exigir a las empresas que allí se localizan, las acciones que conduzcan a la adecuación de la malla vial existente para su correcto funcionamiento, de manera que los ingresos provenientes de la actividad industrial están siendo dedicados a subsanar los problemas que esta misma actividad ha creado. Igualmente, los gastos en transporte por encima de la media de poblaciones como Cota, Chía y Cajicá, son producto del tipo de desarrollo urbano disperso dependiente del automóvil que poseen, acrecentándose los costos de tender las redes viales a partes del territorio alejadas y poco densas.

Sobre el tema del agua, se observa como los gastos más altos se dan en municipios que no están conectados a la red de la EAAB, o en donde sus recursos hídricos tienen una composición mixta (propios y compra en bloque a la EAAB). En general son los municipios del occidente y noroccidente de la Sabana los que presentan esta situación: Tabio, El Rosal, Madrid, Mosquera, Cota, Bojacá y Funza, estos dos últimos particularmente, se están endeudando para subsanar dichos gastos, reflejado esto en la

alta participación en sus ingresos de los *de capital*, y en estos de los empréstitos. En este sentido, la opción de integrarse con Bogotá podría llegar a ser atractiva, conectándose a la red de la EAAB.

Cabe decir que es necesario replantear la participación en las rentas departamentales causadas en el Distrito por parte de Cundinamarca, ya que esta no está obligada -y de hecho no lo hace-, a reinvertir tales recursos en la ciudad, de manera que se configura una situación de “tributación sin representación”, la cual por muchísimas razones, entre ellas la ilegitimidad y la imposibilidad de rendición de cuentas, no es deseable. Así “si la mayor parte de esos recursos son generados en Bogotá, lo lógico es que esto vuelva en forma de inversiones a la ciudad y no parcialmente, como actualmente ocurre. Además, hay que señalar que de muchos de los servicios sociales que presta la Capital, se benefician los municipios vecinos (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011).

4. La Metropolización

4.1 Aristas de la Metropolización

4.1.1 La Urbanización Dual

Con la industrialización acaecida en el siglo XIX en los países que actualmente son considerados como “desarrollados”, se da inicio a un proceso en el que a partir del establecimiento de la actividad manufacturera en las ciudades, se generan oportunidades laborales para la población rural, al tiempo que se la dota de medios técnicos que incrementan la productividad agrícola y hacen innecesaria la dedicación de parte de dicha población a esa actividad; luego de que la población se dirige a los centros urbanos-industriales se intensifica la acumulación de inversión en capital fijo (maquinaria e infraestructura), lo cual incrementa la dependencia del campo con respecto a la ciudad, al presentarse una hiper especialización que impide el autoabastecimiento que antes se realizaba: monocultivos, desaparición de la producción artesanal local a causa de la competencia industrial, concentración de la totalidad la producción agrícola en la ciudad para luego de fijarse los precios ser devuelta al campo (Singer, 1989). Todo esto aumenta la demanda de productos urbanos, y por esta vía la producción, redundando en más puestos de trabajo y una segunda oleada de migración campo-ciudad.

A finales del siglo XIX el crecimiento de las áreas urbanas, en especial de las capitales, inducido por el proceso de industrialización empezó a representar un problema enorme para los gobiernos nacionales y locales. La lógica de extracción del plus valor en el capitalismo, que por entonces atravesaba una fase de intensa competencia, combinada con las altas migraciones campo-ciudad engendradas por la destrucción de los modos de

producción tradicionales, produjeron el estallido demográfico más sorprendente desde la adopción de la agricultura. Inmensos asentamientos de masas proletarias se desarrollaron rodeando los cascos históricos, y en ellos las condiciones de vida se evidenciaban miserables y las epidemias, crímenes y tragedias eran comunes, tanto que se llegaría a llamar a este periodo “la ciudad de la noche espantosa” (Hall, 1996). Así, la pobreza antes dispersa por el territorio rural, se empezó a aglomerar en arrabales, se hizo visible y tangible la desigualdad persistente pese a las formalidades legales que dibujaban hombres iguales, y se hizo peligrosa, en tanto que esta cercanía en hacinamiento propicio las condiciones para que dichas masas se organizaran en movimientos revolucionarios, amenazando el *statu quo*. La reacción se daría sobre la edificación de un nuevo modelo de Estado que diera a sus ciudadanos unos niveles mínimos de consumo colectivo que procuraran la reproducción de la mano de obra y el incremento de la demanda agregada, jalando la economía nacional como un todo y produciendo excedentes que pudieran ser objeto de redistribución, cerrando progresivamente la brecha.

Nuestro caso se aparta de este modelo clásico, ya que la industrialización y la urbanización que a ello va unida se dieron tardíamente. En América Latina y en Colombia concretamente, este proceso no solo ocurrió casi un siglo después, a comienzos y mediados del siglo XX, sino que tuvo como característica principal el hecho de que las mercancías producidas no estaban dirigidas a un mercado externo, sino interno y mayoritariamente urbano, en lo que se ha coincidido en llamar modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones – ISI-. Al igual que en los países de industrialización temprana, operaron fuertes migraciones campo-ciudad, pero sus motivaciones fueron distintas.

Existen dos tipos de factores para que tales migraciones ocurran: Los primeros son llamados “factores de atracción”, siendo estos todas las razones por las cuales una persona que habita en un entorno rural contempla voluntariamente desplazar su domicilio a la ciudad, entre los que se cuentan la existencia de empleos mejor remunerados y el acceso a servicios tales como la educación y la sanidad que contribuyen al mejoramiento de su calidad de vida y sus expectativas de movilidad social ascendente. Por otro lado, están los llamados “factores de expulsión”, de los cuales encontramos dos tipos: Los “de cambio”, constituidos por la introducción de innovaciones técnicas en la producción que hacen innecesaria la dedicación de parte de la mano de obra a estas mismas actividades, siendo de esto el arado con tractores un buen ejemplo, de manera que esa población se dirigirá a las ciudades en busca de empleo ya que como nos indica la Ley de Engel, el continuar con la actividad agrícola redundara en un progresivo deterioro de sus ingresos al ser la demanda por alimentos inelástica, cayendo la relación de precios de venta de los productos; por otro lado encontramos los “de estancamiento”, que sugieren que a causa de la estructura de la propiedad rural polarizada en dos segmentos extremos -latifundio y minifundio-, y del mantenimiento de modos rudimentarios de producción, combinados con el crecimiento poblacional, darán por resultado la

imposibilidad de subdividir aún más las ya diminutas parcelas, teniendo que su tamaño no procurará los rendimientos agrícolas necesarios para el sustento de los hogares que los trabajan, y por otra parte, la producción artesanal tampoco soportará las necesidades de sustento de esta población por su baja productividad. En ambos casos el proceso termina con la migración de estas personas a las ciudades en busca de empleo.

La diferencia radica en que mientras los países con industrialización temprana lograron constituirse en “talleres del mundo”, ya que no habían más naciones que elaboraran manufacturas, pudiendo intercambiar con todos los demás bienes procesados por materias primas, redundando en una creciente oferta de empleos en relación directa con el tamaño de los mercados externos y con el cambio tecnológico desarrollado endógenamente, en América Latina -Colombia incluida-, cuando por necesidad (corte de las líneas de suministro a causa de las Guerras Mundiales) mas no por iniciativa propia comienza el proceso de ISI, las manufacturas hallan su lugar de realización en el mercado interno del cual solo el segmento urbano es solvente, no siendo posible competir en este renglón con los países ya industrializados. La importantísima influencia de los factores de expulsión por estancamiento relacionados con la estructura de la propiedad agraria, intensificados por la aparición de formas reaccionarias y violentas de apropiación de la tierra, aparejadas con factores de cambio tecnológico generados en el extranjero, y la caída en la tasa de mortalidad, produjeron un desajuste de la producción tradicional, de manera que en el momento en que dichas poblaciones se dirigieron a las ciudades en busca de empleos en la industria, estos no existían al estar su crecimiento determinado por el tamaño reducido del mercado interno urbano (Singer, 1989). Así las cosas, se generó una estructura social polarizada, prontamente evidenciada espacialmente en las ciudades, donde esta población producto de lo que nuestro capitalismo dependiente destruyo pero no logro integrar (Castells, La Cuestión Urbana, 2008), se desarrolla en la informalidad, la subsistencia y la marginalidad.

En este sentido, el proceso de urbanización acaecido en nuestros países halla su especificidad al estar determinado por la posición dependiente ocupada en la división internacional del trabajo, en la cual existe asimetría en el rol desempeñado por los diferentes países. Sus principales rasgos son la inexistencia de una relación directa entre empleo industrial y migraciones campo-ciudad, las cuales son producidas mayoritariamente por factores de estancamiento; la asociación histórica entre industrialización y crecimiento urbano absoluto; la concentración económica y poblacional en uno solo o pocos núcleos, normalmente puntos de articulación con los mercados exteriores y lugar de residencia de la elite política, aprovechando las economías de escala para la realización de las mercancías y las economías de aglomeración producidas por la acumulación de inversión en infraestructura -trasportes y servicios públicos- (Singer, 1989); y finalmente, como producto estos tres primeros, la conformación de una estructura socio-espacial dual, donde una parte se halla exitosamente integrada a la economía urbana capitalista, y la otra lo está solo parcialmente, o no lo está en absoluto.

Sin embargo, la crisis económica mundial de la década de 1970, agrego un nuevo elemento de complejidad a la especificidad del proceso de urbanización en América Latina. En su reacomodamiento, el capitalismo global busco como deshacerse de las cargas que le habían impuesto los Estados de Bienestar, las cuales estaban procurando una revalorización del trabajo frente al capital, y por ello, una caída en la tasa de ganancia. La estrategia fue la flexibilización de la fuerza de trabajo a través de la desregulación de las relaciones laborales y la movilidad geográfica y sectorial de los factores productivos, generándose una “desintegración vertical de los procesos de la firma en unidades espaciales separadas, y una re-aglomeración horizontal de firmas en nuevos complejos” (Soja, 2008). A la desterritorialización inicial de las redes económicas globales, siguió una reterritorialización de las mismas sobre algunos nodos específicos, puntos de articulación o lugares centrales de las regiones-bloques dominantes: las Ciudades Globales, desempeñando el siguiente rol dentro de nueva división internacional de trabajo: Producción de alto valor basada en la información (Castells, *La Era de la Información: La Sociedad Red*, 1999). Los otros roles presentes son la producción de gran de gran volumen basada en el trabajo de bajo costo, y la producción de materias primas basada en los recursos naturales.

Pese a la existencia de algunas ciudades tales como Nueva York, Londres y Tokio que ejemplifican con mayor fuerza las funciones desempeñadas por estos nodos como centros de mando y control, emplazamientos de servicios avanzados, centros de producción de sectores punta y mercados de consumo dinámicos, “la ciudad global no es un lugar, sino un proceso” (Castells, *La Era de la Información: La Sociedad Red*, 1999), son todas aquellas partes de las ciudades integradas de forma exitosa en esta red, y que cumplen funciones de coordinación y relevo de los centros principales sobre estas mismas funciones. La Ciudad Global es el sistema nervioso de la nueva economía planetaria.

En esta nueva economía la división entre quienes “piensan” y quienes “hacen”, existente desde el inicio del capitalismo, se ahonda, polarizándose en torno a dos segmentos del mercado laboral, aquel articulado principalmente al sector servicios (financieros, aseguradores, inmobiliarios, jurídicos, de seguridad), pero también al desarrollo tecnológico de punta (electrónico, biomédico, aeroespacial), y aquel otro representado en las inmensas masas de operarios de baja cualificación y de trabajadores informales (servicios personales). Esta polarización de la estructura ocupacional se ve reflejada en la conformación misma de las ciudades, no solo en las claramente identificadas como globales, sino en todas aquellas que articulan la red y sirven a modo de relevo, reproduciéndose desde entonces la fractura norte-sur por doquier al interior de los espacios urbanizados bajo esta lógica. Si se acepta la definición del “espacio de los flujos” como todas aquellas “partes de las ciudades” articuladas a dicha red, se nota al instante que habrá otra parte, la mayor parte quizá, que está por fuera del circuito, de manera que la estructura de las ciudades-sociedades se conforma a manera dual en todo el planeta, con un segmento de profesionales bien remunerados y articulados a esta

economía informacional, y otro segmento conformado por marginales de todo tipo al borde de la subsistencia y ocupados en “servicios varios”, y donde la clase media, paradigma de las sociedades de bienestar cada día se adelgaza más y la desindustrialización global generalizada se equipara únicamente con la avalancha de manufacturas chinas.

Son notables las similitudes observadas en ambos procesos, el que podríamos llamar dependiente o de dependencia, y aquel identificado como global o de globalización, donde a la postre ambos llevan a la configuración de una estructura socio-espacial dual. Se podría pensar entonces que no son dos fenómenos desarticulados, sino que hacen parte un mismo proceso, en el que lo que antes era específico de América Latina, la articulación de parte de su población urbana a los circuitos económicos internacionales y el mantenimiento del grueso de la misma en condiciones de marginalidad, ha devenido generalizado. “Latinoamericanización” de la urbanización mundial. Se trata entonces de dos restricciones estructurales impuestas al proceso de urbanización que se da en nuestros países y que hacen parte del mismo problema: la posición ocupada en la división internacional del trabajo.

En Colombia, el desmonte del modelo de desarrollo de la ISI y la introducción del neoliberalismo, tuvieron unos efectos claros en la conformación de la red urbana nacional. Anteriormente, en el periodo que abarcó desde 1930 a 1970 a *grosso modo*, existían cuatro grandes ciudades que aglutinaban regiones a su alrededor: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, en lo que se llamó la “cuadricefalia” urbana, la cual tenía como característica la de que Bogotá, manteniendo ventaja sobre las otras tres, apenas duplicaba a Medellín y, sumadas las tres, lograban hacer el peso que Bogotá tenía en población e industria (Rincón, Bogotá Región Central, 2011), en un patrón atípico y equilibrado en este sentido en América Latina. Hoy en día, lo que se manifiesta es la posición primacial en constante reforzamiento de Bogotá y el estancamiento o retroceso de las demás ciudades, de forma que con la apuesta globalizadora de la apertura económica, y su creencia en que el libre comercio potenciaría el desarrollo industrial en cercanía a los litorales y por esta vía la relocalización de las tendencias de crecimiento demográfico, lo único que se logró fue quebrar a las muy protegidas industrias regionales y reforzar la posición privilegiada de la capital no como efecto previsto, sino solamente por los costos de transporte para hacer llegar las manufacturas importadas hasta una ciudad tan enclavada en los Andes. Así mismo, los pocos segmentos en que el país logró integrarse efectivamente al nuevo régimen global, se reagruparon en la ciudad, lo que ha hecho que se pronostique que buena parte del crecimiento urbano futuro se dará en su entorno, reuniendo lo mejor y lo peor del proceso.

Gouëset (1998), ofrece una amplia argumentación de las razones del viraje en configuración del sistema urbano nacional. La primera de ellas está referida a la base regional sobre la cual se asienta la economía bogotana, la cual es la más extensa y poblada de Colombia, polarizando entre un cuarto y un tercio del país en ambos casos.

Así mismo, la población de esta región, si bien lejos de estar al nivel de la de países desarrollados, es la que dispone en comparación con los mejores ingresos de Colombia, lo cual hace atractivo para las empresas localizarse allí ya que podrán realizar sus mercancías fácilmente en el mercado local por su amplitud y solvencia económica. Así, la concentración económica de Bogotá en relación con sus rivales, en especial sobre el sector industrial, se habría dado antes que la poblacional, siendo esta última su efecto (Goüeset, 1998). Finalmente, el crecimiento del sector público tuvo en Bogotá al ser la capital uno de sus escenarios más fuertes a través de las numerosas responsabilidades que por cuenta del Estado Social de Derecho, consagrado en la constitución de 1991, adquirió el gobierno nacional, donde pese a los lineamientos neoliberales del buen gobierno, el tamaño de la administración pública aumento notablemente.

Así mismo, se señala el hecho de que como componente fundamental e indispensable de la nueva economía, es necesaria la presencia de un personal ejecutivo altamente especializado, el cual es atraído hacia la ciudad por cuenta de la aglomeración de más del 50% de la oferta de la educación superior en el país, mucho más marcada en el segmento de los posgrados y aún más si se la pondera con el *ranking* de las universidades, donde cinco de las diez mejor posicionadas tienen su sede en Bogotá, consolidando su posición primacial a través de este mecanismo (Goüeset, 1998). Finalmente, se encuentra la inestimable ventaja que significo para la ciudad convertirse en *hub* aeroportuario, lo cual ha redundado en una conexión rápida con el resto del mundo y en poder exportar sus productos directamente por esta vía, siendo actualmente la mayor aduana del país. Todo esto sin hablar del sector financiero, quintaescencia del proceso de globalización, el cual desde su establecimiento en Colombia ha estado concentrado en la ciudad.

Se estaría dando entonces un acercamiento tardío del país al modelo macrocefálico existente en el resto de América Latina por cuenta de la intensificación de los factores centrípetos de urbanización a partir de la globalización. Ante esto, se han barajado tres alternativas: La primera, de larga tradición en el país es la de Reforma Agraria, por la cual se pretende “retener” a los campesinos en el campo a través del mejoramiento de la distribución de la tierra y la provisión de incentivos y medios técnicos que mejoren su productividad y condiciones de vida, lo cual es un contrasentido, ya que dicho mejoramiento en la productividad redundara en una disminución de la cantidad de mano de obra necesaria en el sector agropecuario.

La segunda, se basa en la promoción estatal a través de incentivos de la localización de actividades productivas en varias ciudades a lo largo del territorio nacional, lo cual ha probado ser por una parte extremadamente difícil, ya que las firmas necesitarían de un nivel de subvenciones enorme para compensar los rendimientos que obtienen por concepto de economías de escala y de aglomeración, y si se escoge “obligarlas”, probablemente optaran por trasladar sus plataformas de negocios a países vecinos; lo más que se ha logrado es por este camino es dotar de una base económica a manera de

“polos de desarrollo” a algunas ciudades intermedias como Sogamoso (Siderurgia) y Barrancabermeja (Hidrocarburos).

Por último, encontraríamos la promoción de la migración campo-ciudad, la cual direccionada ya sea a una o varias ciudades que ya cuentan con economías pujantes, pueda ser acogida por un sector económico dinámico que jalone el resto de la economía al dar empleo a dicha población. Esta última es la que menores costos ofrece para proporcionar servicios públicos y sociales a grandes masas de población por cuenta de la existencia de una infraestructura acumulada, algo que en países como el nuestro con recursos reducidos es decisivo (Currie, Urbanización y Desarrollo, 1988). Así, la concentración urbana y la primacía metropolitana son falsos problemas (Singer, 1989), de manera que si lo que se quiere evitar es la proliferación de la urbanización informal y los problemas que esta acarrea, en el direccionamiento mismo del proceso de urbanización y la forma que tome el crecimiento metropolitano se encuentra la solución al problema.

4.1.2 El proceso de Metropolización

La metropolización como objeto de análisis puede ser estudiada desde dos enfoques: El primero de ellos es el físico, que hace referencia al sobrepaso del límite de la jurisdicción de la ciudad central por parte de las dinámicas de crecimiento urbano, de manera que se conformará un conglomerado fuertemente articulado que operará como si de una sola unidad socio-económica se tratara. Este enfoque tiene antecedentes en los estudios de los geógrafos franceses del siglo XIX, pero particularmente fue el británico Patrick Geddes quien acuñó el término “conurbación” para referirse a este tipo de fenómeno, en donde se da continuidad del tejido urbano (edificación) entre distintos núcleos, apareciendo relaciones funcionales fuertes y complementarias entre ellos. Vale la pena señalar que esta fue una de las dos fuentes de las que se alimentó con posterioridad la planeación regional: planear un área que ya no es solamente urbana, sino que incluye segmentos rurales y a caballo entre ambas formas, y con una alta fragmentación político-administrativa (la otra es la planeación de cuencas hidrográficas), siendo algunos de sus mayores exponentes Patrick Abercrombie, autor del plan regional de Londres y Lewis Mumford, destacado historiador y miembro fundador de la *Regional Planning Association of America*, con base en Nueva York. Posteriormente sería Jean Gottmann, que con su afamado trabajo “Megalópolis”, quien introdujo una nueva escala del análisis del fenómeno a partir del estudio de la conurbación de las ciudades de la Costa Este de EUA, en un proceso que urbanizó masivamente toda la región pero en donde se da una

cierta autonomía, matizada por relaciones de interdependencia y complementariedad de las ciudades metropolitanas y metropolizadas.

Por otro lado, si se acepta la definición de *Metrópoli* extraída de su raíz etimológica (Ciudad Madre), se tendrá que una *Metrópoli* lo será no por su tamaño, sino porque muchos otros centros urbanos dependen de ella. Una *Metrópoli* lo es porque organiza una red de ciudades –sistema urbano jerarquizado– a su alrededor, porque es un Lugar Central, concepto desarrollado por primera vez por Von Thünen en el siglo XIX, y profundizado por Christaller en los años '30 (Ferrer, 1992). Así, hablar de metropolización implicaría remitirse al proceso de concentración de funciones urbanas de alta jerarquía dentro de un territorio en uno de sus nodos. Esta concepción de la metropolización se alimenta de los desarrollos de la geografía económica, la cual reconoce que la forma en la que se ordena el territorio, es a través de la red de ciudades que existe en él. Así, la *metrópoli* es antes que todo un Lugar Central, es un punto en el espacio que está rodeado de un área de influencia/aferencia –*hinterland*– a la cual presta cierto tipo de servicios, los cuales son en últimas los que le dan sus atributos de centro. La intensidad de esta característica depende de qué tipo de servicios preste o “exporte”, de qué tipo de base económica posea (Ferrer, 1992), teniendo que existen algunos que por su naturaleza tienen a establecerse y crecer solo en algunos nodos de la red, siendo mayor la jerarquía del asentamiento urbano mientras mayor sea la concentración de dichas actividades. Estas son primordialmente las pertenecientes al sector terciario de la economía –servicios–, sin perder de vista la importancia de la industria. Este tipo de planteamientos han sido retomados con propósitos prácticos en muchos lugares, siendo uno de ellos la relocalización de industrias llevada a cabo en Francia durante los años '60 con la pretensión de mejorar el posicionamiento jerárquico de muchas ciudades intermedias, o a una escala menor, con el establecimiento de centros direccionales de crecimiento metropolitano a partir de la generación de núcleos urbanos “autosuficientes” como las nuevas ciudades de París o Singapur.

Entonces, la metropolización puede ser abordada de dos maneras, como metropolización física, conurbación o crecimiento del aglomerado metropolitano de manera conjunta, siendo pues el área donde se presta a confirmación este fenómeno la escala de análisis pertinente; o como metropolización funcional de énfasis económico, donde se analizan los niveles de concentración de diferentes actividades (jerarquía) en relación a una red urbana regional como mínimo, nacional y/o global.

La metropolización de Bogotá, entendida como el fortalecimiento de su rol de lugar central dentro del sistema urbano nacional, se ha dado principalmente sobre la base regional de su economía. Este proceso no ha tenido los mismos efectos sobre las diferentes ciudades que se encuentran en su área de influencia, siendo posible establecer al menos cuatro anillos en torno a la ciudad, donde dentro de cada uno la articulación funcional y los efectos sobre el territorio se dan de forma diferenciada. El más amplio de estos anillos incluye ciudades como Bucaramanga, Neiva y Arauca, por nombrar solo algunas, donde la influencia de la ciudad se da en términos de servicios

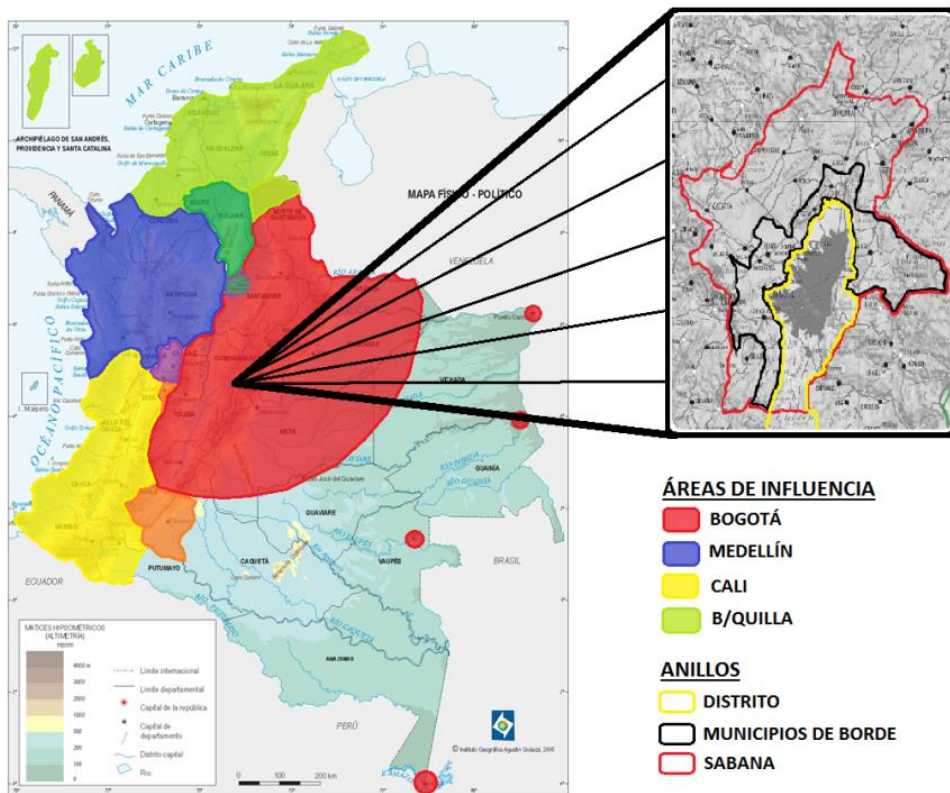
especializados y abastecimiento de bienes de alto valor agregado, no existiendo allí relaciones de movilidad pendular o de problemáticas ambientales comunes. El siguiente anillo, corresponde a la llamada “Región Central”, e incluye ciudades como Sogamoso, Tunja, Villavicencio, Girardot e Ibagué; allí la articulación funcional incluye efectos de especialización económica, movilidad pendular estacional y problemáticas ambientales compartidas.

Posteriormente, un tercer anillo estaría conformado por el área que coincide a grandes rasgos con la subregión geográfica de la Sabana de Bogotá, la provincia del Sumapaz y la provincia de Oriente, donde existen problemas de seguridad compartidos, migraciones fuertes, y se conforma como ámbito de planificación de la sostenibilidad de la Capital, dada en parte por el suministro de agua y alimentos que esta región le brinda, siendo que la articulación funcional incluye la movilidad pendular cotidiana, especialización en el uso del suelo y el abasto compartido de servicios públicos. “Esta área está dada por un radio no mayor de 64 Km. Representa el 18,1% de los municipios del departamento de Cundinamarca, el 60,2% del total de su población (1.327.780 habitantes), el 13,2% del territorio (2.966 Km²) y aporta el 61,6% del PIB de Cundinamarca” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011). Por último, el anillo de menor radio se corresponde con los “municipios de borde”, siendo estos La Calera, Chía, Cota, Funza, Mosquera y Soacha, los cuales aglutinan el 31.6% de la población de Cundinamarca, el 3.6% del total del territorio departamental, el 27.6 % de su PIB, y en donde los principales problemas se asocian con asuntos como la movilidad, la vivienda y los equipamientos.

Esta caracterización de los anillos tercero y cuarto de influencia de la ciudad (los de menor radio), lleva a que su rasgo definitorio sea el que la urbanización de los diferentes núcleos existentes dentro de estos se dé como un proceso conjunto, donde lo que sucede en la ciudad central repercute directamente en los municipios aledaños y viceversa. Así, su especificidad está marcada por la urbanización de toda la zona, no en términos de edificación continua, sino de “modo de vida,” de interdependencia funcional cotidiana, teniendo que esto define un conjunto de temas de interés común que no existen con respecto a los anillos exteriores, de manera que la urbanización de la Sabana se da de forma diferenciada dando una vocación particular a cada municipio dentro de ella, tanto en términos de actividad económica predominante, como de contenido social y patrones de ocupación del suelo.

Ilustración 15: Anillos de influencia de Bogotá

ANILLOS DE INFLUENCIA DE BOGOTÁ



FUENTE: Elaboración propia con base en cartografía del IGAC

4.1.3 Avatares de la Urbanización

Este trabajo pretende, como ha sido expuesto, problematizar sobre las distintas aristas del gobierno metropolitano bajo la hipótesis de que las formas urbanización existentes, son la clave para identificar los intereses de los diferentes actores en la construcción de una forma institucional concertada de gobierno entre el Distrito y su entorno. La escala pertinente de análisis para lograr este objetivo coincide con los dos anillos de menor radio de influencia de la ciudad, o sea la Sabana de Bogotá, sin embargo es necesario precisar para esto los conceptos referentes a la urbanización como proceso.

Un primer criterio a partir del cual puede ser identificado un proceso de urbanización, puede ser tomado a partir de la actividad económica que procura el sustento a las personas que habitan dicha área, ya que es sabido que uno de los rasgos característicos de la ciudad, es el hecho de que la gran mayoría de la población se sitúe por fuera del sector primario de la economía, ya que al ser un hábitat artificial, impide por su propia constitución la obtención de materias del medio circundante, tal como ocurre en la agricultura, la silvicultura, la pesca o la minería. Así mismo, este criterio económico debe tener una cierta continuidad geográfica para poder definir un área como sujeta a un mismo proceso de urbanización, de manera que lo que ocurra en la ciudad central tenga efectos sobre la periferia metropolitana y viceversa.

Urbanizar definido de la manera más simple, significa al menos tres acciones, las cuales no siguen un proceso lineal donde una sigue a la otra, sino que pueden darse en cualquier orden o al mismo tiempo: Parcelar, edificar, y extender las redes -transporte y servicios públicos- (De Solá-Morales, 2006). Como se mencionó, estas no son secuenciales, pero se las puede ver como una relación donde la parte determinante estará dada por el dúo parcelación-edificación, el cual tendrá como resultado una caracterización de la ocupación del suelo por parte de la vivienda, que está siempre articulado a un contenido socio-económico específico de la misma. La parte determinada estará representada por la extensión de redes, que deberá acoplarse al patrón de ocupación del suelo establecido (Castells, La Cuestión Urbana, 2008). Un área que posee un patrón de ocupación del suelo disperso de tipo suburbano, será difícil de servir con redes de acueducto y gas por los costos que esto acarrea, por otro lado tampoco tendrá un buen servicio de transporte público, al no ser rentable su operación por los largos trayectos y la baja densidad (Currie, Urbanización y Desarrollo, 1988), siendo necesario pues quien viva allí tenga cierto nivel de ingresos para poder tener un vehículo particular y construir un pozo séptico, lo cual conllevará a que una vez un área empieza a urbanizarse bajo este modelo, lo siga haciendo pues se dará un proceso en donde la baja densidad implicará mal servicio de transporte público, que a su vez llevará a que no se localicen personas de bajos ingresos, lo cual aumenta la segregación residencial de clase alta que puede consumir más suelo, llevándonos a la baja densidad de nuevo cerrando el círculo.

De esta forma, si lo que se pretende es encontrar en la urbanización diferenciada de los municipios sabaneros las razones para la heterogeneidad de sus motivaciones en la toma de postura frente al tema de la integración Bogotá-Sabana, se tiene que observar de cerca cual es en primera instancia el patrón de ocupación del suelo que tienen, el cual está directamente relacionado a la caracterización socio-económica de dicho proceso de urbanización y por este camino a la densidad poblacional. A su vez, este patrón de ocupación del suelo estará relacionado con las necesidades de transporte por dos vías: La primera ya mencionada, unida a la rentabilidad mínima que debe poseer un sistema de transporte público para ser implementado, y la segunda referida a que cuando se da la situación de predominancia del vehículo privado, será muy difícil desarrollar servicios

urbanos de alta jerarquía en tal municipio para establecer un modelo policéntrico de ciudad-región o área metropolitana, pues los individuos preferirán movilizarse hasta Bogotá al no existir un buen transporte público, y estar sus viviendas más articuladas espacialmente a la red vial regional -en un “efecto túnel” con Bogotá- que al casco urbano municipal, único sitio con la densidad y accesibilidad suficiente para localizar dichos servicios. Por otro lado, un municipio con una alta población y un patrón de urbanización compacto, tendrá en el tema transporte dos posibilidades: Conectarse mediante un sistema masivo de transporte público a Bogotá, o en el caso de establecimiento de un modelo policéntrico, reforzar su núcleo al establecer un red radial de transporte desde sus propias periferias a su centro, sin embargo, esto ha de ser matizado pues la aparición de servicios urbanos de alta jerarquía que creen condiciones centralidad no solamente está asociada a la población residente en un área, sino a la capacidad adquisitiva de esta.

Por otra parte, en el tema de los servicios públicos, el de acueducto y alcantarillado toma un papel protagónico frente a otros como la energía eléctrica, de extensión de redes mucho más fácil, y donde lo que cobra importancia es la ubicación de las centrales de generación por su impacto ambiental, o como las comunicaciones, y el gas (reemplazable por la energía eléctrica). El problema del servicio de acueducto y alcantarillado y los intereses asociados a este, vuelven a estar relacionados con el patrón de ocupación del suelo tomado por la urbanización, en donde cuando existen altas densidades, el costo de extensión de las redes es menor, pero al menos en el caso bogotano las altas densidades están asociadas a población de escasos recursos la cual hay que subsidiar para llevarle el servicio, mientras que en las zonas de clase alta de baja densidad, existe una demanda solvente, pero el costo de extender las redes es tan alto que muchas veces no se realiza. En cuanto al tema de manejo de residuos sólidos, la problemática se centra en torno al problema de la ubicación del sitio de deposición de los mismos, teniéndose que surgirán estrategias *NIMBY (Not In My Back Yard –no en mi patio trasero-)*, por parte de todos los municipios, ya que ninguno desea tener un relleno sanitario en su territorio, aunque muy posiblemente consideraran por razones de eficiencia que exista uno solo que sirva a toda la ciudad-región.

Así las cosas, estos tres aspectos de la urbanización en cada municipio (densidad asociada a caracterización socio-económica, necesidades de transporte, y de servicios públicos), configuran un mapa de intereses el cual sitúa, independientemente de si lo que se propone en un modelo disperso o compacto, mono o poli céntrico, a los municipios en una posición clara frente al tema de la integración, pues lo construido es lo existente, es algo que no se puede revertir, y por muchos planteamientos que se hagan a futuro sobre la vocación de cada uno de ellos y de cómo deberá finalizar el proceso de configuración del modelo metropolitano, las decisiones serán tomadas sobre la base de las necesidades presentes, muchas de las cuales sencillamente no dan espera.

4.2 Los Hechos Metropolitanos

Es una afirmación de Perogrullo decir que la existencia de un proceso de metropolización entre la ciudad de Bogotá y los municipios de la Sabana es una realidad incontrovertible. Sin embargo, y pese a encontrarse numerosos estudios que han identificado el fenómeno de la metropolización como tal, ahondando en sus características y complejidades – algunos de ellos utilizados como fuentes referenciales para este trabajo-, se hace necesario analizar con mayor detenimiento la forma en cual se presenta.

Conforme a lo anterior, a continuación se realizará el examen del proceso de metropolización a partir de la selección de los siguientes grupos de variables de análisis:

1. Tendencias demográficas, donde se revisara el crecimiento poblacional de cada uno de los municipios en relación con Bogotá y con la totalidad de aglomeración metropolitana, y los flujos migratorios existentes entre los municipios y Bogotá.
2. Proceso de crecimiento y conurbación de la ciudad de Bogotá, de esta con los municipios y estos a su vez entre sí. Este apartado finaliza con la identificación de los ejes y vectores de desarrollo de la metrópoli, los cuales deben su aparición a distintas causas y poseen una vocación diferente.
3. Réplica de los patrones de segregación socio-espacial, evidenciada en la forma de ocupación del suelo que es realizada y su relación con la densidad poblacional, y la caracterización socio-económica de la población, puesta de presente a través del instrumento de la estratificación.
4. Conmutación regular de la población entre sus lugares de residencia y los de trabajo/estudio, dando una pauta de interacción de los distintos municipios con respecto a la aglomeración metropolitana, ponderando estos datos con el análisis del origen y destino de viajes realizados como indicador de la concentración de estas actividades.
5. Cobertura o área de prestación de servicios públicos domiciliarios, caracterizando cada uno de ellos por separado.

La presentación de estos grupos de variables sigue una secuencia lógica de proceso, de manera que los dos primeros exponen la forma en que ha aparecido y crecido el fenómeno, el tercero la forma en la cual este se divide y se segmenta, finalmente, el cuarto y el quinto abordan la manera como se relacionan estas partes entre sí. Su selección fue realizada ya que muestran en conjunto el hecho de que la metropolización

implica que pese a que no exista conurbación, la urbanización del área se da como un proceso unitario entre los distintos núcleos presentes y así mismo, evidencian posibles intereses de los actores. Cabe aclarar que no por el hecho de existir fuertes vínculos metropolitanos, un municipio o grupo de ellos mostrara interés en articularse político-administrativamente en mayor grado con Bogotá, sino que esto dependerá del rol desempeñado dentro del aglomerado metropolitano.

4.2.1 Tendencias Demográficas

La población asentada en la Sabana de Bogotá se ha multiplicado por diez en el curso de sesenta años, mostrando un proceso de crecimiento fuerte y sostenido a lo largo de este periodo, sin embargo, la distribución de la misma ha cambiado. Es posible observar como para 1951 solamente los municipios de Soacha y Facatativá sobrepasan los 20.000 habitantes, seguidos de cerca por Zipaquirá, mientras que todos los demás municipios poseían una población inferior a 10.000 habitantes. Ya para 1964 Zipaquirá había rebasado a todos los demás municipios, convirtiéndose en la más grande concentración de población por fuera del Distrito, mientras que empieza a darse un incremento en las poblaciones de municipios de borde tales como Chía, Funza y La Calera, los cuales alcanzan los diez mil habitantes; sobresale Subachoque que también alcanza los diez mil habitantes producto de una economía agrícola pujante.

Para 1973 persiste una conformación en la que Zipaquirá, Soacha y Facatativá se presentan como las más grandes concentraciones de población, doblando la de los municipios de borde; pero si se observa en detalle, municipios como Cajicá y Madrid colindantes con municipios de borde, se igualan a estos últimos, de manera que se empieza a dar una equiparación entre la población que antes se concentraba en la periferia de la Sabana con la que se localiza en su parte central. Vale la pena señalar la baja población del municipio de Mosquera para el momento, que aún no alcanza los 10 mil habitantes y el retroceso sufrido por Subachoque.

En 1985 la población de Soacha muestra una dinámica distinta de la del resto de municipios de la Sabana, casi triplicando su tamaño con relación a 1973 y sobrepasando por primera vez, para cualquier municipio los 100 mil habitantes, mientras que Facatativá y Zipaquirá apenas si lograron incrementar el tamaño de sus poblaciones en un tercio de la cifra de 1973. Sobresale Chía que duplica su población, acercándose a Faca y Zipa. Ya en 1993 prácticamente todos los municipios sobrepasan los 10 mil habitantes, siendo la excepción Gachancipá y Bojacá; Soacha vuelve a duplicar su población, triplicando las

de Zipaquirá y Facatativá que se mantienen en segundo rango rondando los 75 habitantes, seguidas por Chía, Funza, Cajicá y Madrid con valores cercanos a 50 mil habitantes, reduciéndose las distancias entre estos, y Faca y Zipa, mientras que la de estos últimos dos con respecto a Soacha aumenta. Vale la pena señalar el caso de Mosquera que duplica su población empezando a dar signos de fuerte crecimiento ausente antes de 1980.

Cuadro 7: Evolución de la población en la Sabana de Bogotá

POBLACIÓN TOTAL							
	1951	1964	1973	1985	1993	2005	2010 (estimada)
BOGOTÁ D.C.	715250	1697311	2861913	4236490	5484244	6778691	7363782
BOJACÁ	SD	2617	2982	4221	4846	8788	10168
CAJICÁ	6351	10049	12996	21891	33733	44721	51100
CHÍA	9514	15793	21500	38852	52007	97444	111998
COTA	2414	4048	5054	8719	12790	19664	22371
EL ROSAL	NA	NA	NA	NA	NA	13432	15357
FACATATIVÁ	17799	25565	35780	54354	74995	106067	119849
FUNZA	5346	10659	18391	28446	43259	60571	68397
GACHANCIPÁ	2033	2526	2625	3225	5506	10792	12584
LA CALERA	7319	10933	12326	17193	20157	23308	25688
MADRID	6060	11850	18833	28233	44060	61599	70044
MOSQUERA	4180	7396	7991	13465	24005	63584	72700
SIBATÉ	SD	7468	14527	21792	24561	31166	35004
SOACHA	20441	25132	39405	114489	252907	398295	455992
SOPÓ	2895	4187	5744	7324	11416	21014	23937
SUBACHOQUE	SD	10075	9614	15964	16704	12972	14561
TABIO	3211	5274	6985	7407	10063	20714	23865
TENJO	4070	6077	6702	7827	15395	16607	19230
TOCANCIPÁ	2151	3312	4257	5957	11155	23091	27941
ZIPAQUIRÁ	20628	27775	41506	58482	75784	100038	112069
TOTAL	829662	1888047	3129131	4694331	6217587	7912558	8656637

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del DANE

Los datos de 2005 revelan como las tendencias existentes finalmente tienen por resultado un cambio completo en la localización de las concentraciones poblacionales, estando Soacha en primer puesto y cuadruplicando a sus más cercanos competidores que rondan los 100 habitantes, los cuales se agrupan en un segundo rango del cual no hacen parte ya solamente Facatativá y Zipaquirá, sino también Chía y la dupla Funza-Mosquera. De hecho, si se mira en conjunto a los municipios del occidente sabanero – Funza, Madrid y Mosquera-, estos alcanzan los 180 mil habitantes, conformándose como la segunda aglomeración de población más grande después de Soacha, mientras que los del centro-norte sabanero –Chía, Cajicá y Cota- se acercan a los 160 mil, invirtiéndose el patrón donde la población por fuera del Distrito se localizaba en la periferia de la Sabana y dando paso a uno donde se concentra en todos sus bordes norte, occidente y sur.

Es relevante que La Calera, anteriormente uno de los municipios más grandes, empieza a hacer parte del común de municipios con cerca de 20.000 habitantes, mientras que se suman a este grupo Tocancipá y Sopó que antes estaban por debajo de la media. Así mismo, se da en este periodo la creación del municipio de El Rosal producto de la división de Subachoque, de manera que la población total de este decrece como producto de la sustracción de la que formará parte de El Rosal. Finalmente en 2010, los más importantes cambios tienen que ver con la igualación de la población de Mosquera a las de sus vecinas Madrid y Funza que antes la doblaban. Cabe decir que de todas maneras, la población sigue concentrada en Bogotá, creciendo la aglomeración más hacia dentro que hacia afuera (Moncayo, 1999), siendo el incremento absoluto dentro del distrito entre 1993 y 2005 de 1,3 millones de habitantes, mientras que en todos los municipios juntos fue de 400 mil.

Cuadro 8: Evolución de la población como porcentaje del total metropolitano

POBLACIÓN COMO % DEL TOTAL METROPOLITANO							
	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	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del DANE

En términos relativos puede observarse como la participación de Bogotá en el total de población crece hasta los años '80 para luego caer, en un proceso en que sube cinco puntos porcentuales en la primera mitad del periodo comprendido entre 1950 y 2010, bajando esos mismos puntos en la segunda mitad y quedando con un valor cercano a 85% como en un inicio. En este mismo sentido puede verse como en términos poblacionales Bogotá siempre ha mantenido una participación muy alta, hasta del 91% para 1973. Por fuera de ella, las más altas variaciones corresponden a Soacha que mantuvo una tendencia al alza en todos los periodos con excepción del de 1964-1973; a Facatativá y Zipaquirá, que mantienen una tendencia a la caída persistente,

desacerándose esta hacia final del periodo; la inicial baja en la participación de Chía que es recuperada posteriormente; y la tendencia creciente de Mosquera. En general para todos los demás municipios su participación se ha mantenido a lo largo de toda la segunda mitad del siglo XX con valores inferiores a un 1%.

La tasa de crecimiento poblacional de Bogotá, por otra parte, viene cayendo constantemente en todos los periodos, desde una muy alta de 6,65%, a una relativamente baja de 1,73%, mientras que en general la de los municipios aumenta con casos remarcables como el de Soacha que inicia con 1,59 para terminar con 3,86%, después de alcanzar un valor de 9,91% para el periodo 1993-2005, la más alta para cualquier municipio en todos los periodos. Mosquera es otro municipio que pese a estancarse al inicio, desde 1973 arranca un proceso sostenido que la lleva a que para el periodo 1993-2005 alcance una tasa de 8,07%. Otros municipios que alcanzaron los valores altos en la década de 1990 fueron Chía, Cajicá y Tabio, acercándose al 5% al igual que Sopó y Tocancipá que se disparan en este periodo, mientras que La Calera y Madrid muy dinámicos en los 70's y 80's, se estancan. Funza, Zipaquirá y Facatativá permanecen en términos generales con tasas constantes cercanas al 3%.

Cuadro 9: Tasas de crecimiento poblacional para periodos intercensales

TASA DE CRECIMIENTO POBLACIONAL PARA PERIODOS INTERCENSALES						
	1951-1964	1964-1973	1973-1985	1985-1993	1993-2005	2005-2010
BOGOTÁ D.C.	6,65%	5,80%	3,27%	3,23%	1,95%	1,73%
BOJACÁ	0,91%	1,82%	2,52%	2,79%	4,33%	3,14%
CAJICÁ	3,53%	2,86%	4,35%	5,41%	2,47%	2,85%
CHÍA	3,90%	3,43%	4,93%	3,65%	5,27%	2,99%
COTA	3,98%	2,47%	4,54%	4,79%	3,69%	2,75%
EL ROSAL	NA	NA	NA	NA	NA	2,87%
FACATATIVÁ	2,79%	3,74%	3,48%	4,04%	3,00%	2,60%
FUNZA	5,31%	6,06%	3,63%	5,24%	2,92%	2,58%
GACHANCIPÁ	1,02%	0,81%	2,74%	5,84%	4,85%	3,32%
LA CALERA	3,09%	1,33%	2,77%	1,99%	1,37%	2,04%
MADRID	4,51%	5,15%	3,37%	5,56%	2,90%	2,74%
MOSQUERA	4,39%	0,86%	4,35%	7,23%	8,07%	2,87%
SIBATÉ	1,40%	3,40%	3,38%	1,50%	2,12%	2,46%
SOACHA	1,59%	5%	8,89%	9,91%	3,86%	2,90%
SOPÓ	2,19%	4,09%	3,11%	4,18%	4,47%	2,78%
SUBACHOQUE	SD	-0,38%	5,50%	0,57%	-1,86%	2,45%
TABIO	3,17%	3,67%	1,64%	2,15%	5,54%	3,04%
TENJO	2,43%	1,53%	2,74%	6,61%	0,87%	3,16%
TOCANCIPÁ	2,67%	3,67%	3,49%	7,32%	5,34%	4,20%
ZIPAQUIRÁ	2,29%	4,46%	2,86%	3,24%	2,44%	2,41%
TOTAL	2,79%	2,99%	3,58%	4,26%	3,18%	2,79%

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del DANE

Así las cosas, la caída en la tasa de crecimiento poblacional de Bogotá se da al tiempo y de manera inversamente proporcional al incremento de la de los municipios, la cual inicialmente se concentra para el periodo 1951-1964 en Soacha y la Sabana Occidente – Funza, Madrid y Mosquera-, acentuándose este proceso en el periodo 1964-1973. Entre 1973 y 1985 se da una equiparación de las tasas de crecimiento de la ciudad y las de los municipios sabaneros, con un dinamismo creciente de los municipios de borde que para el periodo 1985-1993 se acentúa, especialmente en el norte de la Sabana comenzando por Chía, tendencia al alza que se extiende en el periodo 1993-2005 a los municipios vecinos como Tabio, mientras que se da una desaceleración de Soacha la cual se contrarresta con la intensificación en Mosquera.

Se observa entonces como las tendencias demográficas existentes en el territorio de la Sabana de Bogotá son producto de un proceso en el que los cambios en la ciudad repercuten directamente en los municipios, y en donde estos a su vez se relacionan entre sí, especialmente en términos del vínculo entre los municipios de borde como Chía y Funza, con los de periferia como Zipaquirá y Facatativá, donde el aumento en los indicadores de los primeros se corresponde con la disminución de los segundos. Igualmente puede observarse como las concentraciones poblacionales siempre se encuentran sobre tres ejes direccionales: 1) Suroccidente, representado por Soacha; 2) Occidente, representado por la tripleta Funza-Madrid-Mosquera y Facatativá; y 3) Norte, siendo sus más importantes representantes Chía, Cajicá y Zipaquirá, pero articulando más municipios vecinos como Cota, Tabio y Tocancipá. Así, en el eje suroccidente existiría una única concentración –Soacha-, en el eje occidente dos, la de borde y la de periferia, y en el eje norte habría una constelación de ellas.

4.2.2 Flujos Migratorios y Movilidad Residencial

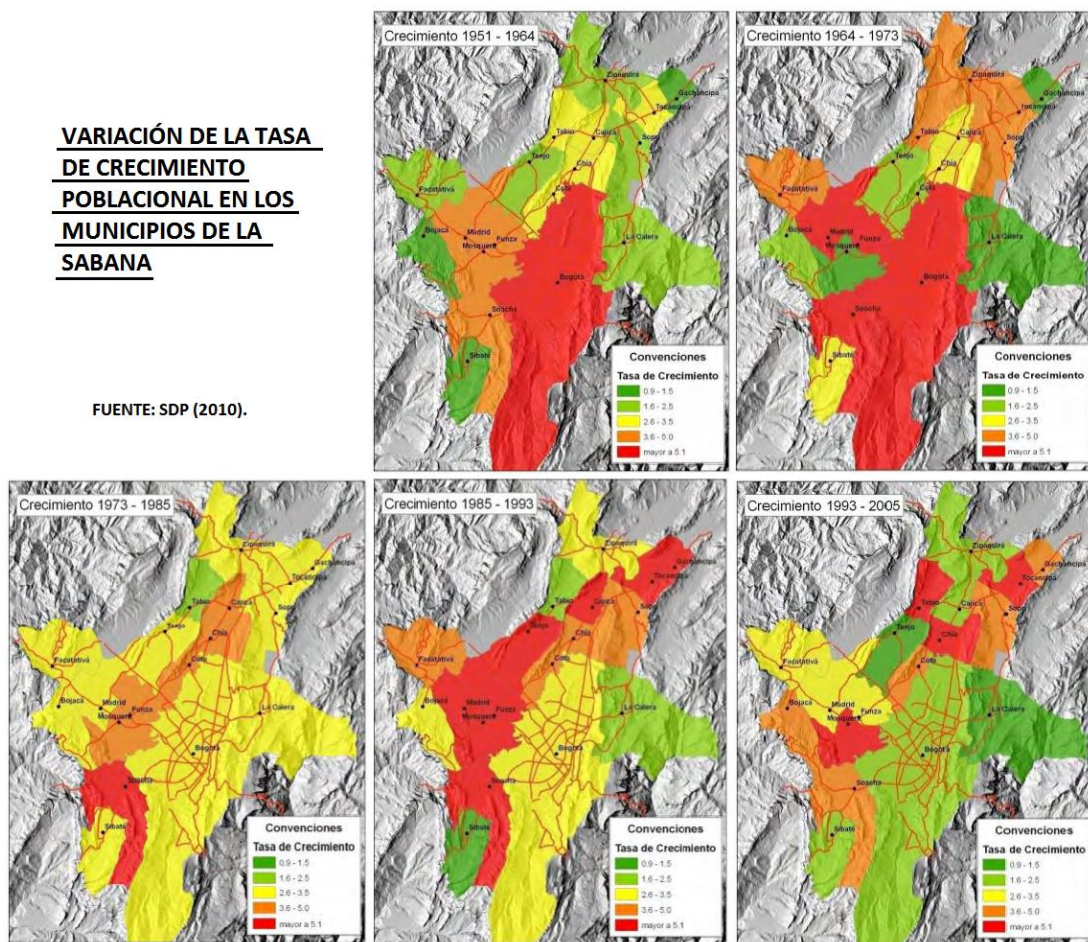
Los flujos migratorios de los municipios con relación a Bogotá representan la forma en la cual sus habitantes han cambiado su lugar de domicilio, ya sea abandonando la ciudad y dirigiéndose a los municipios, o abandonando el municipio y dirigiéndose a la ciudad, en cuyo caso existirá un saldo migratorio negativo. Para 1993 buena parte de los municipios de la Sabana pierden población en su relación con Bogotá, siendo Zipaquirá y Facatativá los que más se ven afectados en este sentido, teniendo que en el caso de Zipaquirá este flujo representa casi el 10% de su población total. Igualmente Subachoque, La Calera, Sopó, Tabio, Tenjo y Bojacá pierden población, conformando un segundo rango o grupo de municipios con saldo migratorio negativo, de manera que puede observarse como estas poblaciones se ubican en la periferia del área de estudio. En este sentido

Mosquera representa la excepción, ya que pese a ser un municipio de borde también pierde población, aunque su número es el más bajo entre los que pierden.

Ilustración 16: Variación de la tasa de crecimiento poblacional en los municipios de la Sabana

VARIACIÓN DE LA TASA DE CRECIMIENTO POBLACIONAL EN LOS MUNICIPIOS DE LA SABANA

FUENTE: SDP (2010).



Por otro lado, los municipios que ganan población tales como Cajicá, Madrid y Chía se encuentran ubicados en la parte central, pero no siempre se corresponden con los de borde urbano, siendo los casos de Sibaté y Gachancipá relevantes, en especial este último, en que el flujo migratorio originado en la ciudad, pese a no ser tan grande en términos absolutos, llega a representar más de la mitad de su total de población. Los

municipios que obtienen un saldo migratorio positivo más alto son Funza, que con casi 5 mil habitantes representa el 10% de su población y Soacha que con 60 mil habitantes se ubica lejos de cualquier otro municipio, siendo el que más gana población. Así, los flujos migratorios desde la ciudad se dan más que en municipios de borde, en los municipios que se localizan sobre alguno de los ejes direccionales de crecimiento –suroccidente, norte y occidente-.

Para 2005 en cambio, todos los municipios poseen un saldo migratorio positivo con relación a Bogotá, de manera que se convierten en receptáculos a los cuales se dirigen los capitalinos para ubicar su residencia, siendo las únicas excepciones a este proceso las de Zipaquirá y Subachoque, que con respecto a 1993 reducen en términos absolutos la pérdida, pero que igual sigue siendo alta en relación a su población total, en especial en el caso de Subachoque. Los municipios que obtienen un saldo positivo, pero en los cuales su tamaño es muy pequeño son Bojacá, Facatativá y Gachancipá, reversándose el proceso de pérdida en los dos primeros, y estancándose el de ganancia en el último.

Cuadro 10: Impacto de los flujos migratorios de Bogotá sobre la Sabana

IMPACTO MIGRATORIO DE BOGOTÁ SOBRE LA SABANA						
	POBLACION TOTAL		SALDO MIGRATORIO CON BOGOTÁ		INDICE DE METROPOLIZACION	
	1993	2005	1993	2005	1993	2005
BOJACÁ	4846	8788	-563	275	24,40%	31,60%
CAJICÁ	33733	44721	3153	6778	38,20%	38,10%
CHÍA	52007	97444	3091	20477	39,60%	48,50%
COTA	12790	19664	1324	3667	38,30%	43,70%
EL ROSAL	NA	13432	NA	SD	SD	SD
FACATATIVÁ	74995	106067	-5341	463	22,40%	22,10%
FUNZA	43259	60571	4903	14951	36,40%	52,60%
GACHANCIPÁ	5506	10792	3529	395	31,60%	30,00%
LA CALERA	20157	23308	-1647	1556	17,50%	25,60%
MADRID	44060	61599	3194	7073	38,10%	36,70%
MOSQUERA	24005	63584	-731	21728	4,40%	80,50%
SIBATÉ	24561	31166	3529	6166	31,60%	39,20%
SOACHA	252907	398295	60150	159957	47,90%	72,40%
SOPÓ	11416	21014	-819	1488	23,40%	28,20%
SUBACHOQUE	16704	12972	-3351	-1952	17,60%	11,40%
TABIO	10063	20714	-1058	1436	18,20%	26,00%
TENJO	15395	16607	-605	1059	19,50%	26,30%
TOCANCIPÁ	11155	23091	281	3453	34,10%	46,40%
ZIPAQUIRÁ	75784	100038	-9141	-2548	10,70%	14,80%
TOTAL	733343	1133867	59898	246422	25,99%	35,48%

FUENTE: Alfonso (2009), modificado por el autor.

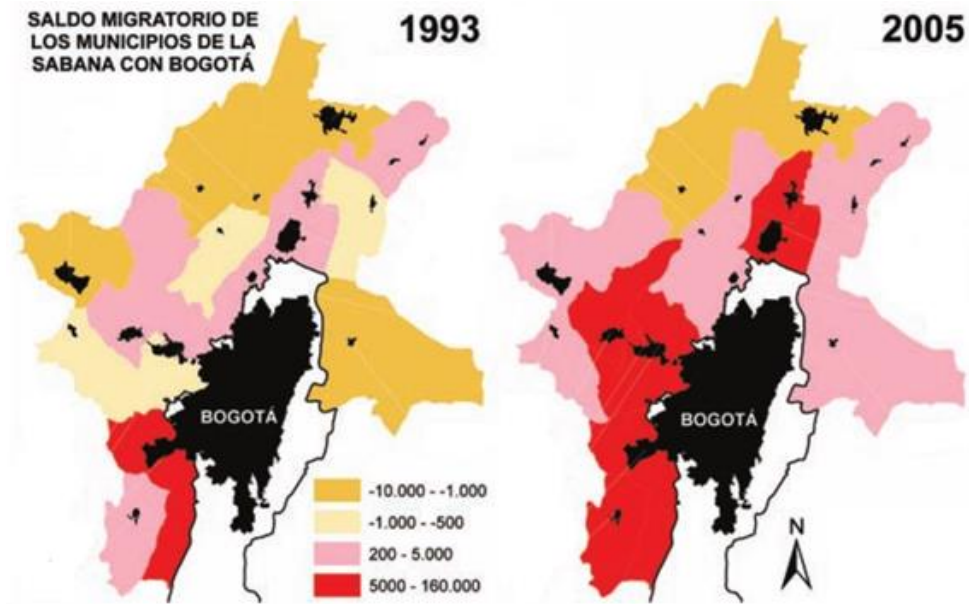
Como siempre, el caso más sorprendente es el de Soacha con casi 160 mil habitantes a favor, representando este flujo la totalidad de su incremento poblacional absoluto en el periodo 1993-2005. Ese incremento distancia a Soacha considerablemente de los municipios que se ubican en segundo y tercer puesto entre los que más ganan, los

cuales son Mosquera con casi 22 mil habitantes cambiando por completo la tendencia de 1993 donde perdía población (Alfonso, Bases para el análisis prospectivo de la región metropolitana de Bogotá, 2009), y Chía con 20 mil habitantes, acelerando la tendencia que ya poseía anteriormente y representando este flujo un quinto de su población total. El dinamismo de Mosquera es atribuible a sus condiciones de accesibilidad, ya que su casco urbano se encuentra muy próximo al límite con Bogotá (CEDE, 2000).

El índice de metropolización (Alfonso, Bases para el análisis prospectivo de la región metropolitana de Bogotá, 2009), representa el porcentaje de población residente en un municipio sobre su población total que corresponde a un flujo migratorio originado en la ciudad central núcleo de aglomeración metropolitana, de manera que dicha población abandona la ciudad para ubicar su residencia allí debido a distintos factores, entre ellos el costo de la vivienda, el agotamiento del suelo urbanizable, entre otros. Así, para 1993 la incidencia de la metropolización se presentaba de manera más fuerte en los municipios de borde, en especial en Soacha con la excepción de Mosquera, mientras que 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 migratorio originado en Bogotá (Alfonso, Bases para el análisis prospectivo de la región metropolitana de Bogotá, 2009), con una acentuación de este índice en los municipios de borde, dándose continuidad a la tendencia existente e intensificándose en los casos de 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 como La Calera, Sopó, Subachoque, El Rosal, Tabio y Tenjo 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 total alta en relación a todos los demás al inicio del proceso.

Así las cosas, puede observarse como el aumento en la población de los municipios de la Sabana, tanto si se lo mira en su número absoluto, como si se la ve como un valor relativo –porcentaje con respecto a la población total 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, en especial en los de borde, significando esto la pérdida de peso demográfico de Facatativá y Zipaquirá (CEDE, 2000).

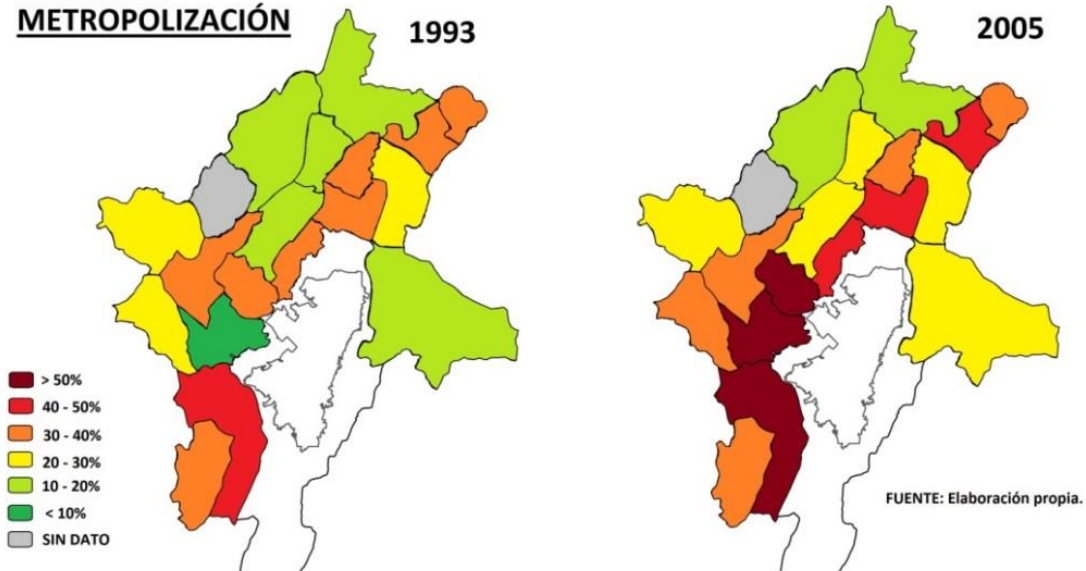
Ilustración 17: Saldo migratorio de los municipios de la Sabana con Bogotá



FUENTE: SDP (2009).

Ilustración 18: Índice de metropolización en los municipios de la Sabana

ÍNDICE DE METROPOLIZACIÓN



4.2.3 Proceso de Crecimiento y Conurbación

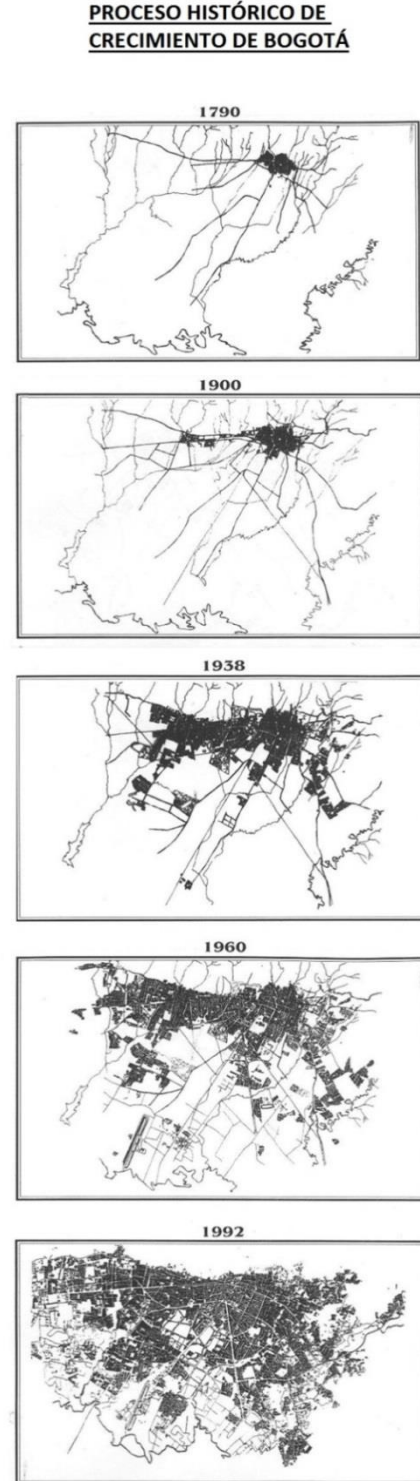
La ciudad en un inicio tuvo dos ejes de desarrollo: El primero de ellos, de origen precolombino –muisca-, se dirige hacia el norte, como vía de comunicación regional con el altiplano cundiboyacense, conectando centros ceremoniales y políticos, y articulando el comercio de la sal; el segundo eje, aparecido en el proceso de conquista y colonia, se dirige hacia el occidente, como vía de conexión con el Rio Magdalena, el Mar Caribe y el mundo. La ciudad crecerá de forma compacta y concéntrica alrededor del núcleo fundacional desde su origen hasta finales del periodo republicano. El momento en que se trastoca la estructura urbana y la forma del crecimiento urbano es hacia finales del siglo XIX con el acontecimiento de la aparición del hecho urbano de Chapinero, el cual nace como satélite residencial ante las ya insostenibles condiciones de densidad poblacional e insalubridad del casco histórico para la elite capitalina, en un proceso similar al que se dio en varias ciudades de América Latina: Miraflores en Lima, el Vedado en La Habana, Chacao en Caracas, etc. (Zambrano, 2006). Este crecimiento se dio sobre el eje norte por la razón de que hacia el occidente todavía se encontraba la presencia de más de 40 mil hectáreas de humedales, lo que hacía imposible la urbanización allí, además de estar buscando las corrientes de agua fresca que bajaban directamente de los cerros y ser facilitado por la existencia de múltiples infraestructuras de transporte –línea del ferrocarril, línea de tranvía y carretera central del norte- (Del Castillo, 2003).

Posteriormente, y como segundo momento de cambio en la estructura urbana (Jiménez, 2005), se da hacia los años '30 la aparición del tercer eje de desarrollo de la ciudad en dirección al suroccidente, sobre el camino que se dirigía a las zonas del Sumapaz y el Tequendama de colonización cafetera reciente, lo cual creó un dinamismo suficiente para su apertura, relacionado todo esto con la construcción del Ferrocarril del Pacífico y el puerto de Buenaventura. Se da también un crecimiento industrial hacia el occidente sobre la salida tradicional de la ciudad (Calle 13), y uno residencial popular sobre una nueva salida hacia el occidente que se estaba construyendo desde Chapinero (Calle 68, posteriormente reemplazada por la Calle 80), evidenciando la fuerza del hecho urbano de Chapinero al que no le bastaba la vía tradicional, sino que propició la construcción de una propia. Vale la pena anotar que ya empezaba a sentirse la fractura representada por las zonas industriales articuladas al eje de la Calle 13 entre un norte “rico” y un sur pobre, después absolutamente visible y sentida. Para 1960, el núcleo urbano de Chapinero empieza una expansión acelerada hacia el norte, devorando en el proceso –más que conurbándose con- el poblado de Usaquén. También se consolida en Chapinero un núcleo comercial, repercusión del inicio del proceso de migración de las actividades económicas desde el Centro hacia el norte (CEDE, 1998) como efecto del Bogotazo, constituyéndose en una competencia para el Centro y dando origen a una estructura “bi-céntrica”.

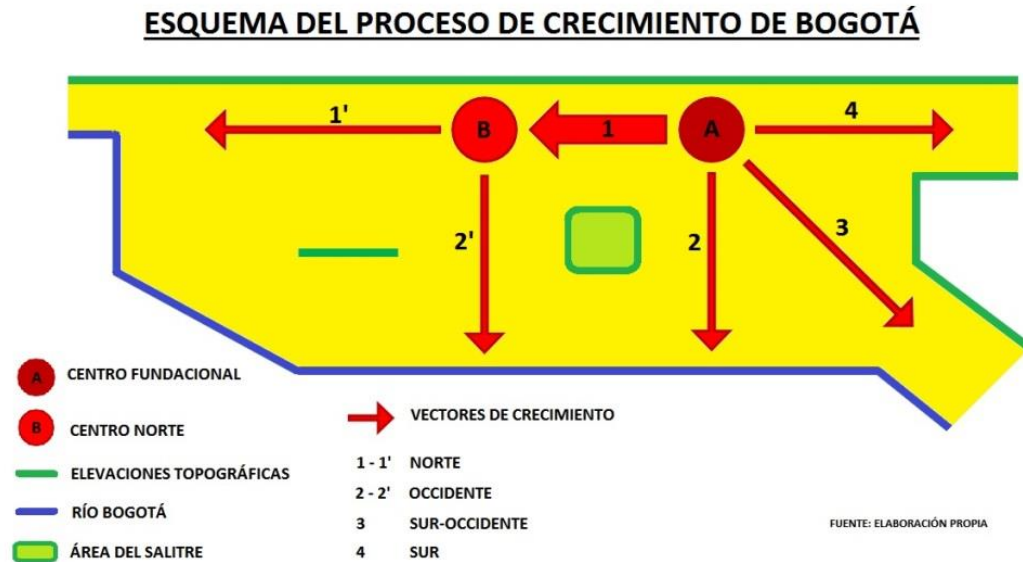
Ilustración 19: Proceso de crecimiento histórico de Bogotá

Se hace evidente así mismo la importancia de la industria en el eje occidente y el crecimiento de Fontibón como único de los municipios anexados que supera las nueve manzanas del trazado original, consecuencia del dinamismo de este eje. Resalta la construcción del Aeropuerto El Dorado y su avenida de acceso como primer intento por corregir la desviación norte-sur del crecimiento de la ciudad, llenando los terrenos de la antigua hacienda El Salitre, que se erige como un vacío en el centro del “arco” urbanizado (Zambrano, 2006).

Hacia finales de siglo, se consolida un cuarto eje que databa de tiempo atrás, que se dirige hacia el sur en busca de la vía a los Llanos orientales, antes un área periférica y semi-despoblada del país que empieza a desarrollarse producto de las explotaciones de hidrocarburos. La ciudad crece aceleradamente sobre los cuatro ejes antes mencionados –Norte, Occidente, Suroccidente y Sur-, pero también lo hace hacia su interior, llenando el vacío del Salitre (CEDE, 1998). El nuevo núcleo comercial de Chapinero-Chicó continúa su fortalecimiento a expensas del Centro, y toda el zona intermedia entre ambos adquiere características de área central, desplazando las viviendas a la periferia (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000), donde estas áreas residenciales se forman como “racimos” y sus vías de acceso poseen características radiales frente cada uno de estos dos núcleos. Existe un tercer polo-núcleo en desarrollo en la zona del Salitre, que si bien aún está lejos de poseer el peso de los otros dos, tiene una oportunidad de a futuro competir con ellos a partir de las actividades propiciadas por la creciente importancia del aeropuerto y su cercanía. En resumen se puede afirmar que el crecimiento de la ciudad ha partido desde dos centros (Centro fundacional y Chapinero-Norte), y que este se ha desarrollado sobre cuatro ejes.



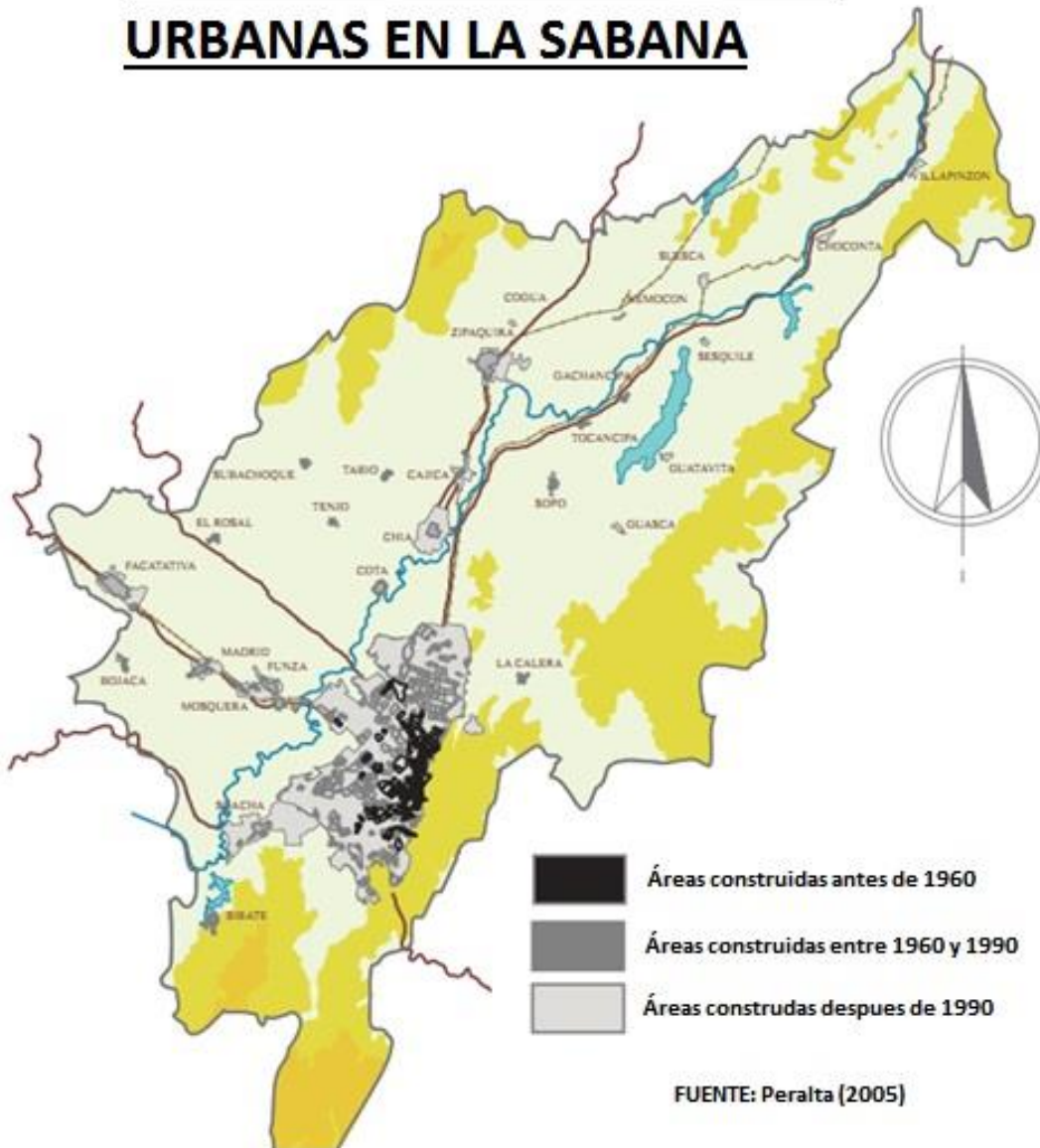
FUENTE: CAR (1999)

Ilustración 20: Esquema del proceso de crecimiento de Bogotá

Teniendo claros los vectores de crecimiento de la ciudad, y el que para la década de 1990 ya se estaban agotando los suelos urbanizables disponibles al interior del Distrito, puede pasarse a analizar el crecimiento de las áreas urbanas en la Sabana. Antes de 1960 las áreas urbanas de los municipios sabaneros se correspondían únicamente con sus cascos históricos, de forma similar a los municipios anexados (Usaquén, Suba, Engativá, Fontibón, Bosa y Usme), los cuales eran reducidos en tamaño en todos los casos, siendo remarcables los de Zipaquirá, Facatativá y Soacha como los más extensos para ese entonces. Entre 1960 y 1990 se da inicio al proceso de expansión de estos municipios, pero solamente en Zipaquirá, Facatativá, Funza y Madrid este crecimiento es considerable. Con posterioridad a 1990 es que realmente se presenta la ampliación de estas áreas urbanas, relacionado esto con el agotamiento del suelo en Bogotá, duplicándose el tamaño de Zipaquirá y Facatativá, creciendo sobre los ejes viales de comunicación con Bogotá, multiplicándose varias veces la extensión de Soacha, municipio que creció en dirección a Bogotá sobre la Autopista del Sur hasta conurbarse con la ciudad, de manera que el tejido urbano tiene perfecta continuidad entre ambas. Igualmente es considerable la ampliación de Chía que ocupa prácticamente toda el área plana entre los ríos Bogotá y Frio, y de Mosquera que llena los vacíos entre su casco urbano y el de Funza. Así, el crecimiento por fuera del límite distrital es un fenómeno reciente que no data de más de hace dos décadas.

Ilustración 21: Crecimiento de las áreas urbanas en la Sabana

CRECIMIENTO DE LAS ÁREAS URBANAS EN LA SABANA



Actualmente existen cuatro procesos de conurbación y crecimiento en curso en la Sabana de Bogotá, los cuales son los siguientes:

1. Bogotá-Soacha

Inicialmente dado a partir de la localización lineal de industrias sobre el eje vial de la Autopista Sur –suroccidente-, está caracterizado por ser uno en el que tanto la ciudad fue expandiéndose con dirección al municipio, como este a su vez con dirección a la ciudad hasta fundirse y conurbarse con continuidad en los trazados (CEDE, 2000). Este crecimiento se presenta en forma compacta de “mancha de aceite” (CEDE, 1998), dejando pocos vacíos y áreas libres, y su principal rasgo es el de ser informal, acogiendo población de bajos recursos que se localizó a ambos costados del eje industrial, sobre las pendientes del lado oriental donde el municipio se une a la localidad de Ciudad Bolívar, y sobre los terrenos llanos del lado occidental, donde Soacha se conecta con Bosa.

2. Cota-Chía-Cajicá

Este proceso tiene por razón de inicio la localización de numerosos conjuntos residenciales de viviendas campestres para estratos altos, articuladas a la vía regional que conecta estos tres municipios. Estos conjuntos habitacionales han dado paso a la localización de equipamientos extensivos tales como colegios y clubes campestres, y a algunas industrias y grandes superficies comerciales sobre la Autopista Norte, ocupando prácticamente toda el área plana con usos de baja intensidad en un típico proceso de suburbanización (CEDE, 1998) que mezcla algo de la agroindustria preexistente. Vale la pena señalar la aparición de una red vial local que sirve a estos desarrollos y que tiene continuidad entre los municipios de Cajicá y Chía.

3. Funza-Madrid-Mosquera

La conurbación entre estos municipios se da a partir de la localización de industrias sobre el eje de la carretera de occidente – Calle 13, y contiene dos procesos distintos. Uno ya mencionado de crecimiento industrial articulado al eje vial, donde por un lado Mosquera y Madrid se conurban entre sí, y a su vez Mosquera se conurba parcialmente con Bogotá-Fontibón, y otro donde las áreas residenciales que crecen de manera concéntrica a partir de los cascos de Funza y Mosquera se unen para dar paso a una nueva formación urbana (CEDE, 2000) relativamente compacta que posee continuidad en los trazados, se sirve de las mismas áreas comerciales y está caracterizada por tener un contenido social popular pero no marginal como en el caso de Soacha y por existir grandes implantaciones agroindustriales cercanas (CEDE, 1998).

4. Sopó(-Briceño)-Tocancipá-Gachancipá

Este proceso es el más reciente, y se articula a la localización de industrias en el triángulo conformado por estos municipios y el poblado de Briceño, parte de Sopó. Las industrias se mezclan con algunas áreas residenciales campestres, y aunque por el momento dispersas y sin un patrón claro, se articulan por el eje de la vía a Tunja. Los cascos urbanos de los municipios como tales no han sufrido una mayor dilatación, mientras que aparecen crecimientos residenciales populares a saltos en el borde de la vía. Esta nueva conformación urbana, que articula industrias dispersas, áreas residenciales campestres y cascos urbanos –a diferencia de las implantaciones industriales dispersas en Siberia sobre la vía a Medellín que no mezclan áreas residenciales-, promete convertirse en uno de los polos de crecimiento más dinámicos de la región, y el planeamiento de este proceso o la falta de mismo determinará la forma final que adquiera, de manera que en el presente, este fenómeno ya se extiende por más de 75 Km².

Ilustración 22: Procesos de conurbación en la Sabana

PROCESOS DE CONURBACIÓN EN LA SABANA

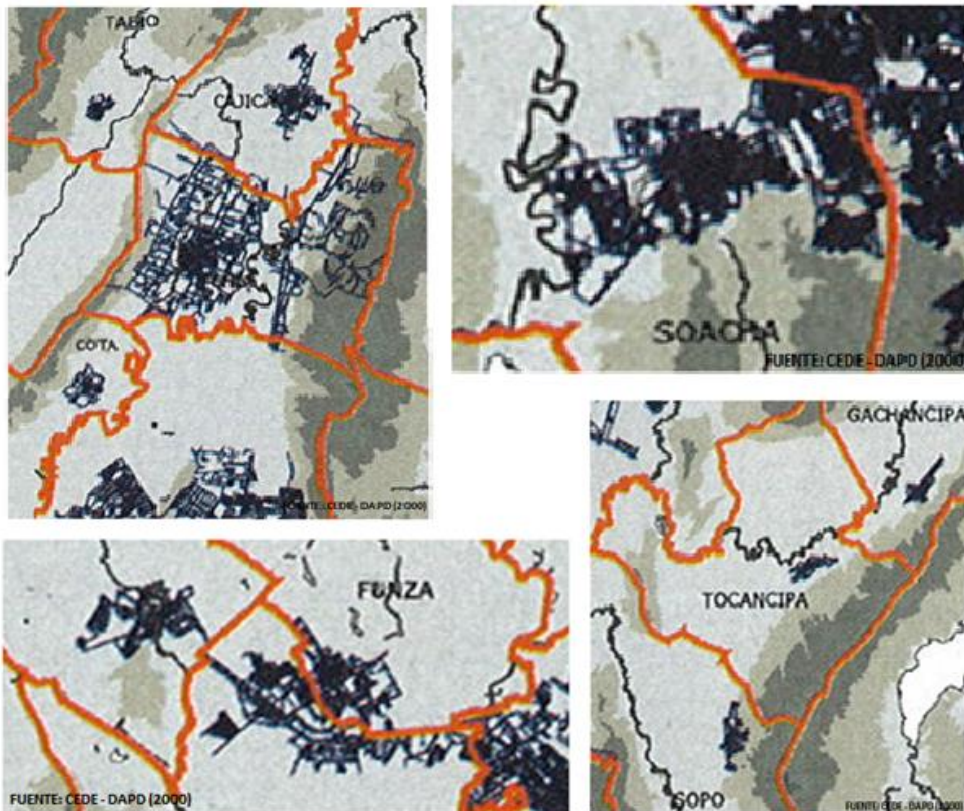
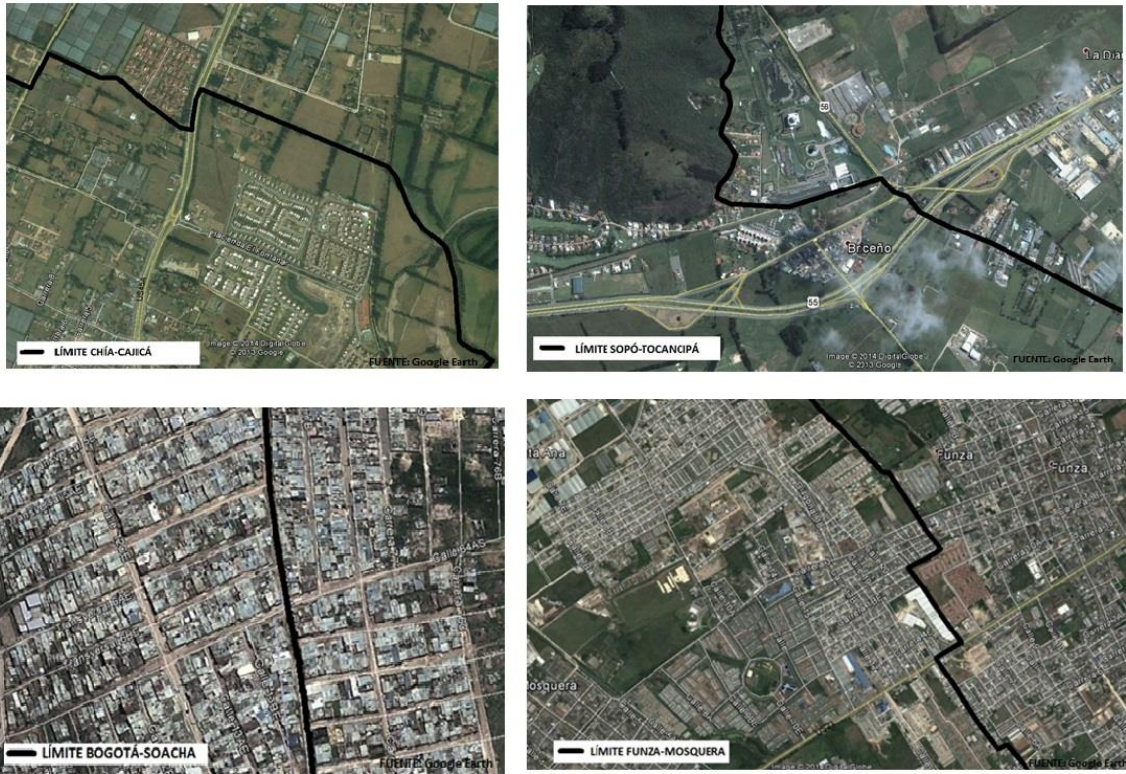


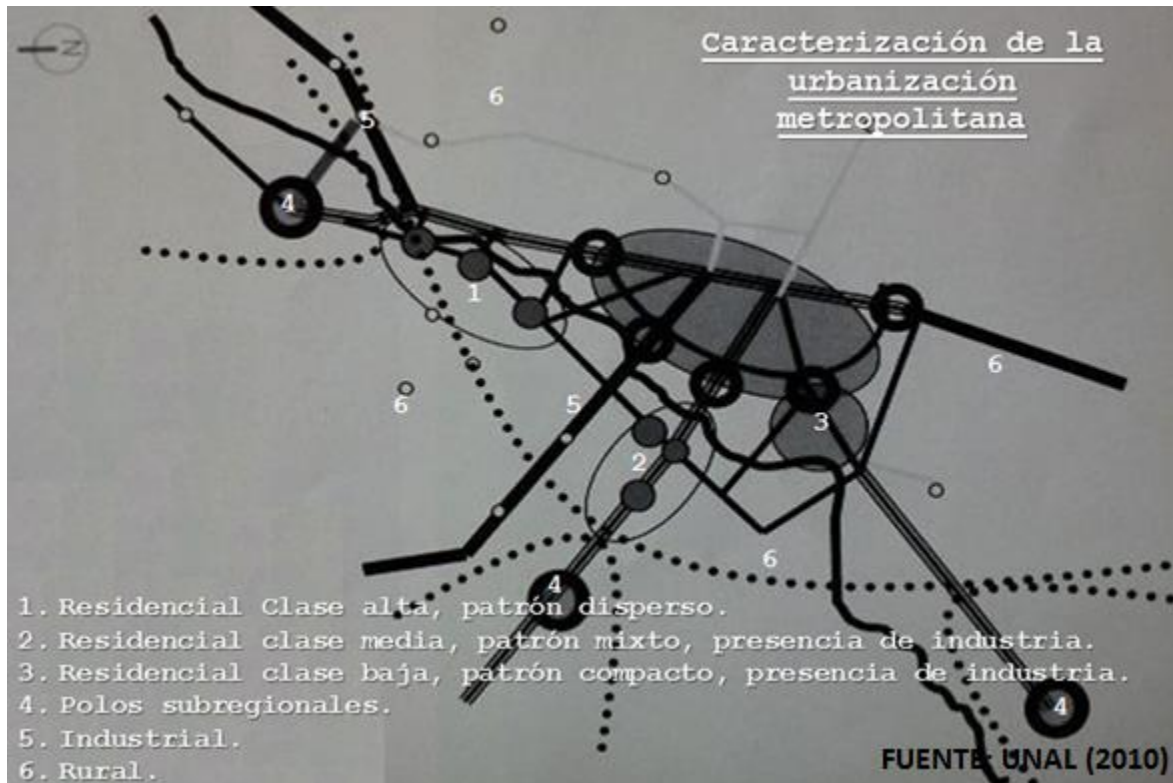
Ilustración 23: Detalle de los procesos de conurbación en la Sabana**DETALLE DE LOS PROCESOS DE CONURBACIÓN**

Así las cosas, la estructura metropolitana de asentamientos estaría conformada por:

- 1) La Ciudad Central –Bogotá, que posee dos núcleos a su interior y cuatro ejes-vectores de crecimiento.
- 2) La Conurbación Norte Cota-Chía-Cajicá, suburbana y con aproximadamente 200 mil habitantes.
- 3) La Conurbación occidente Funza-Madrid-Mosquera, dispersa en su componente industrial y compacta en su componente residencial que ronda los 200 mil habitantes.
- 4) la Conurbación Sur de Bogotá-Soacha, informal, compacta y con presencia de industria, sumando 400 mil habitantes.
- 5) Dos polos subregionales –Zipaquirá y Facatativá- cada uno con cerca de 100 mil habitantes, con un patrón de crecimiento compacto.
- 6) Dos áreas de dispersión industrial, la del Triángulo Sopó-Briceño-Tocancipá que mezcla residencias campestres y cascos urbanos, y la de Siberia.

7) Áreas que conservan relativamente su ruralidad y se ubican en los valles laterales de la Sabana sin relación con los principales ejes de crecimiento, funcionando como poblaciones dormitorio.

Ilustración 24: Caracterización de la urbanización metropolitana



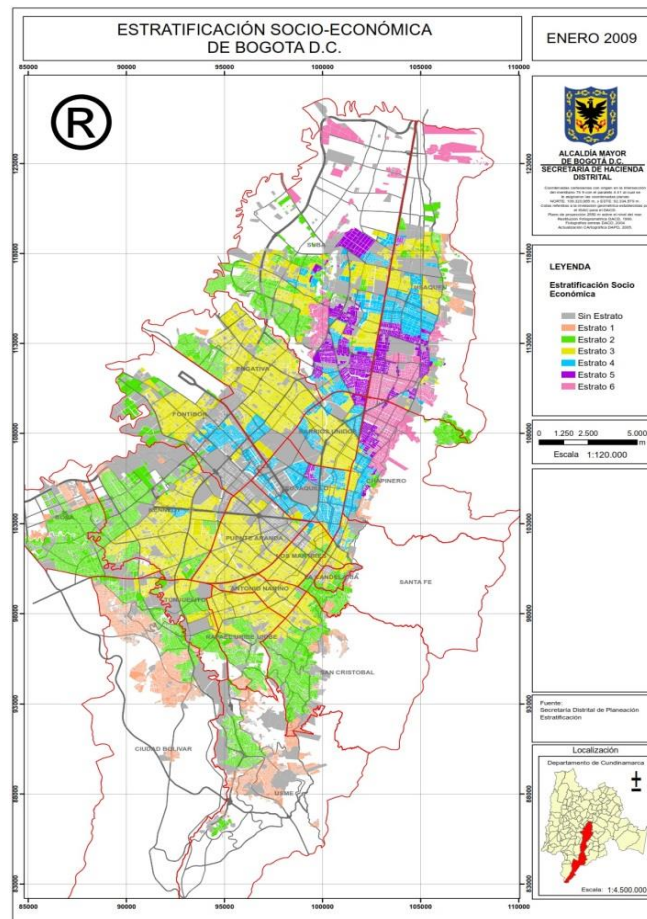
4.2.4 Réplica de los Patrones de Segregación

Cada uno de los ejes-vectores de desarrollo de la ciudad ha poseído una vocación en cuanto a su contenido poblacional, socio-económicamente hablando. El eje norte concentro la localización de las residencias de la clase alta, el eje occidente la industria y la clase media y los ejes sur y sur-occidente fueron dejados para las clases bajas. Esta conformación al haberse generado en primera instancia a partir de su articulación con ejes viales (Alfonso, Bases para el análisis prospectivo de la región metropolitana de Bogotá, 2009), tiene continuidad al igual que los mismos por sobre el limite distrital, de manera que si bien como se observó con anterioridad existe una continuidad en el

mercado de vivienda entre Bogotá y la Sabana evidenciada tal relación en los flujos migratorios existentes, dicho mercado está fragmentado.

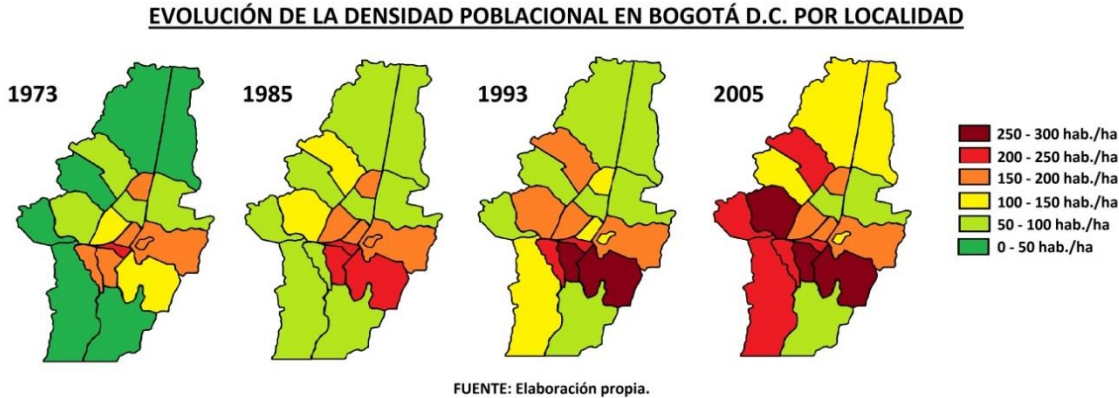
Existe una fractura, una división entre el norte y el sur de la ciudad, entre la ciudad formal y la informal, entre la rica y la pobre que está dada por el eje industrial de la Calle 13, después de la cual hacia el sur no se pueden encontrar áreas de estrato cuatro, cinco o seis. Estos dos últimos estratos se concentran la parte norte de la ciudad correspondiente al llamado aquí Centro Norte, con una extensión hacia el noroccidente en dirección a los cerros de Suba, mientras que el estrato cuatro se aglomera alrededor del área del Salitre. El estrato tres posee dos grandes concentraciones, una correspondiente al área noroccidental de la ciudad y articulada a la vía de salida al occidente de este Centro Norte (Calle 80), y otra que se agrupa en la parte central y media de la ciudad al sur de la Zona Industrial. El estrato dos rodea en forma de anillo la ciudad por sus bordes sur y occidente, mientras que el estrato uno, el más bajo, se concentra casi exclusivamente en el borde sur, como un segundo anillo que rodea el de estrato dos.

Ilustración 25: Mapa de estratificación socio-económica de Bogotá



La réplica de la segregación se manifiesta también en la densidad poblacional de los municipios de la Sabana, teniendo que las clases altas gracias a su capacidad económica pueden consumir mayor cantidad de suelo para uso residencial, lo cual se manifestara en bajas densidades. Dentro de la ciudad es posible observar como a medida que avanza el desarrollo urbano se densifica la periferia de la ciudad, en especial en su parte sur y noroccidental, mientras que el área correspondiente a las más grandes concentraciones de estratos 4, 5 y 6 –localidades de Chapinero y Teusaquillo–, mantiene densidades bajas y algunas localidades de la parte central como Los Mártires y La Candelaria reducen su densidad al ser expulsada la vivienda por otros usos del suelo como el comercial.

Ilustración 26: Evolución de la densidad de población en Bogotá D.C. por localidades



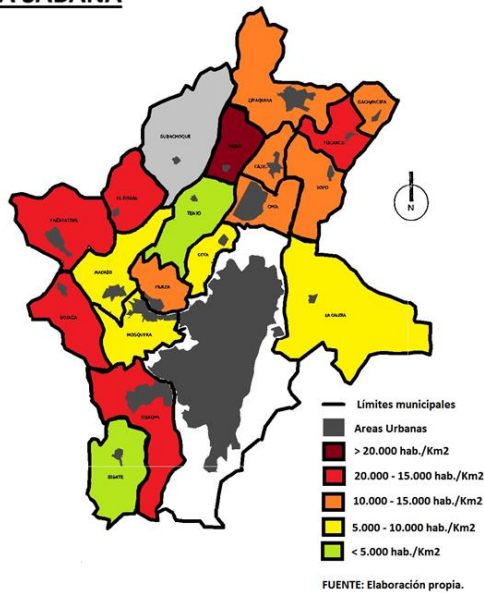
Para los municipios, el examen de esta variable de densidad es dividido en dos partes, la correspondiente a sus áreas urbanas y la de sus áreas rurales, incluyendo las áreas suburbanas. Puede observarse como los porcentajes más altos de población urbana corresponden a los municipios de Soacha, Mosquera y Funza, con valores superiores al 90%, seguidos de cerca por las poblaciones de Madrid, Facatativá y Zipaquirá con valores por encima del 80%. Los demás municipios obtienen valores de entre 40 y 60%, sorprendiendo los casos de Bojacá y el Rosal con valores por encima del 70%. La densidad urbana es más pronunciada en los municipios de la periferia de la Sabana y Soacha, producto de un crecimiento compacto sobre sus cascos urbanos; es atípica la densidad que se presenta en Tabio con más de 20 mil hab./Km². Por otra parte los mayores porcentajes de población rural se encuentran en Subachoque, La Calera, Tocancipá, Tabio y Tenjo con valores por encima del 50%, sin embargo las mayores densidades de población rural se encuentran en los municipios de Chía y Cajicá como consecuencia del proceso de suburbanización.

En este sentido, cuando se compara a los distintos 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 los municipios de La Calera, Tocancipá, Tabio, Chía y Cajicá, o sea los de mayor nivel socio-económico, mientras que las poblaciones más compactas o concentradas son las de Funza, Mosquera, Soacha y Bojacá, los municipios con menor nivel socio-económico.

Ilustración 27: Densidades urbanas y rurales para los municipios de la Sabana

DENSIDADES URBANAS MUNICIPIOS DE LA SABANA



DENSIDADES RURALES MUNICIPIOS DE LA SABANA

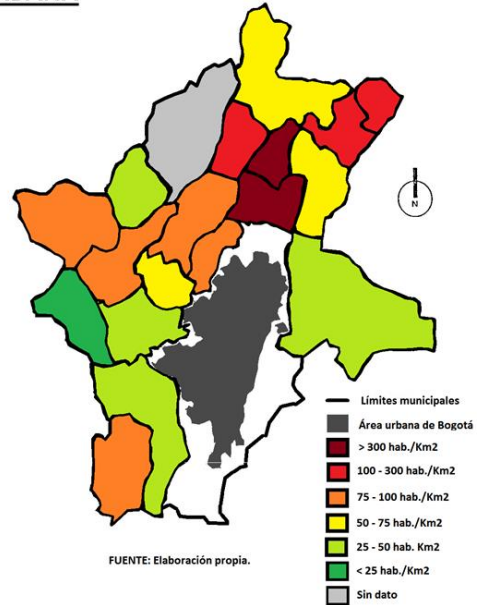
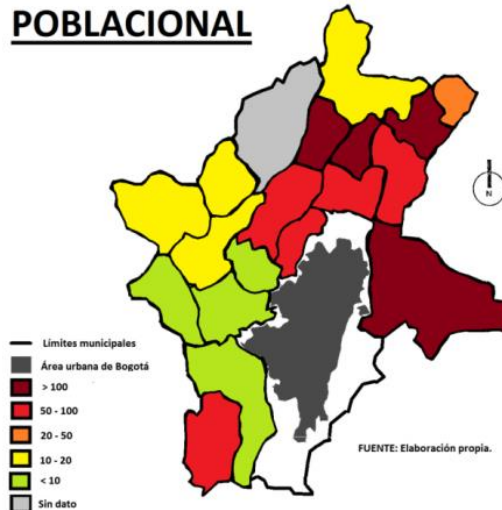


Ilustración 28: Índice de dispersión poblacional en los municipios de la Sabana

ÍNDICE DE DISPERSIÓN POBLACIONAL



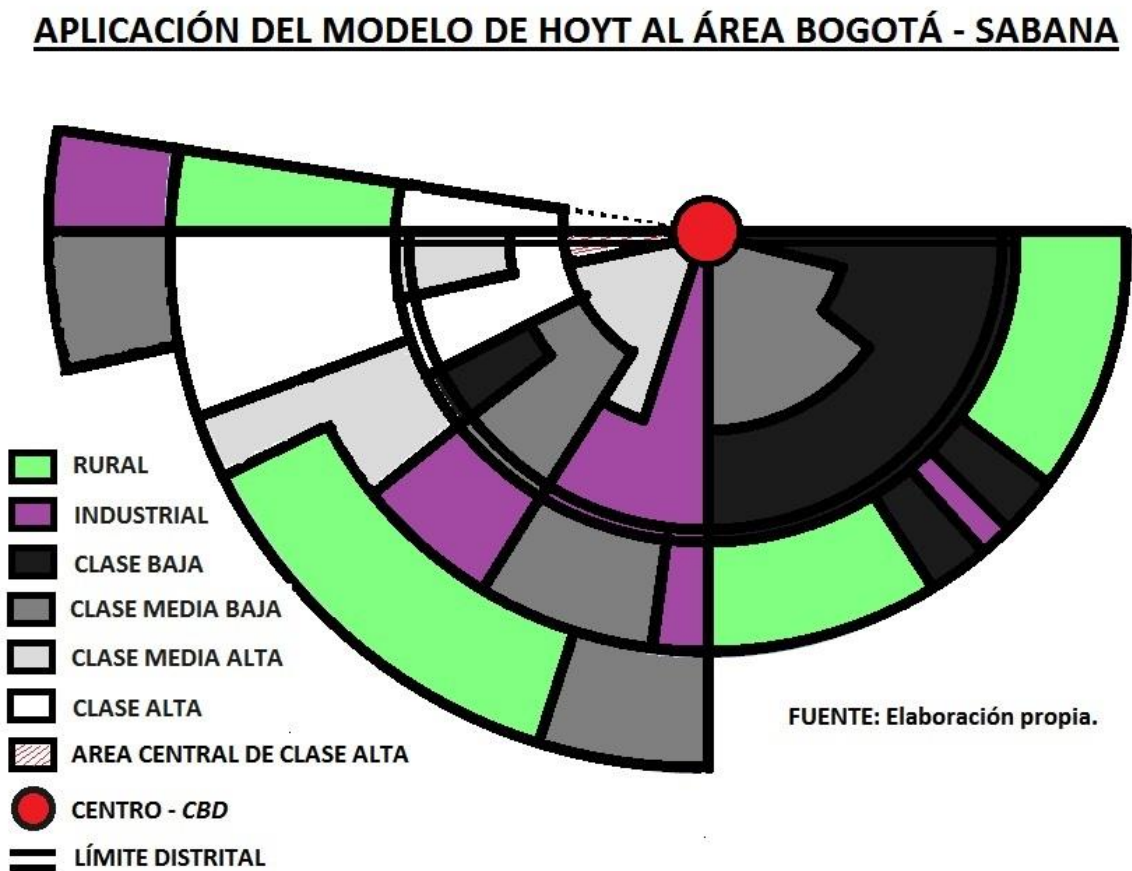
Cuadro 11: Área, población y densidades para los municipios de la Sabana

ÁREA, POBLACIÓN Y DENSIDADES PARA LOS MUNICIPIOS DE LA SABANA												
ÁREA TOTAL / Km2	ÁREA URBANA /km2	ÁREA RURAL / Km2	POBLACION TOTAL (2005)			% POBLACION URBANA		POBLACION RURAL		DENSIDAD TOTAL (hab./Km2)		ÍNDICE DE DISPERSIÓN
			TOTAL	URBANA	RURAL	% URBANA	% RURAL	URBANA	RURAL	URBANA	RURAL	
BOJACÁ	109	0,4	108,6	8788	6761	76,93%	2027	23,07%	62,03	16902,50	18,66	6,10
CAJICÁ	51	2,48	48,52	44721	26824	59,98%	17897	40,02%	525,96	10816,13	368,86	125,51
CHÍA	79	5,88	73,12	97444	73087	75,00%	24357	25,00%	925,15	12429,76	333,11	87,70
COTA	106	1,44	104,56	19664	10719	54,51%	8945	45,49%	101,12	7443,75	85,55	75,67
EL ROSAL	86	0,6	85,4	13432	9736	72,48%	3696	27,52%	113,21	16226,67	43,28	14,13
FACATATIVÁ	158	6	152	106067	94359	88,96%	11708	11,04%	597,21	15726,50	77,03	15,10
FUNZA	70	4,53	65,47	60571	56390	93,10%	4181	6,90%	805,57	12448,12	63,86	3,31
GACHANCIPÁ	44	0,567	43,433	10792	5877	54,46%	4915	45,54%	133,57	10365,08	113,16	41,64
LA CALERA	485	1,44	483,56	23308	9382	40,25%	13926	59,75%	19,34	6515,28	28,80	207,32
MADRID	121	7,5	113,5	61599	53181	86,33%	8418	13,67%	439,51	7090,80	74,17	14,21
MOSQUERA	107	9,79	97,21	63584	60392	94,98%	3192	5,02%	564,41	6168,74	32,84	1,86
SIBATÉ	125	16,9	108,1	31166	20861	66,94%	10305	33,06%	166,89	1234,38	95,33	58,86
SOACHA	184	20,9	163,1	398295	393006	98,67%	5289	1,33%	2135,90	18804,11	32,43	0,80
SOPÓ	125	1,06	123,94	21014	12783	60,83%	8231	39,17%	102,26	12059,43	66,41	53,45
SUBACHOQUE	212	SD	SD	12972	5292	40,80%	7680	59,20%	24,96	SD	SD	SD
TABIO	74	0,43	73,57	20714	9330	45,04%	11384	54,96%	126,08	21697,67	154,74	139,71
TENJO	108	2	106	16607	7962	47,94%	8645	52,06%	73,72	3981,00	81,56	95,64
TOCANCIPÁ	73	0,62	72,38	23091	9590	41,53%	13501	58,47%	131,37	15467,74	186,53	191,70
ZIPAQUIRÁ	194	8	186	100038	87232	87,20%	12806	12,80%	449,65	10904,00	68,85	19,61
TOTAL	2511,00	90,54	2208,46	1133867,00	952764,00	12,86	181103,00	6,14	7497,93	206281,68	1925,15	25,83

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de DANE y de las Alcaldías municipales.

Puede aventurarse en este punto una modelación del territorio de la Sabana de Bogotá a partir de la propuesta de Hoyt, donde los contrastes en el los usos del suelo originados en el centro, se perpetúan hacia el exterior y se disponen a manera de cuñas o sectores a los largo de las vías principales (Zárate, 1991), donde el factor de diferenciación del que dependerán los demás es la localización de las áreas residenciales de clase alta, manteniéndose tal conformación en su crecimiento hacia el exterior en el espacio y en tiempo (Zárate, 1991). La forma semicircular se da partir de la existencia del límite natural de los cerros orientales, y se puede observar claramente como hacia el norte se ubican las clases altas, hacia el occidente la industria y las clases medias y hacia el sur las clases bajas, replicándose el patrón de segregación presente al interior de la ciudad en resto de la Sabana.

Ilustración 29: Aplicación del modelo de Hoyt al área Bogotá-Sabana



4.2.5 Conmutación

La conmutación regular de las personas, o su movilidad obligada desde su residencia por factores de estudio y trabajo, es quizás el indicador más importante que evidencia relaciones de metropolización o urbanización como proceso unitario y conjunto de un territorio, de manera que algunos núcleos cumplen la función de ser dormitorios mientras otros se convierten en centros de empleo, segmentándose funcionalmente el territorio, de manera que cuando más de un 10% de la población de un municipio o unidad de análisis trabaja fuera de él, se evidenciaran relaciones de dependencia de este para con el resto del aglomerado metropolitano, mientras que cuando más de un 10% de la población empleada en un municipio proviene de fuera del mismo, se evidenciara así mismo una relación de dependencia, pero de los demás para con él.

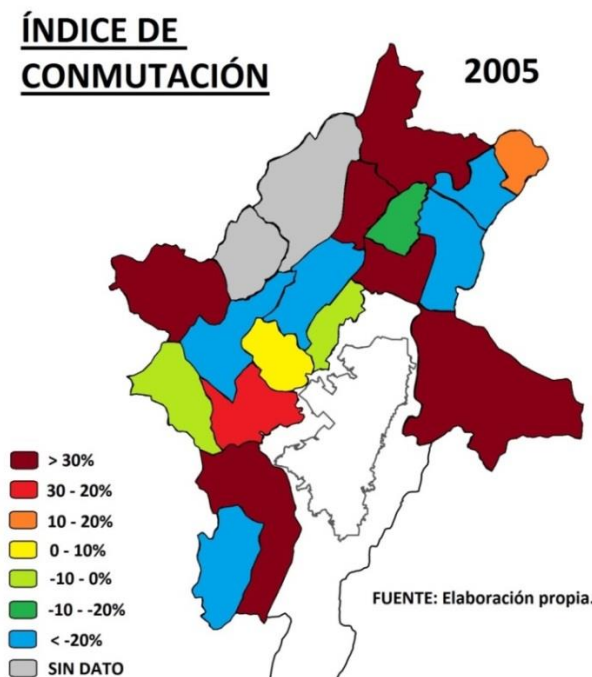
Si se analiza este indicador, se puede observar que los municipios con un índice de conmutación más alto, o sea en los cuales su población estudia o trabaja fuera de los mismos, son Zipaquirá, Soacha, Chía, Facatativá y Tabio, los que al mismo tiempo tienen las poblaciones más altas, mientras que los municipios con el índice más bajo, que atraen población son Tenjo, Tocancipá, Sibaté, Madrid, Sopó, Cajicá y Cota, a *grosso modo* coincidiendo con los municipios que tienen presencia de industria.

Sin embargo, este índice de conmutación no nos dice a donde se dirigen las personas, sino solamente que estudian o trabajan por fuera de su municipio, de manera que al comparar el origen y destino de los viajes con relación a Bogotá, es cuando queda en evidencia que los municipios con una relación de dependencia más fuerte en este sentido son Soacha, donde casi un cuarto de su población se dirige a Bogotá diariamente, Chía, Mosquera, Funza, Facatativá y La Calera, mientras que los que atraen viajes desde la ciudad, son Cota y Tenjo, a partir de sus zonas industriales. Puede interpretarse entonces que a la vez que existen relaciones de dependencia de la gran mayoría de municipios para con Bogotá, con excepción quizás de Cota a la cual van los bogotanos, a su vez existen relaciones de dependencia entre los municipios, de manera que municipios como Tocancipá, Sopó, Cajicá o Madrid atraen a los habitantes de otros poblados. De esta manera se puede observar como la mayor parte de los empleos de la nueva población sabanera, los proporciona Bogotá.

Cuadro 12: Movilidad laboral en la Sabana

MOVILIDAD LABORAL EN LA SABANA, AÑO 2005					
	POBLACION	PEA (%)	PEA	EMPLEOS LOCALIZADOS	INDICE DE CONMUTACIÓN
BOJACÁ	8788	50,17%	4409	4771	-8,21%
CAJICÁ	44721	55,05%	24619	28154	-14,36%
CHÍA	97444	58,21%	56722	35405	37,58%
COTA	19664	53,60%	10540	11284	-7,06%
EL ROSAL	13432	58,10%	7804	SD	SD
FACATATIVÁ	106067	57,13%	60596	39178	35,35%
FUNZA	60571	56,57%	34265	32970	3,78%
GACHANCIPÁ	10792	54,80%	5914	5194	12,17%
LA CALERA	23308	47,84%	11151	7534	32,43%
MADRID	61599	57,41%	35364	48227	-36,37%
MOSQUERA	63584	57,62%	36637	27515	24,90%
SIBATÉ	31166	44,73%	13941	21358	-53,21%
SOACHA	398295	53,65%	213685	118417	44,58%
SOPÓ	21014	51,20%	10759	19023	-76,81%
SUBACHOQUE	12972	48,34%	6271	SD	SD
TABIO	20714	49,83%	10322	4323	58,12%
TENJO	16607	56,13%	9322	18882	-102,56%
TOCANCIPÁ	23091	58,27%	13455	23876	-77,45%
ZIPAQUIRÁ	100038	54,03%	54051	35548	34,23%
TOTAL	1133867	53,83%	610307	481659	21,08%

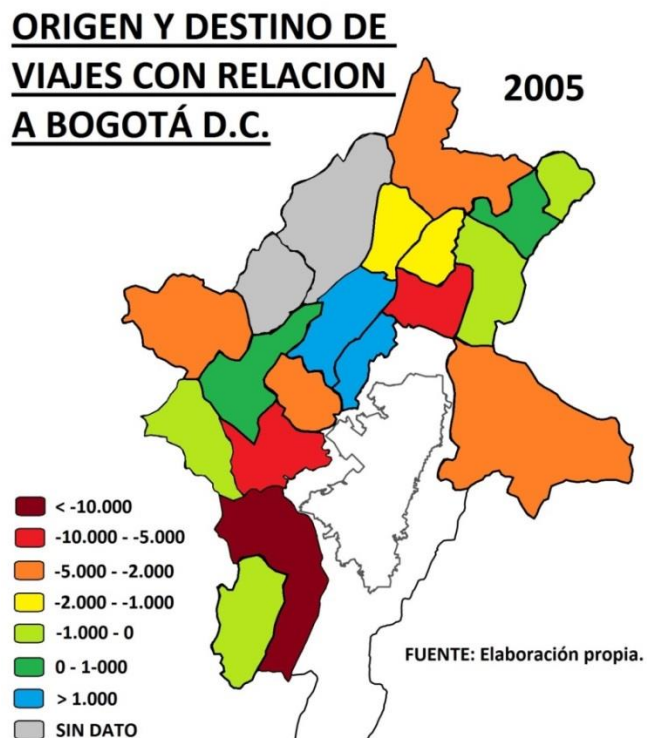
FUENTE: Elaboración propia con base en datos del DANE y de la SDP.

Ilustración 30: Índice de conmutación en la Sabana

Cuadro 13: Viajes en la Sabana con relación a Bogotá

VIAJES EN LA SABANA CON RELACIÓN A BOGOTÁ, 2005							
MUNICIPIO	TRABAJO			ESTUDIO			TOTAL
	ORIGEN	DESTINO	SALDO	ORIGEN	DESTINO	SALDO	
BOJACÁ	287	258	-29	133	0	-133	-162
CAJICÁ	2174	1775	-399	1258	590	-668	-1067
CHÍA	9172	4875	-4297	6536	5172	-1364	-5661
COTA	1359	3432	2073	888	2683	1795	3868
EL ROSAL	SD	SD	SD	SD	SD	SD	SD
FACATIVÁ	3517	2404	-1113	2234	264	-1970	-3083
FUNZA	5400	2801	-2599	2137	135	-2002	-4601
GACHANCIPÁ	177	67	-110	191	0	-191	-301
LA CALERA	1734	535	-1199	1127	256	-871	-2070
MADRID	1933	3129	1196	1100	57	-1043	153
MOSQUERA	7381	2837	-4544	2545	406	-2139	-6683
SIBATÉ	1726	1431	-295	686	462	-224	-519
SOACHA	68331	4475	-63856	17255	950	-16305	-80161
SOPÓ	572	486	-86	637	101	-536	-622
SUBACHOQUE	SD	SD	SD	SD	SD	SD	SD
TABIO	740	163	-577	599	71	-528	-1105
TENJO	458	1615	1157	508	402	-106	1051
TOCANCIPÁ	512	1501	989	484	0	-484	505
ZIPAQUIRÁ	3104	1502	-1602	2550	11	-2539	-4141
TOTAL	108577	33286	-75291	40868	11560	-29308	-104599

FUENTE: Alfonso (2009) con base en datos del DANE

Ilustración 31: Origen y destino de viajes en la Sabana con relación a Bogotá

4.2.6 La prestación de Servicios Públicos

La prestación conjunta de los servicios públicos domiciliarios, es uno de los indicadores más claros de la existencia de economías de escala asociadas a la metropolización. Desde hace ya varias décadas las actividades de la Empresa de Teléfonos de Bogotá – ETB, y la Empresa de Energía de Bogotá – EEB y su filial CODENSA S.A. -que se encarga de la comercialización-, se desarrollan no solo por sobre todo el territorio sabanero, sino a lo largo del departamento de Cundinamarca, existiendo la llamada área de telefonía local extendida que cubre a buena parte de los municipios de la Sabana sin sobre cargo por larga distancia, o la construcción de plantas con propósitos de generación hidroeléctrica. Igualmente empresas como Gas Natural S.A. también prestan su servicio conjuntamente en la ciudad y los municipios. Así mismo, el botadero de Mondoñedo en Mosquera sirve como sitio de deposición final a los residuos sólidos generados en la Sabana entera, y a los residuos sólidos no residenciales de Bogotá.

Pese a la importancia de estos servicios, como la energía eléctrica y la recolección de basuras, el de acueducto y alcantarillado cobra mayor relevancia que los demás ya que su extensión es una tarea más costosa y dispendiosa, ambiental, social y económicamente hablando, y condición necesaria para la propiciar el desarrollo de las distintas municipalidades, muchas de las cuales gracias a su tamaño, no les alcanzan sus propios recursos hídricos para satisfacer la demanda, de manera que recurren a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB.

La relación entre la EAAB y los municipios a los cuales presta su servicio bajo distintas modalidades, once en total, ha sido una fuente recurrente de conflictos entre el Distrito Capital, los municipios, el departamento de Cundinamarca y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR. Puede decirse que el servicio de acueducto y alcantarillado no es un bloque homogéneo, sino que está dividido en varias partes: La captación de los recursos hídricos, que se realiza a escala regional, la prestación del servicio propiamente dicho que se realiza a escala metropolitana, y el saneamiento de las aguas servidas, que también se da a escala regional por los impactos que posee. La complejidad del asunto y las tramas institucionales que sobre él se han tejido, exigen su profundización por aparte, siendo este un tema abordado en el siguiente capítulo.

5. El Agua

El manejo y prestación del servicio de acueducto se ha convertido en uno de los temas más polémicos y problemáticos en el entorno metropolitano. La discusión se plantea en hoy en día ya no en términos de coberturas como en décadas pasadas, pese a las dificultades existentes en las zonas periféricas y rurales, sino principalmente de tarifas y equidad territorial, de manera que las reclamaciones generadas por los municipios a los cuales la EAAB aprovisiona del líquido (ya sea en forma directa o de venta en bloque – masiva por volumen- a las empresas de servicios públicos municipales), se basan en el argumento de que al estar ubicadas las tomas y plantas de tratamiento en municipios de la Sabana, se les debería dar un trato especial, mientras que por otro lado el distrito en cabeza de la EAAB, opone el hecho de que la inversión en infraestructura es realizada con recursos distritales y que la ley le impide otorgar este tipo de prerrogativas.

El hecho metropolitano constituido por la problemática referida al manejo y prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, se configura como tal al ser un problema de gobierno susceptible de intervención pública que ha sobrepasado los límites político-administrativos de la ciudad central, tanto en términos geográficos como institucionales, involucrando de manera creciente a cada vez más entidades territoriales y organizaciones públicas y privadas de distinta índole.

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 dicho servicio fija la condición *sine qua non* por la cual un área es susceptible de sufrir en proceso de urbanización, por lo tanto, el estudio de las condiciones en las cuales se da el manejo de este recurso, es imprescindible para el entendimiento de las dinámicas de poblamiento y ocupación del suelo en el contexto metropolitano, así como de los conflictos surgidos alrededor del tema, al ser como se señaló, un factor determinante en las posibilidades de desarrollo urbano metropolitano y un tema ineludible en el momento de la conformación de una institucionalidad a esta escala.

El servicio de acueducto a pesar de ser un bien público, no es uno “puro” en sentido que el análisis económico hace del mismo (Stiglitz, 2000), de manera que es evidente que

existe rivalidad en el consumo, ya que el agua que bebe una persona o que abastece a un municipio no puede tomarla otro individuo u otra entidad para su uso, así mismo, también es posible excluir del servicio a aquellos que no pagan por él. Igualmente, el servicio no está constituido por un único proceso, teniéndose que este puede ser dividido en diferentes partes o fases del mismo de las cuales la Captación (toma de las fuentes, construcción de infraestructura y redes matrices, tratamiento y potabilización), la Prestación (distribución, facturación y construcción de redes locales) y el Saneamiento o descontaminación (redes de alcantarillado, PTAR's) son sus tres principales, operando a diferente escala y hasta cierto punto independientes entre sí.

De otro lado, se tiene que la gestión del servicio, ha sido asumida preferentemente a dos escalas: La primera a un nivel regional, y la segunda a un nivel local, ya sea este de carácter municipal-distrital, o metropolitano, pero en líneas generales coincidente con el área urbanizada que polariza su entorno a modo de nodo de la red. Así mismo, esta gestión ha sido realizada bajo dos esquemas distintos, el primero donde este es retomado sin detenerse sobre la escala de manejo, por una organización cuyo único propósito y función, es la de prestar el servicio, y por otra parte, por una organización (sea esta pública, privada o una mixtura), que tiene a su cargo otros temas o sectores (protección ambiental, trasportes, entre muchos otros).

Existen entonces cuatro variables de análisis de las formas institucionales que toma la prestación del servicio: 1) Carácter público, privado o mixto de la entidad gestora, 2) división del proceso en fases con entidades responsables diferentes para cada una de ellas, o mantenimiento unitario del esquema, 3) escala de operación de las entidades y, 4) propósito único o general de la entidad. En este sentido, la problemática será analizada desde las diferentes partes que componen el proceso de prestación del servicio, de manera que en un inicio se revisará la forma en que la ciudad capta las aguas que le sirven de fuente de abasto, para después, explorar la manera en la que efectivamente el servicio es prestado en el contexto metropolitano y, finalmente, repensar las diferentes aristas del problema de la contaminación de los cuerpos hídricos, concretamente del río Bogotá.

5.1 La Captación

A lo largo del siglo XIX la ciudad sufrió un proceso de densificación, en el cual vio multiplicarse su población por cinco, pasando de 21.394 habitantes en 1801 a casi 100.000 en el año de 1905, mientras que el espacio ocupado por el área urbanizada solamente se expandió 1,8 veces con respecto a la superficie que tenía a inicios de

periodo, pasando de aproximadamente 203 ha. en 1801 a 320 hectáreas en 1905, dándose un cambio en la densidad media de 105 a 312 hab. /ha (Alba, 2003). Este proceso puede ser entendido a partir de dos hechos principales: 1) Las fuentes de captación de recursos hídricos permanecieron sin mayores cambios desde el Virreinato, existiendo tres acueductos que daban servicio a la ciudad (Aguavieja, Aguanueva y San Victorino), los cuales se abastecían concretamente del río San Francisco y sus quebradas tributarias, distribuyéndose el líquido en cuatro pilas repartidas por la ciudad: Plaza Mayor, San Francisco, San Victorino y Las Nieves. De esta manera, la expansión del área urbana estuvo limitada por la aparentemente nula ampliación de las infraestructuras de abasto de agua en la ciudad; 2) El crecimiento poblacional fue causado casi de manera exclusiva por las migraciones campo-ciudad acaecidas durante el periodo, teniendo que el incremento originado en factores vegetativos fue muy bajo al presentarse epidemias frecuentes -originadas en parte a la deficiente calidad del agua-, que mantuvieron las tasas de defunción por encima de las de natalidad persistentemente. Dichas migraciones campo-ciudad, tienen una de sus motivaciones principales en la disolución de los resguardos indígenas en épocas del liberalismo, lo cual condujo a esta población a localizarse en la ciudad, de forma que la década de incremento poblacional más fuerte (1870-1880), coincide con el “Olimpo Radical”.

Este fenómeno trajo consigo el crecimiento en altura (adición de segundos y terceros pisos) y la aparición de “tiendas”, las cuales eran subdivisiones de las casonas coloniales en sus primeros pisos, mientras las familias con un nivel de ingresos considerable habitaban en las plantas superiores. Esta situación (aparición de epidemias y proliferación de “tiendas”) se hizo insostenible hacia finales del periodo para las familias acomodadas, las cuales en su búsqueda de lugares con mejores condiciones de habitabilidad se dirigen en busca de los nacimientos de agua de los cerros orientales, hacía el sector de Chapinero, donde discurrían cuerpos de agua no sobreexplotados y contaminados que podían servir de fuentes de abasto (quebradas las Delicias y la Vieja), siendo este el primer precedente de captación de aguas de fuentes diferentes a las tradicionales.

En 1886, la ciudad acuerda con el Señor Ramón Jimeno una concesión para la puesta en funcionamiento de un acueducto de tuberías de hierro (Del Castillo, 2003), quien se comprometió a abastecer de agua a la ciudad y al reciente asentamiento de Chapinero por los siguientes sesenta años. Los resultados de dicha concesión en el mejoramiento de la calidad y de las coberturas fueron desastrosos, sin mencionar las tarifas, razón por la cual en 1914 se decide iniciar con la municipalización del servicio mediante la compra de las tuberías y tomas (Felacio, 2011), y por recomendación de la Academia Nacional de Medicina, se inicia con la adquisición de los terrenos de los nacimientos y reforestación de los cerros tratando de reversar el desecamiento de los cuerpos hídricos existentes; esto se constituiría en la primera actuación pública en pro de la conformación de un “suelo protegido” que sirva a la ciudad para proveer el líquido vital. Al mismo tiempo, y por razones similares a la aparición de Chapinero, surgen nuevos barrios en

busca de fuentes de agua en localizaciones paralelas a los cerros orientales (barrio Sucre – Río Arzobispo, barrio San Cristóbal – Río Fucha).

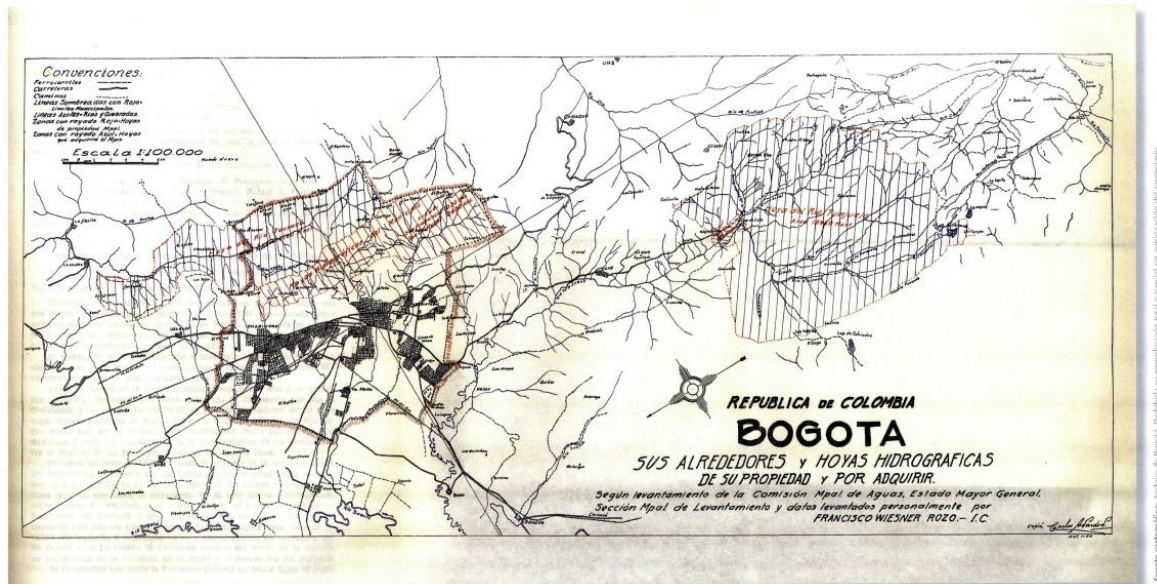
Para 1924, el crecimiento de la población obligo al municipio a replantearse sus acciones frente a tener que garantizar el suministro de aguas. Ya no eran suficientes las captaciones de los ríos y quebradas que tienen su nacimiento en los cerros orientales, por lo cual, y a partir del estudio realizado por la consultora norteamericana Ullen, donde también se propuso contemplar la construcción del embalse del Neusa, se decide iniciar con las obras para traer a la ciudad aguas del río Tunjuelo. En 1927 la Comisión Municipal de Aguas realiza también estudios sobre la posibilidad de realizar captaciones de los ríos Blanco y Teusacá. Para traer el agua del río Tunjuelo, fue necesaria la compra masiva de tierras en el municipio de Usme con el propósito de construir el embalse de la Regadera, siendo pues la primera captación de agua realizada por fuera de la jurisdicción municipal. El sistema se dio al servicio en 1938, aunque construcción inició en 1933 (Del Castillo, 2003), conjuntamente con la planta de tratamiento de Vitelma y el tanque de San Diego (posteriormente se adicionarían el tanque de El Silencio y de Rosales, entre otros), abasteciendo a la ciudad con 0,5 m³/s y con capacidad para atender a 400 mil personas (Zambrano, 2006).

Pese a esto, la necesidad de recurrir a fuentes más lejanas de abastecimiento se hizo evidente al ser la población de la ciudad, en 1938 cuando se inauguró el sistema, de 325.650 habitantes y poseer una tendencia de crecimiento alta y sostenida, teniendo una perspectiva de saturación muy rápida. Inicialmente, se optó por ampliar el sistema con el embalse de Chisacá (1948-51), mientras que al mismo tiempo se implementó un programa de reforestación masiva de las hoyas hidrográficas con la consecuente compra de terrenos (aproximadamente 25 mil hectáreas en la hoya del río Tunjuelo).

La demanda de la población fue solucionada por algunos años más a partir de estas actuaciones, pero se hizo menester traer el líquido de lugares más alejados, empezando en 1946 con los estudios para la construcción del embalse del Neusa localizado en el municipio de Cogua, ejecutada entre 1948 y 1951 por parte del Banco de la Republica, en un inicio solamente con propósitos de generación hidroeléctrica, y del Sisga, localizado en el municipio de Chocontá, ejecutada entre 1949 y 1952 por la Caja Agraria, tomando de esta forma parte el gobierno nacional en la materia a causa de la dimensión y costos de los proyectos. La compra del proyecto del Sisga sería acordada prontamente en 1950 entre la Caja y el ya para entonces Distrito Especial de Bogotá, mientras que por otro lado, el embalse del Neusa sería entregado en 1962 a la recién creada Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR para su manejo.

El año de 1955 representa un punto importante en la historia del abasto de aguas de la ciudad, ya que es en este momento cuando se desvincula dicho sector (conjuntamente con el del alcantarillado), de las otras empresas de servicios públicos de la ciudad y se crea formalmente el establecimiento público de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB, la cual empezaría a administrar las infraestructuras existentes y daría

Ilustración 32: Terrenos adquiridos por la ciudad para reforestación y captación de aguas (1945)



FUENTE: Archivo de Bogotá.

inicio a la construcción de la planta de tratamiento correspondiente al sistema Tibitoc dada al servicio en 1959, localizada en el municipio de Tocancipá, la cual purifica las aguas de los embalses del Sisga y del Neusa, y que poseía en su momento de inauguración una capacidad de abasto $10,5 \text{ m}^3/\text{s}$. Al sistema se sumaría en 1962 el embalse de Tominé construido por la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá-EEB, localizado en los municipios de Guatavita y Sesquile, terminándose su llenado en 1967 e implicando la destrucción del antiguo poblado de Guatavita y la edificación de Guatavita “la nueva” en una localización próxima. Este embalse elevó la capacidad del sistema Tibitoc a 898.560 m^3 diarios⁴, unas dieciocho veces la capacidad del sistema Vitelma, teniendo que se creyó suficiente para abastecer a la ciudad como mínimo hasta 1985.

⁴ Datos extraídos de:

http://www.acueducto.com.co/wpsv61/wps/portal!/ut/p/c5/hY09D4lwGIR_0nsUWmCsi0GqKZBgYUwGGwi4GD8_UJcXJS78bkPamj22L1c3z3dNHZ3qqgRbeTZ3laawYRsh1QmSST84LCRYua1aLdK6iDMAMPOACu4PaG0PIJ_px1Z_r4Siu9jpbHmcmVB_AP_7e_cPyQBBV6Gq5UrqzUMVWCHkMFd7z1b411vLc!/dl3/d3/L0IDU0IKSWdra0EhIS9JTIBQUlpQ2dBek15cUEhL1CISIAxTkMxTktfMjd3ISEvN184MVNNUzdIMjBPNzJEMEIBRUU4NjM0SkI2NQ!!/?WCM_PORTLET=PC_7_81SMS7H20072D0IAEE8634JB65_WCM&WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/eaabv6/sacueducto/aempresa/aempsecsecundaria/empresanuestrahistoria. El día 11 de septiembre de 2013.

Vale la pena señalar la importancia de la entrada en el panorama institucional del abasto de agua de la CAR. Esta corporación (junto con la CVC, Cormagdalena, entre muchas otras), fue constituida a partir de la aplicación de la experiencia de la TVA (*Tennessee Valley Authority*) en el contexto local, y significó uno de los primeros esfuerzos de planeación regional en el país a partir de la institucionalización de una organización asentada en un territorio delimitado por factores hidrográficos (cuencas), con responsabilidad en el manejo y preservación de los recursos naturales en pro del desarrollo del área de su jurisdicción en su conjunto, lo que se tradujo prontamente en la conformación de áreas de reserva-parques naturales, y manejo de embalses construidos con propósitos hidroeléctricos, de abasto de agua y de prevención de inundaciones.

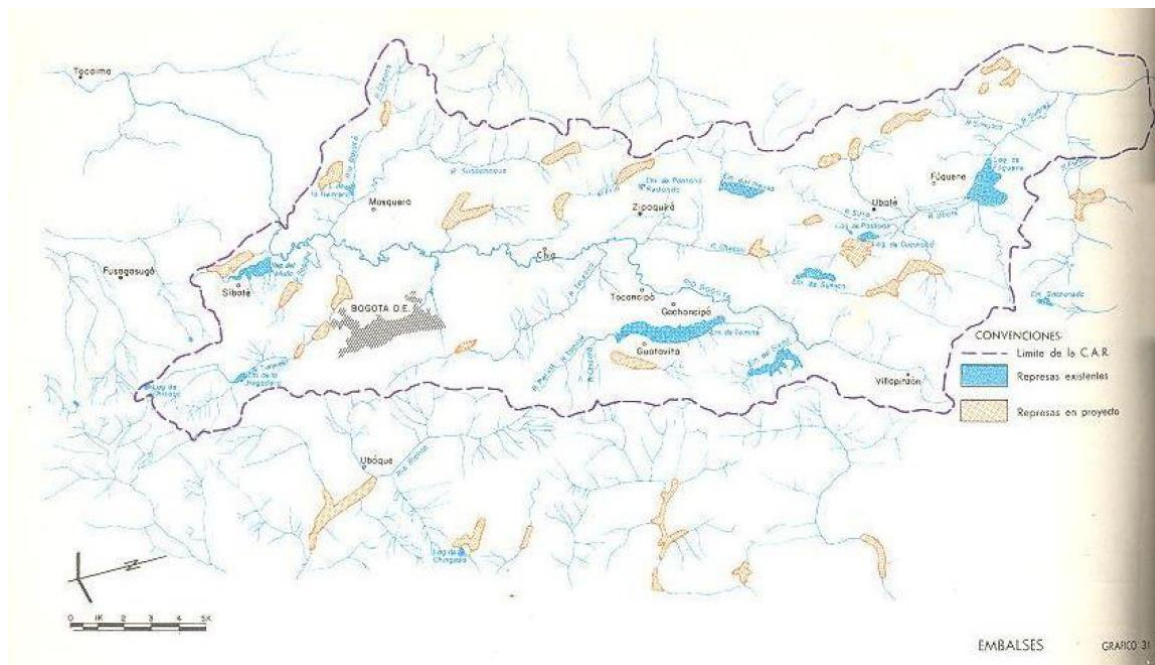
En un inicio absolutamente autónoma, la CAR pasó a depender en 1968 del Ministerio de Agricultura y en 1974 del DNP hasta 1991. Así las cosas, puede verse como para el momento, el gobierno nacional toma cartas en el asunto a través de la conformación de una entidad con competencia en materia de preservación de áreas de reserva, no solo con propósitos de protección de nacimientos hídricos sino de todo tipo, y de manejo de cuerpos de agua, de manera que se evidencia un cambio en la escala de la problemática del abasto de una local-municipal-distrital, a una regional por la dimensión y los impactos de los proyectos necesarios para abastecer la demanda, donde múltiples entidades territoriales (nación, distrito, municipios) y agentes estatales (entidades financieras públicas, empresas de servicios públicos y corporaciones autónomas) se hacen presentes. Igualmente, salta a la vista la ausencia del departamento como agente activo en la toma de decisiones, siendo la nación la que instituye la escala regional bajo la figura de las corporaciones autónomas, pese a la manifiesta competencia del departamento para intervenir en ello.

El crecimiento demográfico de la ciudad, tanto en la década de 1960 como en la 1970 sobrepasó todas las previsiones realizadas, alcanzando un pico en el año de 1967 con una tasa de crecimiento de 6,7% (una de las tres más altas del mundo, solo detrás de Karachi-Paquistán y Lagos-Nigeria), lo que para una ciudad de aproximadamente dos millones de habitantes se constituía en cifras absolutas en un reto enorme que desbordo la capacidad de respuesta institucional, originando procesos de urbanización informal en sus periferias, produciéndose asentamientos con baja y muy baja calidad de vida causada entre otras razones por la insuficiencia en las coberturas de acueducto y alcantarillado, las cuales rozaron peligrosos umbrales cercanos al 70%, lo cual redundo en los años '70 en la proliferación de protestas y movimientos cívicos que tuvieron en esta una de sus causas principales, siendo la de mayor alcance el Paro Cívico Nacional de 1977.

Dentro de las muchas previsiones que se quedaron cortas ante la explosión demográfica, estuvo la de abasto de agua para la ciudad. Ya en la década del 1960 se empieza a evaluar la posibilidad realizar captación de aguas provenientes del páramo de Chingaza, y en 1972 se da inicio a las obras de construcción de la represa de Chuza, la cual recoge

aguas de fuentes localizadas en los municipios de La Calera, Fómezque, Guasca y San Juanito (Meta), entre las cuales se hallan los ríos Guatiquía, Chuza, Blanco y la quebrada Leticia, buena parte de las cuales han sufrido un proceso de trasvase de cuenca al discurrir naturalmente en dirección al oriente en busca del río Orinoco.

Ilustración 33: Represas existentes y en proyecto (1967)



FUENTE: CID. *Alternativas para el desarrollo de Bogotá*. UNAL. Bogotá, 1967.

Para esto fue necesaria la excavación de monumentales túneles de conducción de hasta 30 Km de longitud. La mega-obra fue ejecutada conjuntamente entre la EAAB y la EEB, en una alianza que se haría tradicional en la construcción de represas (siendo una de sus más grandes excepciones el Guavio), finalizando en 1985 con la inauguración de la planta de tratamiento Wiesner ubicada en el municipio de La Calera, la cual con una capacidad de 25 m³/s reemplazo a la de Tibitoc como mayor proveedora del líquido vital a la ciudad, abasteciendo desde entonces en promedio al 80% de su población, al ser esta agua más pura y por lo tanto de menor costo de tratamiento que la del sistema Tibitoc, la cual podría en dado caso aumentar su participación porcentual basándose en su capacidad. Su ampliación con nuevas captaciones de trasvase de cuenca se inició en 1997 y fue concluida en 1999, sumando 5 m³/s más al sistema Chingaza. De dicha ampliación hizo parte la construcción del embalse de San Rafael en el municipio de La Calera, el cual tiene el propósito de servir de reserva de agua en época de sequía para la ciudad, almacenando entre 70 y 75 millones de m³. Tal ampliación fue duramente

cuestionada por grupos ambientalistas de toda índole, por el departamento del Meta e incluso por la república de Venezuela, ya que el trasvase de cuenca de tales aguas podría traer impactos ambientales enormes y no previstos; hasta la fecha no se sabe a exactitud que tanto daño ambiental trajo este proyecto, pero se entiende que por la magnitud de la captación este ha de ser considerable. Vale la pena anotar que para entonces, año de 1997, Bogotá atravesaba por una emergencia en su abasto del líquido vital por cuenta del fenómeno de niño, existiendo racionamiento (Del Castillo, La Región Polinuclear: Un futuro posible para Bogotá y la Sabana, 2001), lo cual tuvo como consecuencia que la opinión pública general no tuviera reparos en dar la bienvenida a este trasvase y dar el visto bueno a uno nuevo en el Sumapaz si era del caso.

Paralelamente, fue ejecutado el programa Bogotá IV que implicó la rehabilitación y construcción de redes matrices de distribución por toda la ciudad, pero especialmente para los sectores marginales del sur, los cuales por estar edificados en pendiente necesitaron para su abasto de la construcción de múltiples estaciones de bombeo. Cabe señalar que en 1998, con la entrada en servicio de la ampliación del sistema Chingaza, la planta de tratamiento de Tibitoc se dio en concesión a un operador privado hasta el año de 2018, para su mantenimiento y modernización bajo una de las figuras que posibilitó la reciente Ley 142 de 1994, que se instauró un nuevo régimen en el cual el sector privado podría entrar en la prestación de servicios públicos domiciliarios en condiciones de libre competencia.

A futuro se prevé que las nuevas captaciones de aguas a realizarse deberán hacerse sobre el páramo de Sumapaz, el cual según cuentas de la EAAB será la única fuente accesible y con una capacidad suficiente para atender la demanda venidera de aproximadamente 80 millones de m³ al año (Del Castillo, La Región Polinuclear: Un futuro posible para Bogotá y la Sabana, 2001)– teniendo que algunos cálculos apuntan hasta posibles flujos de 30 m³/s según las fuentes de captación y ampliaciones por etapas en el Sumapaz (CEDE, 1998)). Dichos proyectos de ensanche del sistema implican el trasvase de cuenca de las aguas que vayan a ser captadas, esta vez también del Orinoco, desviando los ríos Blanco y Ariari, lo cual aparte de necesitar un inmenso respaldo financiero por las enormes dimensiones del proyecto que necesita de la construcción de dos nuevos embalses -Chisacá II y Alto Muña (CEA-UNAL, 2009)-, pone en tela de juicio la sostenibilidad ambiental de la aglomeración metropolitana de Bogotá, teniendo que históricamente puede verse como la huella ambiental crece en extensión, de forma que su primer sistema de abasto representado en los nacimientos de los cerros orientales tiene sus tomas hasta a 5 Km de su centro, para pasar al sistema Vitelma que capta aguas hasta a 40 Km de su centro, siguiendo con distancias de entre 65 y 70 Km (sistema Tibitoc), y finalmente 45 Km con trasvase de cuenca (Chingaza-Wiesner), con perspectiva de distancias de captación de entre 50 y 80 Km con trasvase de cuenca (Sumapaz).

Por otra parte, se evidencia la inclusión de cada vez más actores en la consolidación del sistema de captación de aguas que sirven al sistema de la EAAB, teniendo que se pasa de un ámbito restringido municipal-distrital, a uno regional con la afectación más que con la participación de numerosos municipios, y con la aparición de una entidad explícitamente constituida por parte del gobierno nacional a esta escala y con competencia en la materia –la CAR-, que en un inicio se desempeña como agente del gobierno nacional, para después de la Constitución de 1991 jugar un rol autónomo pero fuertemente articulado a lo departamental, que como tal (entidad territorial), ha estado ausente.

Ilustración 34: Sistemas de captación de aguas.

SISTEMAS DE CAPTACIÓN DE AGUAS



FUENTE: EAAB

El gobierno nacional, luego de involucrarse activamente hacia la década de 1960, se distancia progresivamente, para por último, con la expedición de la Ley 142 de 1994 (De Servicios Públicos Domiciliarios), retirarse del escenario, manteniéndose únicamente como veedor y garante de los empréstitos que para obras de esta naturaleza adquieran los municipios. Se transita entonces de un escenario local, a uno regional de creciente complejidad con participación de cada vez más actores-entidades territoriales de distinto nivel (distrito, municipios, departamentos –Cundinamarca y Meta-), de diversas organizaciones públicas de diferente índole (empresas de servicios públicos, corporaciones autónomas –CAR, Corpoguavio, Corporinoquia-, entidades financieras), del sector privado y de la transformación del rol activo de la nación a uno de vigilancia y regulación. Así mismo, el tema pasa de ser unívoco a trans-sectorial, involucrando no

solo el problema del abasto del líquido, sino la generación hidroeléctrica, los problemas ambientales derivados de la captación y deposición de aguas, entre otros.

Cuadro 14: Sistemas de captación de aguas

SISTEMAS DE CAPTACIÓN DE AGUAS

SISTEMA	FECHA	EMBALSES	FUENTES	DISTANCIA	CAPACIDAD	MUNICIPIOS	ENTIDADES
CERROS	NA	NA	San Francisco, San Agustín, Arzobispo, Quebrada las Delicias	5 Km	SD	Santafé y Chapinero	Comisión Municipal de Aguas
VITELMA	1938	La Regadera, Chisacá	Tunjuelo, Fucha (San Cristóbal)	40 Km	0,5 m ³ /s	Usme	Comisión Municipal de Aguas
TIBITOC	1955	Neusa, Sisga, Tominé	Bogotá, Neusa, Tominé.	65-70 Km	10,5 m ³ /s	Tausa, Cogua, Chocontá, Guatavita, Sesquile, Tocancipá.	EAAB, EEB, Banco de la República, Caja Agraria, CAR, Tibitoc S.A. E.S.P.
CHINGAZA-WEISNER	1985	Chuza, San Rafael	Guatiquía, Chuza, Blanco, Teusacá y la quebrada Leticia	45-50 Km con trasvase	25 m ³ /s	La Calera, Fómeque, Guasca y San Juanito	EAAB, EEB, CAR
SUMAPAZ	NA	Alto Muña, Chisacá II	Blanco, Ariari, Cuja.	50-80 Km con trasvase	Hasta 30 m ³ /s	Bogotá D.C., Sibaté, Une	EAAB

FUENTE: Elaboración propia.

5.2 La Prestación

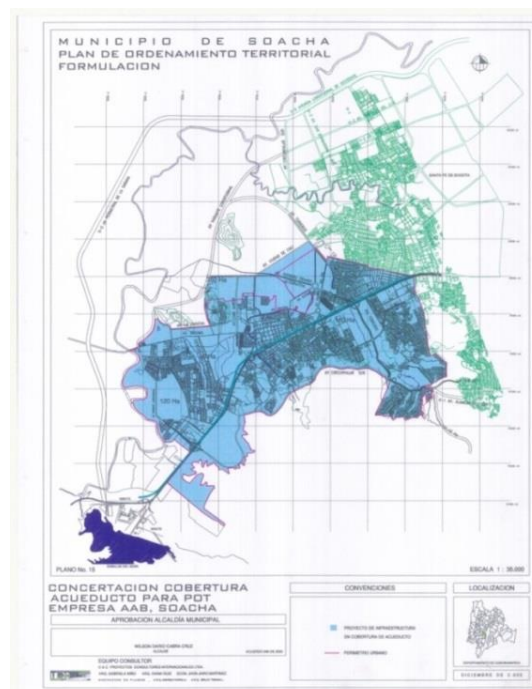
Si bien es cierto que podría tomarse como primer antecedente de la metropolización de la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado la anexión de los seis municipios circunvecinos a la ciudad de Bogotá en 1954, con la consecuente ampliación del perímetro sanitario hacia dichas cabeceras municipales, es en 1971 cuando inicia la prestación del servicio por fuera de los límites político-administrativos de la ciudad núcleo de la aglomeración, a partir de la firma del acuerdo de suministro establecido entre Bogotá y Soacha, por el cual la EAAB presta directamente el servicio en la mayor parte del área urbana de ese municipio. Dicho acuerdo tuvo como motivación el hecho de que no existían fuentes de captación con la suficiente capacidad de abasto en el municipio, a excepción de su mayor fuente natural, el río Bogotá, la cual entraba contaminada por los vertimientos de la ciudad impidiendo la toma del recurso.

Este acuerdo ha sido renovado bajo diferentes figuras hasta la actualidad, y representa para la EAAB un problema, en tanto que los costos de llevar el agua a Soacha no son recuperados mediante las tarifas al ser la población de este municipio muy pobre, sin

embargo las razones que inclinan a Bogotá a que permanezca el acuerdo se relacionan con varios hechos: Primero, como se señaló, las fuentes naturales de las cuales Soacha podría realizar sus tomas (Ríos Bogotá y Tunjuelo) se encuentran altamente contaminadas por los desechos que la misma ciudad produce, lo cual impediría a Soacha tener un abasto propio así poseyera los recursos para realizar las inversiones correspondientes; segundo, que no es posible ya sea bajo una visión de derechos, o una de *realpolitik* dejar sin agua a una población de 500 mil habitantes, ya que estos podrían como mínimo bloquear la salida suroccidental de ciudad como respuesta a tal medida; y finalmente, el que la prestación del servicio se ha convertido en un elemento de negociación entre Bogotá y Soacha en tanto que como contraprestación la ciudad pueda ubicar ciertas infraestructuras indeseables o problemáticas en el territorio municipal (Almacenamiento de lodos residuales de las PTAR, matadero, entre otras), tal como ocurrió en 2000 cuando se renegó el acuerdo (Gouëset, 2005).

Posteriormente, surgen dos oleadas de acuerdos más, en los cuales a diferencia del establecido con Soacha, la EAAB no presta directamente el servicio, sino que vende agua en bloque a las empresas de servicios públicos municipales, las cuales se encargan de la distribución y facturación. El primer grupo de estos acuerdos se da entre 1981 y 1985 con Chía, Cajicá, Sopó, Tocancipá y La Calera; y el segundo entre 1991 y 1996 con Funza, Mosquera, Madrid y Gachancipá, teniendo que en este último municipio la EAAB si presta directamente el servicio de forma similar a como ocurre en Soacha.

Ilustración 35: Perímetro de cobertura de la EAAB en Soacha



Las razones para el establecimiento de estos dos grupos de acuerdos son distintas. En el primer caso, los acuerdos se establecieron por la insuficiencia de las fuentes hídricas existentes para atender la demanda presente y futura, y por la oportunidad de disponibilidad de recursos hídricos remanentes del sistema Tibitoc ante la inminente entrada en funcionamiento del sistema Chingaza, o el hecho de quedar atravesados por este sistema (La Calera); una segunda motivación está representada en el ahorro de costos de inversión en infraestructura (la cual ya se encontraba en funcionamiento) vía economías de escala, de manera que los “costos enterrados” de los embalses, plantas y tuberías de conducción ya habían sido asumidos por la EAAB lo cual la ponía en una posición de “monopolio natural” (Stiglitz, 2000). El segundo grupo de acuerdos, halla sus motivaciones en el alto crecimiento poblacional que se estaba presentando en el occidente de la Sabana, el cual fue acompañado de la intensificación de la actividad agrícola y agroindustrial (floricultura), las cuales empezaron a competir por el uso del líquido con los sectores residenciales, de manera que se optó por empezar a comprar agua de la EAAB.

De esta forma puede verse como la prestación del servicio, a diferencia de la captación, no se realiza a una escala regional sino metropolitana, teniendo que la EAAB abastece de forma total o parcial a once municipios de la Sabana (Gachancipá, Tocancipá, Sopó, La Calera, Cajicá, Chía, Funza, Mosquera, Madrid, Soacha y Facatativá –que ha empezado a comprar agua en bloque en épocas de escases-). Sin embargo la EAAB no opera en la totalidad de municipios del área metropolitana, de manera que existe una diferenciación entre municipios sobre la forma en la cual se relacionan o no con la EAAB, y en cabeza de ella con el Distrito.

Así las cosas, los municipios de la Sabana pueden ser categorizados en relación con la prestación del servicio por parte de la EAAB de la siguiente manera:

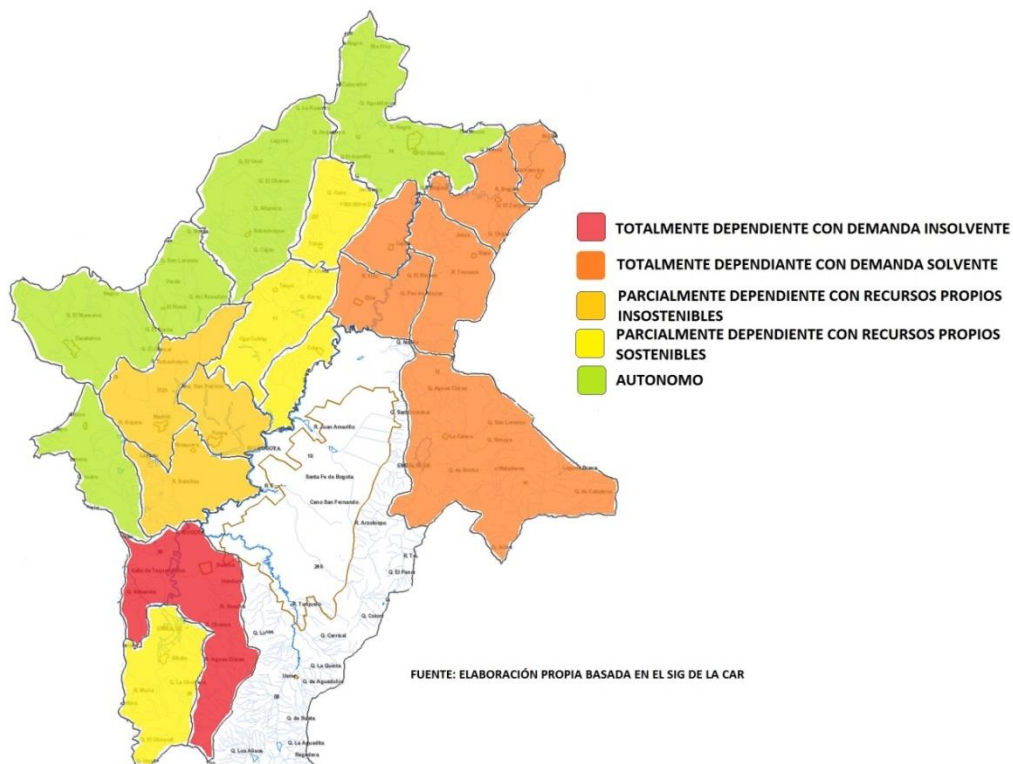
1. Totalmente dependientes con demanda insolvente: Soacha, municipio el cual la EAAB presta el servicio de manera directa, constituye en este punto -como en muchos otros- una categoría aparte, estando subordinado en este sentido por las razones mencionadas con anterioridad.
2. Totalmente dependientes 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), los cuales toman dichos recursos en un 100% del sistema Tibitoc (excepto La Calera, que bebe de Chingaza).
3. Parcialmente dependientes con recursos propios insostenibles: A esta categoría pertenecen los municipios de la conurbación del occidente de la Sabana (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.

4. Parcialmente dependientes con recursos propios sostenibles: Los municipios de Cota, Tabio, Tenjo, Sibate poseen sus propios sistemas de abasto, ya sea basados únicamente en la captación aguas superficiales –Tabio y Sibate– 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 en el servicio a causa de la ausencia de economías de escala en la operación.
5. Autónomos: Estos municipios se abastecen de fuentes propias las cuales son suficientes para sus poblaciones y están localizados preferentemente al extremo occidental de la Sabana (Facatativá, Subachoque, Bojacá, El Rosal) a excepción de Zipaquirá. Cabe señalar que Facatativá realiza compras ocasionales de agua en bloque a la EAAB en tiempos de escases.

Ilustración 36: Categorización de los municipios sobre la prestación del servicio de acueducto por la EAAB

PRESTACIÓN DEL SERVICIO - CATEGORIZACIÓN MUNICIPAL



El inicio de la confrontación en su forma actual, entre los municipios de la Sabana y el Distrito en cabeza de la EAAB sobre el tema del abasto de agua, diferente de la que se presentará con Soacha por la no recuperación de costos de operación a través de las tarifas -y que aun continua-, puede rastrearse hasta el Acuerdo 6 de 1990 (Estatuto de Ordenamiento Físico) el cual en sus artículos 352 y 353 reglamento la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado fuera de los límites distrito, poniendo nuevas condiciones a los acuerdos de prestación suscritos en los años '80 y sentando las bases para los que se firmaron en los '90. Esta norma tuvo los siguientes efectos: 1) Que existirá prelación para con el distrito en la prestación del servicio; 2) que los ingresos por concepto de venta de agua los percibe solo la EAAB; 3) que los municipios deben asumir el costo de las obras de ampliación y extensión de redes; 4) que se permite la injerencia de la Junta de Planeación Distrital sobre los planes de desarrollo de los municipios; 5) que se eliminaron los subsidios a los municipios.

Adicionalmente, la Ley 142 de 1994 fijó nuevas condiciones para la prestación del servicio. Dictada bajo una concepción neoliberal en consonancia con el proceso de descentralización de base municipalista, entregó a estas entidades territoriales la responsabilidad de la prestación de los servicios para descargar al Estado central de dichas funciones y de la responsabilidad política –evidenciada en los Paros Cívicos- por las inmensas brechas y disparidades locales y regionales existentes. Así mismo, se incentivó la participación del sector privado en el sector en condiciones de libre competencia, bajo el argumento –verdadero- de la ineficiencia del Estado en la materia a causa de prácticas clientelistas e ineptitud. De igual manera, abrió la posibilidad de la “auto-provisión” del servicio y sentó el principio de “suficiencia financiera” (Art. 87), el cual implicó que las actividades de las empresas de servicios públicos debían financiarse enteramente con los recursos que ellas mismas generaban, de forma que se asimiló a la actividad mercantil una actividad que no es un negocio, ni siquiera una empresa, sino el compromiso de asegurar las condiciones básicas para la vida humana, el acceso al agua (Maldonado, 2001).

Así las cosas, empezó a gestarse un amplio descontento en las poblaciones sabaneras frente al nuevo régimen en el cual la EAAB les suministraba el servicio. Por una parte, los municipios que se localizan al norte de la aglomeración metropolitana, y que son totalmente dependientes del servicio de la EAAB para su abasto a través del sistema Tibitoc, han mantenido una constante puesta en la agenda política metropolitana de los temas tarifarios. Para estos municipios la relación que mantiene la empresa con ellos es injusta al acaparar el líquido y luego vendérselo “caro”, exigiendo un trato preferencial. Frente a ello la EAAB argumenta que la ley no le permite tener un trato diferenciado ya que debe recuperar los costos del servicio, el cual no es similar en todas partes (costos de conducción, bombeo, tratamiento, etc.), teniendo que al ser agua de Tibitoc la que se vende, esta tiene un costo mayor al tener que hacerse un tratamiento especial de misma para hacerla potable a diferencia de la de Chingaza, que por esto mismo es más barata y que debe ir a los pobres de Bogotá en primer lugar, tal como lo señaló el Acuerdo 6 de

1990. Sumado a esto, algunas empresas de servicios públicos municipales (caso Cajicá) sufrieron un proceso de privatización, lo cual redundó en un sobre costo adicional causado por racionalidad privada en la prestación. Ante esto se ha desarrollado un posicionamiento conjunto de dichos municipios, el cual puede ser resumido en la visión del ex Alcalde de Chía Luís Olivo Galvis en sus declaraciones de 1996:

“Considero que mientras exista la actual legislación para la conformación y reglamentación de las áreas metropolitanas, mientras no se determinen políticas claras que limiten el crecimiento de Santafé de Bogotá, y mientras exista el Acuerdo 6 de 1990, en lo correspondiente a la prestación de servicios públicos por parte de las empresas distritales, que fija condiciones leoninas y de carácter excluyente para los pobladores de Cundinamarca, difícilmente aceptaremos la idea de una metropolización para la Sabana de Bogotá” (Olivo, 1999, pág. 116).

Cuadro 15: Prestación del servicio de acueducto en la Sabana

PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ACUEDUCTO							
MUNICIPIO	POBLACION (1993)	POBLACION (2010)	FUNCIÓN METROPOLITANA	DEPENDENCIA	MODALIDAD	CAPTACIÓN	GESTIÓN
BOJACÁ	4846	10168	Rural	Autonomo	NA	Superficial	Municipal
CAJICÁ*	29504	51100	Conurbación norte	Total	Directa	EAAB	ESP
CHÍA*	45696	111998	Conurbación norte	Total	Directa	EAAB	ESP
COTA	11471	22371	Conurbación norte	Parcial	NA	Superficial y Pozos	ESP
EL ROSAL	NA	15357	Rural	Autonomo	NA	Superficial	Municipal
FACATATIVÁ	69552	119849	Polo subregional	Autonomo	Venta en Bloque	Superficial y Pozos	ESP
FUNZA	37774	68397	Conurbación occidente	Parcial	Directa	Pozos	ESP
GACHANCIPÁ**	5506	12584	Industrial	Total	Directa	EAAB	Municipal
LA CALERA	17852	25688	Rural - suburbano	Total	Venta en Bloque	EAAB	ESP
MADRID	39212	70044	Conurbación occidente	Parcial	Venta en Bloque	Pozos	ESP
MOSQUERA	20440	72700	Conurbación occidente	Parcial	Venta en Bloque	Pozos	ESP
SIBATÉ	21226	35004	Conurbación sur	Autonomo	NA	Superficial	ESP
SOACHA**	230335	455992	Conurbación sur	Total	Directa	EAAB	Municipal
SOPO*	11416	23937	Rural - Industrial	Total	Directa	EAAB	ESP
SUBACHOQUE	16704	14561	Rural	Autonomo	NA	Superficial	Municipal
TABIO	10063	23865	Rural	Autonomo	NA	Superficial	Municipal
TENJO	15395	19230	Rural	Autonomo	NA	Superficial y Pozos	ESP
TOCANCIPÁ*	11155	27941	Industrial	Total	Directa	EAAB	Municipal
ZIPAQUIRÁ*	69695	112069	Polo subregional	Autonomo	Directa	Superficial	ESP

* Municipios donde la EAAB asumió la prestación directa del servicio en 2012.

** Municipios donde la EAAB había asumido la prestación directa del servicio antes de 2012.

De estos municipios, los que se han agrupado en torno a la provincia de Sabana Centro, han explorado la posibilidad de un sistema de abasto paralelo que se sirva parcialmente del embalse del Neusa y de fuentes como el Río Frío, lo cual se ha quedado solamente

en estudios ya que los costos de las infraestructuras son altos y no se han podido concertar, a pesar de que las previsiones revelan menores costos de generación y de tarifas que el servirse de la EAAB. Cabe señalar también, que el que la Ley de Servicios Públicos haya fijado la posibilidad de auto-provisión del servicio, ha redundado en muchos de ellos, de forma marcada en La Calera y Chía, ante la negativa de la EAAB de asumir los costos de extensión de redes por las características dispersas y extensivas de la ocupación de suelo que presentan, en multitud de pequeñas concesiones para la perforación de pozos profundos y captación de aguas superficiales, disponiendo de las aguas residuales en pozos sépticos. Esta alternativa no es conveniente y puede ser criticada en dos sentidos: El primero es que crea una situación de “sálvese quien pueda” en la provisión, que en términos reales significa que solo aquellos suburbios acomodados o condominios cerrados de alto estrato pueden contemplar esta posibilidad, creándose una fuerte insolidaridad al ponerse ellos mismos por fuera del sistema de subsidios cruzados; segundo, estas captaciones y disposiciones no son inocuas, y afectan el ya maltrecho medio ambiente de la Sabana.

De otro lado, se encuentran los municipios que son parcialmente dependientes de la EAAB, pero que cuentan con recursos de generación propios insostenibles representados en los pozos de aguas profundas. Los municipios de la conurbación occidente (Funza, Madrid y Mosquera) son sus más importantes representantes, aunque también habría que sumar a Cota, que también utiliza este método de captación pero en menor escala. En promedio, estos tres municipios compran el 50% del líquido a la EAAB mediante la venta en bloque, mientras que el resto es generado mediante pozos. Como se señaló líneas atrás, el establecimiento del acuerdo de abasto con la EAAB se dio principalmente debido al hecho de que desde inicios de la década de 1990 tanto las actividades agroindustriales (Floricultura) como la población empezaron a crecer fuertemente, configurándose una competencia por el líquido, de manera que se hizo necesaria una nueva fuente de abasto. Si se observa en detalle, existen varias razones para que tendencialmente se acerquen a una situación de dependencia total del servicio de la EAAB: por una parte se tiene que el 77% de las aguas provenientes de pozos de destinan a fines agrícolas (CEDE, 1998), y contienen altos niveles de pesticidas diluidos lo cual hace costoso su tratamiento para consumo humano; esto sumado al hecho de que a largo plazo las extracciones serán cada vez más difíciles y costosas por el agotamiento de la capacidad de recarga natural de los acuíferos y de que existe una perspectiva de alto crecimiento poblacional (Mosquera multiplico por cuatro su población entre 1993 y 2010) e industrial en los años venideros, los pone en una situación de subordinación ante la EAAB para poder soportar dicha expansión. El municipio de Madrid concretamente, ha contemplado la posibilidad de abastecerse mediante la construcción del proyecto del embalse de Granada, sin embargo esto se ha visto imposibilitado por la carencia de recursos para tan alta inversión (Garay & Molina, 2003).

Finalmente, están los municipios que tienen relación complementaria con estos sistemas de captación del recurso como lo son Cota, Tabio, Tenjo y Sibate los cuales son

relativamente autónomos en cuanto al abasto de agua al realizar sus tomas de fuentes locales (pozos y ríos) comprando agua en bloque solo ocasionalmente, sin embargo las economías de escala hacen que el servicio sea relativamente costoso, lo cual hace que la autonomía en la prestación y las tarifas se trasformen en juego de suma cero. Cabe destacar el hecho de que dos de las más grandes poblaciones de la Sabana (Zipaquirá y Facatativá) son autónomas en su captación y prestación.

5.2.1 Las Tarifas

En estas condiciones, surge un gran problema en el manejo del servicio de abasto de aguas en el contexto metropolitano, y es que si bien desde hace mucho se adoptó el sistema de subsidios cruzados para la liquidación tarifaria, siendo estos el cobro de una tarifa más alta que el valor real de la prestación a los usuarios de comerciales, industriales y residenciales de estratos altos con la cual se financia el consumo de los usuarios residenciales de estratos bajos, haciendo asequible el servicio a los sectores menos favorecidos, sin perjuicio de dar distintas “calidades” de agua según la capacidad de pago, este opera únicamente a nivel municipal-distrital y no a nivel de empresa prestadora, lo cual en el caso de Bogotá ha creado una solidaridad entre las distintas partes de la ciudad, pero ¿dónde empieza y dónde termina la ciudad?, ¿dónde empieza y dónde termina la solidaridad?. En Soacha particularmente y de manera excepcional, como parte del acuerdo establecido la EAAB se cobra la misma tarifa que en la ciudad, lo que genera un importante subsidio cruzado a favor de este municipio con una población mayoritariamente pobre, pero en los demás casos no es así. Los subsidios cruzados dentro de cada municipio no responden a la lógica solidaria mediante la cual fueron creados, ya que al existir municipios mono-clasistas, producto de la réplica de los patrones de segregación de la ciudad sobre la Sabana, se convierten en inoperantes, teniendo que es de Perogrullo pensar en que de no existir el convenio en Soacha los habitantes de estrato 2 subsidiaran a los de estrato 1, o en el caso de Chía los de estrato 6 al 5.

Cuadro 16: Tarifas del servicio de acueducto en la Sabana

TARIFAS DEL SERVICIO DE ACUEDUCTO													
		BOGOTÁ D.C.*		CHÍA**		CAJICÁ*		FACATATIVÁ**		FUNZA**		GACHANCIPÁ*	
		<i>CARGO FIJO</i>	<i>M3</i>	<i>CARGO FIJO</i>	<i>M3</i>	<i>CARGO FIJO</i>	<i>M3</i>	<i>CARGO FIJO</i>	<i>M3</i>	<i>CARGO FIJO</i>	<i>M3</i>	<i>CARGO FIJO</i>	<i>M3</i>
ESTRATO	1	2140	726	1685	576	3568	860	6815	548	1409	548	5706	1376
	2	4281	1452	3370	1152	4281	1032	6815	639	2818	1097	5706	1376
	3	6065	2057	4775	1632	6065	1462	6815	804	4227	1554	6422	1548
	4	7136	2420	5618	1930	7136	1721	6815	913	4697	1829	7136	1721
	5	15984	3752	8427	2880	10704	2581	18741	1096	7045	2743	10704	2581
	6	19552	3994	8988	3072	11417	2753	18741	1096	7515	2926	11417	2753
COMERCIAL		10704	3631	7303	2496	10704	2581	18741	1096	7045	2743	10704	2581
INDUSTRIAL		9276	3340	8427	2880	9276	2237	18741	1096	7045	2743	11417	2753
OFICIAL		7136	2420	5618	1920	7136	1721	6815	913	4697	1829	7136	1721
		SIBATÉ**		SOACHA*		SOPÓ*		SUBACHOQUE**		TOCANCIPÁ*		ZIPAQUIRÁ*	
		<i>CARGO FIJO</i>	<i>M3</i>	<i>CARGO FIJO</i>	<i>M3</i>	<i>CARGO FIJO</i>	<i>M3</i>	<i>CARGO FIJO</i>	<i>M3</i>	<i>CARGO FIJO</i>	<i>M3</i>	<i>CARGO FIJO</i>	<i>M3</i>
ESTRATO	1	3323	562	2140	725	2140	516	1600	202	2497	602	7136	1067
	2	3988	450	4281	1508	4281	1032	3201	405	4638	1118	7136	1204
	3	5650	956	6065	1835	6065	1462	4535	573	6422	1548	7136	1721
	4	6647	1125	7136	1835	7136	1721	5335	675	7136	1721	7136	1721
	5	9971	1688	15984	3340	15984	2753	7470	945	10704	2581	10704	2581
	6	10635	1800	19552	3340	19552	2925	8003	1012	11417	2753	11417	2753
COMERCIAL		9971	1688	10704	3249	10704	2581	10138	1282	10704	2581	10704	2581
INDUSTRIAL		9971	1688	9276	3340	9276	2753	11739	1485	9276	2237	10704	2581
OFICIAL		6647	1125	7136	1835	7136	1721	5335	675	7136	1721	7136	1721

* RESOLUCIONES 0833, 0834, 0835 y 0836 de 2012; 0042, 0043, 0044 de 2013 DE LA EAAB.

**Datos proporcionados por EMSERCHÍA, Empresa de Aguas de Facatativá, EMAAF, EPM SIBATÉ y la Alcladía de Subachoque

En términos tarifarios generales, podría afirmarse que:

“Los municipios que tienen buenas condiciones de abastecimiento local pueden asignar tarifas bajas, mientras que los que dependen de la EAAB (Chía, Cajicá), o los que no tienen soluciones de abastecimiento económicas y accesibles (Cota), presentan altos costos de producción; pueden entonces optar por una política de rentabilidad buena para las finanzas pero mala para las tarifas (Cajicá), o al contrario, por una política de subsidios, peligrosa para el equilibrio financiero de las ESP (Chía, Cota). Los municipios del occidente bogotano (Madrid, Funza y Mosquera) cargan dos handicaps: Son dependientes de la EAAB (y sus fuentes propias de abastecimiento, como pozos profundos, son costosas), y tratándose de poblaciones pobres se ven obligadas a mantener tarifas bajas, lo cual obliga a subsidiar fuertemente el servicio y endeudarse, como Madrid o a multiplicar deudas con la EAAB como Funza” (Gouëset, 2005, pág. 191).

La situación es una en cual lo deseable sería en establecimiento de un sistema de subsidios cruzados en todo el entorno metropolitano de manera similar al que existe dentro del distrito, sin embargo el marco legal existente anula esta posibilidad.

Para terminar, cabe traer a colación la importantísima decisión tomada en el 2012 por parte del Alcalde de Bogotá D.C. Gustavo Petro, la cual aprovechando el vencimiento de los acuerdos de prestación con varios municipios, ordeno a la EAAB suspender las ventas en bloque del líquido para asumir la prestación directa en Cajicá, Sopó y Tocancipá, medida que casi con seguridad será replicada en Chía cuando finalice el acuerdo en 2015, y que fue duramente criticada por los municipios y el departamento, pero que evidencia la posición dominante de la ciudad en cabeza de la EAAB en el contexto metropolitano, la cual es utilizada como instrumento de presión para obtener acuerdos en otros temas. Es destacable que al mismo tiempo que en municipios que la EAAB no abastece mediante sus sistemas, como Sibaté y Zipaquirá, acordaron con ella la distribución y facturación del servicio como forma de mejoramiento a partir de la división del proceso en distintos componentes y adjudicación de esta parte a un tercero, ampliándose el rango de influencia de la empresa por esta vía.

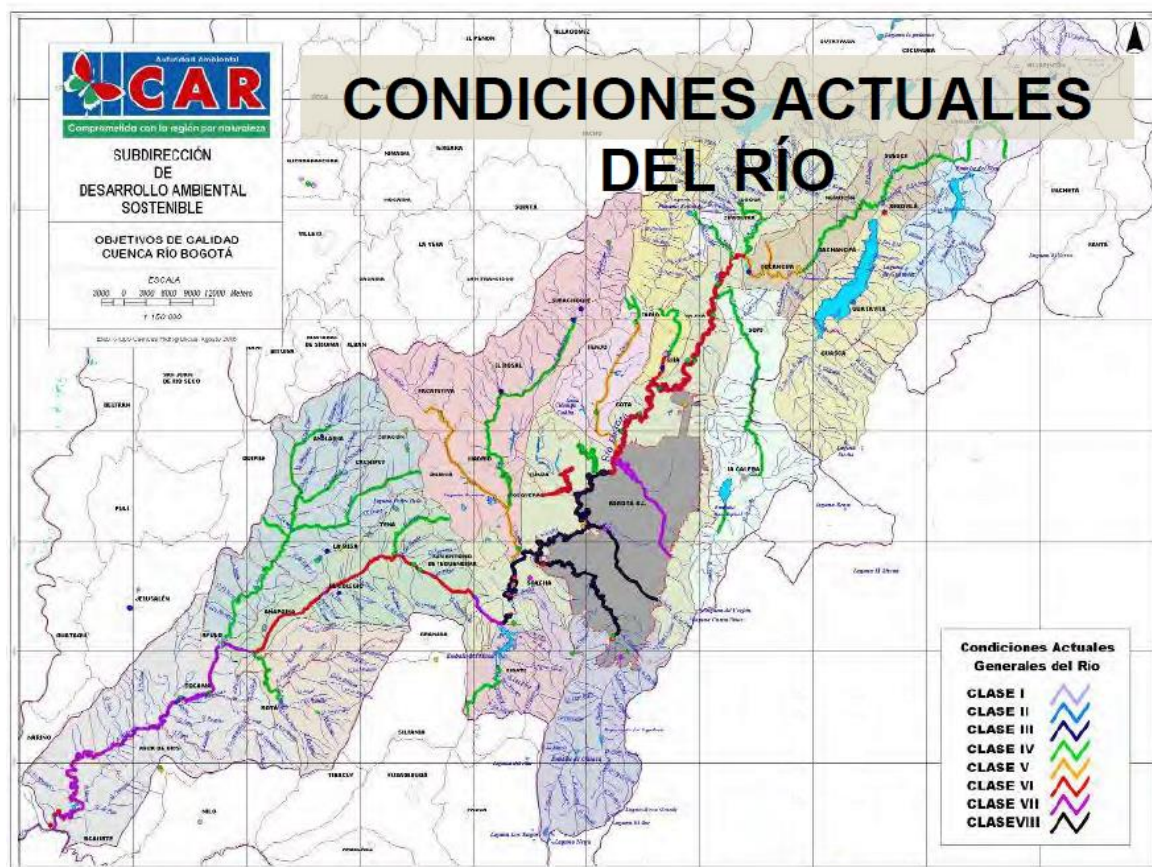
5.3 El Saneamiento

En el análisis del proceso de prestación del servicio de acueducto, se suele olvidar con facilidad su otra cara, el que pasa con las aguas servidas luego de que salen de los lugares en los cuales son utilizadas. El problema de la contaminación del río Bogotá a causa de los vertimientos realizados por las diferentes poblaciones en su cuenca, ha sido tratado en numerosos estudios y es un tema en la agenda metropolitana que no puede ser pasado por alto. A diferencia de la prestación del servicio, la cual halla su escala de análisis en el ámbito metropolitano, la contaminación tiene en común con la captación de aguas el que se realiza y tiene efectos a una escala regional. Si bien es mucho lo que se ha dicho, y bastantes los proyectos que han surgido sobre la descontaminación del río, es poco lo que se ha hecho.

Las condiciones del río Bogotá y sus afluentes dejan mucho que desear, teniendo que prácticamente desde el sector de Tibitoc sus aguas no son recomendables para usos agropecuarios, quedando hechas un fluido séptico en definitiva luego del primer vertimiento de la ciudad (Río Salitre). Sin embargo vale la pena señalar que la ciudad no se constituye en su único afluente contaminante, estando los ríos Frio y Balsillas en malas condiciones también a causa de los vertimientos de las conurbaciones del norte y del occidente. Así, como indica el mapa a continuación, solamente las zonas de Clase I y

Il serían aptas para el consumo humano, y las III y IV para uso agropecuario, como se puede ver prácticamente en todo su curso se encuentra en muy malas condiciones al igual que sus afluentes.

Ilustración 37: Condiciones de los cuerpos hídricos en la Sabana



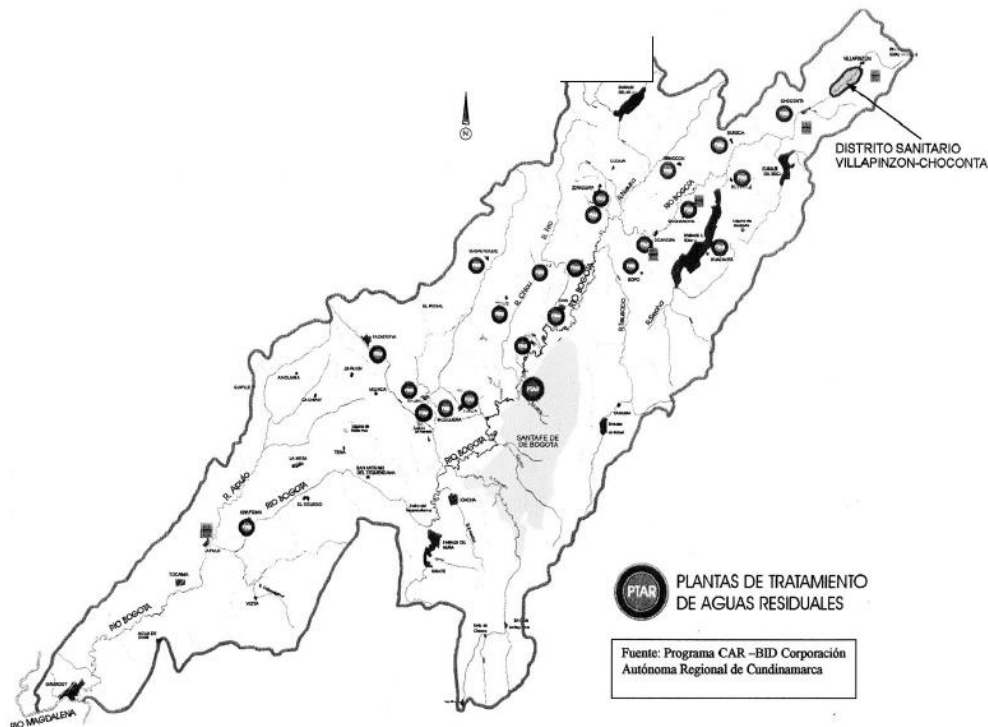
Principalmente han sido dos los actores que han realizado algún tipo de medida diferente de establecer normas regulatorias para las industrias, las cuales si bien aportan una cantidad considerable de vertimientos, no son las mayores contaminantes, pues son sobrepasadas con creces por los millones de hogares que habitan la metrópolis.

La CAR, en cumplimiento de su misión, construyó durante los años noventa 23 de Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales con capacidad de manejo de caudal de hasta 100 L/s en varios municipios de la cuenca del río Bogotá. Estas plantas fueron entregadas a las municipalidades para su administración, pero han sufrido innumerables tropiezos para su correcta puesta en funcionamiento, ya que por una parte operan con

sistemas rudimentarios (lagunas de oxidación), y sus costos de operación son altos, siendo que funcionan de manera incompleta o fueron dejadas en desuso.

El Distrito, largamente inactivo sobre la materia, atendió las recomendaciones de los estudios realizados por FONADE en 1992 para la descontaminación del río, los cuales sugirieron la construcción de tres PTAR en la desembocadura de los tres principales ríos de la ciudad. La primera, recibiría las aguas de la cuenca Río Salitre, la segunda las del río Fucha y la tercera las del río Tunjuelo. En 1994 se adjudicó el contrato de concesión para la construcción la primera de ellas (PTAR Salitre) al consorcio Suez Lyonnaise des Eaux – Degrémont, firma que también estaría encargada de la construcción de las fases dos y tres del proyecto.

Ilustración 38: PTAR´s construidas por la CAR



En 1997, dicha firma cedió la concesión a “Bogotana de Aguas y Saneamiento – BAS”, quien finalizó la obra en 2000, la cual consta de una capacidad de tratamiento de 4000 L/s. Para entonces, por recomendación de la Procuraduría General de la Nación, la EAAB empieza una reevaluación del esquema la cual a su finalización en 2001, replantea el esquema de tratamiento de aguas residuales de forma que ya no se construirían tres plantas, sino que se levantarían solamente dos: La ya existente PTAR Salitre (que sería

ampliada triplicando su tamaño) y la PTAR Canoas (con capacidad proyectada de 14000 L/s), localizada en el municipio de Soacha cerca de las compuertas de Alicachín y que reemplazaría a las del Fucha y Tunjuelo, acompañadas de un complejo sistema de interceptores y plantas elevadoras.

En Noviembre de 2004, después de un proceso de concertación entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la CAR y el Distrito (EAAB) se expide el documento CONPES 3320 de 2004, donde se fija el plan de ejecución del nuevo esquema de tratamiento de aguas residuales y las obligaciones de las distintas partes involucradas para con el mismo, las cuales fueron enteramente definidas en 2007 por el Convenio 171 CAR-EAAB, en el cual la CAR asume la financiación de la ampliación de la PTAR Salitre y las obras de mitigación de inundaciones del Río Bogotá entre Puente la Virgen (vía Suba-Cota) y Alicachín, la recuperación integral de humedales y de parques en el borde del río, y la EAAB se compromete a construir los interceptores y a operar las PTAR Salitre y Canoas.

El plan de ejecución está previsto para su terminación en 2017, lo cual está puesto seriamente en duda por las dificultades presentadas para la iniciación de obras correspondientes a la PTAR Canoas, referidas a las acciones interpuestas ante el tribunal de Cundinamarca por el propio municipio de Soacha sobre la inconveniencia de la localización de la PTAR en los terrenos que fueron seleccionados. El plan de saneamiento del río en toda su extensión e incluido en el documento CONPES que lo comprende, ronda en sus costos los 5,5 billones de pesos, de los cuales la EAAB deberá asumir 3,9 billones por conceptos de la construcción de interceptores, estaciones y PTAR's, lo cual será asumido en buena parte vía cobro tarifario a los usuarios que se sirven de la empresa. Queda también la pregunta de donde serán almacenados los lodos residuales producidos por estas plantas, que según estimaciones rondarían los 400 mil m³ por año, y de si la EAAB negociara esto cambio de acuerdos en la prestación del servicio a los municipios como ya sucedió con Soacha.

El tema de contaminación es complejo, y refleja un descuido y negligencia de décadas en la materia, teniendo que es por iniciativa del gobierno nacional que empiezan a evaluarse los impactos del vertimiento de aguas servidas, siendo durante las décadas de 1990 y 2000 el actor líder que sienta en la mesa de dialogo a los actores locales y regionales para llegar a acuerdos, que de otro modo, y pesar de lo precarios que puedan ser, no se hubieran logrado.

5.4 Respuestas gubernamentales, Actores y Alternativas

Después de la revisión del proceso de captación, prestación y (des)contaminación del agua, puede extraerse de él la identificación de formas de actuar del Estado en sus distintos niveles para con el problema, dictando normas, ejecutando proyectos, estableciendo acuerdos, o sencillamente no haciendo nada.

La primera acción que se toma en la materia por parte de la institucionalidad, es la retoma del carácter público del servicio de acueducto (después de una mala experiencia con el sector privado) en 1914 por parte del para entonces municipio de Bogotá, aparejada con la emergencia de una nueva concepción en torno a la protección de las áreas productoras-generadoras de líquido, representada en la compra de terrenos correspondientes a hoyas hidrográficas por parte del municipio para su reforestación, constituyéndose en un antecedente de lo que hoy en día denominaríamos “suelo protegido”. Sin embargo, es en 1938 con la construcción de la represa de La Regadera y el sistema Vitelma que empieza la configuración del hecho metropolitano del agua, al ser el abasto del líquido un problema que exigió la intervención pública y tener que buscar por fuera del límites político-administrativos de la ciudad las fuentes de captación.

A partir de este punto, se complejiza la problemática, de manera que en la configuración del segundo sistema de abasto de la ciudad, Tibitoc, se amplía el área de influencia de captación de manera considerable y se afecta a numerosos municipios de manera irreversible casi sin consultarlos: Guatavita. Así mismo, el gobierno nacional entra en escena por dos frentes: Primero, con la financiación de las obras de los embalses, y segundo, la conformación de una institución específica de planificación regional y con autoridad ambiental, que empezara a interlocutar con el ya para entonces Distrito: La CAR, dando así la pauta para la creación de una institucionalidad supramunicipal que diera manejo al territorio y sentara directrices para su desarrollo. De este modo, se hace patente un cambio de escala en el problema, en donde este pasa de ser local a regional, donde ya no bastan las acciones del distrito-municipio, sino que es necesaria la intervención de un tercero para establecer una regulación sobre los crecientes impactos de la ciudad sobre su entorno y las municipalidades allí existentes. Cabe mencionar, el hecho de que para la construcción de los activos de generación, se gestaría una desde entonces una larga alianza entre la recientemente creada EAAB y la EEB, de manera que a este nivel operan como si de una sola empresa se tratara, lo cual implica que pese a que la EAAB no preste sus servicios a escala regional-departamental, por la vía de la EEB también se configura una posición dominante del Distrito en este frente, al servir de energía eléctrica a prácticamente todo Cundinamarca.

Si bien en términos de captación como ya se dijo, el primer hecho metropolitano está representado por La Regadera, en términos de prestación del servicio es el acuerdo establecido con Soacha en 1971 el que fija el punto inicial en una situación en la que aún lejos de conurbarse, pero contando ya con 40 mil habitantes, el municipio se ve preso del “juego del perímetro sanitario”, no estando en condiciones para captar aguas porque estas vienen contaminadas de y por la ciudad, y teniendo que acordar con ella en condiciones desventajosas la extensión del servicio y la prórroga del acuerdo al ser su única fuente. El perímetro se convierte desde entonces en un instrumento de negociación en manos del Distrito, más que para tener el control sobre qué áreas serán desarrolladas en los municipios y cuales no (algo que no ha podido aplicar ni en su propia jurisdicción), para obligarlos a aceptar su visión en pro de sus intereses en temas determinados. Puede señalarse que la prestación del servicio a Soacha en condiciones ruinosas, y el aprovechamiento oportunista del Distrito de la situación, no se constituyen en una actitud “pro-metropolitana”, sino que fue la única respuesta viable a un dilema: Dar el servicio y sacar de ello lo mejor que se pudiera, o enfrentar el malestar de tan numerosa población, y la intervención del departamento y la nación posiblemente.

Posteriormente, con la oleada de acuerdos de prestación de los 80's (Sabana Norte) y de los 90's (Sabana Occidente) para la venta de agua en bloque, los cuales fueron reglamentados por el Acuerdo 6 de 1990, se presenta otra oportunidad para el Distrito de seguir con el “juego del perímetro sanitario” en nuevas áreas, el cual tiene su más reciente versión en la decisión de la administración Petro de suspender las ventas en bloque y retomar la prestación directa.

De otro lado, el Gobierno Nacional, agente hasta entonces activo en la materia, como parte de su estrategia descentralizadora para descargar la responsabilidad por las inequidades y desequilibrios regionales y locales sobre los municipios, evidenciados en su punto más alto en el Paro Cívico Nacional de 1977, adopta la retórica de la descentralización, la inclusión del sector privado y la “suficiencia financiera”, retirándose del escenario. Así, lo que aplica concretamente es un bloqueo a la configuración de la agenda nacional de política pública, una no-acción, un “sálvese quien pueda” -o en palabras de Tiebout, hacer que los ciudadanos “voten con los pies” (Klink, 2005): que migren a donde haya servicio)-. Por esta vía, se configuro una estrategia ambivalente, ya que por una lado se la puede considerar anti-metropolitana, ya que impide el establecimiento de subsidios cruzados a esta escala en pro del mantenimiento de inequidades en localidades que hacen parte de un solo todo; en otro sentido, posibilitó la expansión del área de prestación de las empresas de servicios públicos que pudieran hacer un desdoblamiento territorial de sus operaciones, las cuales a la postre, son únicamente las de las ciudades centrales.

Finalmente, en el caso de la problemática de la (des)contaminación del río Bogotá, ante la aparente ausencia de interés por el tema y más aún por alcanzar un acuerdo sobre el mismo, el gobierno nacional, contrariamente a lo ocurrido en la captación y prestación, decide tomar el liderazgo del proceso, generando estudios, apoyando con recursos y

prácticamente obligando a las partes a sentarse a dialogar. Sin embargo, este dialogo se dio de forma bilateral entre la CAR y el Distrito (EAAB) con el arbitraje mencionado, quedando ausentes los municipios, siendo pues que en la configuración de asuntos de impacto regional se prefiere mantener esta misma escala, obviando las opiniones y responsabilidades del nivel local. Es de marcada relevancia la ausencia de principio a fin y en todos los temas del departamento, donde esta no puede ser interpretada como una no-acción que bloquee la agenda sobre estos puntos, sino como una simple y llana debilidad estructural sobre la materia que impide cualquier tipo de argumentación y menos acción sobre ella, ya que a esta escala, la competencia fue asumida desde hace mucho por la CAR.

Los ámbitos funcionales óptimos para la gestión de los servicios públicos son distintos entre sí y no se corresponden necesariamente con unidades de carácter geográfico, histórico, cultural o social y estas tampoco coinciden siempre con las divisiones administrativas existentes (Borja, Estado, Descentralización y Democracia, 1989). Así las cosas, habría entonces una escala regional para la captación, ejecutada por el Distrito sin detenerse a dialogar con los municipios y regulada a nivel regional (CAR); una escala metropolitana para la prestación, con una configuración del campo establecida por la EAAB y fragmentación en torno a la dependencia (creciente en todos los casos) del servicio por parte de los municipios; y una escala regional de la contaminación, la cual se maneja de forma tripartita Nación-Distrito-CAR, pero que se aplica con predominancia en el territorio distrital, pese a que sus efectos son más extensos.

El control del agua ha sido históricamente una tarea fundamental del Estado desde sus orígenes. Ya las civilizaciones neolíticas eran llamadas fluviales por la relación que sostuvo el manejo de inundaciones y el abasto para riego agrícola, con la cristalización de instituciones políticas (Soja, 2008). Este es un recurso estratégico y fundamental, de forma que su manejo posibilita a quien posea tal autoridad, de decidir sobre la localización de las actividades sociales en el espacio dando incentivos a ciertas áreas, mientras que en otras el desarrollo es inhibido. El agua se convierte así en un instrumento muy poderoso en manos quien sea responsable por su gestión. Este puede ser interpretado de manera que la fuerza, el ejercicio del poder no cae directamente sobre los individuos, sino es su entorno relacional que es configurado de manera tal, que sus comportamientos se verán constreñidos por este campo. Las acciones o no-acciones que sean tomadas, fijaran un curso de movilización de recursos moldeado por fuerzas políticas.

De igual forma, el control de agua es una fuente de poder por la cual se dan luchas y conflictos, imponiéndose el actor que mayores recursos posea. Es un mecanismo por el cual se regula directamente a la población no tanto en su comportamiento, sino en su vida misma, como especie humana que necesita del acceso al agua para mantenerse con vida, de allí su intrínseca relación con el medio urbano, el cual no es más que un hábitat artificial fabricado a la imagen de la sociedad que lo ha edificado (Lefebvre, El

Derecho a la Ciudad, 1978), en donde el acceso al líquido, a diferencia del medio rural - donde no hay control efectivo sobre todas y cada una de las fuentes- se realiza siempre de forma mediata.

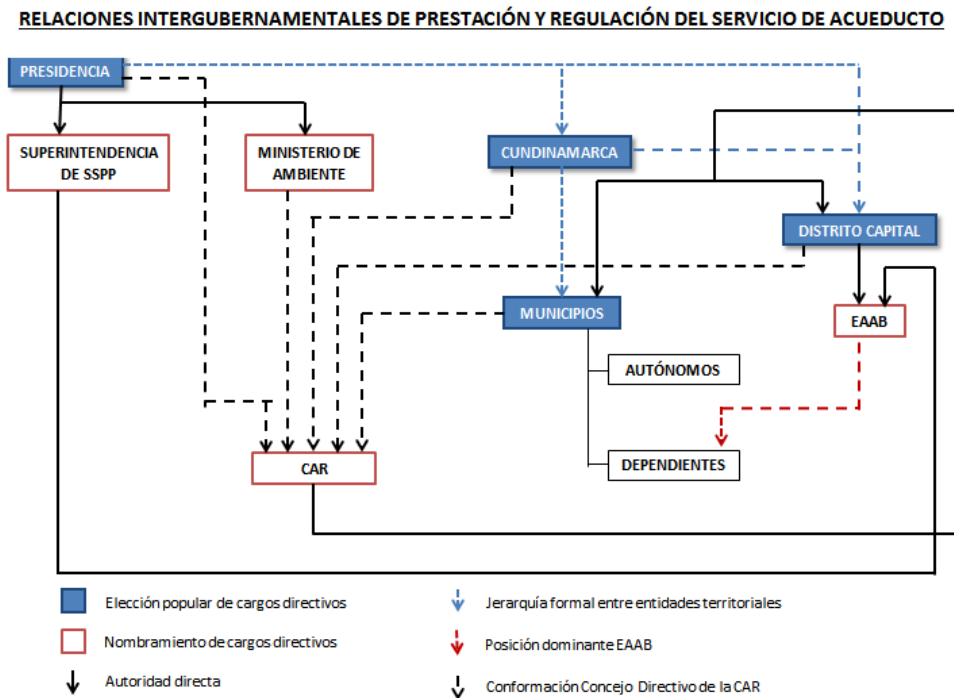
Dar o no dar agua se convierte entonces en un juego de poder (en un juego del perímetro), de intereses, donde se trata de maximizar los beneficios (captación), responsabilizándose del mínimo de externalidades (contaminación). La importancia de esta facultad en términos políticos y económicos, y el ser al mismo tiempo un derecho fundamental de la población, ha hecho que los gobiernos hayan tratado de mantener su régimen fuera de los ciclos electorales, de modo que no pueda ser utilizado dicho control del recurso para hacerse con capitales político-administrativos que puedan acabar con un detrimento en la autonomía de la población o con una vulneración de sus derechos. Dos han sido las formas de tratar de “despolitizar” el servicio: una, estableciendo un estatuto diferenciado que haga que la dependencia jerárquica de las organizaciones a ellos dedicadas sea débil, configurándose como organismos autónomos descentralizados (la CAR); dos, entregando una o la totalidad de fases del proceso a empresas privadas para su gestión. Sin embargo, por la magnitud de las inversiones requeridas en ocasiones para realizar las obras de infraestructura necesarias, es común encontrar la participación de altos niveles del gobierno nacional.

En el análisis del campo de prestación del servicio de acueducto y alcantarillado en Bogotá y su entorno, puede identificarse que en una etapa inicial este tema se maneja únicamente desde la ciudad y las instituciones y organizaciones que para ello se designa, pero posteriormente se pasa a un estadio en donde el gobierno de la nación participa directa o indirectamente. Es aclarador de esto, el hecho de que sea en 1955, mientras la ciudad se encontraba bajo la tutela de Roberto Salazar Gómez nombrado alcalde por el Gral. Gustavo Rojas Pinilla, un año después de la anexión de los seis municipios al Distrito Especial (1954), que sea creada la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, al mismo tiempo que se estaba dando al servicio el sistema de abastecimiento de Tibitoc (1955). Así, se fortalece aún más el poder que la ciudad ejercía con anterioridad en este sentido, no solo financiando las grandes obras, sino ampliando su perímetro de captación y prestación, sustrayendo del nivel regional-departamental el tema, de la misma forma que se hizo con la ciudad para que quedara bajo tutela cuasi-directa de la presidencia.

Posteriormente se tiene la creación de la CAR, que con una clara vocación hacia la regulación del servicio, intenta hacer coincidir el territorio donde se producen las afectaciones (cuenca), con el de manejo de la problemática. Sin embargo, esta iniciativa no proviene del nivel departamental, sino que se origina en la nación, y está bajo su directa tutela hasta 1993, cuando se establece el SINA a través de la Ley 99 de 1993. La escala de regulación del agua, así como la de la generación hidroeléctrica, es configurada a través de una institución con una jurisdicción de límites *sui generis*.

Pese a esto, una vez más la escala de la afectación sobrepasa los límites de las instituciones de regulación cuando se hace necesaria la captación de Chingaza. El Distrito, a través de la alianza de sus empresas de servicios de públicos, fortalece su influencia en el ámbito regional, mientras que por otro lado, la nación se retira progresivamente del escenario, en una estrategia de bloqueo de la agenda de políticas públicas a este nivel, y de forma ambivalente, ya que por un lado abre la posibilidad de que las empresas de servicios públicos operen indistintamente en tantas jurisdicciones como puedan, independientemente de que entidad territorial tiene su control, ayudando a que en la práctica el Distrito en cabeza de la EAAB consolide su posición dominante, mientras que al mismo tiempo, la CAR se afianza en su autonomía (jerárquica y presupuestal), posicionándose como interlocutor de mismo peso que el Distrito; valga recordar el conflicto surgido por la ampliación del suelo de expansión urbana en 2000, donde estaba en disputa el ser la máxima autoridad ambiental dentro del territorio Distrital, y que sería zanjada por el Ministerio de Ambiente atribuyendo a la CAR esta sobre su área rural. Podría afirmarse, que el tema se ha tratado de manera casi bilateral, entre el Distrito y la Nación que luego cede su asiento a la CAR, entre agente generador de acciones y agente regulador de ellas, con un persistente y sistemático puesta en fuera de juego al departamento y a los municipios.

Ilustración 39: Relaciones intergubernamentales de prestación y regulación del servicio de acueducto



FUENTE:
Elaboración propia.

Finalmente, se hace evidente la posición dominante de Bogotá D.C., entre otras razones por la capacidad de inversión, el control de las fuentes, el sobrepaso de la jurisdicción de la corporación que debería regular el proceso entero (CAR), el ausentismo del departamento y el retiro de la nación. De hecho, este fenómeno se acrecienta cada vez más si se tiene en cuenta que la mayor parte del crecimiento poblacional futuro del área metropolitana se dará por fuera del distrito, en especial en los municipios de borde dependientes y tendencialmente dependientes, y que para esto según diversos estudios será necesario hacer un segundo trasvase de la cuenca del Sumapaz, buena parte de la cual está ubicada dentro del Distrito, el cual es el único que posee un músculo financiero lo suficientemente fuerte para apalancar la gigantesca inversión que esto representaría. El tema del abasto de agua se constituye en uno en el cual el distrito “tiene la sartén por el mango”, y puede constituirse en un instrumento de negociación para imponer su visión del deber ser metropolitano, ya que para la EAAB la venta de agua por fuera del distrito no representa ni en recaudo tarifario ni en volumen vendido más del 10%, y más de tres cuartas partes de dicha agua es utilizada para la actividad residencial pese a la dispersión industrial y la utilización para fines agrícolas. Puede resumirse la posición de la EAAB (y del distrito), en las palabras de su ex gerente Alejandro Deeb:

“Finalmente, para terminar, quiero manifestarles el deseo absolutamente claro que tiene la EAAB de ofrecer la posibilidad de hacerse socio de los municipios, en todo lo que tenga que ver con los servicios de acueducto y alcantarillado de Bogotá. Nosotros miramos a los municipios como socios potenciales, identificamos que no tienen capacidad de tener los recursos necesarios para la infraestructura de acueducto y alcantarillado; identificamos claramente la ineficiencia de las empresas de servicios públicos, incluyendo Bogotá. No estoy diciendo que seamos perfectos, lo que sí sabemos es que hacia el futuro, con el crecimiento muy rápido que tienen los municipios, las necesidades de inversión y de un gerenciamiento mucho más técnico, son una necesidad imperiosa, y que la EAAB, como elemento fundamental de la política del gobierno distrital quiere participar y colaborar con sus socios en unos términos claramente definidos. Advierto que en ningún momento la participación de la empresa es para perder plata” (Deeb, 1999, pág. 121).

Las formas institucionales que puede tomar la prestación y regulación del servicio de acueducto y alcantarillado son muy variadas, pero cabe decir que sea cual sea la que tomen, deben responder a los siguientes retos: 1) la relación entre las áreas en las cuales se localizan la prestación y las afectaciones (por captación y vertimiento), y el origen o método de elección las directivas de la organización que regula el servicio, de manera que exista un control democrático de todo este, ya que si bien puede dividirse por fases para su gestión, es uno solo cuando de dar respuesta a la problemática se trata; 2) la equidad y solidaridad territorial, de manera que exista algún nivel de redistribución, donde todas las entidades territoriales que conforman el área metropolitana y que están por fuera de ella pero involucradas, se vean compensadas o subsidiadas, y que las que más consumen asuman esta carga; 3) la necesidad de autorización para la ampliación de cualquier componente de la red, por parte de una

institución no relacionada con la empresa prestadora, sea esta la CAR o cualquier otra; 4) que debe pensarse en un modelo que posibilite la minimización de los impactos ambientales generados, en tanto que se exploren fuentes de generación que no impliquen trasvases de cuenca y que den lugar a un modelo de ocupación y poblamiento menos concentrado en la ciudad núcleo y sus bordes, generando por ejemplo, fuentes alternativas en el occidente de la Sabana.

La forma institucional, podrá dividir el proceso por fases según lo que sea más útil para su funcionamiento, sin embargo es recomendable que se mantenga el carácter público del mismo ya que:

“[los sistemas de alcantarillado por tuberías] están en el extremo de la gama de los ‘bienes públicos’ (excluíbles pero no competitivos); son monopólicos, de gran escala, y con ambos tipos de externalidades: elevadas y positivas (beneficios de salud) y negativas (contaminación vecinal) Es posible que estos sean casos de aprovisionamiento público directo. El agua por tubería podría ser operada como una empresa completamente comercial, siendo excluíble y competitiva. Sin embargo sus características como monopolio natural, la escala necesaria de la inversión, sus significativas externalidades y su naturaleza esencial de ‘bienes de valor’ hacen que el gobierno se involucre por lo menos en el aseguramiento y la regulación del suministro. De estas consideraciones también puede surgir el aprovisionamiento directo por organismos públicos” (Batley, 2001, pág. 196).

Siguiendo con lo anterior, puede decirse que el agua no es un servicio público cualquiera, en palabras del ex alcalde E. Peñalosa:

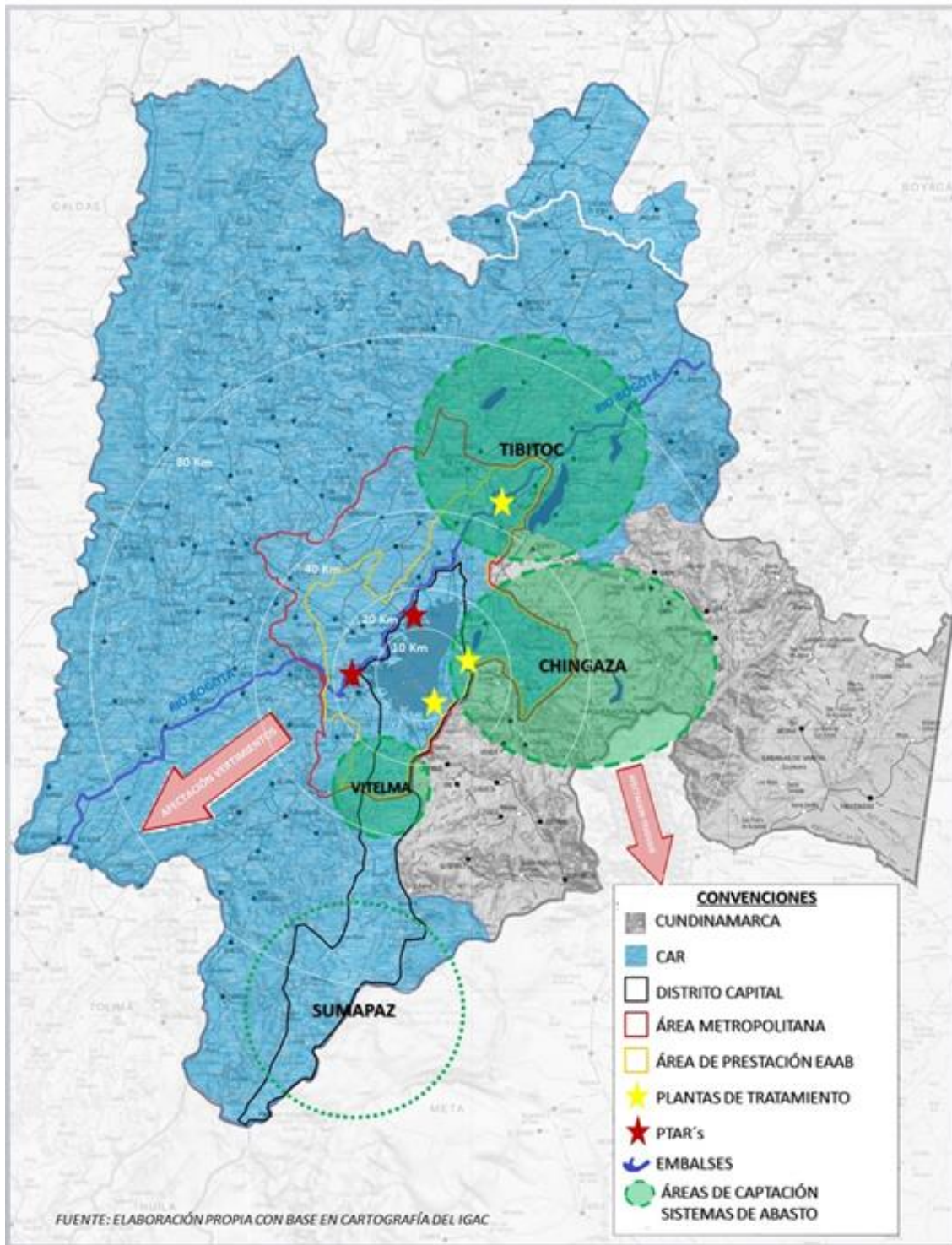
“Yo me opongo y he tenido peleas con la gente del Banco Mundial en contra de la privatización del acueducto porque ellos nos presionan violentamente hacia esta privatización (...) por mil razones sería un desastre ¿Por qué? El costo de la empresa de teléfonos es lo mismo aquí o en cualquier ciudad del mundo porque es un costo de equipos y operación no importa que la ciudad quede a 2600 metros o que las casas queden arriba de las montañas. En cambio el precio del agua es completamente distinto. Primero porque la fuente de agua hace variar por completo el costo, que hay que hacer para traerla, que hay que hacer para tratarla, que tan pura esta. Llevarla a un sitio o a otro hace que cambie todo, es muy distinto el costo del agua en Chapinero que en San Cristóbal Alto, porque allá me toca hacer toda clase de piruetas para que llegue arriba, y no estoy vendiendo el mismo producto en cada caso. Entonces yo no me veo, que surgió un barrio pirata 500 metros más arriba y tengo de rodillas que negociar con los señores de la empresa privada del agua para ver si me llevan hasta allá, cuanto me van cobrar adicional. Cada negociación sería inmanejable” (Coing, 2005, pág. 143).

Para finalizar, cabe anotar que si se quiere que exista algún nivel de cooperación entre las distintas entidades territoriales, la opción de conformar un distrito de propósito único como los existentes en EUA, debe tomarse con precaución, ya que un suburbio que esta

suplido del líquido por una agencia independiente, puede cesar de cooperar sin tener sanciones en otros frentes, de forma que si llegara a conformarse, debería tener no una junta autónoma sino estar dirigido por los líderes electos de la jurisdicciones a las que presta el servicio (Banfield, 1961). Así mismo, aunque la cooperación voluntaria puede contemplarse como una opción para obtener economías de escala y dar manejo a las afectaciones producidas por el proceso de abasto, esta posee debilidades en torno al tema de la solidaridad, la cual no es excluida de plano pero presenta grandes dificultades para su correcto funcionamiento bajo el esquema legal vigente; la cooperación también se caracteriza y tiene como condición, la constante negociación entre las entidades involucradas de los costos de operación y cargas tarifarias subsidiadas (asumidas usualmente por la ciudad central), y otro tipo de temas (normas urbanísticas, localización de actividades no deseadas, entre otras) por parte de las municipalidades parte del acuerdo, de manera que cuando existen como en nuestro caso, algunas que no tienen prácticamente nada que ofrecer, la negociación se convierte en una relación asimétrica, en una imposición autoritaria.

Ilustración 40: Mapa resumen del tema del agua (jurisdicciones y prestación del servicio),

JURISDICCIONES Y PRESTACIÓN DEL SERVICIO

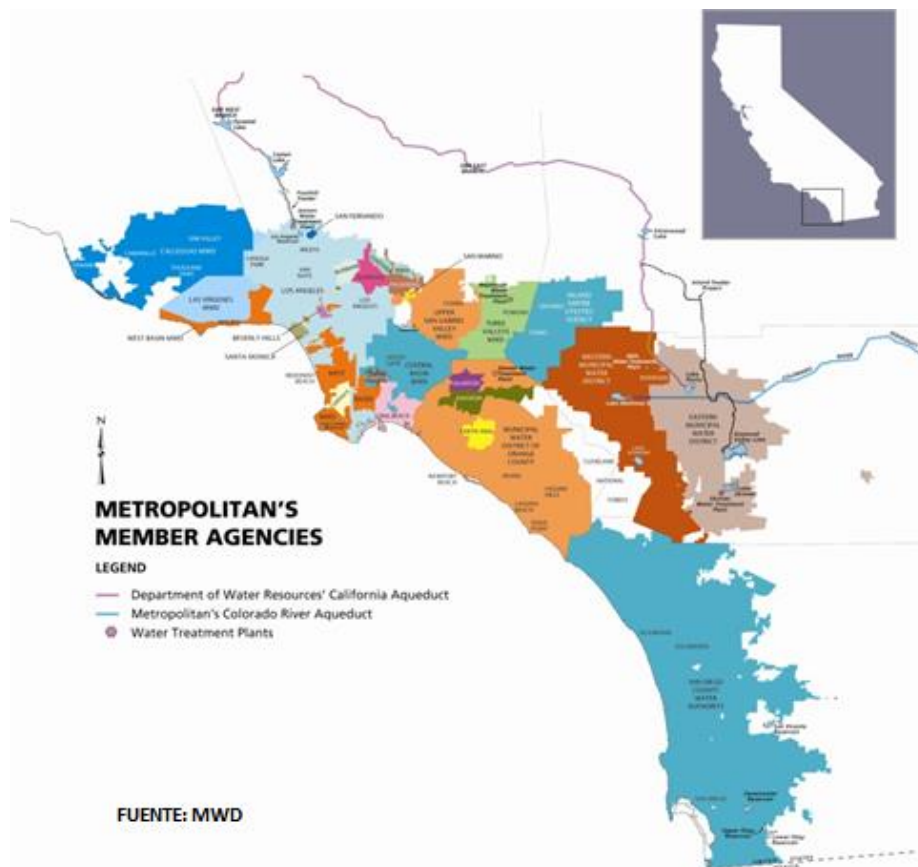


Cuadro 17: El caso del *Metropolitan Water District of Southern California - MWD*

Es una organización de carácter público que tiene sus oficinas en la ciudad de Los Ángeles. Creada en 1927 por la legislatura del Estado de California, da servicio a los condados de Los Ángeles, Orange, San Diego, Riverside, San Bernardino y Ventura, en un área de aproximadamente 15 mil Km², y abastece a más de 18 millones de personas. La razón que inclino al Estado de California a constituirla, fue la construcción del acueducto del río Colorado, el cual ubica su toma en dicho río a más de 300 Km de la ciudad, cruzando varios condados, la mayoría con bajas precipitaciones y pocas fuentes superficiales, siendo una fuente de abasto con capacidad para dar servicio a dichas poblaciones, operando de esta forma a escala regional al abastecerse también de aguas del valle central de California de forma complementaria (con tomas a más de 500 Km).

Esta entidad gestiona únicamente la fase captación del líquido, incluido su transporte y tratamiento, vendiéndose posteriormente en bloque a las distintas entidades que lo distribuyen localmente, sumando en la actualidad 37. Tales entidades son de distinta caracterización, al ser unas (las más antiguas) compañías públicas articuladas a los gobiernos municipales, otras de carácter privado, y finalmente otras que revenden el líquido a múltiples compañías locales. Este último es el caso de la *San Diego County Water Authority*, la cual ingreso al MWD en 1946, comprando la mitad de las acciones de la empresa en 1949 y vendiendo agua en bloque a más de 20 compañías locales, las cuales no solamente prestan el servicio a hogares, sino a distritos de riego. Su Junta Directiva está compuesta por 37 miembros, uno por cada organización adscrita al MWD, ya sea esta pública, privada o compuesta, los cuales eligen al *General Manager*, quien efectivamente dirige la empresa. El MWD se financia totalmente con el dinero proveniente de la venta de agua en bloque a las empresas que hacen parte del mismo.

Ilustración 41: Mapa de agencias miembro del *Metropolitan Water District of Southern California - MWD*



6. Centros y Centralidades

Actualmente, en las grandes ciudades de todo el mundo se debate el problema de cómo hacer frente a la dispersión o *sprawl* de la urbanización, teniendo que dicho fenómeno es abordado desde diferentes puntos de vista, desde aquellos ambientalistas que lo ven como uno completamente nocivo por su lógica devoradora de suelo y recursos, pasando por enfoques economicistas más optimistas en su diagnóstico a partir de la concepción de la ciudad y su región como un solo proceso dirigido a la competitividad, hasta aquellos de carácter social donde lo primordial son las consecuencias referidas a la segregación y la baja calidad de vida de quienes habitan en las periferias. La disciplina urbanística y de la planeación territorial ha abordado este proceso con una posición pragmática, donde el *quid* del asunto está en dispersar los lugares centrales al mismo tiempo que lo hace la urbanización, sin embargo esto tropieza con el desacuerdo sobre la forma que deberá tener tal dispersión.

El fenómeno de la dispersión y sus problemas derivados afecta indistintamente a ciudades con una población de altos o bajos ingresos. Bogotá no ha sido ajena a este debate, de hecho buena parte de la planeación urbana se ha producido en torno a la disyuntiva de entre por un lado, contener la dispersión promoviendo la renovación-densificación, o permitirla corrigiendo sus efectos negativos mediante el establecimiento de una estructura urbana policéntrica. Hoy en día, este tema conserva su vigencia y se erige como uno de los más polémicos, pues la alternativa de permitir la dispersión choca con el tener que concertarla entre las diferentes entidades territoriales presentes en el territorio de la Sabana de Bogotá. Así, la revisión de este proceso puede dar luces sobre la actual problemática, aprendiendo de los errores del pasado para no repetirlos en el futuro.

A continuación, se abordarán algunos conceptos referidos a la definición del fenómeno de la dispersión y su contraparte, la compactidad urbana. Igualmente se retomaran las categorías de centro y centralidad para problematizar sobre las dinámicas urbanas que llevan a la dispersión de la urbanización y las transformaciones que esto suscita tanto en el tejido central como periférico, finalizando con la revisión de las propuestas de conformación de un modelo policéntrico consagradas en los distintos planes de la ciudad y la determinación de las necesidades de suelo de expansión para la ciudad y los municipios.

6.1 Ciudades compactas y dispersas

Para poder abordar el debate sobre la disyuntiva entre expandir la ciudad con nuevas áreas de centralidad o densificar y renovar las existentes, es necesario clarificar el concepto de ciudad densa y compacta, binomio que es utilizado sin diferenciar sus componentes.

Inicialmente, el concepto de densidad puede estar referido a dos fenómenos. El primero de ellos remite a la aglomeración de un alto número de personas dentro de un mismo espacio, las cuales comparten las mismas redes viales, de servicios públicos y de espacio público, siendo pues esta la que podríamos llamar densidad poblacional. Por otra parte, la densidad puede referirse al aprovechamiento intensivo del suelo mediante la construcción en altura, de manera que existirán altos índices de construcción, o sea el número de veces que es multiplicado en altura el área de ocupación o lote, siendo esta una densidad que podríamos llamar edificatoria o de construcción (Rincón, Bogotá y sus modalidades de ocupación del suelo, 2006). Ambos tipos de densidad, la edificatoria y poblacional pueden coincidir, así como pueden no hacerlo, presentándose situaciones en donde a pesar de la existencia de construcciones en altura la densidad poblacional es baja, ya sea por haber grandes áreas libres o por la existencia de viviendas amplias; del mismo modo, un área con construcciones de baja altura podrá tener una alta densidad poblacional cuando las viviendas sean reducidas en tamaño y existan pocas áreas libres.

Por otra parte, la compacticidad urbana remite a la existencia de continuidad en las áreas construidas, de forma que no haya vacíos o áreas sin edificar entre las mismas. La compacticidad en un sentido más amplio también se refiere al hecho de que las áreas pertenecientes a este continuo urbano estén provisionadas correctamente de equipamientos y contengan zonas de actividad económica (Peralta, 2005), de manera que no sean solamente zonas residenciales que quedan vacías durante el día mientras las personas trabajan en otra parte. La compacticidad entonces no es lo mismo que la densidad, ya que pueden darse conformaciones urbanas con áreas que han crecido “a saltos” con vacíos entre ellas que tengan altas densidades cada una por separado, mientras por otra parte puede existir continuidad en las áreas construidas sin que por ello sean densas.

Así, una ciudad densa y compacta será aquella que posea una relativa densidad poblacional y edificatoria, junto con un tejido urbano continuo correctamente provisionado de servicios urbanos. La dispersión urbana es entonces la contraparte de una ciudad densa y compacta, de forma que el tejido urbano presenta “porosidad”, teniendo numerosos vacíos entre las áreas construidas las cuales poseen una baja densidad poblacional y edificatoria, no encontrándose correctamente provistas de servicios urbanos, necesitando movilizarse las poblaciones hasta otro emplazamiento para encontrarlos. Vale la pena señalar que dispersión no es lo mismo que la

desconcentración (CEA-UNAL, 2009), ya que esta última remite al hecho de repartir en distintos núcleos urbanos de tamaño pequeño en relación con el núcleo urbano principal, todos ellos densos y compactos, la urbanización que por otra parte se habría dado únicamente en ese núcleo.

Puede decirse que mientras las ciudades de la Europa Latina o Mediterránea han sido el modelo de ciudades densas y compactas, las ciudades anglosajonas ejemplifican la ciudad dispersa, algo que hoy en día es objeto de reevaluación, ya que el modelo de ciudad anglosajona se difunde cada vez más tanto en los países mediterráneos, como en aquellos que fueron colonizados por ellos, incluyendo América Latina. Una interpretación histórica de la emergencia de estas dos pautas (Dematteis, 2013), es la de que la procedencia rural de la burguesía en el caso anglosajón –la *gentry*- y la procedencia urbana en el caso latino marcaron dos conjuntos de valores, uno en donde se intentó mezclar los modos de vida del campo y la ciudad, expandiendo los límites de esta última (sub)urbanizando el campo, y otro donde campo y ciudad se mantuvieron separados, pero no por ello inconexos.

Tradicionalmente la dispersión de la urbanización a través de la suburbanización del campo, estuvo asociada a una marcada dependencia de esas áreas hacia el núcleo urbano principal, ya que el ser mono funcionales en términos residenciales, sus poblaciones necesitaban movilizarse a la ciudad propiamente dicha para tener acceso al empleo, la cultura, la educación, etc. Actualmente, y como fenómeno de carácter generalizado en las grandes ciudades de todo el mundo, se presenta una relativa independencia frente al núcleo urbano principal de esas áreas de urbanización dispersa al haber acogido actividades productivas (Soja, 2008), siendo algunas de las denominaciones que recibe este fenómeno las de exópolis, ciudad difusa, periurbanización, ciudad exterior, entre otras, de manera que en ocasiones incluso se da la movilización de la población del núcleo urbano hacia estas áreas periféricas en busca de empleo, de modo que pese a ser periféricas espacialmente, no lo son funcionalmente.

La dispersión urbana es un fenómeno que no es deseable por varios motivos, entre ellos los siguientes:

1. La dispersión urbana implica sobrecostos en la construcción de vías que no serían necesarias si no se hubiera dado tal dispersión en primera instancia, así mismo el tendido de redes de servicios públicos y la construcción de equipamientos públicos se encarece, ya que se hacen imprescindibles para cubrir las áreas dispersas y poco densas más de los que serían necesarios si dicha población estuviera concentrada, estando esto relacionado con las llamadas economías de escala.
2. El consumo desmesurado de suelo que implica la dispersión pasa por alto el hecho de que este es un recurso no renovable, afectando crecientemente áreas que con anterioridad poseían economías agrícolas pujantes en el mejor de los casos, y en el peor, implicando la destrucción de ecosistemas vulnerables.

3. La dispersión, en especial cuando esta se da sobre varias jurisdicciones al mismo tiempo, facilita la consolidación de patrones de segregación socio-espacial agravando la diferenciación de los niveles de equipamiento financiados localmente, situación está que tantos costos en términos de equidad social acarrea (Castells, La Cuestión Urbana, 2008).

Principalmente son dos los factores que impulsan la dispersión de las áreas urbanas, aparte del crecimiento poblacional propiamente dicho. Uno está representado por los sectores especulativos, los cuales levantan urbanizaciones “a saltos” sobre los ejes viales esperando que se valoricen los terrenos intermedios entre estas y el núcleo urbano, reportando grandes beneficios (Zárate, 1991). El segundo factor que impulsa la dispersión es la auto-segregación de las clases altas y medias-altas, para las cuales el tener que costearse costos de transporte más elevados representados en el uso del automóvil privado –entre otros costos como tarifas de servicios públicos más altas-, viene a ser una suerte de “impuesto privado” pagado generosamente y de buen grado con tal de poseer exclusividad y privacidad (Alfonso, Bases para el análisis prospectivo de la región metropolitana de Bogotá, 2009), muchas veces a costa de la afectación a reservas naturales.

La concreción de un modelo de ciudad densa y compacta que evite estos costos sociales, pasa entonces por el establecimiento de un planeamiento conjunto del área urbana y su entorno inmediato, de manera que se haga posible la contención o el direccionamiento del crecimiento urbano, así mismo, es necesario el establecimiento de una estrategia de aprovechamiento de los vacíos dejados por la urbanización y las zonas en desuso u obsolescencia existentes, de manera que esto redundara en una menor expansión (Currie, Urbanización y Desarrollo, 1988). Por otra parte, se debe dar prioridad al transporte público desestimulando el uso del automóvil privado, el cual propicio en un inicio la misma dispersión urbana, y el aprovechamiento intensivo de las áreas de expansión urbana que existan, evitando la vivienda unifamiliar (Currie, Urbanización y Desarrollo, 1988). Finalmente debe existir una distribución de actividades en el territorio que permita acercar vivienda y trabajo, reduciendo la cantidad y distancia de los viajes (Salazar & Roa, Ciudad densa y compacta, 2008).

Así las cosas, el problema de la compactidad y la dispersión no son solamente un asunto de áreas residenciales, sino que ponen de manifiesto que el logro del objetivo de la ciudad densa y compacta pasa no solo por impedir la dispersión de las viviendas induciendo la densificación, sino por el establecimiento de una política de (re)localización de las actividades económicas (Borja, Estado, Descentralización y Democracia, 1989).

6.2 Los Lugares Centrales

La ciudad desde su nacimiento es la definición misma y la manifestación palpable de un proceso de concentración-acumulación. A la postre, lo que es observable es que dicha concentración adquiere una caracterización dada por la base económica de la cual la elite que tiene a su cargo la organización dirigida a ejercer la coerción (el Estado), extrae su poder. Esta es la racionalidad presente detrás de la existencia de un centro, el cual no es más que la manifestación en el espacio de la acumulación creciente de recursos y medios de poder por parte de un grupo social. Tal grupo social construye el centro a su imagen, a la medida de sus concepciones, valores, necesidades y límites, los cuales están determinados por el sustrato económico. Así, cuando en una ciudad existe un proceso de reemplazo del que fuere el centro tradicional-histórico por otro u otros nuevos que compiten con este, y que eventualmente pueden llegar a reemplazarlo como centro real, lo que sucede es un trastocamiento en la dinámica de poder, un ascenso de un grupo social que desplaza a la elite tradicional, y que por lo tanto, necesita un nuevo espacio para construirlo otra vez a su imagen. Vale la pena señalar el hecho de que lo que cambia en el centro se corresponde a un cambio en la periferia y viceversa, de manera que por ejemplo, el incremento de la actividad comercial que expulsa la vivienda repercutirá en un crecimiento residencial más fuerte en las periferias.

Desde la geografía se reconoce que la forma en la cual se ordenan los territorios, es a través de la red jerarquizada de ciudades -sistema urbano- que existe en ellos. La ciudad como concepto, remite en primera instancia a una aglomeración bastante densa de personas en un espacio restringido, pero este criterio no da más un rasgo demográfico. La ciudad es antes que todo un lugar central, es un punto en el espacio que está rodeado de un área de influencia a la cual provee cierto tipo de bienes y servicios, los cuales son en últimas los que la dotan de sus atributos de centro (Ferrer, 1992). La intensidad de esta característica depende de qué tipo de servicios preste la ciudad a su área de influencia, teniendo que existen algunos que por su naturaleza solo se establecen y crecen en algunos nodos de la red, en especial los referidos a la administración pública y al llamado sector *FIRE*, siendo mayor la jerarquía del asentamiento urbano mientras más alta sea la concentración de dichas actividades pertenecientes al sector terciario de la economía, pues si bien la industria es también típica del medio urbano, su relación con este es más de tipo complementario que sustancial. Los servicios por otro lado, son actividades que al ser prestadas por otro ser humano, necesitan para ser realizados del desplazamiento de quien los demanda a un lugar específico ya que no tienen la posibilidad de ser “transportados”, lo cual implica que donde estos se localicen, empezaran a generarse atributos de centralidad con respecto a un área circundante a la

que son ofertados. Si bien, en las líneas anteriores se habló del lugar central refiriéndose a redes de ciudades, esto también es válido para el espacio interior de la ciudad, en el cual el lugar central no está representado por la ciudad como un todo, sino por algunas partes de ella: las centralidades.

En este punto se hace visible la diferencia entre centro y centralidad como conceptos, pues como se señaló, un centro responde a la construcción de un espacio donde una elite específica edifica un entorno donde desarrolla la actividad que la dota de poder, los centros se articulan a la estructura social y sus cambios, son políticos en sus raíces en términos amplios; las centralidades responden a una racionalidad propia de la economía de mercado desarrollada en un entorno urbano, se comportan como sitios de acopio y prestación de bienes y servicios para un área de influencia esta vez no rural sino residencial, surgen a partir de las necesidades de acceso de una población a ciertos servicios básicos, no son en sí mismas la manifestación de cambios estructurales en la sociedad, hablan de un proceso de una escala mucho menor. Así las cosas, los centros siempre serán centralidades, las más importantes de hecho, pero las centralidades no por serlo, podrán llegar a ser centros.

6.3 El colapso del Centro

El crecimiento de la ciudad, el cual inicia desde el centro histórico por sobre las vías de comunicación regional como regla, se articula a un proceso de transformación de la base económica, en donde la industrialización y posteriormente la ampliación del sector servicios a partir de la creación de economías de escala y aglomeración cada vez mayores, hacen que sea atractivo para los habitantes de las zonas rurales desplazarse por las mejores condiciones de vida que ofrece el medio urbano, dando a la postre con un proceso auto inducido, donde las ciudades grandes tienden a serlo cada vez más. Este éxito de la ciudad como optimizador de las relaciones económicas, va acompañado del surgimiento de las llamadas “deseconomías” de la urbanización, representadas por la Congestión, la Contaminación y la Criminalidad –CCC- (Currie, Ciudades dentro de la Ciudad, 1974). Así, una vez se extiende la urbanización mediante áreas residenciales, el antiguo centro se transforma en una relación directa, cambiando de uso y densificándose, pues tendrá que albergar los servicios que toda esta nueva población necesita, llegado un punto, y teniendo en cuenta el hecho de que el centro-ciudad histórica no fue construido para amoldarse a las necesidades de la ciudad moderna, especialmente el tránsito rodado, este tiende a colapsar por la congestión presente, pues primero que todo se hace difícil (tiempo) y costoso el desplazamiento hasta allí para los habitantes de las

cada vez más lejanas periferias, los cuales encuentran en este sitio empleo, bienes y servicios (comercio especializado, educación superior, oficinas públicas, etc.).

La localización de actividades en la ciudad, está determinada por la productividad de las mismas, teniendo que pagar los costos de ubicarse en el lugar donde se desarrollan. Las más productivas, los servicios de alto nivel, son característicos de los *CBD's* (*Central Business Districts* – Distritos Centrales de Negocios), sin embargo la congestión hace que el valor del suelo o la posibilidad de localizarse allí se eleve estrepitosamente gracias a las dificultades para transportarse, así mismo dicha congestión tiene otro efecto, que es el de la desvalorización creciente de las zonas aledañas al CBD, o zonas pericentrales. De esta manera existirán dos procesos derivados de la congestión creciente: Primero, la configuración a manera dual del centro, en donde se afianzara una “ciudadela” en el CBD propiamente dicho (centro del centro), muchas veces securitizada (Soja, 2008) y en donde se encuentran todas las facilidades y servicios de la metrópolis para los empleados de las entidades y empresas allí localizadas que son las que le dan tal caracterización, y por otro lado, el declive generalizado en las zonas adyacentes (áreas pericentrales) agobiadas por la congestión pero sin el efecto revitalizador de dichas actividades, en las que la hiperdensificación-tugurización de la primera etapa, resulta muchas veces en un declive tan marcado que se sucede un “retroceso urbano” (abandono y demolición parcial por obsolescencia).

Segundo, la congestión hará que el valor del suelo en la “ciudadela” sea tan alto que solamente pueda ser pagado por las actividades más rentables y las personas de más altos ingresos, gentrificándose (Soja, 2008). Al mismo tiempo, esto expulsará las actividades que no eran tan rentables pero que suplían a los habitantes de la ciudad de bienes y servicios básicos; dichas actividades tenderán a relocalizarse en zonas que fueron periféricas (lo suficientemente alejadas del CBD), pero que para el momento están rodeadas de una zona residencial con una “masa crítica” suficiente para que exista la demanda necesaria para mantenerlas, cristalizando en zonas comerciales o centralidades, algunas con una vocación muy definida (de servicios al automóvil, de comercio pesado, de ocio, etc.). Existe una variación de este patrón, y es que una de estas zonas de relocalización puede tener tal dinamismo, que sustraiga las actividades más rentables al centro tradicional, erigiéndose como nuevo centro y dejando al anterior bajo la misma dinámica de deterioro generalizado de sus zonas adyacentes.

6.4 Las Alternativas de la Planeación

La planeación urbana como actividad ejercida por el Estado es sus diferentes niveles de gobierno, ante las problemáticas surgidas por la transformación, la congestión creciente y el declive generalizado de los centros y las áreas pericentrales, ha concebido dos tipos de alternativas ante esto. La primera es la recuperación del centro tradicional llevada a cabo mediante estrategias tales como: 1) La promoción del patrimonio construido como atractivo turístico y cultural; 2) La rehabilitación y renovación urbana de las zonas pericentrales en proceso de degradación, mediante intervenciones que a la vez que elevan la densidad poblacional de la zona mediante el crecimiento en altura, terminan por expulsar la población originaria al elevarse el valor del suelo (Zárata, 1991); 3) El establecimiento de sistemas de transporte masivo, los cuales alivian de momento la congestión al elevar la velocidad y la cantidad de viajes, lo que al final resulta en un círculo vicioso en el que esto incentiva el número de desplazamientos necesiéndose nuevas líneas de transporte masivo. Así, en últimas este tipo de propuestas lo que tratan es de hallar en el problema (la congestión) la solución, teniendo que la lógica se basa en el racionamiento de que faltan más personas que vivan y trabajen -o vayan solo de paso- en el área, para aumentar la “masa crítica” que permitirá que surjan nuevas actividades económicas que revitalicen zonas en desuso, creciendo vertical en vez de horizontalmente disminuyendo la expansión. Este planteamiento ha sido descrito por Koolhaas como:

“El manhattanismo es única ideología urbanística que se ha alimentado, desde su concepción, de los esplendores y las miserias de la condición metropolitana -la hiperdensidad-, sin perder ni una sola vez su Fe en ella como fundamento de una deseable cultura moderna [...] Ni por un momento pretende este teórico aliviar la congestión; su verdadera ambición es aumentarla hasta tal intensidad que genere –como en un salto cuántico-, una situación completamente nueva en la que la congestión se vuelva misteriosamente positiva” (Koolhaas, 2004, pág. 10 y 123).

Por otro lado, se encuentran las propuestas que no toman la dispersión urbana como un problema en sí mismo, sino que es la falta de dispersión de lugares centrales al mismo ritmo, lo que hace que exista una congestión inmanejable y los procesos de deterioro relacionados a esta. Así, el problema son los desplazamientos crecientes, y la solución bajo esta perspectiva es eliminarlos acercando las actividades a las residencias estableciendo un modelo policéntrico, donde las personas encuentren todo lo que necesitan en distancias cortas transitables ojala a pie, y que se desplacen hacia el centro solo por gusto, mas no por necesidad, constituyendo un conglomerado de “ciudades dentro de la ciudad” (Krier, Leon citado por Harvey, 1998, pág. 86). En este tipo de propuestas, los sistemas de transporte público masivo son vistos con recelo, ya que se sabe que para que sean financieramente viables tienen que poseer un trazado de forma radial hacia el centro tradicional, congestionándolo aún más, lo cual no es el objetivo. La

renovación del centro también se convierte en un ítem bastante discutido, siendo concebido el crecimiento y consolidación de los nuevos centros como un “juego de suma cero” frente a la localización de nuevas actividades en el centro tradicional. Entre estas dos visiones extremas pueden hallarse todo tipo de puntos medios, teniendo que una ciudad que posee un buen nivel de crecimiento económico no tendrá que escoger entre ambas, no existiendo “juego de suma cero” en este caso, pues podrá al mismo tiempo que renueva su centro consolidar unos nuevos, no así cuando el crecimiento es bajo y se tiene que escoger donde focalizar la acción. Existe una variación de este segundo tipo de propuestas, que es cuando los nuevos centros no son propuestos para el área urbana de la ciudad en cuestión, sino que se localizan en otras ciudades del sistema urbano, atacando la dispersión urbana mediante el traslado del crecimiento que debería darse en la ciudad principal a otras secundarias lo suficientemente alejadas para que se de en ellas un proceso propio dinamizado por actividades económicas nuevas.

Este tipo de propuestas han sido ensayadas en varias ciudades, pero son emblemáticos los casos de Frankfurt con los satélites de Ernst May en la década de 1920 con aproximadamente 20 mil habitantes; las ciudades de 80 mil habitantes para Estocolmo propuestas Sven Markelius en los años ‘40; las *New Towns* del plan para Londres de Patrick Abercrombie, que emulaban la propuesta de ciudades-jardín de Ebenezer Howard, pero donde algunas de ellas alcanzaron los 100 mil habitantes en 1950 (Hall, 1996); y las *Villes Nouvelles* de París concebidas por Paul Delouvrier en la década de 1960, quizá las más grandes entre todas las propuestas llevadas a la realidad, con entre 300 y 500 mil habitantes cada una (Bracco, 1988). Vale la pena anotar que en buena parte, todos estos “nuevos centros” terminaron convirtiéndose en áreas residenciales convencionales.

Se puede decir entonces que el primer tipo de propuestas consolidan un modelo de segregación socio-espacial clásico, donde las clases altas se ubican en las áreas centrales, mientras que las bajas lo hacen en las periferias teniendo que transportarse largas distancias para acceder a los bienes y servicios que demandan, siendo por esto regresivo. Por otra parte, el segundo tipo de propuestas al menos en el papel lo que tratan es de que se dé una mezcla de social y de usos en las nuevas áreas, lo cual sin embargo tropieza muchas veces con procesos especulativos en los que al final, las personas de bajos ingresos son expulsadas a una periferia aún más lejana.

6.5 Los Planes en Bogotá

La planeación en la ciudad de Bogotá y en su región metropolitana se ha debatido entre estas dos alternativas, contener la expansión a través del fortalecimiento del centro de la ciudad, o permitir la conformando una estructura policéntrica. Estas experiencias serán revisadas a continuación.

Una de las primeras en la ciudad de Bogotá, estuvo representada por la realización del plano “Bogotá Futuro” en 1923 por el ingeniero Ricardo Olano, el cual es producto de la adopción de las corrientes de planeamiento venidas desde la Europa continental, en concreto la realización de “ensanches”. Su intención fue la regularización del crecimiento de la ciudad por venir mediante el establecimiento de un trazado urbano, integrando los núcleos de Santafé y Chapinero (Del Castillo, Bogotá, el tránsito a la ciudad moderna, 2003). La concepción de centro o centralidad estuvo ausente, teniendo que esta solamente se daba en una escala local, a lo sumo zonal, con hechos urbanos tales como el parque y equipamientos como la iglesia y la escuela. Sencillamente se asumía que el centro iba a seguir siendo el tradicional y que no se necesitaba de la intervención del mismo o de la creación de uno nuevo. Aunque su intención también fue racionalizar la extensión de la ciudad impidiendo su dispersión y crecimiento “a saltos” -como lo fue el nacimiento de Chapinero-, el área que cubría extendiéndose aproximadamente desde el barrio 20 de Julio hasta Usaquén, fue tan amplia que lo que provocó fue que se autorizara la urbanización de zonas aún muy alejadas de las existentes, incentivando la dispersión (Cortés R. , 2007).

Posteriormente, en la década de 1930 se pueden encontrar los trabajos realizados por Karl Brunner, director del recién creado Departamento de Urbanismo de la ciudad. Su obra se constituyó principalmente en un trabajo de “sutura” del tejido urbano que había crecido “a saltos” durante los años anteriores (Del Castillo, Bogotá, el tránsito a la ciudad moderna, 2003). Aunque muy prematura en su concepción y derivada de su intención principal -unir lo roto-, en el trabajo de Brunner pueden observarse ambas alternativas de la planeación, la primera mediante una estrategia de crecimiento hacia dentro, llenando los vacíos dejados por el desarrollo urbano previo, compactando-densificando la ciudad y previniendo una mayor extensión, así como con intervenciones tales como las del “saneamiento” (eliminación de tugurios) del Paseo Bolívar (1938) y la propuesta de Plan Vial de 1936, ambas dirigidas a mejorar el centro de la ciudad deteriorado en sus bordes y agilizar la movilidad a través del mismo, ampliando la capacidad de acogida de nuevas actividades. Por otro lado se encuentra la propuesta de creación de una “ciudad satélite” en la zona que actualmente es ocupada por el CAN. Dicha ciudad, la cual poseía forma radio-céntrica, no tenía una propuesta de ocupación por actividades de carácter central, sino que era una zona de vivienda alrededor de una serie de equipamientos, no constituyéndose de esta forma en un centro auxiliar, sino en una operación de vivienda a gran escala la cual se quedaría en proyecto. Así, si bien Brunner se alimentaba de

ambas corrientes, su preferencia y acción se orientaron a la recuperación del centro, ya que tampoco reconocía un proceso de emergencia de centralidad en el antiguo suburbio de Chapinero. Cabe señalar que ya se hacía visible un interés por recualificar la zona de San Diego, la cual estaba siendo objeto de la localización de equipamientos de gran escala, sufriendo un proceso de transformación como expansión del centro hacia el norte, dictando una tendencia.

Para los años '40, se hace uso del instrumento de zonificación por primera vez en la ciudad, concretado en el Acuerdo 21 de 1944, el cual reconoce la formación de una zona "cívico-comercial" en Chapinero. Esta zona no fue objeto de proyectos concretos para consolidarla, pero se permitió vía norma urbanística que su proceso de transformación continuara, insinuándose una estrategia de "nuevo centro", pues en caso contrario se hubiera optado por reprimir dicho proceso por medio de la norma igualmente. Los Planes viales Soto-Bateman y de la Sociedad Colombiana de Arquitectos –SCA- elaborados concomitantemente, se enfocaron al igual que Brunner en una ampliación y jerarquización vial al interior del centro de la ciudad, aumentando su capacidad de recepción de actividades. La SCA va aún más allá al proponer la reforma del centro cívico de la capital, teniendo que esta es la primera propuesta de renovación urbana mediante una acción positiva pública -no solamente una norma permisiva que induzca la transformación de un área por el sector privado-.

El Plan Piloto para la ciudad de Bogotá, elaborado por Le Corbusier y su posterior reelaboración como Plan Regulador bajo la dirección de Paul Wiener y Josep Sert, se constituye en una propuesta ya madura construida bajo los principios del urbanismo moderno, que plantea la rígida contención de la dispersión de la urbanización y la renovación masiva del centro de la ciudad. Su implementación contempló el establecimiento de un "cinturón verde" que previniera la edificación de las zonas al occidente de la actual avenida NQS, así mismo, el plan se embarcó en una propuesta de renovación urbana de carácter "faraónico", pues lo que pretendía no era adaptar incrementalmente el centro y su tejido urbano colonial a la modernidad, sino que daba por hecho que esto era imposible y por ello hacía *tabula rasa* del mismo, estableciendo bloques residenciales de alta densidad, conglomerados de oficinas y edificios públicos. Si bien existe un "olvido" del proceso de consolidación de un centro auxiliar en la zona de Chapinero, tal olvido es en realidad una estrategia de contención mediante una norma rígida -que clasificó el área como residencial neta y punto- que paralizara tal desarrollo, teniendo que la reconstrucción del centro tomaría tantos recursos y serían tan amplios los espacios que produciría, que cualquier otro proyecto o proceso quedaría empequeñecido y/o anulado.

El Plan de Le Corbusier se enmarca complementemente en el primer tipo de alternativas de la planeación frente al colapso del centro, sin embargo, podría decirse que la intención policéntrica se manifiesta bajo la forma de la función del "Trabajar" representada en la zona industrial que se proyecta paralela al eje de la Calle 13 hacia el occidente, ya que al

ser la industria el paradigma de la sociedad y ciudad “maquinista”, esta toma una connotación protagónica como nuevo centro económico de la ciudad moderna.

Casi inmediatamente a la terminación del Plan Regulador, se sucede la toma del poder por parte de Rojas Pinilla, quien en su mandato prácticamente desconoció la labor realizada en los años anteriores, iniciando el desarrollo del actual CAN sobre los terrenos del Salitre, muy alejados del perímetro urbano propuesto. El CAN se puede interpretar desde dos perspectivas, como una reanudación del proyecto de ciudad satélite de Brunner sobre esta zona pero recualificándolo mediante el establecimiento de entidades públicas de escala nacional como núcleo y razón de ser del desarrollo circundante, o como culminación del proceso de simbolización de Bogotá como capital de la nación iniciado en los primeros años del siglo XX, teniendo que la ciudad vieja (devastada por el 9 de Abril), ya no podía dar cabida al poder nacional, necesitándose un nuevo centro construido bajo una estética moderna que diera cuenta de un Estado igualmente “moderno”.

En la década de 1960, superada la dictadura, se formulan los planes distritales de 1960 y 1964, volviéndose a reconocer el proceso de consolidación de un centro auxiliar en la zona de Chapinero, el cual toma cada vez más fuerza y empieza a ser competencia real para el centro tradicional. También se reconoce mediante la norma la existencia de núcleos comerciales en los barrios del 7 de Agosto y Restrepo. Pese a esto, la atención se vuelca sobre el centro tradicional, mediante la ampliación y apertura de vías -Calle 26, Calle 19, Carrera Décima, etc.- y la evaluación de la posibilidad de implantación de un sistema de transporte masivo.

En 1967 es producido el estudio “Alternativas para el Desarrollo Urbano de Bogotá D.E.”, encargado por el alcalde Virgilio Barco a la Universidad Nacional y dirigido por Lauchlin Currie, quien ya venía desde años atrás siendo asesor del gobierno nacional y distrital en diferentes temas. Este estudio marca un cambio de paradigma en las propuestas realizadas hasta ese entonces, y se erige como el primero que hace una apuesta por un modelo de desarrollo policéntrico en la ciudad. La propuesta parte de un diagnóstico prospectivo en donde se prevé que el crecimiento urbano será de tal magnitud que para los años ‘80, independientemente de lo que se pueda o no hacer, la ciudad ocupara todo el terreno disponible entre los cerros y el río, albergando a casi siete millones de habitantes (CID, 1967). Aparte de esto, se identifica que el centro tradicional, el cual se agrupa en torno a dos núcleos (Avenida Jiménez y San Diego) ha llegado a un límite de congestión, en especial con respecto a los desplazamientos en sentido norte-sur, existiendo una estructura urbana lineal y desequilibrada que está haciendo que se degrade en sus bordes, lo cual ha propiciado la emergencia de núcleos comerciales o centralidades en los barrios del Chicó, Chapinero, Siete de Agosto y Restrepo para aliviar el acceso a los servicios básicos. Ante esta situación se propone el fortalecimiento de las centralidades existentes y la creación de unas nuevas en las zonas del Salitre, Prado, Lago, Kennedy, Fontibón y Bosa. La estrategia para lograr que dichas centralidades se consoliden como tales es que sean aglomeraciones de empleo, no de equipamientos o

“monumentos”, pues se consideraba que el empleo es el que genera la mayor cantidad de desplazamientos, y dispersándolo se eliminaran estos últimos.

Esta idea se maduraría a través de numerosos estudios, especialmente con el desarrollo del concepto de “Ciudades dentro de la Ciudad” por parte de L. Currie, el cual es una adaptación a la realidad local de las corrientes del urbanismo internacional, donde se estaba experimentando el estableciendo comunidades planificadas de planta nueva como centros de direccionamiento del crecimiento en diversas capitales alrededor del mundo. Estas Ciudades dentro de la Ciudad de 400 mil habitantes cada una, al estar dentro de la misma Bogotá, obtendrían todas las ventajas de una ciudad de tamaño intermedio sin perder las de una gran ciudad (Currie, Urbanización y Desarrollo, 1988).

Para 1974, con la elaboración del Plan de Estructura para Bogotá - Fase II, se definen finalmente los emplazamientos escogidos para albergar las nuevas “Ciudades dentro de la Ciudad”: Salitre-CAN, Modelia-Fontibón, Suba-Engativá, Norte (Prado), Sur (Muzú-Soacha) y un último situado en el área de los municipios de Funza, Mosquera y Madrid, siendo esta la primera propuesta de planificación urbana en la ciudad que contempla un espacio mayor que el del propio Distrito. La concreción de la propuesta policéntrica en Fase II descuido significativamente los componentes de fortalecimiento de las centralidades existentes y de renovación del centro incluidos en sus formulaciones iniciales, volcando su intensión completamente hacia la edificación de los nuevos centros. El Plan distrital de 1972 y el Acuerdo 7 de 1979 -Plan general de desarrollo integrado-, dan continuidad a la ya para entonces tradicional estrategia de reglamentar mediante normas urbanísticas que clasifican el suelo como de “uso múltiple” o “residencial transformable” la consolidación de los nuevos centros, incentivando al mismo tiempo la expansión del centro tradicional y de sus actividades prácticamente por sobre todas las áreas construidas antes de 1940, paralelamente a que la coyuntura política y económica aplazaba indefinidamente las acciones necesarias para implementar las Ciudades dentro de la Ciudad.

Por otra parte, en 1987 toma vuelo ante el evidente deterioro sufrido por el centro tradicional, ya no solo en sus bordes sino en su núcleo, al no haberse tomado acción sobre el mismo, ni haberlo descongestionado mediante nuevos centros, una estrategia para revitalizarlo llamada “Plan Centro”, la cual propuso acciones en diferentes frentes - vivienda, equipamientos, renovación urbana, vías-. Puede decirse que en las décadas de 1970 y 1980 faltó una concepción de modelo de ciudad, pues diferentes estrategias, planes y acciones se entremezclaron para finalmente quedar la mayoría de ellas en el papel o ser llevadas a la realidad de manera precaria, dejando la ciudad sin un norte claro, sin un modelo al cual acogerse. La norma urbanística fue el principal instrumento de (no)acción, la cual se convirtió en una herramienta permisiva que dio visto bueno a la dispersión de las actividades y de la urbanización.

El Acuerdo 6 de 1990 -Estatuto para el ordenamiento físico-, dio continuidad a la propuesta policéntrica, pero para entonces su intencionalidad había cambiado, pasando

los nuevos centros de ser verdaderas Ciudades dentro de la Ciudad, con todas sus características de autonomía y cuasi-autarquía urbana, a simples centros zonales, centralidades dirigidas a suplir los servicios más básicos a la población de las zonas circundantes. Pasaron de ser transformadores de la estructura urbana a estrategias para consolidarla y hacerla menos dispersa (Salazar & Salazar, 1987), muestra de ello es que cuando finalmente se pone en marcha la construcción de las Ciudades dentro de la Ciudad - Multicentros, la que vendría a ser la del norte (Prado) ya estaba edificada como un barrio popular tradicional, que si bien posee un comercio fuerte no es de ningún modo un nuevo centro. Las de Muzú-Soacha⁵ y Suba-Engativá, terminarían trasladándose a localizaciones próximas a las originales y convirtiéndose en proyectos de vivienda masiva con un centro comercial (Ciudad Tunal y Ciudadela Colsubcidio respectivamente), y la de Modelia-Fontibón, estancada por aquel entonces, se desarrollaría años más tarde de la misma manera (Hayuelos). Todo esto ocurrió mientras que amplias zonas de la ciudad, las cuales se ubicaban hacia el norte del centro tradicional, extendiéndose hasta la Calle 100 e incluso más allá, sufrían procesos de transformación por cambio de uso y densificación predio a predio, teniendo que a la postre lo que sucedió fue una expansión del centro tradicional en dirección al norte tal como era la tendencia identificada por estudios como Fase II y que se pretendió corregir.

Si bien la zona comprendida entre la Calle 1 y la 100, y la Carrera 1 y la 30 no es homogénea en cuanto a encontrarse actividades centrales y servicios de alto nivel en toda su extensión, si aglomera varias centralidades (Centro histórico, Centro Internacional, Ricaurte, Galerías, Chapinero, 7 de Agosto, Calle 72 y Chicó-Lago), que a la postre hacen que se comporte como un único y gran centro, un “centro expandido”, el cual precisamente por su dispersión no logro aprovechar la concentración de actividades y la sinergia que da la aglomeración (exacerbación de la congestión), que es la produce la renovación que no se logró en el centro tradicional, dejándolo como una parte en deterioro de aquel centro expandido que tanto se trató de conjurar.

Sin embargo, existe una excepción de talla mayor a este proceso, y es que uno, el más importante de los nuevos centros concebidos por la estrategia policéntrica de Lauchlin Currie si logro desarrollarse, si bien no con la fuerza que se esperaba, si con la suficiente para modificar los patrones de localización de las actividades más importantes de la ciudad: Ciudad Salitre. Con su desarrollo, que tomó como anclaje al CAN, y que aún no ha terminado hoy en día, se pudo modificar al menos parcialmente la tendencia de

⁵ El emplazamiento original de la Ciudad dentro de la Ciudad del Sur corresponde hoy en día a la urbanización Villa Mayor, la cual se desarrolló bajo un promotor privado –Luis Carlos Sarmiento Angulo- también como un barrio residencial con centro comercial, pero esta vez de vivienda unifamiliar, y el Multicentro del norte, que cambio de localización cuando se desarrolló el barrio del Prado terminaría siendo también un barrio residencial con centro comercial, que en años recientes ha acogido cada vez más servicios de alta jerarquía: Unicentro.

dispersión de actividades sobre el borde oriental de la ciudad. Tal desarrollo se logró gracias a la iniciativa de la nación, pues aunque incluido como parte fundamental de todos los estudios, planes y acuerdos producidos durante este periodo, el Distrito no pudo echarlo a andar como proyecto sino hasta que el alcalde que le dio vida -Virgilio Barco-, llegó a ser presidente.

En los años '90, ante la evidente crisis urbana y de la planeación urbana, inician una serie de reformas que tendrán en el expedición de la Ley 388 de 1997 -de Desarrollo Territorial- su más importante logro, consagrándose en ella de forma comprehensiva instrumentos de acción dirigidos a hacer del territorio un elemento esencial para el desarrollo de la sociedad. Como producto de esto, es formulado el Plan de Ordenamiento Territorial – POT de Bogotá en el año 2000. Este plan, se arma a partir de la identificación de tres estructuras básicas existentes en la ciudad: La ecológica principal, la funcional y de servicios, y la socio-económica y espacial, esta última comprende la red de centralidades existentes y propuestas -retomando en parte las estrategias de Fase II-, sobre la cual se afronta el problema del “colapso” del centro.

Inicialmente el POT estableció un “Centro Metropolitano”, compuesto por cuatro piezas: 1) El centro tradicional, el cual comprende el centro histórico y el “internacional”; 2) La “ciudad central”, compuesta por el “centro expandido”, o sea el área de dispersión de actividades centrales sobre el borde oriental en dirección al norte; 3) El eje occidente, zona a grandes rasgos comprendida entre la Calle 13 y la 26, de uso industrial, logístico e institucional; y para terminar, 4) el nodo de equipamientos metropolitanos localizados alrededor del Parque Simón Bolívar. Aparte de este centro metropolitano, se identifican una serie de centralidades de diferente magnitud y potencia por toda la ciudad, existiendo cinco de “primer nivel”: Usaquén-Santa Bárbara, Las Ferias, Fontibón, Américas y Restrepo, las cuales no tienen la intención de convertirse en aglomeraciones masivas de empleo, sino en sitios que acerquen los servicios urbanos básicos a las residencias (Beuf, 2012).

Al igual que otros planes, el POT mantiene la ambivalencia frente al tema de concentrar o dispersar las actividades, pero esta vez claramente el objetivo es la compactación-densificación y renovación del centro metropolitano (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000), mientras que el modelo policéntrico es dejado como propuesta para la ciudad-región, reforzando los llamados polos subregionales –Facatativá y Zipaquirá- propendiendo porque la red de urbana siguiera asentada preferiblemente en las tierras planas, conservando la ruralidad de los valles laterales (CEDE, 2000), lo cual sin embargo no es objeto de definición de acciones encaminadas a ello, sino que estas deberían darse en marco del dialogo entre la ciudad, los municipios y el departamento, algo incierto para el momento, teniéndose que en la realidad la apuesta se hace en su totalidad a la primera de las alternativas de la planeación: Fortalecer el centro, esta vez ya no tradicional, sino metropolitano. De hecho podría decirse que la atención se volcó hacia el interior de la ciudad previniendo el fracaso del intento de conformación de un Área Metropolitana entre

Bogotá y los municipios de borde llevada a cabo por la administración de Enrique Peñalosa. Así mismo, el POT incluyó también el trazado de las distintas líneas troncales que conformarían el sistema de transporte masivo Transmilenio, el cual refuerza conscientemente la consolidación de la dispersión de las actividades centrales sobre el borde oriental de la ciudad, bajo una estrategia de fortalecimiento del centro expandido al sumarle flujos poblacionales que lo revitalicen, facilitando el desplazamiento desde las áreas periféricas pero dificultándolo entre ellas (Salazar & Roa, Ciudad densa y compacta, 2008). La extensión de las troncales se da en forma radial, teniendo su punto de partida en dos nodos, el centro tradicional y el área entre la calle 72 y la calle 100 – centro norte.

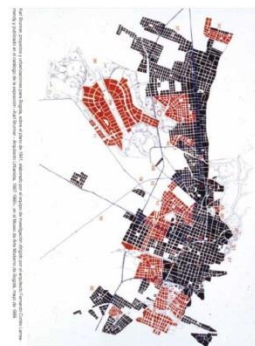
La diferencia entre este plan y otros precedentes, es que aparte de que identifica distintas piezas dentro de este centro metropolitano, incluye centralidades propiamente dichas, clasificándolas según su funcionalidad y potencia, valga decir la escala de integración que manejan. De esta manera, las centralidades son clasificadas en: 1) De integración nacional e internacional; 2) de integración regional; y 3) de integración urbana. Si se examina en detalle, se verá que todas las centralidades de integración nacional e internacional (excepto una: Nuevo Usme, la cual es una apuesta a que una centralidad con vocación de integración regional logre consolidarse de tal manera que adquiera esta connotación), se ubican en alguna de las piezas del centro metropolitano (centro tradicional, eje occidente y ciudad central-centro norte), dejando al nodo de equipamientos metropolitanos en el medio del triángulo que conforman, en el que cada una de sus puntas es una de estas centralidades. Así, cada una es objeto de unas acciones encaminadas a recualificarla, estableciendo en últimas un modelo “tri-cefálico o tri-céntrico” de estructura urbana.

El centro tradicional, el cual se diagnostica en franco proceso de deterioro y en donde se prevé no habrá grandes inversiones por parte del sector privado, es objeto de un ambicioso plan de renovación urbana de iniciativa pública, reactivando el Plan Centro de 1987 –que hasta ahora no ha mostrado resultados-, tratando de que se consolide como espacio caracterizado por las actividades ligadas a la administración pública tanto de nivel nacional como distrital. La ciudad central-centro norte por otro lado, diagnosticada con un proceso de transformación e inversión privada de magnitud, es tratada principalmente a través de la clásica regulación vía norma urbanística, tratando de que el desarrollo que en él se está dando, se haga de forma racional y ordenada; este espacio se consolida como uno articulado al sector financiero, es el espacio del capital privado, el espacio de representación de Bogotá como capital no política, sino económica. Finalmente, se encuentra el eje occidente, el cual es la real apuesta del POT para la transformación de la estructura urbana y la tendencia de localización de actividades (Salazar J. , El eje occidente, 2001). Acá, se retoman los logros alcanzados por Ciudad Salitre y se potencian mediante operaciones estratégicas como la propuesta de reconversión de la zona industrial -Anillo de Innovación- y la ampliación del aeropuerto y su plataforma logística. Es la reaparición de la representación de Bogotá como capital

industrial, pero con industria del siglo XXI, y su resignificación como nodo productivo, empresarial, logístico y de comunicación articulado a lo global: La deseada “tecnópolis”. De hecho, hoy en día su caracterización inicial como sede del Estado “moderno” a través de CAN es reversada con el proyecto de renovación urbana en curso, tratando de que cada nodo adquiera una vocación específica. De esta manera, si bien se le apuesta todo al centro metropolitano, en realidad se le apuesta es a tres nodos dentro del mismo, mientras que el sistema de centralidades se deja para la articulación del tejido del resto de la ciudad, sirviéndolo de servicios primarios, pero no tratando de que se conviertan en nuevos centros, siendo realista de esta manera. En la mitad del triángulo, se deja al nodo de equipamientos metropolitanos como “centro vacío” de la ciudad, lugar de encuentro, de dialogo entre las tres cabezas.

Ilustración 42: Planes urbanos de Bogotá

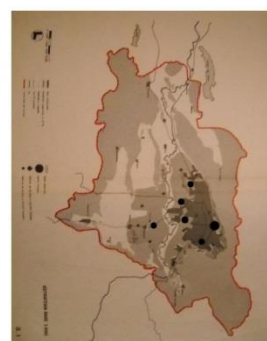
PLANES URBANOS DE BOGOTÁ



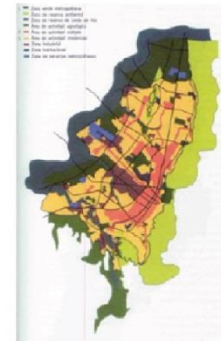
Trabajos de Karl Brunner



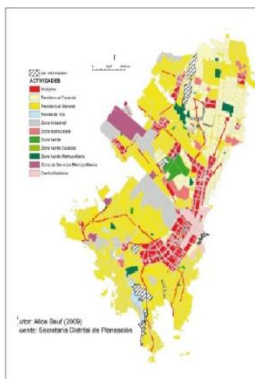
Zonificación Plan Director de Le Corbusier - 1951



Nuevos Centros Plan de Estructura para Bogotá Fase II - 1972



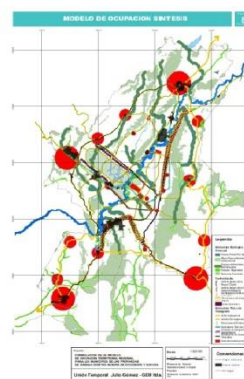
Zonificación Acuerdo 7/79 - Plan General de Desarrollo Integrado



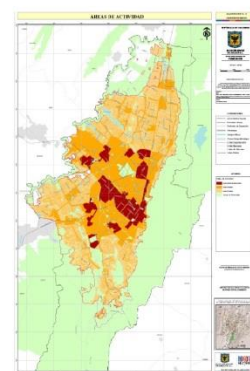
Zonificación Acuerdo 6/90 - Estatuto para el Ordenamiento Físico



Centro Metropolitano y centralidades del POT 2000



Centros del MOT Cundinamarca 2008



Áreas de actividad MEPOT 2013

En el año de 2008, la Gobernación de Cundinamarca, producto de los acuerdos alcanzados en el marco de la Mesa – MPRBC, donde se identificaron tres escenarios de crecimiento y ocupación del territorio, concentrado (tendencial), lineal y desconcentrado, - siendo este último evaluado como el deseable-, y de los estudios realizados en el marco del convenio Región Central, produjo el Modelo de Ocupación Territorial Regional – MOT para la Sabana de Bogotá. El él se retoma el planteamiento de un crecimiento desconcentrado que direcciona el crecimiento hacia municipios ubicados por fuera de la Sabana de Bogotá, reversando el proceso de despoblamiento de buena parte del departamento y dando lugar a una ocupación más equilibrada del territorio. Pese a lo anterior, la mayor apuesta de generar nuevos centros o potenciar los existentes se da al interior de la Sabana de la siguiente manera (PNUD, 2008): 1) Establecimiento de un centralidad o centro subregional principal articulada al Macroproyecto Urbano Regional Aeroportuario – MURA, dando lugar a una “aerópolis” sobre los territorios de los municipios de la conurbación occidente – Funza, Madrid, Mosquera- que concentre todas las nuevas actividades que se generen a partir de este desarrollo, especialmente en términos industriales; 2) Fortalecimiento de las centralidades de articulación regional, sobre los municipios de Facatativá, Zipaquirá, Fusagasugá y Cáqueza, cada uno de ellos sobre uno de los ejes viales principales, cabe anotar que para el caso de Cáqueza, esta función de centralidad no pasa por el fortalecimiento de lo existente, sino por su generación desde prácticamente cero; 3) Identificación de una serie de núcleos que coinciden en la mayoría de los casos con los cascos urbanos de los municipios de la periferia de la Sabana, y que cumplirán la función de articular la subregión metropolitana.

Puede decirse que el MOT tiene por objetivo el establecimiento de un sistema policéntrico a escala regional, donde se aproveche las oportunidades generadas por el aeropuerto para la conurbación del occidente, pero que por otra parte contrarreste la tendencia poblacional centrípeta y de pérdida de peso poblacional y económico tanto en la periferia de la Sabana, como en la del departamento. Sin embargo, queda la interrogante de qué tipo de actividades deberán ser direccionadas a estos municipios, de manera que no se conviertan en grandes ciudades dormitorio sino que puedan dar empleo a estas poblaciones; es inquietante en especial en el caso de Cáqueza, municipio que para lograr este objetivo debería empezar a competir con Usme y Villavicencio. En este mismo sentido, el MOT incorporó el trazado de las tres líneas propuestas de Tren de Cercanías para la Sabana (Facatativá-Estación de la Sabana, Zipaquirá-Km 5 y Gachancipá-La Caro), las cuales conectan la periferia de la Sabana con Bogotá, pero la dejan desconectada entre sí, de la misma forma que sucede con el sistema Transmilenio al interior de la ciudad, reforzando la centralización.

Finalmente, la Modificación Excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial – MEPOT realizada en 2013 con el argumento de adaptar el planeamiento de la ciudad al cambio climático, en un primer momento reconoce la estructura de asentamientos presente en el departamento de Cundinamarca clasificando a los municipios de Facatativá, Zipaquirá,

Fusagasugá y Girardot como centros subregionales, dejando la escala regional a para las capitales de los departamentos vecinos. Igualmente propone a los municipios de las conurbaciones norte, sur y occidente como “centros periféricos”, dando especial importancia al área de influencia o ámbito del MURA. Pese a esta estrategia de ordenamiento regional que reconoce y retoma buena parte de lo acordado con el departamento, pero en donde por ejemplo no aparece Cáqueza como centralidad de relevancia, la gran apuesta del MEPOT se da sobre un área que comprende el Centro Metropolitano del POT del año 2000 pero que es mucho más amplia, extendiéndose *grosso modo* desde el Tunal hasta Usaquén, dejando dentro de ella prácticamente todas las zonas al oriente de la Avenida Boyacá.

Su propósito es el de “concentrar” el desarrollo en este “centro ampliado” consolidando un ciudad compacta y menos segregada (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2013), de manera que al final de cuentas lo que hace es dar continuidad a las propuestas o alternativas de recualificación del centro, un centro cada vez más grande y difuso, sin la definición de vocaciones al interior del mismo, siguiendo con la estrategia largamente utilizada de clasificar las áreas centrales como de uso múltiple o mixto, de manera que se permite una vez más la dispersión de las actividades centrales. La incorporación del trazado de la primera línea del Metro de la ciudad, es de hecho el reforzamiento del sistema Transmilenio sobre el borde oriental ya que este no da abasto para la cantidad de desplazamientos en sentido norte-sur, y que tiene una proyección radial desde el centro tradicional hacia el suroccidente, siguiendo con el patrón de reforzamiento de esta área a partir del sistema integrado de transporte masivo de la ciudad.

A lo largo de la historia de la planeación urbana en Bogotá han coexistido y competido entre sí en ciertos momentos, los dos modelos de ciudad que proponen las diferentes alternativas que ofrece la planeación ante el “colapso” o deterioro del centro tradicional. Sin embargo, es posible decir que ha existido una “política de Estado” en el sentido de continuidad pese a las fluctuaciones provenientes del ascenso al poder de distintas administraciones o gobiernos de la ciudad, que ha privilegiado deliberada y persistentemente la idea de fortalecer el centro tradicional frente al establecimiento nuevos centros de descongestión, ya sean estos de “planta nueva” o que retomen asentamientos existentes, teniendo que prácticamente desde los trabajos realizados por K. Brunner hasta el POT y las últimas políticas adoptadas por la administración Petro, la preocupación ha sido como adaptar, modificar, renovar, densificar y recualificar dicho centro, en donde las propuestas de L. Currie se erigen como excepción a la regla.

Pese a esta insistencia, lo que es evidente es la incapacidad tanto del gobierno local como nacional para llevar a cabo dicha tarea. Si bien se han implementado diversas acciones dirigidas a la intervención de esta área, el alcance e impacto no han sido los previstos, de manera que lo que se ha logrado es ralentizar o lo sumo congelar el proceso de decadencia de este espacio como centro real de la ciudad, el cual ya había

iniciado antes del Bogotazo, pero que con este acontecimiento se potenció al dar inicio a la salida de las empresas, ya no solo de las familias pudientes.

Así, el proceso de dispersión de actividades que solamente hasta la década de 1990 se reterritorializa sobre el “centro-norte”, se dio gracias a la conjunción de dos procesos: Primero por la ya mencionada incapacidad para llevar cabo la renovación del centro, y segundo gracias a la existencia de normas urbanas laxas, pudiéndose afirmar que realmente el discurso de la alternativa policéntrica se dio de manera “no oficial”, de forma en que mientras el Estado predicaba pero no aplicaba, le dejó intencionalmente al privado todas las facilidades para localizarse a su gusto. El resultado bastante claro en la conformación de toda la zona oriental a modo de centro expandido, se replica en menor escala en las llamadas centralidades de primer nivel que identifica el POT del 2000, de las cuales ninguna es producto de un proceso de planeación o siquiera de acciones puntuales dirigidas a consolidarlas, teniendo que su crecimiento se da de manera “espontánea” y al margen de los planes vigentes. Por otro lado, se observa que hoy en día, ninguno de los nuevos centros propuestos es más que una centralidad de segundo nivel a excepción de Salitre, área que se consolida bajo su forma actual gracias a una fuerte iniciativa de carácter nacional.

Con respecto a esto último, la observación planteada por Currie en el sentido de que la planeación urbana es un instrumento al servicio de la aplicación de la planeación nacional, dirigida a alcanzar la coherencia entre estas dos dimensiones pasando por lo regional, se ha convertido en un objetivo largamente acariciado pero nunca alcanzado en Colombia, quedándose no más que en precisamente eso, en una observación, pues ni siquiera el mismo Currie fue capaz de trasportarla a sus propios planteamientos, ya que fue un vacío enorme en una propuesta tan arriesgada como la de plantear cinco centros nuevos para la ciudad, cada uno con cien mil empleos, no detenerse a pensar en que tipo empleos habrán de albergar dichos centros –lo cual también vale para las propuestas policéntricas del territorio sabanero producidas en años recientes-, pues si bien en una etapa inicial la construcción como actividad económica en un escenario bastante optimista podría generarlos, posteriormente los edificios construidos no pueden ser llenados con funcionarios abstractos, peor aún, con funcionarios abstractos en empleos formales, teniendo que el nacimiento de un centro se da por un cambio en el sistema económico y la balanza de poder entre las elites, donde un sector o actividad (y grupo social) antes marginal, adquiere una importancia inusitada necesitando de un espacio urbano que se corresponda con ella. El (nuevo) centro nace como consecuencia de dicha transformación, la cual induce su emergencia, no al contrario, pues por muy hermoso y bien diseñado que sea, no podrá generar tal actividad *ex nihilo*.

Si se observa en detalle el proceso de dispersión de actividades en Bogotá, y teniendo en cuenta el señalamiento hecho líneas atrás de la existencia de una “tricefalía”, se puede ver que lo ocurrido no fue un vaciamiento del centro tradicional al cual se debería su decadencia, pues este ha mantenido constante el número de empleos localizados prácticamente desde finales de la década de los ‘60; la razón se debe a que las

actividades más dinámicas, entre ellas las ligadas al sector financiero fueron las que se desplazaron a otros sitios configurándolos como áreas centrales, mientras que en el centro tradicional el vacío fue llenado con actividades que si bien poseen altos índices de centralidad como el comercio mayorista y la educación superior, no son de la talla de las que se han ido, dejando a la administración pública como única actividad con esta jerarquía.

Cabe decir que la alternativa policéntrica de la planeación en su variante regional fue mucho más precaria que la urbana, esto debido en primera instancia que gracias a la existencia de un sistema urbano nacional relativamente equilibrado no se tomó sino hasta bien entrada la década de los '80 la primacía creciente de Bogotá como problema. Las pocas propuestas a esta escala enfatizaron más en la consolidación de "polos de desarrollo" y la promoción de las "ciudades intermedias". Las propuestas contemporáneas referidas a la concreción de la llamada "región capital" o de un modelo de crecimiento desconcentrado en la Sabana de Bogotá y en el departamento de Cundinamarca, se limitan a reconocer lo existente, siendo quizás la estrategia de potenciar el desarrollo entorno al aeropuerto la excepción, una excepción que se alimenta de una iniciativa de la nación. De hecho, tropiezan cuando proponen fortalecer municipios como Cáqueza con una fuerza centrípeta que pese a décadas de esfuerzos, no ha posibilitado sino el establecimiento intencional-planeado de un solo nuevo centro (Salitre), el cual se logró consolidar por la inestimable influencia de su cercanía al aeropuerto El Dorado, un equipamiento si se quiere por su escala de carácter continental, algo difícil de replicar para los municipios sabaneros y/o las ciudades de la región central.

6.5.1 Los Centros de Empleo

Después de haber revisado los planes de la ciudad, es necesario analizar las concentraciones o centros de empleo que actualmente existen en la Sabana de Bogotá, incluyendo el Distrito Capital, dando cuenta del nivel de descentralización de esta actividad. Inicialmente se identificaron las centralidades contenidas en el POT (Art. 23 Decreto 190/04), incluyendo las siguientes centralidades según la función que cumplen.

1. De integración nacional e internacional: Usaquéen – Santa Bárbara, Calle 72 – Calle 100, Centro Histórico – Centro Internacional, Salitre – Zona Industrial, Aeropuerto El Dorado – Fontibón – Engativá, Nueva Centralidad Usme.
2. De integración regional: Delicias- Ensueño, Quirigua – Bolivia, Toberín – La Paz.
3. De integración urbana: Suba, Ferias – Rionegro, Restrepo – Santander, Nueva centralidad Danubio, Chapinero, Corabastos, Álamos, Prado, 7 de Agosto, Bosa, Américas, 20 de Julio.

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, todas formando parte del centro metropolitano, dando pie a la confirmación de una estructura urbana “tri-céntrica” en este sentido, seguidas por tres concentraciones de segundo rango correspondientes a las centralidades de Aeropuerto El Dorado – Fontibón – Engativá, 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-Santander con entre 30 y 50 mil empleos. Sin embargo, si se observa en detalle, se verá que las centralidades del Siete de agosto y Chapinero forman parte del centro metropolitano, de manera que este concentraría más de medio millón de empleos o de la tercera parte de los empleos en la ciudad. Es destacable que por fuera de estas concentraciones, todas son de menos de 20 mil empleos, siendo la excepción la de la centralidad Ferias con 29 mil, y sorprendiendo el hecho de que la centralidad Américas de primer nivel, no alcance sino los 15 mil empleos.

Por otro lado, si bien el número de empleos al interior de Bogotá alcanza el millón y medio, mientras que el total de empleos en los municipios apenas si llega al medio millón, existe una tendencia a la desconcentración de los mismos, de manera que si se contempla a la conurbación de occidente Funza-Madrid-Mosquera como una sola unidad o 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. Así mismo, hay una de 75 mil en la conurbación del norte Cota-Chía-Cajicá y tres de entre 30 y 50 mil empleos en Facatativá, Zipaquirá y el triángulo industrial del noreste.

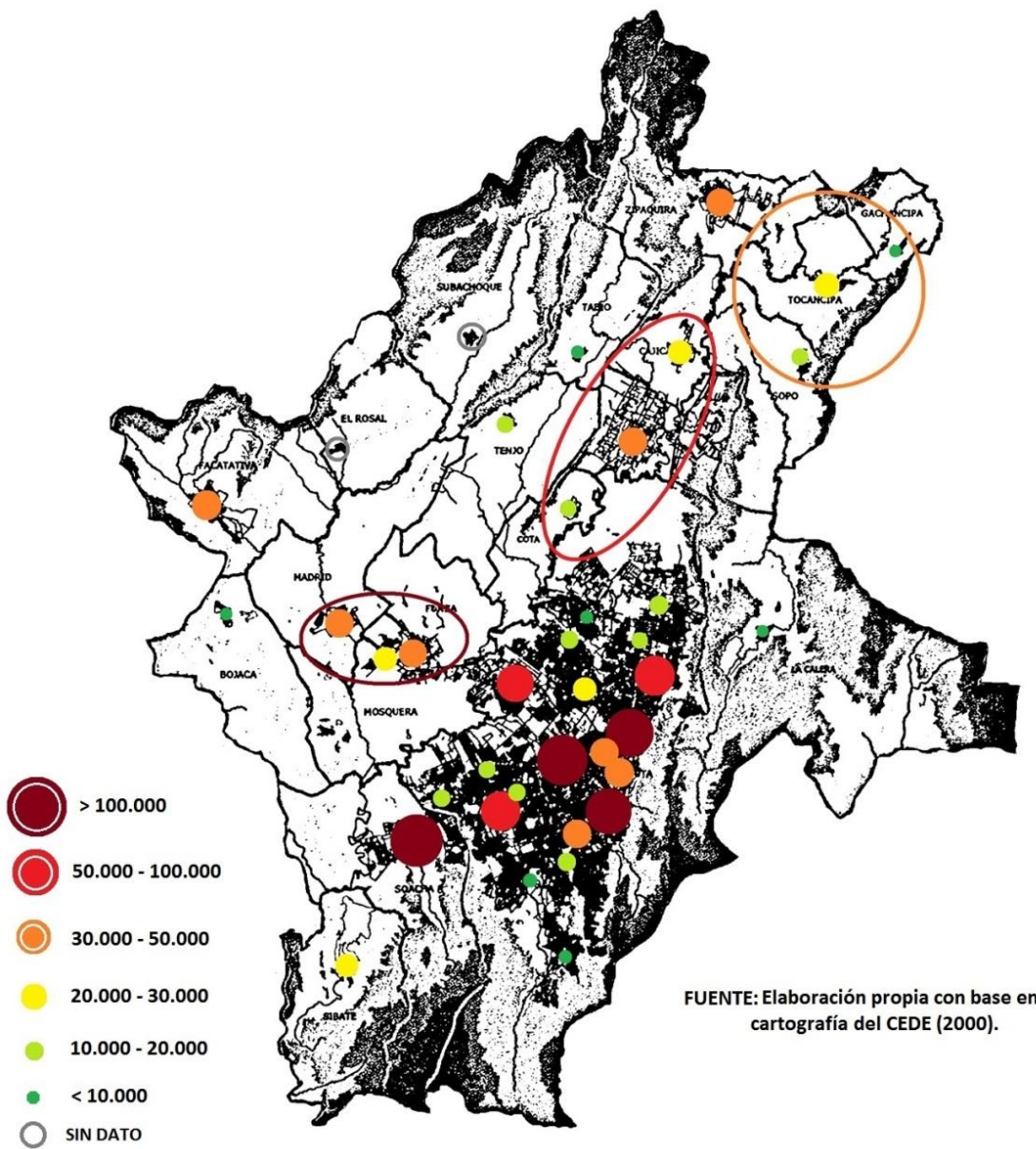
De esta manera, puede observarse como en cada uno de los ejes direccionales de desarrollo de la ciudad existe un desdoblamiento de las áreas de centralidad. Así, sobre el eje norte estarían como grandes concentraciones de empleo las de Calle 72 – Calle 100 y Usaquén-Santa Bárbara, sobre el eje occidente estarían las de Salitre – Zona Industrial y Aeropuerto - Fontibón, y sobre el eje suroccidente las de Delicias-Ensueño y Soacha, sin contar las de las conurbaciones norte y occidente, quedando el eje sur sin ninguna concentración de empleo de relevancia aparte de la del Restrepo, muy cercana al centro tradicional.

Si se hiciera una comparación entre las concentraciones de empleo al interior y al exterior de la ciudad, se tendría que Facatativá, Zipaquirá y los municipios del triángulo noreste (Sopó, Tocancipá y Gachancipá) tendrían el nivel que posee una centralidad como la de los barrios Restrepo o Siete de Agosto, mientras que la conurbación occidente tendría el nivel de la centralidad Salitre – Zona Industrial. De esta forma puede verse como si bien existe una dispersión de las concentraciones de empleo sobre la Sabana, pudiéndose hablar en este sentido de un área policéntrica, su nivel no alcanza a compararse con las concentraciones de empleo al interior de la ciudad, con la excepción de la conurbación del occidente, quedando en claro la fuerza centrípeta de centralización

existente, donde por fuera del llamado centro metropolitano las aglomeraciones de empleo son pequeñas.

Ilustración 43: Concentraciones en número de empleos en la Sabana

CONCENTRACIONES EN NÚMERO DE EMPLEOS



Cuadro 18: Concentraciones de empleo en Bogotá y en los municipios

LOCALIDAD	UPZ			EMPLEOS (2010)			CENTRALIDAD			FUNCION	EMPLEOS (2010)			TOTAL
	INDUSTRIA	COMERCIO	SERVICIOS	INDUSTRIA	COMERCIO	SERVICIOS	INDUSTRIA	COMERCIO	SERVICIOS		INDUSTRIA	COMERCIO	SERVICIOS	
FONTIBÓN-9	Fontibón-75	4876	8193	12840	Integración nacional e internacional	27469	24797	38582	90848					
FONTIBÓN-9	Zona Franca-77	5364	2807	2207	Aeropuerto el Dorado - Fontibón - Engativá									
FONTIBÓN-9	Capellanía-115	5501	2788	8090										
FONTIBÓN-9	Aeropuerto El Dorado-117	55	1408	7510										
ENGATIVA-10	Engativa-74	2810	4010	3766										
ENGATIVA-10	Alamos-116	8863	5591	4169										
FONTIBÓN-9	Ciudad Salitre Occidental-110	1218	2070	7243										
FONTIBÓN-9	Granjas de Techo-112	15218	8010	9422										
TEUSAQUILLO-13	Parque Simón Bolívar-CAN-104	32	194	1304	Salitre - Zona Industrial	61071	35502	35895	132468					
TEUSAQUILLO-13	Ciudad Salitre Oriental-109	99	231	1118										
PUENTE ARANDA-16	Zona Industrial-108	26399	13602	6793										
PUENTE ARANDA-16	Puente Aranda-111	18111	11395	10015										
SANTA FE-3	Sagrado Corazón-91	475	1465	27093										
SANTA FE-3	La macarena-92	192	413	1450										
SANTA FE-3	Nieves-93	3075	17410	27993	Centro Histórico - Centro Internacional	16871	55853	82866	155590					
LACANDELARIA-17	La Candelaria-94	1455	4844	13317										
MARTÍRES-14	La Sabana-102	11674	31721	13613										
USAQUEEN-1	Usaqueén-14	705	4443	14540										
USAQUEEN-1	Santa Bárbara-16	2068	9721	26169	Usaqueén - Santa Bárbara	2773	14164	40709	57646					
CHAPINERO-2	Chicó-Lago-97	5706	22891	113455										
USME-5	Ciudad Usme-61	33	219	213	Calle 72 - Calle 100	5706	22891	113455	142052					
USAQUEEN-1	Toberín-12	5384	4909	7365										
TUNUELITO-6	Veneza-62	7080	7179	10396	Nueva Centralidad Usme	33	219	213	465					
KENNEDY-8	Carvajal-45	10307	9459	7317	Toberín - La Paz	5384	4909	7365	17658					
ENGATIVA-10	Minuto de Dios-29	1485	4096	5867	Delicias - Ensueño	17387	16638	17713	51738					
ENGATIVA-10	Bolivia-72	324	969	2901										
CHAPINERO-2	Chapinero-99	888	6784	31493	Quiligua - Bolivia	1809	5065	8768	15642					
SAN CRISTOBAL-4	20 de Julio-34	1083	4534	4471	Chapinero	888	6784	31493	39165					
USME-5	Dauubio-56	249	839	674	20 de Julio	1083	4534	4471	10088					
BOSA-7	Bosa Central-85	3253	7289	7130	Nueva Centralidad Danubio	249	839	674	1762					
KENNEDY-8	Américas-44	4201	4224	7375	Bosa	3253	7289	7130	17672					
KENNEDY-8	Corabastos-80	1029	7442	2369	Américas	4201	4224	7375	15800					
ENGATIVA-10	Las Ferias-26	5977	12709	10631	Corabastos	1029	7442	2369	10840					
SUBA-11	Prado-19	2498	6020	11431	Ferías - Rionegro	5977	12709	10631	29317					
SUBA-11	Suba-27	1343	3030	4248	Prado	2498	6020	11431	19949					
BARRIOS UNIDOS-12	Los Alcázares-98	7173	17084	20374	Suba	1343	3030	4248	8621					
ANTONIO MARIÑO-15	Restrepo-38	7763	9622	8369	7 de Agosto	7173	17084	20374	44631					
RAFAEL URIBE-18	Quilroga-39	5613	5044	7186	Restrepo - Santander	13376	14666	15555	43597					
TOTAL CENTRALIDADES										TOTAL	461317	264659	461317	905549
TOTAL BOGOTÁ										TOTAL	268490	446215	78522	1500227

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SDP

6.6 Las Necesidades de Suelo

Bogotá efectivamente se ha densificado en las últimas décadas, sin embargo esto no ha sido consecuencia de las políticas de planificación urbana. Varios factores han confluído para que se haya dado este resultado: El bajo nivel de motorización de la población producto de sus bajos ingresos (Salazar J. , *¿Expansión o Densificación?*, 2001), el cual se relaciona directamente con la expansión del área urbanizada es uno de ellos, reforzado por la baja inversión en la red vial. Por otro lado se tiene la utilización intensiva con fines agrícolas y agroindustriales de la tierra en la Sabana de Bogotá, lo cual se constituye en una barrera difícil de superar al tener que ofrecer al propietario una renta superior a la que da esta actividad (Alfonso, *La residencia en condominios en un ámbito metropolitano*, 2005). Igualmente encontramos la permisividad de la norma urbana, en especial el Acuerdo 7/79 que indujo a los pequeños constructores a realizar operaciones de densificación predio a predio en vez de grandes urbanizaciones evitando los costos del urbanismo propiamente dichos (Salazar & Roa, *Ciudad densa y compacta*, 2008). Finalmente, está la reciente “escases” de suelo en la ciudad que ha hecho que se aprovechen los vacíos dejados por el crecimiento previo y se crezca en altura por los altos costos del suelo.

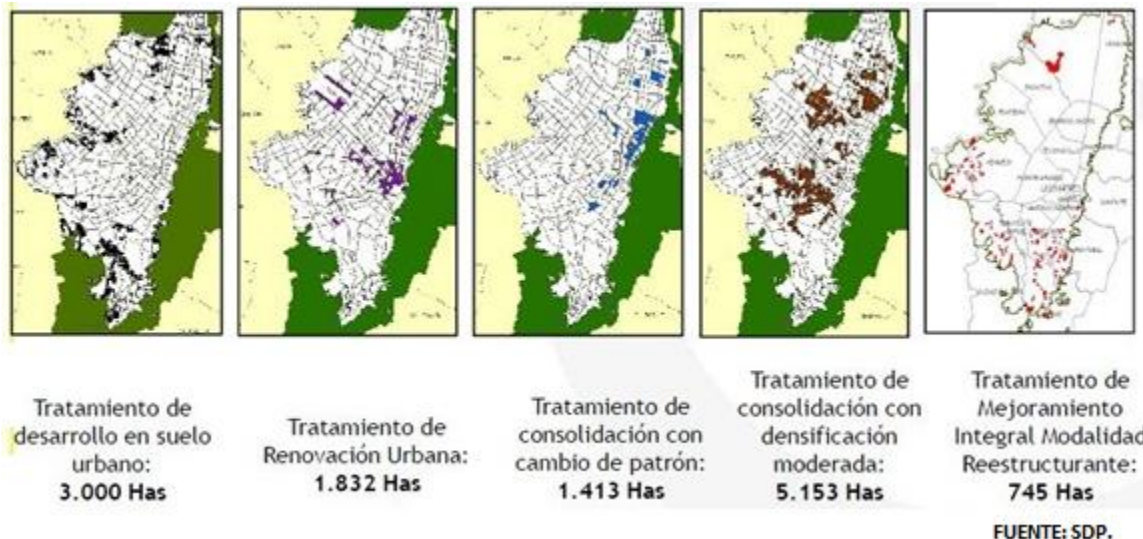
El proceso de densificación que ha sufrido la ciudad no ha sido homogéneo, mientras que las áreas centrales se han despoblado o apenas mantenido el número total de habitantes, las áreas periféricas se han densificado fuertemente, en un patrón típico donde a la vivienda unifamiliar de un piso se adicionan plantas nuevas, convirtiéndose el primer piso para uso comercial y quedando cada una de las plantas nuevas como una vivienda independiente, todo esto sin incrementarse las áreas libres o las redes viales que den soporte a esta nueva población (Rincón, *Bogotá y sus modalidades de ocupación del suelo*, 2006). Por otra parte, en las áreas de estratos altos y medios, lo que se ha dado es una densificación edificatoria mas no poblacional, de manera que pese a encontrarse numerosas construcciones en altura la población que las habita es baja en comparación con otras zonas de la ciudad.

La renovación urbana si se la mira como proyectos asociados a planes parciales, ya sean de iniciativa pública o privada, ha sido muy precaria en sus resultados en las últimas dos décadas, mientras que si se la ve como la sustitución de construcciones de uno y dos pisos por construcciones en altura, ha tenido bastante éxito en transformar grandes zonas de la ciudad, principalmente las urbanizadas entre 1950 y 1980 (CEDE, 1998), acogiendo usos comerciales y de servicios. Sin embargo, estas zonas corresponden a estratos medios y altos, y el valor del metro cuadrado hace inviables económicamente los proyectos que pretenden desarrollar vivienda de interés social en dichas áreas (DAPD, 2003), de manera que si bien esta es una estrategia que hay que fomentar para prevenir la expansión, resulta poco realista pensar que esa será la opción para acomodar la

nueva población (Rincón, Bogotá y sus modalidades de ocupación del suelo, 2006), todo esto en un escenario optimista donde la renovación urbana produzca más viviendas de las que derriba.

Por otra parte, ¿es deseable una mayor densidad poblacional urbana en Bogotá? Ciudades alrededor del mundo con un tamaño poblacional similar, independientemente del nivel de ingresos de sus habitantes poseen densidades mucho más bajas en comparación. Lagos tiene 12.700 habitantes por Km², Paris 3.800, Madrid 5.700, Buenos Aires 5.200, Ciudad de México 9.500, Santiago 6.500, Londres 5.300, Tokio 4.300, Lima 14.100, mientras que Bogotá tiene la sorprendente, quizá sino alarmante cifra de 21.000 hab./Km², comparable solo con Manila que tiene 25.800, Hong Kong que tiene 25.900 y Bombay que tiene 30.900 (Demographia, 2012). Si se piensa en una ciudad como Buenos Aires o Madrid, tal densidad de población no está dada por una increíble dispersión urbana, sino que porque existen áreas libres, vías, equipamientos y otra serie de áreas que disminuyen el valor total, mientras que en Bogotá las áreas libres, las vías y los equipamientos son deficientes. Así, es necesario pensar en que si la densificación-renovación es la estrategia, esta deberá al mismo tiempo producir las áreas libres, las vías y los equipamientos necesarios para dar soporte a esa nueva población, sin mencionar las redes de servicios públicos, de manera que no por dar la pelea contra la expansión se pierda la de la calidad de vida.

Ilustración 44: Áreas con posibilidad de acoger nueva población



Sin embargo, la renovación urbana en Bogotá a probado no ser capaz de echar a andar proyectos de vivienda de interés social, siendo mucho menos probable que pueda realizar proyectos donde las nuevas áreas van a estar libres, no retribuyéndose los costos del suelo a través de la venta de las unidades habitacionales, así sea a un valor

bajo. De esta manera, es un hecho que buena parte de la nueva población de la región metropolitana tendrá que localizarse en áreas de expansión urbana.

Según los cálculos de la Gobernación de Cundinamarca, para 2020 se necesitara habilitar casi nueve mil hectáreas de suelo urbano para acoger la nueva población de todos los municipios de la Sabana, sin contar a Bogotá, donde estos mismos cálculos arrojan la necesidad de habilitar 8.400 hectáreas, sumando más de 17.000 hectáreas en total para el conglomerado metropolitano, todo esto manteniendo las tendencias de densidad actuales, las cuales si bien pueden aumentar disminuyendo la necesidad de expansión, no tendrán un impacto tan fuerte como para hacer llegar la cuenta siquiera a la mitad de este valor.

Cuadro 19: Proyección del crecimiento urbano de los municipios en área

PROYECCIÓN DEL CRECIMIENTO URBANO (CABECERA) EN ÁREA								
	POBLACION URBANA (1993)	POBLACION URBANA (2005)	INDICE DE CRECIMIENTO (%)	AREA URBANA Ha. (2007)	DENSIDAD Viv./Ha. (2007)	POBLACION URBANA (2020 - proyección)	ÁREA URBANA Ha. (2020 - proyección)	INCREMENTO ÁREA URBANA
BOJACÁ	3176	6800	2,14	121	14,79	15208	271	150
CAJICÁ	15687	27111	1,73	368	19,39	72171	980	612
CHÍA	41632	73841	1,77	1194	16,27	170162	2751	1557
COTA	5071	10787	2,13	156	18,2	33880	490	334
EL ROSAL	NA	9201	NA	54	44,84	16202	95	41
FACATATIVÁ	63237	95640	1,51	703	35,8	149635	1100	397
FUNZA	34612	57110	1,65	453	SD	97226	723	270
GACHANCIPÁ	2264	5882	2,60	58	26,69	19798	195	137
LA CALERA	6087	9520	1,56	103	24,32	16728	181	78
MADRID	33347	53858	1,62	471	30,09	96788	846	375
MOSQUERA	17774	59884	3,37	1070	28,77	204500	2760	1690
SIBATÉ	14153	21188	1,50	162	34,42	37936	290	128
SOACHA	222565	396555	1,78	1952	53,46	709113	3491	1539
SOPÓ	5629	12834	2,28	106	31,86	33872	280	174
SUBACHOQUE	2851	5001	1,75	66	19,94	10294	136	70
TABIO	2937	9281	3,16	55	44,41	29415	293	238
TENJO	2084	7884	3,78	47	44,14	52394	312	265
TOCANCIPÁ	3861	9622	2,49	75	33,76	55379	432	357
ZIPAQUIRÁ	60585	88527	1,46	1045	22,29	133548	1576	531
TOTAL	537552	960526	38,28	8259	543,44	1954249	17202	8943

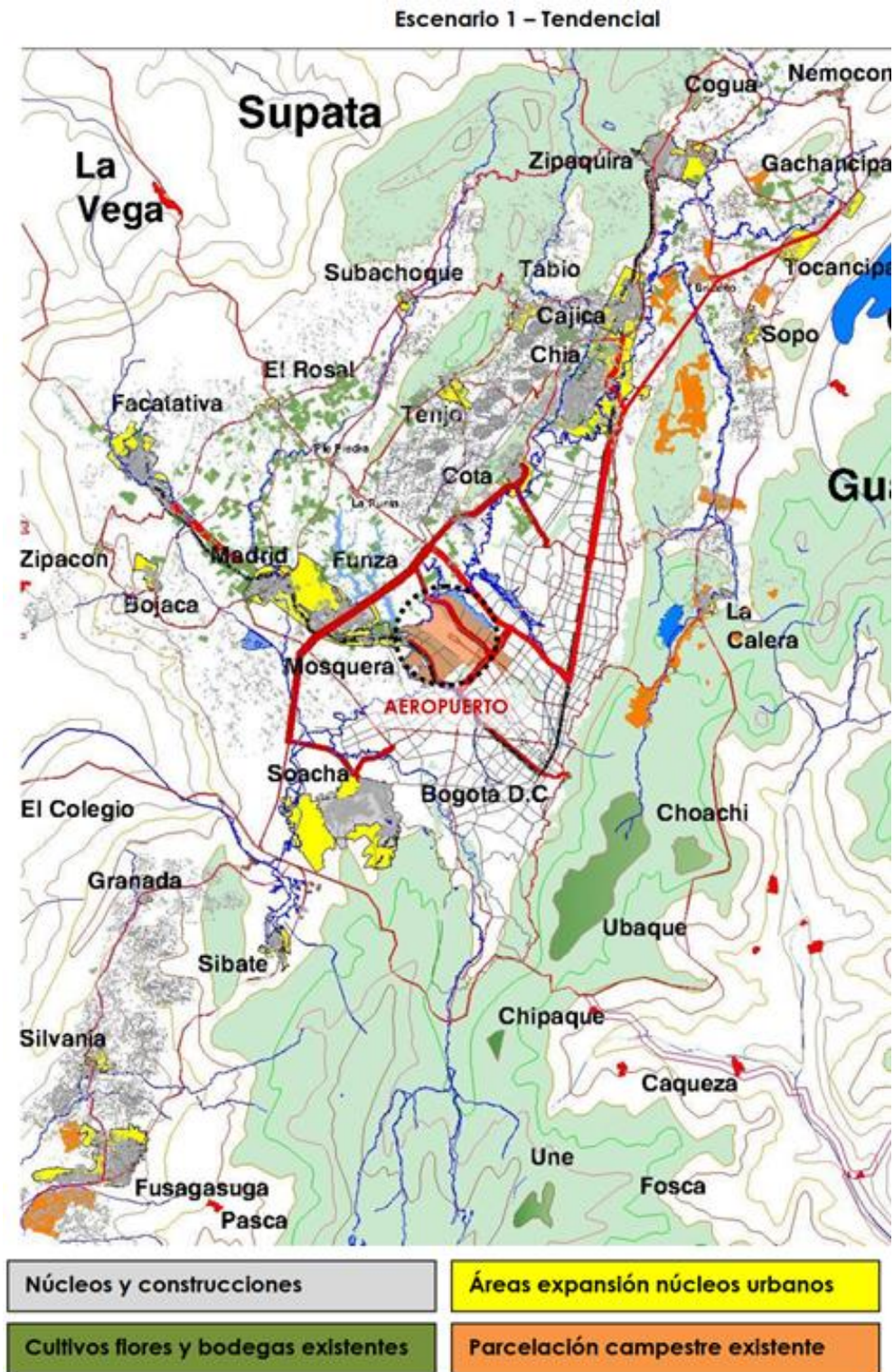
FUENTE: Gobernación de Cundinamarca (2008)

Los municipios que más se verán presionados a expandir sus áreas urbanas serán Mosquera, Soacha y Chía, con alrededor de 1.500 hectáreas cada uno, seguidos por Cajicá y Zipaquirá con cerca de 600. Esto contando con que las 8.400 hectáreas que crecerá Bogotá se den dentro del Distrito, lo cual es improbable dado que la reserva del norte no puede ser urbanizada, siendo esta la única área apta para que se pueda dar la expansión urbana, de manera que la necesidad de suelo de los municipios aumentara en relación directa. Este escenario es a lo menos preocupante, ya que pese a que puede ser contrarrestado con la densificación dentro de la ciudad, esta tiene sus límites, de manera que se prevé la urbanización completa de las áreas planas de Soacha, la

conurbación total entre Bogotá, Mosquera, Funza y Madrid, la continuidad de la edificación entre Cota, Chía y Cajicá, y la duplicación y en ocasiones la triplicación del tamaño de los cascos urbanos de todos los demás municipios. Así mismo, esta tendencia implica la suburbanización de la misma manera en que se ha dado en Chía de Tabío, Tenjo, La Calera y Sopó, logrando ocupar efectivamente casi la totalidad de la Sabana, lo cual no es de ninguna manera deseable.

Así las cosas, en el tema de las necesidades de suelo para la expansión urbana, se presenta una situación en la que tanto por las dinámico en el crecimiento poblacional de todo el conjunto metropolitano, como por las decisiones tomadas por las distintas por los distintos actores, tales como el establecimiento de la reserva del norte por parte de la CAR, y la estrategia de no habilitación de suelo de expansión por algunos municipios, se hace imprescindible el establecimiento de una institucionalidad que asuma la resolución de esta problemática, ya que Bogotá sencillamente no puede cargar con la totalidad de sus propias necesidades de crecimiento al no tener grandes extensiones de suelo todavía disponibles, mientras que la renovación-densificación que puede que colabore a reducir las necesidades de suelo, lo hará sobre todo en el sector de la demanda de estratos medios y altos, que son las áreas que aún tienen posibilidad de acoger más población sin comprometer la calidad de vida de sus habitantes, pues los costos para la localización de vivienda de interés social en las áreas centrales son altos y esto hace que dicha estrategia no pueda ser pensada como la única alternativa para acoger dicha población.

Ilustración 45: Escenario tendencial de crecimiento urbano en la Sabana



FUENTE: Gobernación de Cundinamarca – PNUD (2008)

6.7 Panorama de la problemática

Las respuestas gubernamentales que se han dado sobre la problemática de la expansión urbana, en torno a la posibilidad del establecimiento de una policentralidad urbana como forma de afrontar este fenómeno, o por el contrario, fortaleciendo las áreas centrales existentes ralentizando el ritmo de crecimiento, se han producido principalmente a través del instrumento de la zonificación de usos del suelo como estrategia para direccionar la localización de actividades en el territorio.

La utilización de la zonificación se ha dado tanto en los planes que han optado por fortalecer las áreas centrales existentes, como en los que han preferido intentar generar nuevas áreas centrales. Su uso sin embargo, se ha hecho de una forma en la cual ninguno de estos dos objetivos se ha alcanzado como consecuencia directa de la acción pública. En este sentido, las autoridades distritales lo que han preferido es a través de la norma, reconocer procesos de descentralización en curso en distintas áreas de la ciudad, promoviendo su consolidación, pero el rol jugado es pasivo de modo que las acciones concretas que han transformado el territorio han sido ejecutadas de manera agregada, como sumatoria de pequeños cambios por una multiplicidad de actores pertenecientes al sector privado. Básicamente se ha dado vía libre a la localización de actividades según las tendencias existentes asociadas al desarrollo de una economía capitalista en un entorno urbano.

Las acciones que se han realizado efectivamente como iniciativa del sector público, han concentrado su atención en el fortalecimiento del eje direccional de crecimiento del occidente, tratando de modificar la tendencia de crecimiento sobre el borde oriental en sentido norte-sur. Principalmente tales acciones se han territorializado en la zona del Salitre, con proyectos tales como el CAN y Ciudad Salitre. Igualmente la localización del aeropuerto hacia el occidente sigue esta misma intención. De esta manera múltiples acciones a lo largo de varias décadas, las cuales no han tenido coherencia entre sí, a la postre lograron generar un nuevo centro para la ciudad.

Por otra parte, los procesos de densificación en curso se han dado de manera “espontanea” si se quiere, obedeciendo solo en parte a las directrices de los planes urbanos de la ciudad. Esto ha generado una localización de la población peculiar, relacionada con el nivel de ingresos de la misma, donde mientras más lejos se está del centro expandido, más densas son las áreas residenciales sin que por ello se hayan consolidado grandes aglomeraciones de empleo en las periferias, teniendo como consecuencia la baja compacticidad y los subsiguientes desplazamientos pendulares atendidos por líneas de transporte masivo que terminan por perpetuar dicha conformación.

Vale la pena recalcar el papel jugado por el gobierno nacional en la consolidación del eje occidente, pues han sido sus iniciativas (CAN, C. Salitre, Aeropuerto) y no las del Distrito

las que lo han logrado. Así, la administración de la ciudad puede decirse que ha sido muy débil al respecto, limitándose a confirmar en sus planes las tendencias que el mercado le dicta, lo cual no debería ser el objetivo de un plan, ya que es sabido que este debería ser el instrumento que armonice la sumatoria de todas esas decisiones racionales individuales, que al final terminan siendo irracionales colectivamente.

La zonificación también ha sido utilizada con el objetivo de valorizar los activos inmobiliarios de las clases pudientes, que se han asentado sobre el eje direccional norte, permitiendo la transformación de estas zonas antes residenciales en baja densidad, a zonas centrales que albergan servicios de alta jerarquía, reportando esto grandes beneficios para quienes poseen los títulos de propiedad. Mientras tanto, el sur no se ha concebido sino únicamente como un área residencial de uso mixto, donde algunos núcleos comerciales de escala zonal presten servicios básicos a la densa población circundante.

El patrón de concentración de empleos en el área metropolitana, aglomerados entorno a tres núcleos en la ciudad central, junto con las previsiones de crecimiento futuro de las áreas urbanizadas, hacen pensar en la necesidad de una discusión profunda sobre la localización de actividades en la región hacia el futuro, pues lo que se puede observar es el mantenimiento de un modelo de ciudad que aleja cada vez más a los habitantes de las opciones de empleo. En este sentido y teniendo en cuenta tanto que las posibilidades de densificación de la ciudad son limitadas, y que es probable que los servicios de alta jerarquía permanezcan concentrados en su parte central, más concretamente en su borde oriental, la industria cobra protagonismo al ser una actividad que ha probado poder desenvolverse sin mayores contratiempos en la Sabana.

La expulsión de la industria de la ciudad hacia algunos núcleos de la Sabana, con preferencia por los del eje occidente, y su reemplazo por áreas comerciales y de servicios, y residenciales de alta densidad puede ser una alternativa para procurar dotar de una base económica la propuesta de un modelo policéntrico para la región, mientras que podría ayudar a generar suelo disponible al interior de Bogotá. Sin embargo, esta opción tiene como desventaja la disminución de los ingresos tributarios percibidos por la ciudad, pudiéndose compensar esto mediante el establecimiento de una fiscalidad integrada que no goza de mucha aceptación entre los municipios con un mayor nivel de desarrollo relativo, o por otra parte se podría pensar en atraer los sectores de más altos ingresos, lo cual consolidaría aún más la segregación centro-periferia, lo cual no es el objetivo.

Finalmente, la generación de suelo urbanizado apto para acoger proyectos de vivienda de interés social se plantea como una necesidad inaplazable, tanto en Distrito como en los municipios, pues en otro caso sencillamente se dará la ocupación informal de terrenos libres de manera desorganizada por aquellos que no pueden costearse una vivienda. La posibilidad de llevar este tipo de proyectos de vivienda a las áreas centrales pasa por tener que subsidiar fuertemente dichos proyectos, algo que con la baja

inversión pública en este ítem es poco probable, así, podría convertirse en una opción el establecimiento de una empresa pública que a la vez que construye para clases medias y altas, con los rendimientos obtenidos por esta actividad, subsane las pérdidas de construir para pobres en un modelo de “subsidios cruzados” en la vivienda.

El tema de las necesidades de suelo, se configura entonces como un problema de gobernanza, pues Bogotá no se basta a sí misma y necesita de los municipios, los cuales por otra parte en algunos casos han adoptado estrategias de contención del crecimiento residencial de estratos bajos, lo cual no significa que ese crecimiento se vaya a quedar en la ciudad, sino que se localizará sobre otros municipios, haciendo más precarias sus finanzas públicas y consolidando los patrones de segregación existentes.

Conclusiones

El problema sobre 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 (inmobiliario, industrial, agrícola, entre otros). 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 y las expectativas de utilidades sobre la nueva institucionalidad, de manera que estratégicamente han formado alianzas y coaliciones, movilizándolo recursos y bloqueado la agenda de política en algunos temas. 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. Es un problema de política porque una coalición de actores se enfrenta a otra intentando que su visión del problema prevalezca, que sea hegemónica.

Esta divergencia en el posicionamiento sobre el tema, 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. El principal instrumento del que se han valido los municipios para lograr esa heterogeneidad en la urbanización, es la zonificación de usos del suelo, tratando atraer algunas actividades (industria, vivienda campestre), e intentando repeler otras (vivienda social, botaderos); al mismo tiempo que el Distrito utiliza su posición dominante en el tema del abasto de agua como instrumento de negociación.

El posicionamiento de los actores se configura entonces, a partir las condiciones presentes y las previsiones futuras del proceso de urbanización. El tamaño de la población y su tendencia de crecimiento no son determinantes a hora de establecer el

posicionamiento frente al tema de los distintos actores, solamente si estas variables se observan en su relación con otros factores, pueden afianzar o debilitar la propensión de los municipios de articularse en mayor grado en términos político-administrativos con la ciudad de Bogotá. Uno de esos factores, quizás el más importante, es el nivel socio-económico de dicha población, el cual pone a los municipios en una situación clara de poder atender sus necesidades sin mayores inconvenientes, o los sitúa en un escenario de grandes desafíos.

Por otra parte, el patrón de urbanización que se ha dado en cada uno de ellos, está directamente relacionado con el nivel socio-económico de su población, que mientras más alto tiende a ser más disperso. Esto conlleva que si la población ya es alta, y si existe una tendencia de crecimiento poblacional fuerte, haya unas necesidades de suelo de expansión similares, pero esto no tiene las mismas consecuencias para todos los municipios.

Donde la urbanización es dispersa y de clase alta, esta necesidad de suelo se traduce en una baja propensión a articularse con Bogotá, ya que de hecho son estos usos residenciales de baja intensidad los que están procurando buena parte de los ingresos municipales a través del impuesto predial; (sub)urbanizar así es el modelo de desarrollo económico de estos municipios. Mientras que donde la urbanización es compacta y de clase baja, la necesidad de suelo se traduce en tener que ampliar la presión sobre los reducidos recursos públicos para dar atención a esos nuevos habitantes, donde si las acciones son insuficientes, tal población ocupará los terrenos informalmente, incrementando el problema; así, la capacidad técnica y recursos de la ciudad para que este crecimiento se dé de forma ordenada, se traducen en una propensión alta a articularse con Bogotá.

La presencia de industria y empleos localizados influye fuertemente en la propensión a articularse con la ciudad por dos vías. La primera de ellas está relacionada con el hecho de que cuando la actividad económica es baja, los habitantes tenderán a buscar empleo en la ciudad, dando por resultado una conmutación alta, que necesitará de ser atendida conjuntamente mediante el establecimiento de una red vial y un sistema de transporte que preste servicio a esta demanda. De otro lado, cuando la industria es fuerte y hay un número alto de empleos localizados, la propensión a articularse será baja, pues es un hecho que esta presencia de industria se da por una estrategia de atracción a partir de la minimización de cargas tributarias, la cual en un escenario de articulación podría llegar a ser neutralizada. Dicho de otra forma, su modelo de desarrollo económico quedaría en entredicho.

Finalmente, la dependencia sobre el abasto de agua es muy clara, pero no es definitiva. Solamente cuando la población es alta y pobre puede llegar a ser determinante, de forma que un municipio totalmente dependiente, pero que tenga industria o que tenga población de clase alta, podrá seguir pagando por el servicio sin verse comprometido a partir de los recursos que generan estas actividades.

Así las cosas, los municipios rurales como Subachoque, El Rosal y Bojacá, tienen una propensión media-baja a articularse con la ciudad, ya que no tienen alta población actual o proyectada, y por lo tanto no tienen grandes necesidades de suelo; tienen una baja conmutación y son autónomos en la prestación del servicio de acueducto. Básicamente no tienen grandes necesidades, y la ciudad no tiene mucho que ofrecerles.

Facatativá y Zipaquirá tienen una propensión media-alta a articularse con la ciudad. Tienen alta población pero están perdiendo peso relativo en el conjunto del aglomerado metropolitano, presentan una alta conmutación con Bogotá y sus necesidades de suelo son grandes. El establecimiento de un sistema de transporte que disminuya los tiempos de desplazamiento hasta la ciudad, cambiando las preferencias de localización residencial, reforzando su actividad económica y función de polos subregionales, son de su interés.

Los municipios con una caracterización socio-económica alta tienen una propensión baja a articularse con Bogotá, independientemente de si su población es grande o pequeña, y de la tendencia que de crecimiento que tenga. (Sub)urbanizar sin ningún tipo de control es su interés, evadir las cargas tributarias redistributivas que podrían llegar a establecerse es su consigna. La Calera, Chía, Tabío, Cajicá y Cota hacen parte de este grupo, y en el caso de los dos últimos, su propensión es aún más baja, pues son al mismo tiempo atractores-sustractores de la industria de Bogotá. Su propensión positiva solamente se encuentra en el tema del transporte, más específicamente en el mejoramiento de la red vial para agilizar la movilidad en vehículo privado hasta la ciudad.

Los municipios que tienen presencia de industria se dividen en dos grupos: aquellos que tienen baja población y baja conmutación, como Tocancipá, Gachancipá, Sopó y Tenjo, que no tienen grandes problemas y si están obteniendo grandes beneficios tributarios, no siendo muy propensos a articularse con Bogotá; y aquellos otros como Funza, Madrid, Mosquera y Sibaté, que tienen una alta población de bajos ingresos con una fuerte tendencia alza, y por consiguiente tienen grandes necesidades de suelo, para no hablar de su dependencia creciente de la EAAB. Así mismo, a pesar de tener grandes concentraciones de empleos, tienen altos índices de conmutación ya que la actividad industrial no subsana todas sus necesidades de empleo, y los ingresos percibidos este ítem no alcanzan a representar como en los municipios industriales del primer grupo, el núcleo de sus finanzas públicas. Estos municipios son bastante propensos a articularse con Bogotá, tanto por razones sociales, como referidas al transporte. Su interés es lograr que el crecimiento que se les viene encima se de forma ordenada, y aprovechar el desarrollo industrial que pueda llegarse a producirse como producto de su cercanía al aeropuerto.

Por ultimo nos encontramos con Soacha, que como en casi todo constituye una categoría aparte. Alta población de bajos ingresos en crecimiento, inmensas necesidades sociales y de suelo insatisfechas, dependencia absoluta de la EAAB, conurbación completa, conmutación muy fuerte y salida de la industria hacia otros sitios, todos estos factores apuntan a que Soacha tiene una gran propensión en articularse con Bogotá para dar

Cuadro 20 : Propensión de los municipios a articularse con Bogotá

MUNICIPIOS	TENENCIA DE CRECIMIENTO		NIVEL SOCIO-ECONOMICO	PATRÓN DE URBANIZACIÓN	NECESIDAD DE SUELO	CONMUTACIÓN	EMPLEOS LOCALIZADOS	PRESENCIA DE INDUSTRIA	FUNCIÓN METROPOLITANA	DEPENDENCIA DE LA EAAB	PROPENSIÓN A ARTICULARSE CON BOGOTÁ
	POBLACIÓN	DE									
BOJACÁ	BAJO	BAJA	MEDIO BAJO	COMPACTO	MEDIA BAJA	MEDIA BAJA	BAJOS	BAJA	RURAL	AUTÓNOMO	MEDIA BAJA
CAJICÁ	MEDIO ALTO	ALTA	ALTO	DISPERSO	MEDIA BAJA	MEDIA BAJA	MEDIOS ALTOS	MEDIA ALTA	CONURBACIÓN NORTE	ALTA	BAJA
CHÍA	ALTO	ALTA	ALTO	DISPERSO	ALTA	ALTA	ALTOS	MEDIA BAJA	CONURBACIÓN NORTE	ALTA	BAJA
COTA	MEDIO BAJO	ALTA	ALTO	DISPERSO	MEDIA BAJA	MEDIA BAJA	MEDIOS BAJOS	ALTA	CONURBACIÓN NORTE	MEDIA BAJA	BAJA
EL ROSAL	BAJO	BAJA	MEDIO BAJO	COMPACTO	BAJA	BAJA	BAJOS	BAJA	RURAL	AUTÓNOMO	MEDIA BAJA
FACATATIVÁ	ALTO	MEDIA BAJA	MEDIO BAJO	COMPACTO	ALTA	ALTA	ALTOS	BAJA	POLO SUBREGIONAL	BAJA	MEDIA ALTA
FUNZA	MEDIO ALTO	ALTA	MEDIO BAJO	COMPACTO	MEDIA ALTA	MEDIA ALTA	ALTOS	MEDIA ALTA	CONURBACIÓN OCCIDENTE	MEDIA ALTA	ALTA
GACHANCIPÁ	BAJO	ALTA	MEDIO BAJO	DISPERSO	BAJA	BAJA	BAJOS	MEDIA ALTA	INDUSTRIAL	ALTA	BAJA
LA CALERA	MEDIO BAJO	BAJA	ALTO	DISPERSO	ALTA	ALTA	BAJOS	BAJA	DORMITORIO	ALTA	BAJA
MADRID	MEDIO ALTO	MEDIA ALTA	MEDIO BAJO	COMPACTO	MEDIA BAJA	MEDIA BAJA	ALTOS	MEDIA ALTA	CONURBACIÓN OCCIDENTE	MEDIA ALTA	ALTA
MOSQUERA	MEDIO ALTO	MUY ALTA	MEDIO BAJO	MIXTO	ALTA	ALTA	MEDIOS ALTOS	ALTA	CONURBACIÓN OCCIDENTE	MEDIA ALTA	ALTA
SIBATÉ	MEDIO BAJO	MEDIA ALTA	MEDIO BAJO	MIXTO	MEDIA ALTA	MEDIA ALTA	ALTOS	MEDIA ALTA	CONURBACIÓN SUR	MEDIA BAJA	ALTA
SOACHA	MUY ALTO	MUY ALTA	BAJO	COMPACTO	MUY ALTA	MUY ALTA	MUY ALTOS	ALTA	CONURBACIÓN SUR	MUY ALTA	MUY ALTA
SOPÓ	MEDIO BAJO	MEDIA ALTA	MEDIO ALTO	MIXTO	BAJA	BAJA	MEDIOS BAJOS	ALTA	INDUSTRIAL	ALTA	BAJA
SUBACHOQUE	BAJO	BAJA	MEDIO BAJO	COMPACTO	BAJA	BAJA	BAJOS	BAJA	RURAL	AUTÓNOMO	BAJA
TABIO	MEDIO BAJO	ALTA	MEDIO ALTO	DISPERSO	ALTA	ALTA	BAJOS	BAJA	DORMITORIO	MEDIA BAJA	BAJA
TENJO	BAJO	ALTA	MEDIO BAJO	DISPERSO	BAJA	BAJA	MEDIOS BAJOS	ALTA	INDUSTRIAL	MEDIA BAJA	BAJA
TOCANCIPÁ	MEDIO BAJO	ALTA	MEDIO ALTO	DISPERSO	MEDIA ALTA	BAJA	MEDIOS ALTOS	ALTA	INDUSTRIAL	ALTA	BAJA
ZIQUAIRÁ	ALTO	MEDIA BAJA	MEDIO BAJO	COMPACTO	MEDIA ALTA	ALTA	ALTOS	MEDIA BAJA	POLO SUBREGIONAL	AUTÓNOMO	MEDIA ALTA

FUENTE: Elaboración propia.

solución a cada uno de estos problemas. Su interés no es siquiera salir de su insostenibilidad financiera y social, es procurar que esta no sea más grande.

La valoración de la propensión de los municipios a la articulación con Bogotá en términos cualitativos de “alta”, “media” y “baja”, indica que cuando la propensión es “alta”, dichos municipios muestran gran interés en articularse con la ciudad, con una expectativa de mejoramiento de las condiciones de sus poblaciones y territorios a partir de tal relación, sin detenerse sobre los arreglos institucionales puntuales. Cuando la propensión es “media”, significa que si bien pueden tener interés en la articulación, tal interés no existe en todos los sectores o es débil, por cuanto puede que no obtengan un mejoramiento significativo en las condiciones de sus poblaciones y territorios frente a la situación actual; los detalles de los arreglos institucionales que puedan llegar a darse, son definitivos para su posicionamiento final. Por último, cuando la propensión es considerada “baja”, se tiene que esos municipios son adversos a la articulación ya que esta iría en contra de sus intereses o sencillamente no ven ningún beneficio en ella.

Así las cosas, habrían dos coaliciones o agrupamientos de municipios en torno al tema de articularse político-administrativamente en mayor grado con Bogotá o no, las cuales tienen una distribución geográfica bastante clara: Soacha, Sibaté, Mosquera, Madrid, Facatativá, Funza, Bojacá al sur y occidente por el “sí”, y Chía, Cota, Cajicá, Tocancipá, Gachancipá, Sopó, La Calera, Tabio, Tenjo y Subachoque al norte y oriente por el “no”. El Rosal es ambivalente, y Zipaquirá es el único municipio al norte que presenta razones para sumarse a los del sur.

En términos poblacionales pesan más los municipios de la coalición del “sí”, en términos de número de entidades territoriales son más los del “no”. La situación: una bifurcación absoluta, un bloqueo completo. Articularse solamente con la coalición del “sí” sería un despropósito, pues dejaría la mitad del fenómeno desatentado y recargaría a Bogotá de problemas; por ello el intento de Área Metropolitana de Peñalosa no prosperó.

No obstante, los municipios no son los únicos actores que configuran el campo relacional en materia de organización territorial. El gobierno nacional históricamente ha probado ser un actor proactivo en el tema metropolitano, de hecho prácticamente todas las reformas legales que establecieron o modificaron el régimen de gobierno específico que la ciudad posee, tuvieron su iniciativa en la presidencia de la república, mientras que por otra parte, el congreso de la república ha sido un actor pasivo, que ha legislado solamente a iniciativa de la presidencia. El congreso, quizás por la complejidad del problema, ha adoptado una estrategia de reforma incrementalista en el mejor de los casos, y no es de esperarse que esta situación cambie ni en el corto, ni en el largo plazo. La ejecutivo ha preferido jugar el rol de árbitro en el proceso como consecuencia de su alejamiento de las realidades locales en medio de la descentralización, interviniendo solamente cuando existe un proyecto de interés nacional como el Macroproyecto Urbano Regional Aeroportuario, o como las concesiones de carreteras a doble calzada, o cuando la

situación amenaza con llevar a una crisis a la región entera, como en el caso del saneamiento del río Bogotá.

Si bien existe cierto temor por la fuerza que la institucionalidad a crearse pueda llegar a tener, las acciones de la nación no han tratado de torpedear los acercamientos entre la ciudad y su entorno, más bien han intentado refrendar los acuerdos a los que se ha llegado a través del apoyo financiero a proyectos concretos, como la extensión de Transmilenio a Soacha y la puesta en funcionamiento del tren de cercanías por medio de documentos del CONPES. Contrariamente a la fuerte intervención de mediados del siglo XX, hoy en día el gobierno nacional prefiere mantenerse al margen, y su postura ha sido la de que las formas institucionales que vayan crearse, sean producto de un proceso de corte *Bottom-up*, siendo este el espíritu de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, el de que cada quien construya su integración a la medida de sus posibilidades.

Por otra parte, la CAR se ha convertido en un interlocutor a la altura del Distrito Capital. Las prerrogativas que posee sobre ordenamiento territorial, hacen que por el momento sea el único organismo público con que tienen que concertar al mismo tiempo la ciudad y los municipios. La escala regional de la problemática ha sido asumida por la CAR, mientras que el departamento de Cundinamarca es poco lo que hecho aparte de participar en la MPRBC y sus desarrollos posteriores (Región Central y Región Capital), los cuales fueron un provechoso ejercicio de planeamiento estratégico, pero un ejercicio coyuntural no vinculante.

La forma en que se designan las autoridades y el área que cubre la CAR, hacen pensar en que estaría llamada a ser un actor promotor de la integración, su artífice si se quiere, pero la reducción de su vocación de una “de desarrollo” a una únicamente ambiental con la Ley 99/93, tiene por efecto el que no sea de su interés embarcase en un proyecto como ese, no pudiendo hacerlo aunque lo deseara, ya que sus atribuciones no le alcanzan para intervenir en temas como el transporte, la vivienda o los equipamientos sino de manera indirecta y sin capacidad propositiva. Así, su posicionamiento que podría ser determinante en la cristalización de una institucionalidad, ha estado más bien del otro lado, del de defensa del *statu quo*. La razón para esto es sencilla: el establecimiento de una autoridad metropolitana, sustraería las áreas urbanas que abarque de su jurisdicción como autoridad ambiental, las cuales pasarían a ser administradas por la nueva organización, quitándole a la CAR un territorio central de su ámbito de regulación (la cuenca alta y media del río Bogotá). El conflicto que la enfrentó con el DC sobre la categorización como suelo de expansión urbana de las últimas áreas libres al norte de la ciudad, y que terminaría con el establecimiento de la reserva del norte, no fue más que la afirmación de este razonamiento, ya que esto hubiera sustraído dichas áreas de su jurisdicción.

Cabe señalar que el manejo que se le ha dado al tema de la “descentralización” interna de Bogotá con las localidades, contribuye al mantenimiento de la reticencia de los municipios para dialogar con Bogotá, pues podría darse el caso de que surjan intereses y

proyectos comunes entre localidades como Suba, Fontibón o Bosa, con municipios como Chía, Mosquera y Soacha respectivamente, pero los municipios no pueden dialogar con las localidades, estas últimas no tienen ese poder, de manera que cuando se trata con la ciudad, se lo hace con toda ella, con un titán desde todo punto de vista, prefiriendo los municipios abstenerse de ello ante tal asimetría.

Finalmente, el departamento de Cundinamarca ha sido ambivalente frente al tema de la integración, por un lado es claro que no le interesa una integración que sea de carácter metropolitano, pues por fuera de la Sabana es poca la población y reducida la base fiscal, de manera que si llegara a darse la creación de una organización de ese tipo, en adelante quedaría supremamente debilitada como entidad territorial, más de lo que ya es por cuenta de ser un departamento. De otra parte una integración de carácter regional le conviene, pues el apalancamiento de sus iniciativas por Bogotá con sus recursos, capacidad técnica y administrativa, le daría la fuerza para ejercer las competencias de regulación del desarrollo municipal que difícilmente aplica en poblaciones de hasta cuarta categoría. No obstante, esta integración con la ciudad es vista con recelo, pues es sabido que los movimientos políticos alternativos y de izquierda tienen a Bogotá por bastión, mientras que en el departamento los partidos tradicionales conservan mucha fuerza, de manera que la integración podría significar una absorción, una desaparición de la especificidad electoral que ostenta desde hace ya más de medio siglo.

En estas condiciones, donde existen coaliciones contrapuestas de municipios frente al tema, en las que la nación es una figura pasiva, y en las cuales los actores regionales son ambivalentes, las opciones de asociación entre entidades territoriales que actualmente brinda la legislación colombiana, se quedan cortas para dar solución a la problemática.

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, menos aun cuando las localidades son en el esquema actual tan precarias.

Los comités de integración territorial no deberían ser pensados como una “opción”, son una obligación que se ha evadido. Además solamente tocan un aspecto, concertar la implementación de los POT's, mientras que la problemática metropolitana no es solamente un asunto de planeación territorial concertada, sino de competencias administrativas y recursos fiscales; igualmente, si se piensa que la definición exacta de los parámetros de las “áreas de influencia” debe ser hecha por quienes van a participar, la mitad de los municipios estarán interesados en definirse a sí mismos como no pertenecientes a tales áreas, de hecho por esto mismo no se ha conformado un Comité de integración territorial en la Sabana.

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 siente en una mesa donde va a tener el mismo poder en términos de voz y voto que el Alcalde de Bojacá 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, menos aun dentro de su propio territorio.

El Área Metropolitana en caso de que fuera aplicable, no es muy bien vista por los municipios. El que el Alcalde Metropolitano -que para el caso vendría a ser el Alcalde Mayor-, tenga como potestad reglamentar los acuerdos de la Junta Metropolitana, y el que este a su cargo la presentación de la terna de la cual será nombrado el Gerente, no goza de mucha aceptación, por esto ninguna de las áreas metropolitanas existentes en Colombia ha sido establecida con el beneplácito de los municipios, sino con la imposición de las Asambleas departamentales cuando podían hacerlo. Por otro lado, la CAR no vería con buenos ojos esta figura, que la reemplazaría como autoridad ambiental en las áreas urbanas, y el departamento como ya se dijo, no le interesa quedar como un cascarón vacío, menos cuando con la Ley 1625/13 se sacó a los gobernadores de las Juntas Metropolitanas, algo que no fue muy afortunado, prueba de ello es la constitución de la comisión tripartita Alcaldía de Medellín-Área Metropolitana del Valle de Aburrá-Gobernación de Antioquia, que intento volver a incluir al gobernador de alguna forma.

Por ultimo encontramos la RAPE. Esta figura en parte fue creada a iniciativa de Bogotá, Cundinamarca y la CAR en el marco de los diálogos de la MPRBC, pero para ese momento, año de 2003, las esperanzas estaban cifradas en la definición final su forma a través de la LOOT. Cuando esta fue expedida en 2011, la RAPE quedo sin forma alguna, pues sus competencias y recursos serían los que le cedieran a voluntad sus participantes, algo sumamente ambiguo. El concejo regional, estaría compuesto únicamente por el Alcalde Mayor y el Gobernador o Gobernadores, lo cual pondría en fuera de juego a los municipios, que 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; 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.

La problemática sobre 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.

Primero que todo debe fortalecerse a las localidades de Bogotá, llevando el régimen del Decreto-Ley 1421 de 1993 “al límite” como diría Jaime Castro, dándoles mayores recursos y competencias, y reformando sus perímetros. No es recomendable que se instituya la elección directa de los alcaldes locales, pues esto desdoblaría la problemática al tener que concertar ya no solamente con los municipios, sino también con las localidades al haber un proceso político-electoral en curso. De hecho Bogotá es una de las pocas ciudades a nivel mundial en donde más de tres cuartas partes de la población metropolitana habitan en la ciudad central, siendo esta una virtud que no hay por que echar abajo con una fragmentación interna.

La entidad que surja debería instituirse a iniciativa de los involucrados y no de un nivel superior, para que goce de legitimidad y se constituya en un ejercicio democrático en el que una población decida por sí misma consensuar su desarrollo futuro. No sería conveniente que su constitución implique la desaparición de los municipios como entidades territoriales, pero sí que exista una nueva asignación de funciones entre estos y la nueva entidad, de manera que esta no quede únicamente como un ente de coordinación, sino que pueda disponer sobre algunos temas que solamente sean de su competencia. La escisión entre la ciudad y el departamento que fue hecha con Acto Legislativo de 01 de 1945, y que se encuentra en la raíz del problema al haber dejado una ciudad sin territorio y un territorio sin ciudad, ha de reversarse por medio de la nueva entidad, dando lugar a una nueva relación donde tanto la ciudad pueda influir en el departamento como este en la ciudad, lo cual no implica que ambos lleguen a fusionarse o que pierdan su especificidad fiscal y electoral, que han detentado por más de medio siglo y que no van a entregar sin dar la pelea.

El perímetro que debería cubrir su jurisdicción, tendría que coincidir con la del departamento de Cundinamarca por varias razones. La primera de ellas es que buena parte de las áreas de captación de aguas se encuentran por fuera de la Sabana propiamente dicha, y tampoco están en la jurisdicción de la CAR, de manera que se hace necesario comprender tales zonas en el perímetro de la jurisdicción de la nueva entidad, para que sus poblaciones puedan tener poder de decisión sobre un fenómeno que los afecta. Así mismo, municipios como Granada, Silvania y Fusagasugá por mencionar solo algunos, se están haciendo partícipes de las mismas dinámicas de metropolización que se dan en la Sabana, y es una realidad incontrovertible que existe en cercanías a Girardot una región metropolitana de “fin de semana” como la llaman algunos, consecuencia de las dinámicas provocadas por el turismo estacional y el establecimiento de residencias campestres de recreo de sectores de la población bogotana.

Por otro lado en la Sabana se concentra la mayor parte de la población y PIB del departamento, de modo que si se instituye una autoridad únicamente a escala metropolitana, se estaría debilitando a Cundinamarca; de hecho el departamento como entidad territorial tiene por finalidad regular, dirimir y fijar la pauta de solución de los conflictos existentes entre municipios. Esta función que no ha practicado correctamente por las limitaciones que posee, no le debe ser arrebatada, sino que tiene que corregirse son esas limitaciones. No es necesario crear un nuevo nivel de gobierno de carácter supramunicipal a caballo entre el distrito y el departamento, que complejice la trama institucional y se erija como una jurisdicción más entre las muchas ya sobrepuestas, sino que lo que se debe hacer es aprovechar la existencia de ese nivel de gobierno, haciendo coincidir la escala de regulación metropolitana con la departamental, regionalizando el tema metropolitano. Tal regionalización no implica ampliar el problema incluyendo territorios alejados en otros departamentos que poca relación tienen con la metropolización, ese ámbito macro-regional debería abordarse más a través de la planeación estratégica conjunta que de la administración pública común; quizás el establecimiento de una Región de Planificación y Gestión puede ser un camino para formalizar los acuerdos que puedan llegar a darse a dicha escala.

Las competencias que tenga la nueva entidad han de ser amplias, pudiendo formular y ejecutar políticas, programas y proyectos. Los temas sobre los que tendría competencia o que deberían quedar a su cargo son:

1. La protección del medio ambiente y el ejercicio de la autoridad ambiental únicamente en áreas urbanas, sin perjuicio de las atribuciones de las Corporaciones Autónomas Regionales.
2. La formulación de directrices de clasificación, uso y ocupación del suelo de carácter vinculante para los municipios y el Distrito Capital, teniendo estos que concertar la adopción de los POT's con la nueva entidad de la misma forma en que actualmente lo hacen con la CAR, o en la que los municipios de un Área Metropolitana convencional lo hacen con esa organización.
3. La ejecución de obras de infraestructura y equipamientos de escala metropolitana y regional.
4. La localización de infraestructuras de alto impacto, tales como los rellenos sanitarios o las plataformas aeroportuarias.
5. La fijación de una política fiscal integrada.
6. La asignación de cuotas y habilitación de suelo para vivienda de interés social, tanto para los municipios como para el DC, conforme a las directrices de uso y ocupación del suelo adoptadas, y las proyecciones de crecimiento poblacional y de déficit de vivienda. Los gastos que surjan como consecuencia de lo anterior, no deberán ser asumidos por los municipios, sino por la nueva entidad.
7. La operación del sistema de transporte masivo regional.
8. La prestación de servicios públicos, de manera completa, o solamente en uno o varios de los componentes en que puede ser dividido cada servicio.

9. Otras que le asignen sus participantes de común acuerdo.

La existencia de un régimen de competencias diferenciado entre los municipios, adoptando principios como los de asimetría y capacidad en la gestión pública, es una opción que debe dejarse como una puerta abierta para ser discutida en el seno de la nueva organización, pero no es aconsejable que dicho régimen sea objeto de debate al mismo tiempo la que creación de la nueva organización, ya que esto podría desdoblarse la concertación entorpeciendo el objetivo principal.

Es recomendable que los recursos de los que disponga la nueva entidad se dividan entre aquellos destinados a su funcionamiento y los de inversión; no es conveniente que la nueva entidad pueda endeudarse, esta atribución debería permanecer en las entidades territoriales existentes.

Los recursos para funcionamiento podrían ser propios y provenir de fuentes como la sobretasa al impuesto predial, la contribución por valorización y/o la cesión de las rentas departamentales que aun percibe el Distrito Capital; estos recursos deben tener un manejo autónomo. Los gastos de inversión deberían ser subsanados con aportes de los municipios, el departamento y el distrito reunidos en un Fondo Regional, los cuales habrían de ser desembolsados según las políticas, programas y proyectos que vayan surgiendo, estando su disponibilidad amarrada a la aprobación por parte de estas entidades, las cuales deben prever la autorización de vigencias futuras si es de la ocasión. Los recursos propios de la entidad deben subsanar completamente sus gastos de funcionamiento, y en caso de que llegue a haber un remanente, este deberá ser de obligatoria inversión en la vigencia inmediata.

El órgano de decisión de la nueva entidad, tiene que contar con la participación del Distrito Capital, el Departamento, la Presidencia de la República, las Corporaciones Autónomas Regionales que tengan jurisdicción en Cundinamarca, y de los Municipios, y debe tener personería jurídica propia.

Una opción de posible conformación, sería a través de un organismo bicameral, donde en uno de estos cuerpos colegiados participen todos los alcaldes municipales, y la representación de Bogotá se dé a través de los alcaldes locales, teniendo el voto que emitan tanto los alcaldes municipales como los alcaldes locales, un peso proporcional a la población de cada una de sus jurisdicciones. En el otro cuerpo participarían el DC en cabeza de la Alcaldía Mayor, el gobernador de Cundinamarca, un representante de la presidencia, un representante de las distintas CAR's, y uno de los municipios. Así se podría satisfacer la demanda de una representación proporcional, sin que Bogotá se imponga en todos los casos al no obrar como un cuerpo unitario, y por otra parte, se lograría incluir a los diferentes actores y estamentos territoriales. Estos dos cuerpos nombrarían al Director de la nueva entidad, el cual sería un cargo administrativo como el Gerente de las Áreas Metropolitanas convencionales, y conjuntamente aprobarían los

acuerdos de la nueva entidad, de manera similar a como Cámara y Senado tienen que dar visto bueno a la aprobación de una ley de la república.

Otra opción, podría ser la de que en una Asamblea compuesta por los alcaldes de todos los municipios, se elijan a no más de tres representantes, los cuales al lado del Alcalde Mayor, el gobernador, un representante de la presidencia y uno de las CAR's pasen a conformar una Junta, la cual será que adoptará los acuerdos de la entidad y nombrará al Director.

No es conveniente que las autoridades de la nueva entidad sean elegidas de forma directa, pues podrían presentarse conflictos por sus decisiones, y se confundiría el ámbito de elección de la Asamblea departamental con el de la nueva entidad al coincidir sus jurisdicciones.

Las normas que regulen una entidad como la anteriormente mencionada, deben ser aprobadas en el Congreso de la República, como esto es bastante improbable a corto plazo, mientras que los problemas no dan espera, una solución pragmática podría ser la de crear unos organismos *ad hoc* similares a los Distritos de Propósito Único que funcionan en EUA. Los sectores de Vías y Transporte, y Agua Potable y Saneamiento Básico, son los más críticos y al mismo tiempo son en los que más fácilmente podría cristalizar una organización de este tipo. De todas maneras en los órganos de decisión de esas entidades deben tener cabida el Distrito Capital, el Departamento, la Presidencia de la República, las Corporaciones Autónomas Regionales que tengan jurisdicción en Cundinamarca, y los Municipios. El *Metropolitan Water District of Southern California* y la *Metropolitan Transportation Authority* de Nueva York son buenos ejemplos de este tipo de organizaciones, las cuales operaran sobre una jurisdicción *sui generis*, se financian completamente a partir de su propia operación, no implican la modificación de las relaciones intergubernamentales sino en un único tópico, y poseen autoridades compuestas por representantes de todas las entidades territoriales sobre las que se da su operación.

En términos de ordenamiento territorial, es recomendable apostarle a la renovación-densificación de las áreas centrales de Bogotá previniendo la expansión, reduciendo la segregación y generando actividad económica, pero enfocando las políticas a zonas puntuales y específicas, donde la concentración de acciones tenga por resultado un cambio visible, y no dirigiéndolas a extensas delimitaciones que abarcan media ciudad, donde se pierde la dirección y solo se logra dispersar las actividades centrales. No hay que olvidar que es imposible una "expansión cero", y que debe generarse nuevo suelo urbano en la Sabana.

La concreción de un modelo policéntrico o desconcentrado de asentamientos en la Sabana, necesita de una base económica que no convierta los nuevos desarrollos en ciudades dormitorio. Sin embargo es difícil pensar que los servicios de alta jerarquía se localicen en Facatativá o Zipaquirá por ejemplo. Una alternativa puede ser la de llevar a

cabo una salida organizada de la industria de la ciudad hacia estas poblaciones, lo cual al mismo tiempo liberaría suelo para vivienda, servicios, áreas verdes y equipamientos en una de las zonas más estratégicas y con mayor accesibilidad de Bogotá: el Eje Occidente, aprovechando la oportunidad de la existencia de *brownfields*, *greenfields* y *greyfields*⁶.

Una estrategia de nuevos centros debería apostarle no a un gran número de ellos, sino a pocos, concentrando las iniciativas y sus efectos positivos de la misma forma que se debería hacer con la renovación-densificación de las áreas centrales. Igualmente esto se debería hacer uno a uno, replanteándose la política constantemente a través de la evaluación concomitante de la misma. La mejor opción para empezar es la conurbación Funza-Madrid-Mosquera, que tiene una fuerte presión demográfica, y que puede aprovechar la sinergia de la plataforma aeroportuaria por su cercanía, así como lo hizo Ciudad Salitre en su momento.

Es recomendable crear nuevas fuentes de captación de aguas al occidente de la Sabana, que soporten el incremento poblacional y actividad económica, y que eviten un nuevo trasvase (Sumapaz), así como congelar el crecimiento en Soacha que ya tiene suficientes problemas, utilizando las áreas libres que aún posee para parques y equipamientos regionales –lo cual también debería hacerse con la Reserva del Norte-, y tratar de que el crecimiento en la conurbación del norte se haga más denso y compacto.

La ciudad siempre ha sido la sede del poder, es la manifestación física del Estado, su causa y su efecto. La ciudad también es la constante redefinición de la Utopía, la evidencia palpable de nuestras relaciones con la naturaleza y con nosotros mismos. Este hábitat artificial será en cual tendrá lugar la cotidianidad de la totalidad de nuestra especie en un futuro no muy lejano. La ciudad es Potencia transformadora y Memoria presente, es la creación más acabada de cualquier sociedad porque es ella misma, pero es deber nuestro definir el camino, tomar parte para que a cada uno le sea dado lo que es suyo. Quisiera finalizar con unos apartes de un cuento de Edgar Allan Poe, esperando que este no sea el desenlace de la realización del interés individual como fin último de la sociedad:

“Durante mucho tiempo la Muerte Roja había devastado la región. Jamás pestilencia alguna fue tan fatal y espantosa. Pero el príncipe Prospero, reunió a un millar de amigos fuertes y de corazón alegre, y con ellos, construyó un refugio recóndito en una de sus abadías fortificadas [...] Y, entonces, reconocieron la presencia de la Muerte Roja, y uno por uno cayeron los alegres libertinos por las salas de la orgia, inundados en un rocío sangriento (...) y la tiniebla, y la ruina, y la Muerte Roja reinaron sobre todo aquel ilimitado dominio”

⁶ Zonas industriales contaminadas, vacíos urbanos aun no desarrollados y áreas obsoletas donde la actividad económica ha migrado.

Apéndice

Desde la terminación del manuscrito a finales de 2013, la integración entre Bogotá y su entorno regional ha tenido bastante movimiento dentro de los círculos políticos. Actualmente, el Concejo Distrital y la Asamblea Departamental se encuentran debatiendo la aprobación del acuerdo, la ordenanza y el convenio interadministrativo por el cual se le dará vida a la Región Administrativa y de Planificación Especial – RAPE, la cual quedara conformada por el DC, y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima, teniendo que su trámite ya se surtió con éxito en estos tres últimos departamentos, y es de esperarse que culmine con establecimiento de dicha figura, la cual tendrá efectos jurídicos y fiscales a partir del 1º de Enero de 2015.

Sus autoridades quedaran conformadas por el Concejo Regional, compuesto por los respectivos Gobernadores y el Alcalde Mayor, y un organismo especial: el Concejo Territorial, que será consultivo y estará integrado por representantes de múltiples sectores económicos y sociales, así como por representantes de la nación, los municipios y las Corporaciones Autónomas Regionales, intentando incluir a estos actores dentro del esquema institucional.

Sus competencias aún son objeto de discusión, pero sus recursos fueron definidos dentro del mismo proyecto. Estos tendrán por fuente la cesión de una porción de las rentas departamentales sobre tabaco, cerveza y licores, incluyendo las que aun percibe el Distrito, y de parte de las regalías de estas entidades territoriales, quedando compuestos según la participación por ente territorial de la siguiente manera: Bogotá D.C. 75,06%, Cundinamarca 10,53%, Boyacá 9,25%, Meta 2,81% y Tolima 2,35%, dando así con el 100% de los recursos que tendrá a su cargo el Fondo de Desarrollo Regional. Se calcula que el gasto en funcionamiento será del orden de los 2.700 millones de pesos al año una vez inicie labores (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2014).

Como exprese en las conclusiones de este trabajo, la escala macro-regional debería manejarse con otros instrumentos de planeación que cumplirían de manera menos rígida y pesada, y más eficiente la misma labor, sin embargo considero que este es un logro de suma importancia, y espero que pese a sus falencias la RAPE logre convertirse en la solución a muchos de los problemas regionales y un referente sobre integración territorial

De otro lado, en el Congreso de la República se encuentra en trámite un proyecto de Ley para reglamentar el régimen especial de área metropolitana de Bogotá, el cual y a riesgo de parecer simplista en mi apreciación, es exactamente el mismo que rige para las áreas metropolitanas convencionales en el resto del país con dos excepciones: 1) Se establecen unos organismos asesores en temas sectoriales denominados “Concejos Metropolitanos”, los cuales tienen en cabeza de su presidente voz mas no voto en la Junta Metropolitana; 2) Se incluye un representante de la Gobernación y Cundinamarca y otro del Gobierno Nacional en la Junta, ambos con voz y sin voto. Si este proyecto de llega a convertirse en Ley, sería una lamentable

perdida en el sentido del desaprovechamiento de la oportunidad de concertar un régimen especial verdadero.

En el mes de mayo⁷ se concretó la adjudicación por parte de la CAR de una concesión para la captación de aguas de la represa del Sisga a los municipios de Tocancipá, Sesquile, Sopó, Cajicá, Chía, Tabio, Cota, Madrid, Funza, Mosquera, Facatativa, Bojacá, la Mesa y Anapoima, aprovechando los remanentes que no son utilizados por Bogotá. Su operación iniciara cuando finalice la construcción de las redes de conducción en 2015 y prevé suplir la demanda de estos municipios hasta 2025. La concesión conto con el apoyo de la Gobernación, siendo este un último capítulo de la “guerra del agua” iniciada con la suspensión de la venta de agua en bloque a los municipios a los cuales aprovisiona la EAAB en 2012. Este evento trastoca fuertemente la configuración de las relaciones Bogotá-Sabana sobre el tema del abasto de agua, de manera que uno de los más poderosos instrumentos de negociación en manos del DC, queda neutralizado por esta vía. Es curioso como Cundinamarca pese a estar dentro del esquema de la Región Central, permanece con un posicionamiento ambivalente en otros frentes, capoteando al DC e intentando salir fortalecida, será objeto de posteriores indagaciones analizar el resultado final de esta confrontación.

Por último, y quizás por ello más importante, es la suspensión de la aplicabilidad de la MEPOT por parte del Concejo de Estado, en una decisión que se veía venir a causa de los vicios de procedimiento en su aprobación por decreto. Mucho se habló sobre las incoherencias de la MEPOT, pero poco sobre sus virtudes en especial en el tema ambiental. Será tarea de la siguiente administración la expedición de una revisión integral del POT, la cual tendrá como reto generar un modelo de ciudad más equitativa e integrada con su entorno.

Creo no tener más que decir -por ahora-; una tesis nunca se termina, menos cuando se trabaja un tema “en caliente” como diría Umberto Eco, siempre se abre en senderos que se bifurcan, que nos llevan a nuevos temas y nos hacen reencontrar viejos intereses con una nueva luz. Espero quien se haya encontrado con este escrito, halle en él un apoyo que le ayude a encontrar su propio camino.

Esta es la ciudad que me ha tocado vivir, de la cual me siento parte y con una responsabilidad por contribuir a construir un mejor futuro, para poder redescubrirla al recorrerla.

*Diego Buelvas R.
Normandía, Engativá. Julio de 2014.*

⁷ Datos extraídos de: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/construiran-acueducto-regional-sabana-articulo-492643>, consultado el día 15 de mayo de 2014.

Bibliografía

Bibliografía citada

Aguilar, L. (1992). *La Hechura de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

Aguilar, L. (2009). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

Alba, J. M. (Enero-Diciembre de 2003). Crisis de Crecimiento o Ausencia de Infraestructuras. (C. T. Tovar, Ed.) *Bitácora Urbano-Territorial*, 1(7), 7.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2000). *Documento Técnico de Soporte del POT*. Bogotá: DAPD.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). *Integración Regional y Cooperación*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). *Lineamientos de Política Pública para la Integración Regional*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2013). *Documento Técnico de Soporte de la Modificación Excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., G. d. (2014). *Documento Técnico de Soporte RAPE Región Central*. Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca, Gobernación de Boyacá, Gobernación del Meta, Gobernación del Tolima.

- Alfonso, O. (2005). La residencia en condominios en un ámbito metropolitano. En V. Gouëset, *Hacer Metrópoli* (pág. 339). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Alfonso, O. (2009). *Bases para el análisis prospectivo de la región metropolitana de Bogotá*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.
- Ascher, F. (1998). *La République contre la Ville*. París: Éditions de l'Aube.
- Bachrach, P., & Baratz, M. (1971). The Two Faces of Power. En T. Dye, & B. Hawkins, *Politics in the Metropolis* (pág. 426). Columbus: Charles E. Merrill Publishing Company.
- Banfield, E. (1961). *Urban Government*. New York: The Free Press of Glencoe.
- Barbosa, O. (Ago.-Dic./Ene.-Jun. de 2006-2007). Relaciones Intergubernamentales en Colombia. *Cuadrenos de Administración Pública*(36-37), 187.
- Batley, R. (2001). Asociaciones Público-Privadas para Servicios Públicos. En M. Freire, & S. Richard, *Los Retos del Gobierno Urbano* (pág. 399). Bogotá: Alfaomega - Banco Mundial.
- Berman, M. (1989). *Todo lo sólido se desvanece en el aire*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Beuf, A. (15 de 9 de 2012). *Policentrálidades Urbanas*. Recuperado el 15 de 9 de 2012, de *Policentrálidades Urbanas*:
legal2009.easyplanners.info/area05/5012_Alice_Gil_Beuf.doc
- Bird, R., & Slack, E. (2005). Aspectos Fiscales de la Gobernabilidad Metropolitana. En J. Cuadrado-Roura, & G. J. Fernández, *Gobernar las Metrópolis* (pág. 555). Washington D.C.: BID - Universidad Alcalá de Henares.
- Borja, J. (1989). *Estado, Descentralización y Democracia*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.
- Borja, J. (2001). El Proyecto Metropolitano. En M. Freire, & R. Stren, *Los Retos del Gobierno Urbano* (pág. 398). Bogotá: Alfaomega - Banco Mundial.
- Borja, J. (2005). *La Ciudad Conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- Borja, J. (2008). Gobernabilidad y Planeamiento de los Territorios Metropolitanos. En G. Yáñez, *Ciudad, Poder y Gobernanza* (pág. 146). Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Borja, J., & Castells, M. (1997). *Local y Global*. Madrid: Ediciones Taurus.

- Bracco, S. (1988). *Los Sistemas Metropolitanos de las Nuevas Ciudades*. Barcelona: Oikos-Tau.
- Bromberg, P. (2009). *Los cambios Institucionales en Bogotá*. Bogotá: IEU-UNAL.
- Castells, M. (1999). *La Era de la Información: La Sociedad Red* (Vol. 1). México: Siglo XXI Editores.
- Castells, M. (2008). *La Cuestión Urbana*. México: Siglo XXI Editores.
- Castro, J. (1998). *Descentralizar para Pacificar*. Bogotá: Editorial Ariel.
- Castro, J. (2006). Bogotá y la Sabana deben ser Ciudad-Región. En PNUD, *El Futuro de la Organización Institucional en Bogotá* (pág. 170). Bogotá: PNUD.
- CEA-UNAL. (2006). *Región Central: Memorias y algunas Reflexiones sobre el Proceso de Integración*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.
- CEA-UNAL. (2007). *Balance de la Política de Integración Regional de Bogotá*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.
- CEA-UNAL. (2007). *Región Central: Balances y Perspectivas*. Bogotá: ecretaría Distrital de Planeación.
- CEA-UNAL. (2009). *Bogotá: ¿Es posible un modelo regional desconcentrado?* Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.
- CEDE. (1998). *Bogotá-Sabana: Un Territorio Posible*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.
- CEDE. (2000). *Aproximación a las Directrices de Ordenamiento Territorial para Bogotá y la Región*. Bogotá: DAPD.
- Choay, F. (2009). El Reino de lo Urbano y la Muerte de la Ciudad. *Andamios*, 6(12), 160.
- Choay, F. (2009). El Reino de lo Urbano y la Muerte de la Ciudad. *Andamios*, 6(12), 160.
- CID. (1967). *Alternativas para el Desarrollo Urbano de Bogotá D.E.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Claval, P. (1982). *Espacio y Poder*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Coing, H. (2005). Servicios Públicos en Bogotá. En V. Gouëset, *Hacer Metrópoli* (pág. 339). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Cortés, M. (2006). *La Anexión de los seis Municipios vecinos a Bogotá en 1954*. Bogotá: Universidad Naional de Colombia.

- Cortés, R. (2007). Del Urbanismo a la Planeación en Bogotá. (C. T. Tovar, Ed.) *Bitácora Urbano-Territorial*, 11(1), 171.
- Cuadrado-Roura, J., & Fernández Güell, J. M. (2005). Las Áreas Metropólicas frente al desafío de la Competitividad. En J. Cuadrado-Roura, & J. M. Fernández Güell, *Gobernar las Metrópolis* (pág. 555). Washington D.C.: BID - Universidad Alcalá de Henares.
- Currie, L. (1974). Ciudades dentro de la Ciudad. En DNP, *Ciudades dentro de la Ciudad* (pág. 200). Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Currie, L. (1988). *Urbanización y Desarrollo*. Bogotá: CAMACOL.
- Dahl, R. (1957). The Concept of Power. *Behavioral Science*(2), 203.
- DAPD. (2003). Consideraciones sobre el POT de Bogotá. En G. Ardila, *Territorio y Sociedad* (pág. 343). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- De Solá-Morales, M. (2006). *Las Formas de Crecimiento Urbano*. Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya.
- Deeb, A. (1999). La Empresa Regional de Servicios Públicos y las Prioridades de Consumo de Agua en la Sabana. En CAR, *Hacia la Metropolización de la Sabana de Bogotá* (pág. 165). Bogotá: CAR.
- Del Castillo, J. C. (2001). La Región Polinuclear: Un futuro posible para Bogotá y la Sabana. (C. Torres, Ed.) *Bitácora Urbano-Territorial*(5), 9-15.
- Del Castillo, J. C. (2003). *Bogotá, el tránsito a la ciudad moderna*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Deleuze, G., & Guattari, F. (2002). *Mil Mesetas*. Valencia: Pre-Textos.
- Dematteis, G. (7 de 8 de 2013). *Suburbanización y Periurbanización: Ciudades anglosajonas y latinas*. Recuperado el 7 de 8 de 2013, de <http://urbanismo3ubb.files.wordpress.com/2013/03/01-suburbanizacic3b3n-y-periurbanizacic3b3n.pdf>
- Demographia. (7 de 2012). *World Urban Areas (World Agglomerations) 8th Annual Edition*. Recuperado el 7 de 8 de 2012, de World Urban Areas (World Agglomerations) 8th Annual Edition: <http://www.demographia.com/db-worldua.pdf>
- Edelman, M. (2002). *La Construcción del Espectáculo Político*. Buenos Aires: Editorial Manantial.
- Felacio, L. (2011). La Empresa Municipal de Acueducto de Bogotá 1911-1924. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 38(1), 138.

- Ferrer, M. (1992). *Los Sistemas Urbanos*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Foucault, M. (2001). *Defender la Sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, Territorio, Población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Franky, P. (2000). *Descentralización andina*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Friedmann, J. (1981). *Territorio y Función*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Friedmann, J. (2001). *Planeación en el Ámbito Público*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Garay, L. J., & Molina, H. (2003). *De Bogotá a la Región*. Bogotá: Contraloría de Bogotá D.C.
- González, M. J. (2000). *Políticas y Estrategias Urbanas*. Madrid: Editorial Fundamentos.
- Goüeset, V. (1998). *Nacimiento de una Metrópoli*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Gouëset, V. (2005). *Hacer Metrópoli*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Güller, G. (2002). *Del Aeropuerto a la Ciudad-Aeropuerto*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Hall, P. (1996). *Ciudades del Mañana*. Barcelona: Ediciones del Serval.
- Harvey, D. (1977). *Urbanismo y Desigualdad Social*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Harvey, D. (1998). *La Condición de la Posmodernidad*. Buenos Aires: Amorroutu Editores.
- Harvey, D. (2009). *Espacios del Capital*. Madrid: Editorial Akal.
- Harvey, D. (2012). *Rebel Cities*. New York: Verso.
- Healy, P. (2006). *Collaborative Planning*. New York: Palgrave McMillan.
- Herce, M. (2013). *El Negocio del Territorio*. Madrid: Alianza Editorial.
- Horak, M. (2008). *Governance Reform from below*. Nairobi: UN-HABITAT.
- Jiménez, L. C. (2005). *El Crecimiento de Bogotá D.C. 1890-1998*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Keating, M. (2003). *New Regionalism in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Editorial.

- Klink, J. (2005). Perspectivas recientes sobre la Organización Metropolitana. En J. Cuadrado-Roura, & J. M. Fernández Güell, *Gobernar las Metrópolis* (pág. 555). Washington D.C.: BID - Universidad Alcalá de Henares.
- Koolhaas, R. (2004). *Delirio de Nueva York*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Lefebvre, H. (1976). *Espacio y Política*. Barcelona: Ediciones Península.
- Lefebvre, H. (1978). *El Derecho a la Ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.
- Lefebvre, H. (1980). *La Revolución Urbana*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lefèvre, C. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. En J. Cuadrado-Roura, & J. M. Fernández Güell, *Gobernar las Metrópolis* (pág. 555). Washington D.C.: BID - Universidad Alcalá de Henares.
- Lukes, S. (1985). *El Poder*. México: Siglo XXI Editores.
- Maldonado, M. M. (2001). Privatización de los Servicios Públicos Domiciliarios y Transformación del Derecho Estatal en Colombia. En P. Brand, *Trayectorias Urbanas de la Modernización* (pág. 22). Medellín: Tercer Mundo Editores - UNAL.
- Mammen, D. (1999). Administración y Gobierno Metropolitano. En CAR, *Hacia la Metropolización de la Sabana de Bogotá* (pág. 166). Bogotá: CAR.
- Mejía, G. (2011). *La Ciudad de los Conquistadores*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Ministerio de Desarrollo Económico. (2004). *Desarrollo Urbano Futuro*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Moncayo, E. (1999). Implicaciones Económicas de la Metropolización. En CAR, *Hacia la Metropolización de la Sabana de Bogotá* (pág. 165). Bogotá: CAR.
- Nohlen, D. (1998). *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Olivo, L. (1999). La Visión del Alcalde de Chía sobre la Metropolización. En CAR, *Hacia la Metropolización de la Sabana de Bogotá* (pág. 165). Bogotá: CAR.
- Ostrom, V., Tiebout, C., & Warren, R. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas. *The American Political Science Review*, 831-842.
- Peralta, G. (2005). *Rural-to-Urban land use conversion and sustainable development, the case of Bogotá*. Oxford: Oxford Brookes University.
- PNUD. (2008). *Bogotá, una pauesta por Colombia: Informe de Desarrollo Humano 2008*. Bogotá: PNUD.

- PNUD, G. d. (2008). *Modelo de Ocupación Territorial Regional*. Bogotá: Gobernación de Cundinamarca.
- Rancierè, J. (1996). *El Desacuerdo*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Restrepo, D. (1992). *Descentralización y Neoliberalismo*. Bogotá: CIER.
- Restrepo, D. (2006). *Historias de Descentralización*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Rincón, P. (2006). *Bogotá y sus modalidades de ocupación del suelo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Rincón, P. (2011). *Bogotá Región Central*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Roscoe, M. (1971). Metropolitan Governmental Integration. En T. Dye, & B. Hawkins, *Politics in the Metropolis* (pág. 515). Columbus: Charles E. Merrill Publishing Company.
- Rose, R. (1998). *El Gran Gobierno*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rossi, A. (1982). *La Arquitectura de la Ciudad*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Roth, A.-N. (2002). *Políticas Públicas*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Salazar Ferro, J. (Enero-Diciembre de 2007). La Planeación en Bogotá: Un Sistema Híbrido de Desarrollo Progresivo. (C. T. Tovar, Ed.) *Bitácora Urbano-Territorial*, 1(11), 217.
- Salazar, J. (2001). ¿Expansión o Densificación? (C. T. Tovar, Ed.) *Bitácora Urbano-Territorial*(5), 26.
- Salazar, J. (2001). El eje occidente. *Arquitecturas*(2), 100.
- Salazar, J., & Roa, F. (2008). *Ciudad densa y compacta*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.
- Salazar, J., & Salazar, J. (1987). *Ciudad Salitre: Principios Urbanísticos*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá - Banco Central Hipotecario.
- Scott, A. (2008). *Global City-Regions*. Oxford: Oxford University Press.
- Sellers, J., & Hoffmann-Martinot, V. (7 de 8 de 2013). *Gobernanza Metropolitana*. Recuperado el 7 de 8 de 2013, de Gobernanza Metropolitana: http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/09_metropolis_es.pdf
- Sennett, R. (1997). *Carne y Piedra*. Madrid: Alianza Editorial.

- Singer, P. (1989). *Economía Política de la Urbanización*. México: Siglo XXI Editores.
- Soja, E. (2008). *Potmetrópolis*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Stiglitz, J. (2000). *Economía del Sector Público*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Taylor, P. J. (1994). *Geografía Política*. Madrid: Trama Editorial.
- Trujillo, A. (2007). *Democracia y Territorio*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zambrano, F. (2006). *Historia de Bogotá, Siglo XX*. Bogotá: Villegas Editores.
- Zárate, A. (1991). *El Espacio Interior de la Ciudad*. Madrid: Editorial Síntesis.

Bibliografía Completa

- Aguilar, Adrián y Escamilla, Irma. *Problems of Megacities: Social Inequalities, Environmental Risks and Urban Governance*. UNAM. México, 1999.
- Aguilar Villanueva, Luis. *La hechura de las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. México, 1992.
- Aguilar Villanueva, Luis. *Gobernanza y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica. México, 2009.
- Alba Castro, José Miguel. *Las centralidades del POT de Bogotá: Para revisar a contraluz de Fase II*, en: Revista bitácora Urbano Territorial N° 4, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2000.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. *Documento Técnico de Soporte del POT*. DAPD. Bogotá, 2000.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. *Política de Humedales del Distrito Capital*, Bogotá, DAMA, 2006.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. *Política Integral de Hábitat*. Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá, 2007.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. *Diagnóstico de la Región Capital Bogotá-Cundinamarca*. Secretaría Distrital de Planeación. Bogotá, 2010.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. *Lineamientos de Política Pública para la integración regional*. Secretaría Distrital de Planeación. Bogotá, 2011.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. *Actualización del diagnóstico de la Región Capital Bogotá-Cundinamarca*. Secretaría Distrital de Planeación. Bogotá, 2011.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. *Análisis de las alternativas institucionales de coordinación regional*. Secretaria Distrital de Planeación. Bogotá, 2011.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. *Integración regional y cooperación: Avances, logros y retos 2008-2011*. Secretaria Distrital de Planeación. Bogotá, 2011.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. *Documento Técnico de Soporte de la MEPOT*. Secretaría Distrital de Planeación. Bogotá, 2013.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca, Gobernación de Boyacá, Gobernación del Meta, Gobernación del Tolima. *Documento Técnico de Soporte RAPE Región Central*. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca, Gobernación de Boyacá, Gobernación del Meta, Gobernación del Tolima. Bogotá D.C., 2014.
- Alfonso, Oscar (Ed.). *Ciudad y Región en Colombia*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2001.
- Alfonso, Oscar. *Bases para el análisis prospectivo de la región metropolitana de Bogotá: Usos del territorio y localización de actividades y población*. Secretaría Distrital de Planeación. Bogotá, 2009.

- Arazo Silva, Ivonne. *La Descentralización en la Planeación en Bogotá*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2006.
- Ardila, Gerardo (comp.). *Territorio y Sociedad: El caso del POT de la Ciudad de Bogotá*. Universidad Nacional de Colombia-Ministerio del Medio Ambiente. Bogotá, 2003.
- Arendt, Hannah. *La Condición Humana*. Ediciones Paidós. Barcelona, 1996. Aristóteles. *La Política*. Ediciones Universales. Bogotá, 2004.
- Ascher, François. *La republique contre la ville*. Editions de l'Aube. Paris, 1998.
- Aymonino, Carlo. *El significado de las ciudades*. Hermann Blume Ediciones. Madrid, 1983
- Banfield, Edward (Ed.). *Urban Government*. The Freepress of Glencoe. New York, 1961.
- Barbosa Cardona, Octavio. *Relaciones intergubernamentales en Colombia*. Cuadernos de administración N° 36-37, Ago.-Dic. 2006/ Ene.-Jun.. Universidad del Valle, Cali, 2007.
- Berman, Marshall. *Todo lo sólido se desvanece en el aire*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires, 1989.
- Beuf, Alice. *Policentrálidades urbanas: Entre la competitividad y la equidad territorial*. Consultado en: egal2009.easypanners.info/area05/5012_Alice_Gil_Beuf.doc, el día 25 de septiembre de 2012.
- Boiser, Sergio. *Ciudad región global: aportes de experiencias internacionales para Bogotá y Cundinamarca*. Cámara de Comercio de Bogotá. Bogotá, 2008.
- Borja, Jordi. *Estado, Descentralización y Democracia*. Ediciones Foro Nacional por Colombia. Bogotá, 1989.
- Borja, Jordi. *La ciudad conquistada*. Alianza Editorial. Madrid, 2005.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel. *Local y Global*. Editorial Taurus. Madrid, 1997.
- Borja, Miguel. *Estado, Sociedad y Ordenamiento Territorial en Colombia*. UNAL-IEPRI. Bogotá, 2000.
- Borja, Miguel; Nieto, Angelica y Fals Borda, Orlando. *El Gobierno en los Andes Centrales: La Metrópoli en la Sabana*. ESAP. Bogotá, 2007.
- Botero Ospina, María Helena. *Sistemas Complejos, Miradas Simplistas: Una lectura crítica de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca*. Universidad del Rosario. Bogotá, 2004.
- Bracco, Sergio. *Los Sistemas Metropolitanos de las Nuevas Ciudades*. Oikos-Tau. Barcelona, 1988.
- Brand, Peter (Ed.). *Trayectorias Urbanas de la Modernización del Estado en Colombia*. Tercer Mundo Editores. Medellín, 2001.
- Braudel, Fernand. *La Originalidad de las Ciudades de Occidente*. Revista CAMACOL, N° 47. Bogotá.
- Brenner, Neil (Ed.). *Spaces of Neoliberalism: Urban restructuring in North America and Western Europe*. Blackwell Publishing. Malden, 2002.
- Brenner, Neil y Jessop, Bob (Eds.). *State/Space*. Blackwell Publishing. Oxford, 2003.
- Bromberg, Paul. *Los cambios institucionales en Bogotá*. IEU-UNAL. Bogotá, 2009.
- Cámara de Comercio de Bogotá. *El Sector Servicios en la Región Bogotá-Cundinamarca*. Cámara de Comercio de Bogotá. Bogotá, 2004.
- Campbell, Scott y Fainstein, Susan (Eds.). *Readings in planning theory*. Blackwell Publishing. Cambridge, 2003.
- Capel, Horacio. *La Morfología de las ciudades*. Ediciones del Serval. Barcelona, 2002.
- CAR. *Hacia la Metropolización de la Sabana de Bogotá*. CAR. Bogotá, 1999.
- Casasfranco Roldan, María Virginia. *10 años de Metrovivienda*. Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá, 2007.
- Cuervo, Nicolás. *Dos décadas de política de Vivienda en Bogotá apostando por el mercado*. Universidad de los Andes. Bogotá, 2009.
- Castañer i Vivas, Margarita. *La Ciudad real en Catalunya: Las Áreas de Cohesión*. Revista Ciudad y Territorio Vol. II, N° 99. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. Barcelona, 1994.
- Castells, Manuel. *Imperialismo y Urbanización en América Latina (Ed.)*. Editorial Gustavo Gili. Barcelona, 1973.
- Castells, Manuel. *La Ciudad informacional*. Alianza Editorial. Madrid, 1995.
- Castells, Manuel. *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura. Volumen I: La Sociedad Red*. Siglo XXI Editores. México, 1999
- Castells, Manuel. *La Cuestión Urbana*. Siglo XXI Editores. México, 2008.
- Castro, Jaime. *Descentralizar para pacificar*. Ed. Ariel. Bogotá, 1998.
- CEA-UNAL. *Región Central de Colombia: Génesis del proceso de integración*. Secretaria Distrital de Planeación. Bogotá, 2005.
- CEA-UNAL. *Región Central de Colombia: Aportes para la caracterización de los territorios que la conforman*. Secretaria Distrital de Planeación. Bogotá, 2005.
- CEA-UNAL. *Región Central: Memorias y algunas reflexión sobre el proceso de integración*. Secretaria Distrital de Planeación. Bogotá, 2006.
- CEA-UNAL. *Región Central: Balances y perspectivas*. Secretaria Distrital de Planeación. Bogotá, 2007.
- CEA-UNAL. *Región Central: Balances y perspectivas*. Secretaria Distrital de Planeación. Bogotá, 2007.
- CEA-UNAL. *Balace de la política de integración regional de Bogotá*. Secretaria Distrital de Planeación. Bogotá, 2007.

- CEA-UNAL. *Prospectiva estratégica para la Región Central 2007-2019*. Secretaria Distrital de Planeación. Bogotá, 2009.
- CEA-UNAL. *Bogotá: ¿es posible un modelo regional desconcentrado?* Secretaria Distrital de Planeación. Bogotá, 2009.
- Ceballos Ramos, Olga Lucia. *Vivienda, Habitabilidad y Sostenibilidad*. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, 2005.
- Ceccarelli, Paolo. *Poder y Planificación Urbanística*. Oikos-Tau. Barcelona, 1980.
- CEDE. *Bogotá-Sabana: Un Territorio Posible*. Cámara de Comercio de Bogotá. Bogotá, 1998.
- CEDE. *Aproximación a las directrices de ordenamiento territorial Bogotá-Sabana*. DAPD. Bogotá, 2000.
- Concejo Territorial de Planeación Distrital. *Caminando el Territorio*. UNAL-SDP. Bogotá, 2013.
- Cerasi, Maurice. *El Espacio Colectivo de la Ciudad*. Ed. OIKOS-TAU. Barcelona, 1990.
- CES. *¿Hacia dónde va la Sabana de Bogotá?* Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 1992.
- Chaline, Claude. *La Dinámica Urbana*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1981.
- Choay, Françoise. *El Urbanismo: Utopías y Realidades*. Editorial Lumen. Barcelona, 1976.
- Choay, Françoise. *The Rule and the Model*. MIT-Press. Cambridge, 1997.
- Choay, Françoise. *El Reino de lo Urbano y la Muerte de la Ciudad*. Revista Andamios, Vol. 6, No. 12. México, 2009.
- CID. *Alternativas para el desarrollo urbano de Bogotá D.E*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 1967.
- Claval, Paul. *Espacio y Poder*. Fondo de Cultura Económica. México, 1982.
- Corredor, Consuelo. *La Política Social en Clave de Derechos*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2010.
- Cortés, Marco. *La anexión de los seis municipios vecinos a Bogotá en 1954*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2006.
- Cortés Solano, Rodrigo. *Del Urbanismo a la Planeación en Bogotá*, en: Revista Bitácora Urbano Territorial, Vol. 11 N° 1. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2007
- Cuadrado-Roura, Juan R. y Fernández Güell, José Miguel (Eds.). *Gobernar las Metrópolis*. BID – Universidad Alcalá de Henares. Washington D.C., 2005.
- Cuervo González, Luis Mauricio. *Pensar el Territorio: Los conceptos de ciudad global y región en sus orígenes y evolución*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago, 2003.
- Currie, Lauchlin. *Urbanización y Desarrollo*. CAMACOL. Bogotá, 1988.
- Dahl, Robert. *The Concept of Power*, Behavioral Science N° 2, 1957.
- Dahl, Robert. *Who Governs?* Yale University Press. New Haven, 1961.
- Dahl Robert. *La Poliarquía*. Editorial Técnos. Madrid, 1990.
- Davis, Mike. *Ciudad de Cuarzo*. Editorial Lengua de Trapo. Madrid, 2003.
- Davis, Mike. *Planeta de Ciudades Miseria*. Ed. Cofás. Madrid, 2008.
- Deleuze, Gilles y Guattari, Félix. *Mil mesetas: Capitalismo y esquizofrenia*. Pre-Textos. Valencia, 2002.
- Delgado Ruiz, Manuel. *El Animal Público*. Editorial Anagrama. Barcelona, 1999.
- De Sola-Morales, Manuel. *Las Formas de Crecimiento Urbano*. Ediciones UPC. Barcelona, 2006.
- Del Castillo, Juan Carlos. *Bogotá: El Tránsito a la Ciudad Moderna (1920-1950)*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2003.
- Del Castillo, Juan Carlos. *La Región Polinuclear: Un futuro posible para Bogotá y la Sabana*. Revista Bitácora Urbano-Territorial, N° 5. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2001.
- Dematteis, Guisepppe. *Suburbanización y Periurbanización: Ciudades Anglosajonas y Latinas*. Consultado en: <http://urbanismo3ubb.files.wordpress.com/2013/03/01-suburbanizacic3b3n-y-periurbanizacic3b3n.pdf>, el día 7 de Agosto de 2013.
- Demographia. *World Urban Areas (World Agglomerations) 8th Annual Edition*. Consultado en: <http://www.demographia.com/db-worldua.pdf>, el día 7 de agosto de 2013.
- DiGaetano, Alan. *Power and City Governance*. University of Minnesota Press. Minneapolis, 1999.
- DNP. *Ciudades dentro de la Ciudad*. Tercer Mundo Editores. Bogotá, 1974.
- Duque Franco, Isabel (Ed.). *Historiografía y Planificación Urbana en América Latina*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2013.
- Duque, Franco, Isabel. *Bogotá: Entre la identidad y el marketing urbano*. Revista Cuadernos de Geografía, Vol. 20, N° 1 Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2011.
- Duverger, Maurice. *Sociología Política*. Editorial Ariel. Barcelona, 1981.
- Dye, Thomas y Hawkins, Brett (Eds.). *Politics in the Metropolis*. Charles E. Merrill Publishing Company. Columbus, 1971.
- Edelman, Murray. *La Construcción del Espectáculo Político*, Buenos Aires, Editorial Manantial, 2002.
- Felacio, Laura. *La Empresa Municipal de Acueducto de Bogotá 1911 – 1924*. Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, No 38. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2011.

- Fernández Güell, José Miguel. *Planificación Estratégica de Ciudades*. Editorial Gustavo Gili. Barcelona, 1997.
- Ferrer Regales, Manuel. *Los Sistemas Urbanos*. Editorial Síntesis. Madrid, 1992.
- Fishman, Robert. *Bourgeois Utopias: The Rise and Fall of Suburbia*. New York, 1987.
- Foucault, Michel. *Defender la sociedad*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 2001.
- Foucault, Michel. *Seguridad, Territorio, Población*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 2006.
- Foucault, Michel. *Nacimiento de la Biopolítica*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 2007.
- Franco Restrepo, Vilma. *Poder Regional y Proyecto Hegemónico: Medellín y su entorno Regional*. Instituto Popular de Capacitación. Medellín, 2005.
- Franky, Pablo. *Descentralización andina*. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, 2000.
- Freire, Mila y Stren, Richard (Eds.). *Los retos del gobierno urbano*. Alfaomega – Banco Mundial. Bogotá, 2001.
- Friedmann, John. *Territorio y Función: La Evolución de la planificación regional*. Instituto de estudios de administración local. Madrid, 1981.
- Friedmann, John. *Planeación en el ámbito público*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2001.
- Garay, Luis Jorge y Molina, Humberto. *De Bogotá a la Región*. Contraloría de Bogotá D.C. Bogotá, 2003.
- García Ruiz, José Luis. *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Universidad Libre. Bogotá, 2007.
- García Vásquez, Carlos. *Ciudad Hojaldre*. Editorial Gustavo Gili. Barcelona, 2008.
- Gilbert, Alan. *The Latin American City*. Latin America Boureau. Londres, 1994.
- Gobernación de Cundinamarca – PNUD. *Modelo de Ocutación Territorial Regional*. Gobernación de Cundinamarca. Bogotá, 2008.
- Gómez Lombana, Edwin. *El campo político y el campo del ordenamiento territorial*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2008.
- González Ordovás, María José. *Políticas y estrategias urbanas*. Editorial Fundamentos. Madrid, 2000.
- Gouëset, Vincent. *Bogotá: Nacimiento de una Metrópoli*. Tercer Mundo Editores. Bogotá, 1998.
- Gouëset, Vincent. *Hacer Metrópoli*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2005.
- Jiménez Mantilla, Luis Carlos. *El Crecimiento de Bogotá D.C. 1890-1998*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2005.
- Güller, Güller. *Del Aeropuerto a la Ciudad-Aeropuerto*. Ed. Gustavo Gili. Barcelona, 2002.
- Gutiérrez Puebla, Javier. *La Ciudad y la Organización Regional*. Editorial Cincel. Madrid, 1984.
- Habermas, Jürgen. *Historia y crítica de la opinión pública*. Editorial Gustavo Gili. Barcelona, 1997.
- Hall, Peter. *The World Cities*. Mc-Graw Hill. New York, 1966.
- Hall, Peter. *Ciudades del Mañana: Historia del urbanismo en el siglo XX*. Ediciones del Serval. Barcelona, 1996.
- Harvey, David. *Urbanismo y Desigualdad Social*. Siglo XXI Editores. Madrid. 1977.
- Harvey, David. *La condición de la posmodernidad*. Amorrortu editores. Buenos Aires, 1998.
- Harvey, David. *Espacios del Capital*. Editorial Akal. Madrid, 2009.
- Harvey, David. *Rebel Cities: From the right to the city to the urban revolution*. Verso. New York, 2012.
- Herce Vallejo, Manuel. *El negocio del territorio*. Alianza Editorial. Madrid, 2013.
- Healey, Patsy. *Collaborative Planning*. Palgrave McMillan. New York. 2006.
- Horak, Martin. *Governance Reform from Below: Multilevel Politics and the 'New Deal' Campaign in Toronto, Canada*. UN-HABITAT. Nairobi, 2008.
- Jacobs, Jane. *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Editorial Península. Madrid, 1973.
- Jaramillo, Samuel. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Universidad de los Andes. Bogotá, 1994.
- Keating, Michael. *The New Regionalism in Western Europe: Territorial restructuring and political change*. Edward Elgar Editorial. Cheltenham, 2003.
- Knox, Paul y Taylor, Peter (Eds.). *World Cities in a world system*. Cambridge University Press. Cambridge, 1995.
- Koolhaas, Rem. *Delirio de Nueva York*. Gustavo Gili. Barcelona, 2004.
- Lasswell, Harold. *The signature of power: Buildings, communication and policy*. Transaction Publishers. New Burnswick, 1979.
- Lasswell, Harold. *El estudio de las políticas públicas*. Ed. Porrúa. México, 2000.
- Lefebvre, Henri. *De lo rural a lo urbano*. Ediciones península. Barcelona, 1975.
- Lefebvre, Henri. *El derecho a la ciudad*. Ediciones Península. Barcelona, 1978.
- Lefebvre, Henri. *Espacio y política: El derecho a la Ciudad II*. Ediciones península. Barcelona, 1976.
- Lefebvre, Henri. *La revolución urbana*. Alianza Editorial. Madrid, 1980.
- León Barreto, Felipe. *La concertación en proyectos urbano- regionales*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2012.
- Llewelyn, Davies, Weeks, Forestier-Walker & Bor, en asociación con Kates, Peak, Marwick &Co.,Coopers & Lybrand, Consultécnicos Ltda. *Plan de Estructura para Bogotá: Informe técnico sobre el estudio de desarrollo urbano de Bogotá – Fase II*. DAPD. Bogotá, 1974.

- López Murcia, Néstor Fernando. *El Derecho a una Vivienda Digna y Adecuada*. Defensoría del Pueblo. Bogotá, 2012.
- Lukes, Steven. *El Poder*. Siglo XXI Editores. México, 1985.
- Lynch, Kevin. *La imagen de la ciudad*. Editorial Gustavo Gili. Barcelona, 2008.
- Massiris, Ángel. *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial*. UPTC. Tunja, 2006.
- Matiz Díaz, Aldemar. *Incidencia de la metropolización sobre los precios del suelo suburbano de uso residencial en el municipio de Chía a comienzos del siglo XXI (2000 -2008)*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2011.
- Mejía Álvarez, Luz Adriana. *Apuntes para una aproximación a la Región Capital*. Secretaría Distrital de Planeación. Bogotá, 2010.
- Mejía Pavony, Germán. *La Ciudad de los Conquistadores*. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, 2011.
- Meny, Yves y Thoenig, Jean-Claude. *Las Políticas Públicas*. Editorial Ariel. Barcelona, 1992.
- Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca. *De las Ciudades a las Regiones: Desarrollo Regional integrado en Bogotá-Cundinamarca*. UNCDR. Bogotá, 2005.
- Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca. *Bogotá-Cundinamarca: Hacia una región competitiva*. Cámara de Comercio de Bogotá. Bogotá, 2006.
- Ministerio de Desarrollo Económico. *Desarrollo Urbano Futuro*. DNP. Bogotá, 1994.
- Ministerio de Desarrollo Económico. *Ciudades y Ciudadanía: La política Urbana del Salto Social*. Villegas Editores. Bogotá, 1995.
- Molina Caro, Rosa Milena. *Organización Administrativa y Territorial en las Localidades de Bogotá D.C.* Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2003.
- Moncayo Jiménez, Edgardo. *Nuevos enfoques del desarrollo territorial*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2004.
- Moncayo Jiménez, Edgardo (Dir.). *Bogotá siglo XXI: El futuro de la Capital, síntesis de los trabajos de la Misión Bogotá siglo XXI*. Corporación Misión Bogotá siglo XXI – Universidad Piloto de Colombia. Bogotá, 2011.
- Mora Ardila, Liliana Andrea. *El corredor industrial de occidente: Nuevo modelo de industrialización-urbanización-regionalización sobre la Autopista a Medellín*. Universidad Nacional de Colombia, 2012
- MOUR. *Procesos de Ordenamiento en América Latina y Colombia*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2012.
- Moya, Luís (Ed.). *La Práctica del Planeamiento Urbanístico*. Editorial Síntesis. Madrid, 1996.
- Mumford, Lewis. *La Ciudad en la Historia*. Editorial Infinito. Buenos Aires, 1966.
- Muñoz, Francesc. *Urbanización: Paisajes Comunes, Lugares Globales*. Editorial Gustavo Gili. Barcelona, 2008.
- Nieto San Juan, Paula. *La Financiación de la Construcción de Vivienda en Bogotá: 2000-2006*. Universidad de los Andes. Bogotá, 2008.
- Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y Partidos Políticos*. Fondo de Cultura Económica. México, 1998.
- Núñez Forero, Felipe. *La Ciudad-Región de Bogotá*. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, 2002.
- ONU-HABITAT. *Estado de las ciudades de América Latina y Caribe 2012: Rumbo a una nueva transición urbana*. ONU-HABITAT. Rio de Janeiro, 2012.
- Ostrom, Vincent; Tiebout, Charles y Warren, Robert. *The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*. The American Political Science Review. Extraído de: http://localgov.fsu.edu/readings_papers/Service%20Delivery/Ostrom_Tiebout_Warren_The_Organization_of_Government.pdf, el día 7 de agosto de 2013.
- Peralta Mahecha, Gustavo. *Rural-to-urban land use conversion and sustainable development: The case of Bogotá*. Oxford Brookes University. Oxford, 2005.
- Pires do Rio Caldeira, Teresa. *Ciudad de Muros: Crimen, Segregación y Ciudadanía en San Pablo*. Editorial Gedisa. Barcelona, 2007.
- PNUD. *El Futuro de la Organización Institucional en Bogotá*. PNUD. Bogotá, 2006.
- PNUD. *Bogotá una apuesta por Colombia: Informe de desarrollo humano 2008*. PNUD. Bogotá, 2008.
- Pujadas, Romà y Font, Jaume. *Ordenación y Planificación Territorial*. Editorial Síntesis. Madrid, 1998.
- Rancierè, Jacques. *El Desacuerdo*. Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires, 1996.
- Rentería Salazar, Patricia y Alfonso, Oscar (Eds.). *La Ciudad: Transformaciones, retos y posibilidades*. Centro Editorial Javeriano. Bogotá, 2002.
- Restrepo, Darío. *Descentralización y Neoliberalismo*. CIER. Bogotá, 1992.
- Restrepo Botero, Darío (ed.). *Historias de Descentralización*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2006.
- Rincón Avellaneda, Patricia. *Bogotá y sus modalidades de ocupación del suelo*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2006.
- Rincón Avellaneda, Patricia. *Bogotá Región Central*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2011.

- Rodríguez González, Caril. *Vivienda y Pobreza en Bogotá*. Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá, 2005.
- Rose, Richard. *El Gran Gobierno*. Fondo de Cultura Económica. México, 1998.
- Rossi, Aldo. *La Arquitectura de la Ciudad*. Editorial Gustavo Gili. Barcelona, 1982.
- Roth Deubel, André-Noel. *Políticas Públicas*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2002.
- Salazar, Juan Manuel y Salazar, José. *Ciudad Salitre: Principios Urbanísticos*. Alcaldía Mayor de Bogotá – Banco Central Hipotecario. Bogotá, 1987.
- Salazar, José. *El eje occidente: Una larga experiencia de urbanismo en Bogotá*, en: Revista Arquitecturas N° 2. Bogotá, 2001.
- Salazar, José. ¿Expansión o densificación?: Reflexiones en torno al caso de Bogotá. Revista Bitácora Urbano Territorial. N° 5. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2001.
- Salazar, José. *La planeación de Bogotá: Un sistema híbrido de desarrollo progresivo*. Resista Bitácora Urbano Territorial, enero-diciembre año/vol. 1 N° 11. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2007.
- Salazar, José y Roa, Fernando. *Ciudad densa y compacta*. Cámara de Comercio de Bogotá. Bogotá, 2008.
- Saldarriaga Roa, Alberto. *Estado, Ciudad y Vivienda*. Corporación Colegio de Villa de Leyva. Bogotá, 1996.
- Saldarriaga Roa, Alberto. *Bogotá siglo XX: Urbanismo, Arquitectura y Vida Urbana*. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – DAPD. Bogotá, 2006.
- Saldías Barreneche, Carmenza. *Ciudad, Globalización y Desarrollo*. Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Bogotá, 2012.
- Santos, Milton. *La Naturaleza del espacio*. Editorial Ariel. Barcelona, 2000.
- Sassen, Saskia. *The Global City*. Princeton University Press. Princeton, 2001.
- Scott, Allen (Ed.). *Global City Regions*. Oxford University Press. Oxford, 2008.
- Secretaría Distrital de Planeación. *Expediente Distrital*. SDP. Bogotá, 2010.
- Sellers, Jefferey y Hoffmann-Martinot, Vincent. *Gobernanza Metropolitana*. Extraído de: http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/09_metropolis_es.pdf, el día 7 de agosto de 2013.
- Sennett, Richard. *Carne y Piedra*. Alianza Editorial. Madrid, 1997.
- Short, John R. *Urban Order: An introduction to Cities, Culture and Power*. Blackwell Publishers. Cambridge, 1996.
- Singer, Paul. *Economía Política de la Urbanización*. Siglo XXI Editores. México, 1981.
- Soja, Edward. *Postmetrópolis: Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Traficantes de Sueños. Madrid, 2008.
- Sorkin, Michael (Ed.). *Variaciones sobre un Parque Temático: La Nueva Ciudad Americana y el Fin del Espacio Público*. Editorial Gustavo Gili. Barcelona, 2004.
- Stiglitz, Joseph. *Economía del Sector Público*. Antoni Bosch Editor. Barcelona, 2000.
- Tarchópulos Sierra, Doris. *Calidad de la Vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos en Bogotá*. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, 2003.
- Torres Arzayús, Patricia y García Botero, María Constanza (Eds.). *Ciudades del Mañana*. BID. Washington D.C., 2010.
- Torres Tovar, Carlos. *Vivienda Social y Suelo Urbano en Bogotá*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2011.
- Taylor, Peter James. *Geografía Política*. Trama Editorial. Madrid, 1994.
- Trujillo Muñoz, Augusto. *Democracia y Territorio: El ordenamiento territorial entre el derecho y la política*. Siglo del Hombre Editores. Bogotá, 2007.
- Urrea, Tatiana (et. Al.). *Bogotá años 50: El inicio de la Metrópoli*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2008.
- Wilches Chaux, Gustavo. *Mesa de Planificación regional Bogotá-Cundinamarca*. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Gobernación de Cundinamarca – CAR. Bogotá, 2003.
- Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México, 2002.
- Yáñez Warner, Gloria (ed.). *Ciudad, Poder, Gobernanza*. Universidad Católica de Chile, Santiago, 2005.
- Yaro, Robert y Ronderos, Nicolas. *International metropolitan governance: Typology, case studies and recommendations*. Colombia Urbanization Review. World Bank-Regional Plan Association. 2011.
- Zambrano Fabio. *Ciudad y Territorio: El proceso de poblamiento en Colombia*. IFEA. Bogotá, 1993.
- Zambrano, Fabio. *Historia de Bogotá, Tomo III, Siglo XX*. Villegas Editores. Bogotá, 2006.
- Zárte Martín, Antonio. *El espacio interior de la ciudad*. Editorial Síntesis. Madrid, 1991.