



Área metropolitana Bogotá-Cundinamarca: potencialidades, obstáculos y retos

Carlos Francisco Galvis Gómez. Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7584-5874> Correo electrónico: carlos.galvis.gomez@gmail.com

Recibido: abril 24, 2020.

Aceptado: septiembre 30, 2020.

Publicado: marzo 23, 2021.

Acceso abierto: Creative Commons: Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), la cual permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de su obra, de modo no comercial, siempre y cuando den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



Conflicto de intereses: el autor ha declarado que no existe conflicto de intereses.

Resumen

El presente artículo hace parte de una investigación preliminar sobre la creación del área metropolitana de Bogotá-Cundinamarca, debate que existe en Colombia desde hace más de treinta años y que sigue vigente. El artículo pretende, a partir de una revisión bibliográfica, plantear las potencialidades, los obstáculos y retos que tendría la creación y consolidación de un área metropolitana que agruparía alrededor de once millones de personas y la convertiría en una estructura administrativa de integración con un gran impacto nacional e internacional en términos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales. Ahora bien, más allá, este debate demuestra un rezago en la discusión sobre planificación, ordenamiento e instrumentos de integración territorial, no en términos de tiempo (como se mencionó, el debate sobre el área metropolitana de Bogotá es fácilmente rastreable en los últimos treinta años) sino en términos académicos y políticos rigurosos. Estos no solo crean las figuras administrativas necesarias según la realidad de la construcción del territorio, sino que aseguran las herramientas para lograr impactos de gobernabilidad y de gestión pública asertiva frente a las demandas sociales, que propendan por el Estado Social Derecho en un marco de descentralización política-institucional.

Palabras clave: área metropolitana, descentralización, Estado, gobernabilidad, territorialización, territorio.



Bogota-Cundinamarca metropolitan area: potential, obstacles and challenges

Abstract

This article is part of a preliminary research about the creation of the metropolitan area of Bogota-Cundinamarca, a debate that has existed in Colombia for more than thirty years and which is still ongoing. Based on a bibliographic review, the article aims to present the potentialities, obstacles and challenges of the creation and consolidation of a metropolitan area that would group about eleven millions of people and which would turn into an administrative structure of integration with a great national and international impact in economic, social, political, cultural and environmental terms. However, beyond that, this debate shows a lag in the discussion about planning, zoning and territorial integrational instruments, not in terms of time (as mentioned, the debate on the metropolitan area of Bogota is easily traceable in the last thirty years) but in rigorous academic and political terms. These not only create the necessary administrative figures according to the reality of the territorial construction, but also ensure the tools to achieve governance impacts and assertive public management in face of the social demands, which advocates for the Social Rule of Law in a framework of political-institutional decentralization.

Keywords: metropolitan area, decentralization, State, governance, territorialization, territory.

Região metropolitana de Bogotá (Cundinamarca): potencialidades, obstáculos e desafios

Resumo

Este artigo é parte de uma pesquisa preliminar sobre a criação da área metropolitana Bogotá (Cundinamarca), um debate que existe na Colômbia há mais de trinta anos e perdura até hoje. O artigo visa, a partir de uma revisão bibliográfica, abordar as potencialidades, obstáculos e desafios que teria a criação e consolidação de uma região metropolitana que reunisse cerca de onze milhões de pessoas e a transformasse em uma estrutura administrativa de integração, com grande impacto nacional e internacional em termos econômicos, sociais, políticos, culturais e ambientais. Agora, além disso, este debate mostra uma defasagem na discussão sobre planejamento, ordenamento e instrumentos de integração territorial, não em termos de tempo (como foi mencionado, o debate sobre a área metropolitana de Bogotá é facilmente rastreável nos últimos trinta anos), mas em rigorosos termos acadêmicos e políticos, já que eles não só criam as figuras administrativas necessárias de acordo com a realidade da construção do território, mas também garantem os instrumentos para alcançar impactos de governança e gestão pública assertiva diante das demandas sociais, que promovem o Estado Social de Direito em um marco de descentralização político-institucional.

Palavras-chave: área metropolitana, descentralização, Estado, governabilidade, territorialização, território.

1. Introducción

Las áreas metropolitanas son disposiciones normativas e instrumentos de organización del territorio que buscan consolidar nuevas formas de asociatividad entre ciudades y municipios aledaños, con el fin de reconocer relaciones de territorialidad que sobrepasan los límites político-administrativos existentes. Estas nuevas disposiciones buscan fortalecer los territorios y construir, de manera mancomunada, políticas de impacto que solucionen problemáticas y demandas sociales de tipo metropolitano y regional.

El fenómeno de creación y consolidación de áreas metropolitanas es de tipo global; son cada vez más frecuentes en todos los continentes como resultado de los procesos de crecimiento en extensión y en número de las ciudades y de la población urbana. Algunos casos que pueden referenciarse con facilidad son las áreas metropolitanas de México, Buenos Aires, Londres, Tokio, Gran Johannesburgo, Nueva York, entre otras.

Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2018), después de la segunda mitad del siglo XX, se dio un proceso de urbanización que alcanzó, en el 2018, la cifra según la cual más del 55% de la población mundial habita en un espacio urbano. Para el caso colombiano, según cálculos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), citados en la Cartilla *Integración regional. Somos un solo territorio* (Cámara de Comercio de Bogotá, Universidad de la Sabana y Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017) en el 2050 el 86% de la población del país será urbana.

Uno de los factores fundamentales del crecimiento urbano en el mundo y en el país es el proceso de industrialización y crecimiento económico de las ciudades. En el caso de Colombia, el aumento de la población urbana, que viene de zonas rurales, se agudizó por el conflicto armado interno que generó un desplazamiento desde municipios azotados por la violencia. Las ciudades más grandes (Bogotá, Medellín, Cali, entre otras) y sus municipios aledaños han recibido a esa población que huye de la violencia (Cepal, 2013), esto generó una segregación territorial puesto que el asentamiento se da,

sobre todo, en las fronteras de las ciudades, lo cual conllevó la consolidación de barrios piratas y urbanización informal.¹

Lo anterior trajo consigo dos retos fundamentales: por un lado, una demanda muy alta de bienes y servicios que los gobiernos locales no tienen la capacidad de cubrir y, por otro lado, procesos de conurbación, gentrificación e interrelaciones más fuertes entre las ciudades y municipios aledaños, muchos de ellos convertidos en municipios dormitorios.

Por lo anterior, en la Constitución Política de Colombia (art. 319 sobre áreas metropolitanas en general, y art. 325 sobre áreas metropolitanas de Bogotá) se abre la posibilidad de crear áreas metropolitanas con el fin de reorganizar el territorio y lograr que, a partir de una creación de instancias subnacionales, se coordinen políticas que impliquen más de un municipio para solucionar problemas generados por el crecimiento de las ciudades y la relación con los municipios aledaños.

En el país, hay en la actualidad seis áreas metropolitanas y tres aglomeraciones: Área Metropolitana de Barranquilla, Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Área Metropolitana de Centro Occidente, Área Metropolitana Valle del Cacique Upar, Área Metropolitana de Cúcuta, Área Metropolitana de Bucaramanga, Aglomeración de Cartagena, Aglomeración de Manizales y Aglomeración de Calo. La más reconocida es la del Valle de Aburra, en Antioquia, cuyo núcleo es Medellín.

Ahora bien, el crecimiento de las ciudades y la huella que sobre los municipios aledaños genera hay que entenderlo en el marco actual

1 Carrión, en su texto *Nuevos patrones de urbanización, nueva ciudad en América Latina*, profundiza el tema “urbanización periférica apoyada en dos formas de ilegalidad: la localización/ocupación de la población en terrenos invadidos y el irrespeto a las normas urbanísticas diseñadas por los planificadores urbanos, bajo la lógica de encasillar la diversidad de la ciudad en una sola propuesta hegemónica. Esta fue someramente una de las razones principales para el nacimiento de las favelas en Brasil, las villa miserias en Argentina, los pueblos jóvenes en Perú, los barrios de Rancho en Venezuela o los barrios piratas en Colombia” (Carrión, 2017, p. 293).

del país; un modelo económico basado en el paradigma neoliberal, la reducción de la intervención del Estado —especialmente en el gasto público y el aparato estatal— y la liberalización de mercados y capitales; por otro lado, un sistema político fuertemente centralista y presidencialista pese a que la Constitución se pretende como descentralizadora política, administrativa y fiscal. Así mismo, Colombia se ha consolidado como un país con altas tasas de corrupción y con grandes raíces en el clientelismo político y electoral como forma de mantener y asegurar lealtades políticas y niveles de gobernabilidad. Considerar estos aspectos es fundamental para el desarrollo de las potencialidades, obstáculos y retos del área metropolitana de Bogotá-Cundinamarca.

El debate encuentra detractores y apoyos en todo el espectro político, lo cual demuestra que hay asuntos políticos y económicos mucho más profundos que los aspectos meramente técnicos que se pretenden profundizar en los obstáculos y retos del área metropolitana de Bogotá-Cundinamarca.

2. Metodología

El artículo tiene una metodología cualitativa, basada en la recolección y revisión bibliográfica sobre el tema de áreas metropolitanas especialmente en el caso de Bogotá-Cundinamarca, esto incluye fuentes oficiales del DNP, documentos de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Igac), investigaciones universitarias, por ejemplo de la Universidad de la Sábana y la Universidad Nacional de Colombia y libros de Orlando Fals Borda, María Mercedes Maldonado, Sergio Montero, Oscar Alfonso, entre otros; así como artículos de prensa especializados y de reconocimiento nacional. Lo anterior debido a la actualización de datos y la expresión de debates coyunturales en distintos momentos de la discusión del área metropolitana de Bogotá-Cundinamarca.

Al ser una investigación en proceso, el artículo no pretende plantear tesis e hipótesis finales, sino proponer reflexiones sobre las cuales avanzar y desarrollar discusiones.

3. Disertación

La construcción del territorio y la territorialidad es un proceso social, político, económico y cultural, la realidad cotidiana determina las relaciones que se construyen entre un espacio geográfico y sus condiciones ambientales y las interacciones sociales, económicas, culturales y políticas que allí se construyen.

Cesar Ruiz (2015) plantea:

El sistema urbano colombiano y el surgimiento de un polimetropolitano que se vienen distinguiendo en la escala nacional, se incorpora como uno de los grandes retos de la geografía urbana del país; retos que al igual de lo que tiende a observarse en la mayoría de los casos mundiales en los que se ha dado el salto del crecimiento urbano a la metropolización, la dinámica de expansión urbana y la reconfiguración de la estructura físico-espacial y funcional de estas nuevas metrópolis, ha traspasado los límites político-administrativos de la ciudad núcleo (límites municipales) que demandan una revisión de la estructuración institucional para gobernar estas nuevas realidades urbanas. (p. 25)

En este sentido, la apropiación del territorio puede ir mucho más allá que las determinaciones jurídicas que constituyen los entes territoriales formales. Fals Borda (1999) plantea que la organización del territorio se dio y se ha dado de forma autoritaria desde un centro de poder que desconoce o busca desconocer los procesos sociales, políticos, económicos y culturales que se tejen en el territorio; no se reconocen ni materializan límites y fronteras en la cotidianidad del campesino, el afrodescendiente y el indígena, lo cual complejiza la consolidación de gobiernos locales en tanto proveedor de bienes y servicios y la gobernabilidad, ya que no logra responder a las necesidades e interrelaciones reales en el territorio.

En medio de un primer acercamiento a estas realidades nacionales e internacionales, la Constitución Política de Colombia de 1991 abre la puerta a la creación de áreas metropolitanas,

posteriormente esto se amplía en la Ley 1625 de 2013. Para el caso de Bogotá, el artículo 325 plantea que, debido a las particularidades de la capital y de la región, el área deberá tener una legislación particular que deberá desarrollar el congreso nacional.²

4. Relación Bogotá-Cundinamarca

El área metropolitana de Bogotá-Cundinamarca aglutina alrededor de 11 millones de personas, creando una megaciudad que, además, acumula el 32% de producto interno nacional (*Portafolio*, 2019).

En la relación Bogotá-Cundinamarca y en el interior de Cundinamarca son variados los ejemplos que demuestran la forma como la vida cotidiana hace porosa las fronteras entre Bogotá y su departamento, se crean relaciones y realidades cotidianas mucho más amplias que las reconocidas por los límites territoriales determinados. A continuación, se enunciarán algunos datos que demuestran la relación existente entre Bogotá y su área metropolitana de Cundinamarca.

Según la Universidad de la Sabana, “En promedio, en días hábiles, se realizan 3 millones y medio de trayectos diarios en toda el área metropolitana de Bogotá; el 38% de estos se realizan por trabajo” (2017, párr. 19). En Cundinamarca hay importantes zonas industriales donde trabajan miles de habitantes de la capital, los cuales deben desplazarse de la ciudad hacia estos municipios; hay un creciente fenómeno que ha llevado a municipios como Chía o Mosquera a convertirse en municipios dormitorio por esta razón. Por otro lado, Cundinamarca abastece a Bogotá de alrededor del 70% de los alimentos y agua que se consume en la capital, lo cual demuestra la fuerte interdependencia entre la ciudad y la región.

Según lo estipulado por la Constitución Política, Bogotá D.C. es la capital del país y también del departamento, por lo cual se beneficia de las rentas del departamento de Cundinamarca y también tiene responsabilidades con este.

4.1. Potencialidades del área metropolitana de Bogotá-Cundinamarca

Un área metropolitana en la región podría mejorar de forma significativa la calidad de vida de un porcentaje importante de colombianos en cuanto al préstamo de bienes y servicios, a la reducción de algunos costos como los relacionados con el transporte, la reducción de los tiempos de recorridos y la provisión de infraestructura y equipamientos de salud y educación. De acuerdo con la Secretaría Distrital de Planeación, “mediante el desarrollo de proyectos de infraestructura regional es posible mejorar las condiciones de acceso a algunos de los servicios públicos y privados de escala regional, como la provisión de agua y saneamiento básico, movilidad regional, ambiente, entre otros” (2014, p. 62).

Bogotá es una ciudad que genera una economía de aglomeración importante, su población está alrededor de los ocho millones de habitantes. No solo resalta una histórica importancia industrial —aunque distintos autores planteen procesos de desindustrialización de la ciudad, así como del país— sino un aumento importante del sector de comercio y servicios.

Cundinamarca tiene un peso agropecuario importante en la producción de hortalizas, papa, café, leche, por mencionar algunos. Según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, “El 23.7 por ciento de su área departamental alberga algunos de los mejores suelos; entre ellos los de la Sabana de Bogotá, los cuales actualmente están subutilizados o son lotes de engorde para la construcción” (Igac, 2016, párr. 17). Municipios como Tabío y Tenjo tienen de las mejores tierras para la producción agrícola, pese a eso, hay una tendencia de los municipios aledaños a Bogotá a la construcción residencial y la expansión

2 Durante la escritura de este artículo se encontraba aprobada una reforma constitucional que modificaba la redacción del artículo 325, y crea la Región Metropolitana de Bogotá-Cundinamarca. Vale la pena aclarar que esto no es lo mismo que un área metropolitana, y que aún está en discusión la Ley Orgánica que le daría forma a dicha Región Metropolitana.

urbana, en consecuencia, se sacrifica espacio para la producción agrícola.

En materia industrial, en Cundinamarca se encuentran cinturones industriales importantes como los de Tocancipá, Gachancipá, Sopo, Cota, Siberia e incluso Soacha, donde se pueden encontrar empresas como Bavaria, Heineken, Familia, Coca Cola, Corona, Purina, Cemex, entre otras.

El peso económico de Bogotá-región es tan alto que su PIB para el año 2018-2019 alcanzaba la cifra de 105 000 millones de dólares, superior al de tres países de la región (Panamá, Uruguay y República Dominicana). La distribución del PIB en la región está asociada a actividades de servicios (60%), comercio (20%) e industria manufacturera (10%) (Portafolio, 2019).

En este sentido, las potencialidades de un área metropolitana Bogotá-Cundinamarca en materia economía están en el hecho de su consolidación como una gran zona metropolitana a nivel latinoamericano, que fomente un nicho de negocios como lo ha venido haciendo, pero que, sin duda, un área metropolitana organizaría y potenciaría.

Así, el proceso de urbanización puede ser visto como motor del crecimiento y desarrollo de las economías nacionales, cuando las ciudades consiguen, gracias a la concentración de un número significativo de actividades económicas en un espacio delimitado, aumentar la productividad total de los factores de producción. Los canales a través de los cuales la proximidad estimula la productividad son diversos. Entre ellos están: a) el fomento a las economías de escala, dadas las sinergias entre proveedores, empresas, clientes e instituciones para la colaboración, como son los centros de investigación (Porter, 1990 y Solvell *et al.*, 2003); b) la presencia de externalidades positivas —generación y spillovers de nuevos conocimientos— (Romer, 1990 y Lucas, 1988); c) la reducción en los costos de transporte y de las transacciones (Krugman, 1991; Krugman y Elizondo 1996; y Venables, 1995); y d) mejor focalización del gasto público (UNHabitat, 2010). (Cepal, 2013, p. 17)

En materia de política interna, puede volverse una herramienta que impulse los procesos de descentralización política, económica y fiscal del país, el cual es un objetivo de la Constitución Política de Colombia, esto debido a que el peso demográfico y económico de la región permitiría generar presiones en una disputa y tensión siempre existente entre los gobiernos locales y nacionales.

Vale la pena resaltar que,

A pesar de las altas expectativas sobre los efectos de la descentralización y la subsidiariedad, los procesos de descentralización mismos no han demostrado ser uniformemente democráticos, participativos o eficaces en la producción de mejores condiciones materiales para los habitantes de las ciudades. La descentralización puede ser una condición necesaria pero no suficiente para promover una reforma significativa de la política urbana. (Cohen, Carrizosa y Gutman, 2017, pp. 274-275)

Esto debe enfrentar problemas futuros que, de ser resueltos, puede marcar una hoja de ruta hacia un fin constitucional que hace cumplir al Estado su función de solucionar las demandas sociales como vivienda, empleo, salud, educación, movilidad, entre otros.

4.2. Obstáculos del área metropolitana Bogotá-Cundinamarca

Una de las razones para que este tema lleve más de treinta años de discusión y no pocas apuestas de consolidación sin haber logrado establecerse, es que no basta solo con estar de acuerdo con su consolidación sino el por qué, el cómo y el para qué consolidar dicha área metropolitana que genera disputas y obstáculos desde distintas orillas políticas.

5. Modelo económico

En Colombia, se sigue profundizando en un modelo económico basado en el fortalecimiento del capital financiero, el sector primario de la

economía y los servicios, y se deja de lado el agro y la industria. Este problema se materializa en un proceso de desindustrialización del país que se refleja también en Bogotá:

De acuerdo con las cifras del PIB de Bogotá, puede observarse como el sector terciario es el predominante de la economía de la capital. Este sector pasa de representar el 69.7% del PIB en el año 2000, a representar el 74.1% en el 2017 [...] al tiempo que el sector secundario disminuye su participación dentro del PIB bogotano. (Luna, 2019)

Siendo esto, entre otros aspectos, resultado de los Tratados de Libre Comercio, lo que ha empujado a Bogotá a otros renglones de la economía como los servicios y la construcción fundamentalmente.

La construcción y los servicios no son negativos, pero lo cierto es que la estructura que han tomado en Bogotá busca fortalecer y beneficiar a los grandes bancos y capitales financieros que sacan provecho de esta visión y apuesta económica.

Parte fundamental de la apuesta de área metropolitana es construir y consolidar un ordenamiento territorial, es decir, decidir unos usos de suelo concertado que sean compatibles con una visión de región y las necesidades y deseos de la población. El gran problema es que, tanto en Bogotá como en Cundinamarca, son constantes las críticas de cambios en el uso de suelos irregulares que terminan favoreciendo a las constructoras y el negocio financiero que está detrás, por encima de una política de defensa de la agricultura o la producción industrial, sin profundizar en los nefastos resultados ambientales que dichos cambios de los planes de ordenamiento territorial (POT), han traído sobre estructuras ecológicas y fuentes hídricas.

En el caso de Bogotá, analistas económicos como Aurelio Suarez³ han hecho énfasis

en volteo de tierras que van en esta dirección, mientras en Cundinamarca más de treinta POT están suspendidos o en limbo jurídicos, ya que el volteo de tierras es uno de los factores más repetitivos. Es un tema que ha generado rechazo y movilización social puesto que los habitantes de los territorios se han visto afectados con dichas políticas, profundamente corruptas y que incluso han tenido denuncias por parte de congresistas.

La lógica del mercado, actualmente priorizado por el sistema financiero también influyen y son constitutivas de las políticas urbanas y la construcción de ciudad,

el peso del mercado en la producción de la ciudad creció, debido a la reforma del Estado que impulsó la apertura, el ajuste, la privatización y la descentralización; de allí que hoy las políticas urbanas sean más autónomas frente a los gobiernos centrales, pero más sometidas a la lógica del capital. (Carrión, 2017, p. 295)

En la actualidad, uno de los sectores que han impulsado con mayor fuerza la propuesta de área metropolitana es ProBogotá, un grupo que reúne diferentes entes económicos fuertemente vinculados a la construcción y los negocios financieros. Esto aumenta la resistencia de consolidar un área metropolitana al servicio del modelo económico predominante, el cual, como se ha planteado, se ha enfocado en el uso de la tierra, donde el mayor beneficiario ha sido el capital financiero.

Al respecto, vale la pena reseñar al profesor Sergio Montero, quien analiza algunos intentos previos de organización de instancias de articulación en la región y plantea que “Pese al gran interés inicial que estas dos asociaciones

necesarias para validar proyectos como Lagos de Torca o los que en conjunto incorporarían 3631 hectáreas, de las cuales 1400 son de la van der Hammen. Detrás de escena el ganador será el mismo que en la Sabana: el complejo inmobiliario-financiero, que especula con el suelo y obtiene plusvalías, en tanto crecen los índices de edificabilidad multiplicando hasta por 2.5 veces los valores iniciales del suelo. ¿Viene un masivo volteo de tierras en Bogotá con el POT? Por lo enunciado, así parece” (Suárez, 2018, párr. 6).

3 En un artículo publicado por el diario *El Espectador* titulado ¿Viene volteo de tierras para Bogotá con el POT?, se asegura que “El alcalde Peñalosa vive sobreestimando la población para 2050 y, en consecuencia, echa carreta sobre un millón de viviendas

despertaron en Bogotá los objetivos de planeación regional que plantearon acabaron siendo dominados por una agenda pro-crecimiento y pro-competitividad dirigida por el sector privado local” (Montero, 2015, p. 7).

Sobre el fenómeno de la expansión urbana contra las estructuras ecológicas existentes en el norte de Bogotá como la Reserva Van der Hammen⁴, María Mercedes Maldonado plantea que,

Solo en la medida en que la decisión de la no expansión del norte se retome e incorpore en términos de un proyecto político que surja de la ciudadanía, podrá asegurarse hacia el futuro que esta zona no se degrade y someta a los intereses de la especulación, ya sea que se expresen en urbanización formal o informal. (2003, p. 74)

En pocas palabras, un obstáculo será que el área metropolitana debe sobreponerse a intereses económicos preponderantes en el país y la región para construir una visión económica que responda a las necesidades de la gente y las potencialidades de una región con tierras de las mejores calidades para la producción agrícola, infraestructura industrial, recursos ambientales y sitios turísticos más allá del modelo dominante. Un área metropolitana que profundice las apuestas económicas actuales solo va a profundizar la desigualdad, la pobreza, la desindustrialización y la falta de soberanía alimentaria acompañada de la destrucción ambiental y cultural del territorio.

Este no es un tema menor solo por las críticas que cualquier persona pueda o no tener sobre el enfoque económico, sino que en los municipios aledaños genera desconfianza y molestias sobre ese enfoque hacia la construcción de los municipios vecinos de Bogotá⁵.

4 Aunque la Reserva Van der Hammen pareciera un tema desgastado por la historia que tiene en el debate, es central ya que la organización de la región a partir del reconocimiento y defensa de la estructura ecológica principal es fundamental para lograr estar acorde con las necesidades de la población.

5 Evidencias sobre estos temas se pueden encontrar en las audiencias públicas que se han realizado sobre el acto legislativo que, para el momento de este artículo,

Como plantea Alicia Ziccardi,

La última oleada modernizadora del espacio urbano, que refuncionaliza las ciudades y las regiones urbanas para adecuarlas a los requerimientos de la economía global, ha transformado rápida y profundamente no solo su fisonomía sino también las complejas relaciones que existen entre la economía, la sociedad y el territorio. Uno de sus principales efectos es precisamente la generación de nuevas inequidades espaciales que modifican y amplifican las desigualdades estructurales que han caracterizado históricamente a nuestras sociedades. (2003, p. 118)

6. Sistema político

La corrupción, el clientelismo y la existencia de fuerzas políticas territoriales muy arraigadas hace que uno de los grandes obstáculos antes, durante y después de la puesta en marcha de un área metropolitana sea el sistema político y la forma como se consolidarán los procesos de gobernabilidad.

Para el profesor Óscar Alfonso “La división político-administrativa de Colombia es el soporte administrativo del modelo territorial de estado centralista-clientelista” (2017, p. 933), es decir, la forma como se consolidó la división territorial y, a partir de allí, como se distribuyó el poder político desde las estructuras administrativas no responden a realidades y necesidades sociales, sino al modelo político que le sirve a las élites y poderes nacionales y regionales.

Si durante la consolidación del área metropolitana no se logran construir con claridad escenarios de participación y ejecución con controles estatales y, sobre todo, con poder de incidencia real de sectores históricamente marginalizados en la toma de decisiones, se puede convertir en un botín para el clientelismo y la corrupción sin precedentes teniendo en cuenta

le está dando forma a la región-metropolitana de Bogotá, distintos artículos de opinión y hasta las demandas que han recibido distintos POT de Cundinamarca como el de Chía.

la cantidad de recursos de todo tipo que tendría bajo su control.

En el panorama en Cundinamarca, los gobernadores han sido investigados o condenados por profundos problemas de corrupción como en el caso de Pablo Ardila, Álvaro Cruz, sin contar alcaldes y concejales investigados, sancionados o condenados como en Cajicá, El Rosal, Chía, entre otros, en su gran mayoría vinculados a temas de ordenamiento territorial y de servicios públicos, siendo estos temas centrales en la apuesta del área metropolitana.

La importancia de resaltar los problemas de corrupción, propios de un sistema político clientelista que mantiene los poderes regionales enclavados en los puestos de gobierno, es que es un problema que heredará el área metropolitana sin poder hacerle frente. Como se ha mencionado, las áreas metropolitanas son apuestas de reorganización del territorio y supone una estructura de gobierno subnacional ¿Cómo asegurar que dicha reorganización y estructura gubernamental no siga permeada de corrupción, manejando el 30% del PIB nacional y organizando al 20% de la población de todo el país?

El área metropolitana tiene como obstáculo dejar de reproducir lógicas de relaciones de poder político centrales y verticales de arriba para abajo. Si no logra poner en jaque el *statu quo*, como proponía Fals Borda (1999), solo va a reproducir los problemas que ya existen como el clientelismo y la corrupción. Para ello es necesario que desde su formulación se haga un proceso de alimentación y pedagogía constante con la sociedad civil; no debe imponerse a partir de un acuerdo de poderes políticos regionales y nacionales. Si bien es claro que un proyecto de área metropolitana no pretende ni puede cambiar el sistema político y electoral, sí es cierto que puede poner un precedente —y sobre la mesa— instrumentos de control y de participación real de la ciudadana, con efectiva incidencia de verdad en la toma de decisiones durante todos los procesos del nuevo ente territorial.

En cuanto a esto, es menester plantear que otro gran obstáculo legal, pero también práctico y político, es la forma de relacionar funciones y

papeles entre los nuevos entes y las estructuras político-administrativas ya existentes como alcaldías, concejos, asambleas departamentales y las gobernaciones. Corre el riesgo de ser un espacio sin capacidad real de incidencia, consultivo, pero con poco peso real que solo generaría más gasto y burocracia que soluciones reales frente a las necesidades sociales.

7. Retos

- Lograr consolidar una región que responda a las realidades cotidianas y que, a su vez, logre resolver problemas en común, vinculados al uso de la tierra, servicios públicos, movilidad y medio ambiente. Hacer frente al modelo preponderante que se basa en

el impulso de extensas áreas urbanas verticales y horizontales en el contexto de lo que se ha denominado la ciudad neoliberal: producción privada de servicios, desregulación del mercado inmobiliario, administración público-privada y construcción de vivienda fuera de la ciudad, entre otros componentes (Rodríguez A. y Rodríguez P. 2009). (Carrión, 2017, p. 298)

- Mostrar la eficiencia de las áreas metropolitanas como forma de organización territorial en la solución de demandas de la ciudadanía frente a derechos, bienes y servicios; aspecto que en Colombia está en duda, puesto que, según el DNP, en las áreas metropolitanas existentes en Colombia la población no ha visto una mejora contundente en su vida. A tal punto que en el citado estudio:

Se evidenció que del total de municipios que conforman áreas metropolitanas el 48% (15) perciben que han recibido beneficios asociados a pertenecer a un área metropolitana, el restante 52% (16) perciben que no han recibido beneficios [...]. Si del resultado global se saca el área metropolitana del Valle de Aburrá, se encuentra que solo el 24% (5) de los municipios que hacen parte de un área metropolitana perciben que pertenecer a estos esquemas les ha traído beneficios, mientras que el 76% (16) de

estos perciben que no han recibido beneficios [...]. Esto en parte se debe a la falta de ejecución de proyectos de impacto que supongan un mejoramiento en la calidad de vida y condiciones de los municipios que las conforman, lo que a su vez es consecuencia de las limitadas capacidades tanto institucionales como financieras reconocidas por los mismos municipios. (DNP, 2017, p. 282)

- Lograr ser un espacio de presión de poder político para avanzar en un proceso real de descentralización. La preponderancia en términos económicos, políticos y sociales que puede llegar a alcanzar el área metropolitana de Bogotá-Cundinamarca se puede volver un foco de exigencia de los territorios por mayores autonomías y poder frente a un Estado, todavía, fuertemente centralista.
- Hay un doble reto en materia de autonomías locales y desigualdad; por un lado, que la conformación del área metropolitana no genere un beneficio de la capital en detrimento de las condiciones de vida de los municipios aledaños, esto al asegurar mecanismos de participación adecuados que no desemboquen en violaciones a las autonomías locales y que aseguren beneficios equitativos y justos entre todos los integrantes del área metropolitana; y por otro lado, cómo fortalecer a la vez las relaciones con los demás municipios de Cundinamarca más pobres y marginales y que no integrarán la nueva estructura administrativa. Es necesario que el área y los entes en cabeza de la Gobernación de Cundinamarca avancen en programas y proyectos que no solo eviten profundizar las brechas económicas y sociales entre municipios del departamento, sino que, al contrario, se aproveche la creación y fortaleza de un área metropolitana para cerrar las brechas entre los municipios ricos e integrantes del área y los municipios más pobres y marginados del departamento.
- Fortalecer el cuidado, recuperación y mejoramiento de la estructura ecológica y las fuentes hídricas como el río Bogotá y la Re-

serva Tomas Van der Hammen, fin que solo se logrará haciendo frente al proceso de expansión urbana desorganizada que ha generado aún mayores conflictos ambientales y que, como se ha insistido, es la apuesta dominante en el uso de suelos de no pocos municipios que se pretende integren el área metropolitana de Bogotá-región.

- Conseguir una transferencia importante de recursos del nivel central y lograr consolidar un sistema de cargas tributarias que permita un músculo financiero para generar proyectos y programas de impacto en el territorio, ya que “el principal problema que enfrentan las áreas metropolitanas con respecto al fortalecimiento de su estructura organizacional son las restricciones financieras que tienen actualmente, al no tener fuentes de ingresos suficientes o acordes a sus necesidades” (DNP, 2017, p. 22).

8. Conclusiones

Es necesario crear nuevas estructuras administrativas y políticas que respondan a las realidades de los territorios para tratar de avanzar en la solución de demandas de derechos, bienes y servicios de la sociedad. La forma cómo se organiza el territorio debe ser un proceso democrático que surja de las comunidades y no desde una élite política que desde arriba organice de forma autoritaria el territorio.

En este sentido, el área metropolitana de Bogotá puede avanzar en respuesta a las demandas sociales y mejorar las condiciones de vida de una población de alrededor de once millones de habitantes. Pero dicho avance va a depender no solo de la creación del área metropolitana, sino de la forma como se cree; la participación democrática (que va mucho más allá de un voto en una consulta o no) de las comunidades, el respeto y fortalecimiento de las instituciones actuales o un replanteamiento serio de funciones de estas —por ejemplo, el papel de la Asamblea Departamental de Cundinamarca—; los procesos de gobernabilidad y gobernanza y si estos van a responder a procesos de formación y empoderamiento popular o a negociaciones

entre los arraigados poderes locales y los grandes poderes económicos.

Un área metropolitana que no logre construir con claridad estas metas recaerá en lo que según el estudio del DNP pasa en Colombia; pocos sienten que la creación de estas áreas metropolitanas haya repercutido en una mejora de las condiciones de vida del grueso de la sociedad, con un agravante: convertir el área metropolitana en un fortín político y económico al servicio de unos pocos cuando se tiene injerencia en casi once millones de personas y alrededor del 30% del PIB, lo cual es altamente peligroso para las apuestas que están estipuladas en la Constitución Política de Colombia.

Es necesario seguir discutiendo las formas como se organiza el territorio, un factor que en Colombia ha desembocado en violencia como resultado de una propiedad de la tierra absolutamente desigual y con un enfoque económico de favorecimiento al gran capital internacional en detrimento de las necesidades y tradiciones nacionales.

Además, es necesario profundizar en discusiones sobre la necesidad de democratizar la tenencia en la participación real de la sociedad civil en la toma de decisiones políticas, sociales, económicas, entre otras. Es importante fortalecer la descentralización del Estado colombiano y las garantías en la participación política con mayor razón en un momento de posconflicto como el que vive el país.

En el caso particular del área metropolitana Bogotá-Cundinamarca, asegurar que el uso de la tierra defienda la producción agrícola, la estructura ecológica y asegure la consolidación de procesos industriales e infraestructura de alto impacto; equipamientos de salud y educación que permitan solucionar las demandas sociales relacionadas, incluso en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU 2030 y evitar dar prioridad a las ganancias del capital financiero como pasa en la actualidad⁶.

Referencias

- Alfonso R., Ó. A. (2017). Regiones metropolitanas de Colombia: la gravitación y la desarticulación como rasgos dominantes de la organización territorial en curso. *Cadernos Metrópole*, 19(40), 919-949. doi: 10.1590/2236-9996.2017-4010
- Cámara de Comercio de Bogotá, Universidad de la Sabana y Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017). *Cartilla Integración Regional. Somos Un Solo Territorio*. Recuperado de <https://bit.ly/2Ntb76X>
- Carrión, F. (2017). Nuevos patrones de urbanización, nueva ciudad en América Latina. En J. Borja, F. Carrión y M. Corti (eds.), *Ciudades resistentes, ciudades posibles* (pp. 290-310). Barcelona: Editorial uoc.
- Cohen, M., Carrizosa, M. y Gutman, M. (eds). (2017). Hábitat en deuda y activos a futuro: hacia una nueva práctica urbana inclusiva. En J. Borja, F. Carrión y M. Corti (eds.), *Ciudades resistentes, ciudades posibles* (pp. 273-289). Barcelona: Editorial uoc.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2013). *Metrópolis de Colombia: Aglomeraciones y desarrollo. Serie 23 Estudios y perspectivas*, n.º 23. Bogotá: Cepal y ONU.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017). *Evaluación institucional y de resultados de las Áreas Metropolitanas y otros esquemas asociativos territoriales, con el fin de determinar los efectos de la asociatividad en términos de desarrollo económico y social*. Producto 4 Informe de resultados. Recuperado de <https://bit.ly/2YhUMEs>
- Fals Borda, O. (1999). Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: contribución para la solución de conflictos. *Análisis político*, (36), 82-102.

6 Según Carrión (2017), un fenómeno existente en Latinoamérica en general, basado en información del BID "estima que el suelo urbano crece cuatro veces más que la población. A pesar de ello, las tasas de ur-

banización en el espacio circundante son superiores a la que existe dentro del área urbana consolidada" (p. 297), aspecto evidente en el área metropolitana de Bogotá-Cundinamarca.

- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Igac). (2016). ¿En dónde están los mejores suelos para cultivar en el país? Noticias. Recuperado de <https://bit.ly/3oiCRrB>
- Luna, L. (2019). *Diagnóstico: Industria en Bogotá*. Manuscrito inédito, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Maldonado, M. M. (2003). La discusión sobre la expansión del norte de Bogotá: una aproximación desde el Derecho. En G. Ardila (comp.), *Territorio y sociedad: el caso del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá* (pp. 35-76). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Montero, S. (2015). Gobernanza y planeación regional en América Latina. *Estudios jalscienses*, (101), 5-19.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2018). *Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo*. Recuperado de <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>
- Portafolio. (2019, 6 de agosto). Producto interno bruto de Bogotá supera al de tres países de la región. Economía. Recuperado de <https://bit.ly/3iMVQtk>
- Ruiz Rojas, C. A. (2015). *Metropolización de las grandes ciudades en Colombia: una aproximación desde las instituciones subnacionales y el desarrollo económico* (Tesis de doctorado). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Recuperado de <https://bit.ly/3qNCx5U>
- Secretaría Distrital de Planeación. (2014). *Región Metropolitana de Bogotá: una visión de la ocupación del suelo*. Recuperado de <https://bit.ly/3sYajXY>
- Suárez, A. (2018, 11 de septiembre). ¿Viene volteo de tierras para Bogotá con el POT? *El Espectador*. Recuperado de <https://bit.ly/2M63cwa>
- Universidad de la Sabana. (2017, 21 de junio). *Cuatro millones de personas gastan más de una hora y media para entrar o salir de Bogotá, advierte informe*. Recuperado de <https://bit.ly/3sYILD5>
- Ziccardi, A. (2017). Las políticas urbanas no generan ciudad. En J. Borja, F. Carrión y M. Corti (eds.), *Ciudades resistentes, ciudades posibles* (pp. 118-121). Barcelona: Editorial UOC.