

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Asuntos Públicos
Convocatoria 2014-2016

Tesis para obtener el título de maestría en Estudios Urbanos

El rol del Estado y del mercado en la fragmentación política del área metropolitana de Bogotá
2012 - 2015

Leydi Rocio Chitivo Pacanchique

Asesor: Marco Córdova

Lectores: Ramiro Rojas Pierola y Fabio Roberto Zambrano

Quito, mayo de 2017

Dedicatoria

A Verónica, quien me acompañó en este viaje académico y en esta lección de vida; las tardes de biblioteca, las noches de escritura y nunca dejó de dar una sonrisa para motivar la anhelada inspiración.

A los buenos amigos, porque la risa es también un grito de libertad.

Tabla de contenidos

Resumen	VIII
Introducción	1
Capítulo 1	5
Dinámicas Metropolitanas.....	5
1. Expansión de la ciudad, desarrollo urbano y gobernabilidad	5
1.1 Expansión de la ciudad, más allá de los límites jurisdiccionales.....	6
2. Fragmentación Política y gestión del territorio	12
3. El rol del Estado y del Mercado y su incidencia en la fragmentación política.....	17
Capítulo 2	22
Los actores y sus roles.....	22
1. Configuración del rol del Estado y del mercado frente a las dinámicas metropolitanas..	22
1.1 Primer escenario: El Estado como actor preponderante en la configuración	23
de los territorios	
1.2 Segundo escenario: El mercado como actor definitorio en la configuración	26
de los territorios.	
1.3 Tercer escenario: El consenso como articulador de las dinámicas territoriales.....	27
2. Ciudades Latinoamericanas: Descentralización y desequilibrios.....	28
Capítulo 3	34
Metropolización en Colombia.....	34
1. El proceso de descentralización en Colombia y los desequilibrios territoriales.....	34
1.1 Dependencia vs. Desarrollo local: Más desarrollo es más alianza con el mercado ...	37
y lejanía del Estado	
2. Las áreas metropolitanas en Colombia: Una mirada conjunta del territorio.	39
3. El área metropolitana de Bogotá: Intento fallido y desarrollo institucional 2012 – 2015	46
3.1 La escala departamental: La Gobernación de Cundinamarca y su postura frente	56
a la conformación de un área metropolitana.	

3.2 Antecedentes: Decreto dictatorial, creación del Distrito Especial e implicaciones....	58
3.3 Proyectos y perspectivas de la Escala Metropolitana durante el periodo 2012 - 2016	64
3.4 Fragmentación política, interrupciones fiscales y pérdidas de plusvalías	73
3.5 El marco jurídico: posibilidades y dificultades para la conformación del área metropolitana	89
Conclusiones	103
Lista de referencias.....	105

Figuras

Figura 2.1 Clasificación Internacional Yarro And Ronderos.....	28
Figura 3.1 Jerarquía En El Sistema De Planificación Del Ordenamiento Territorial	37
Figura 3.2 Mapa De Áreas Metropolitanas En Colombia.....	41
Figura 3.3 Algunas Áreas Metropolitanas_ Bucaramanga – Valle De Aburra – Barranquilla	45
Figura 3.4 Configuración Área Metropolitana Urbana Y Rural	46
Figura 3.5 Los rasgos de una conurbación en cien años	48
Figura 3.6 Composición Y Distribución Promedio Del Presupuesto Público Municipal De La Región Metropolitana De Bogotá 2000-2011	50
Figura 3.7 Distribución De Los Ingresos Tributarios Municipales 2011 Y Su Participación Promedio En El Total De Ingresos 2000 / 2011.....	53
Figura 3.8 Mapa Área Metropolitana De Bogotá Con Respecto Al Departamento De Cundinamarca.....	57
Figura 3.9 Bogotá en el marco de la Red Regional de Ciudades	63
Figura 3.10 Matrices Origen – Destino de Bogotá y su área de influencia directa 2011.....	66
Figura 3.11 Principales ejes de desarrollo 2010.....	67
Figura 3.12 Densidad poblacional de Bogotá 2011	68
Figura 3.13 Cabecera Municipal de Soacha 2011	69
Figura 3.14 Suministro de Agua	70
Figura 3.15 Fuentes hídricas, recorrido.....	72
Figura 3.16 Conurbación Soacha Bogotá Primer rasgo para la definición de área Metropolitana	72
Figura 3.17 Ica en Municipios Del Área Metropolitana Con Respecto A Bogotá.....	74
Figura 3.18 Recaudo Impuesto Predial Bogotá Y Municipios.....	76
Figura 3.19 Modelo De Uso Y Ocupación Del Suelo De La Región Metropolitana.....	82
Figura 3.20 Esquema Por Actividades Estratégicas Predominantes En Cada Municipio.....	84
Figura 3.21 Patrones En La Ocupación Del Suelo.....	85
Figura 3.22 Últimos Desarrollos Urbanísticos En Soacha.....	86
Figura 3.23 Procedimiento Para Crear Áreas Metropolitanas Según La Ley 128 De 1994	89
Figura 3.24 Esquemas Asociativos Territoriales al 2013.....	92
Figura 3.25 Distribución De Las Empresas En Colombia	100

Tablas

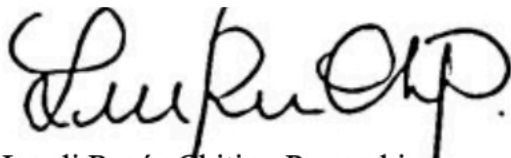
Tabla 1. Modalidades de metropolización a partir de la cesión de poder y la competencia fiscal como determinantes de los acuerdos institucionales metropolitanos	13
Tabla 2. Metropolitan Governance Theories and Models.....	15
Tabla 3 Características ciudades inmersas en procesos de metropolización.....	32
Tabla 4 Comparación de las tasas de Crecimiento entre ciudades principales y municipios vecinos.....	42
Tabla 5 Esquemas Asociativos.....	43
Tabla 6 Esquema Después De La Loot	44
Tabla 7 Personal ocupado residente en Bogotá y su área de influencia directa de acuerdo con el lugar de trabajo, 2005	49
Tabla 8 Viajes entre Bogotá y Soacha al día.....	66
Tabla 9 División administrativa de Soacha.....	69
Tabla 10 Propensión de Bogotá a Articularse con otros municipios	77
Tabla 11 Proyección de vivienda en Soacha 2013	87

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Leydi Rocío Chitivo Pacanchique autora de la tesis titulada El rol del Estado y del mercado en la fragmentación política del área metropolitana de Bogotá 2012 - 2015 declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, mayo de 2017



Leydi Rocío Chitivo Pacanchique

Resumen

La metropolización como fenómeno al que tienden las ciudades primarias e intermedias en el mundo, es analizada en este documento desde una óptica de gobierno urbano. Conocer cuáles son las formas en que se está afrontando la metropolización desde la organización institucional y las dificultades jurídicas e históricas que determinan el accionar de éstas es un punto del debate abordado y que en primera instancia comprendería la mirada desde el rol del Estado. Sin embargo, el Estado no es el único actor en este andamiaje, puesto que el mercado, como veremos, será un actor que sin ser protagonista de este entramado, constituye intereses que determinan el accionar del Estado en sus distintas entidades territoriales.

Al hablar de metropolización nos sumergimos en un panorama político fragmentado sobre el que los actores interactúan. Nos referimos con esto en primera medida a la frontera entre ciudad primada y municipios circunvecinos y en segunda instancia, a los límites jurisdiccionales entre entidades territoriales municipales. Tal panorama político exige unas estructuras coordinantes (Figuras asociativas) que son estudiadas en esta investigación. La ingeniería institucional en el caso colombiano es tan rígida que de allí radica su obsolescencia, sumergida en un panorama que responde a un orden del siglo XIX (Nacional, Departamental, Municipal), que omite la dinámica metropolitana y regional actual¹.

¹ Emisión del 5 de octubre de 2016: Áreas Metropolitanas en Colombia. Programa *Observatorio de gobierno urbano* que se emite los miércoles de 6 p. m. a 7 p. m. por *UN Radio*

Introducción

En el presente documento se analiza el rol que el Estado y el Mercado pueden asumir frente al panorama de gobierno urbano en la metropolización de las ciudades (estudiados en un marco analítico de actores), y su incidencia en la fragmentación política generada por la dinámica de descentralización. Para ello, revisamos el concepto de fragmentación en su dimensión política como producto de la tensión entre actores estatales. Tal concepto adquiere mayores o menores dimensiones dependiendo de las posibilidades de acción e interacción entre las entidades territoriales, proceso encabezado por el Estado y para el estudio de caso, intervenido por el mercado.

Las decisiones de estos actores afectan las dinámicas metropolitanas ya de por sí funcionales en el territorio. El problema de análisis es el proceso de formación del Área metropolitana en las ciudades y las figuras administrativas de consenso que le acompañan. Inicialmente, el reconocimiento de dinámicas funcionales no implica que se desarrollen tácitamente instituciones que condensen normativamente esas dinámicas. Sin embargo, el correr del tiempo y el aumento en la complejidad y las relaciones de interdependencia hacen necesario que las entidades territoriales se embarquen en la búsqueda de estructuras institucionales que regulen esos intercambios. Este proceso requiere de voluntades políticas asociativas o la creación de una figura administrativa para mediar y resolver esos choques entre fronteras jurisdiccionales. A ello se suma el poder de las autonomías locales y el desinterés del Estado central por resolver estas tensiones en el nivel intermedio e intersticios municipales, así como confrontaciones desde las autoridades municipales por celos a cambios en las geografías electorales favoreciendo la fragmentación y ampliando las posibilidades de que el actor mercado sea quien obtenga provecho de tal ruptura.

El estudio se hizo con una revisión teórica de la metropolización como fenómeno que se globaliza bajo un panorama económico neoliberal, y, cómo esos órdenes globales estructuran los andamiajes institucionales a nivel nacional, regional, metropolitano y local. En ese sentido la pugna o alianza evidente o latente entre Mercado y Estado por mantener, condicionar o asfixiar las dinámicas territoriales y funcionales de las ciudades. Por ello, la pregunta que se buscó resolver en este trabajo es ¿Cómo inciden el Estado y el mercado en la fragmentación política del área metropolitana de Bogotá en el periodo 2011 – 2015? Partiendo de la hipótesis de que el mercado como actor, está aumentando la fragmentación política del área

metropolitana a la vez que dificultando los procesos de gobernanza aprovechando la debilidad del modelos territorial.

Metodológicamente esta investigación se desarrolló bajo un lineamiento empírico-descriptivo (Anduiza, Crespo y Méndez 2009) a través de un estudio de caso. Inicialmente dentro del fenómeno de metropolización se definieron las variables a observar; en primera instancia los actores que intervienen en gobierno urbano de la metrópolis y sus roles como variable independiente. Y como variable dependiente la fragmentación política que va a estar sujeta a la acción de esos actores. La fragmentación se decanta de la revisión de las tensiones para consolidar institucional y políticamente el territorio. Se buscó, a partir de este concepto, operacionalizar las dificultades y ponerlas en evidencia para así, lograr una comprensión de la correspondencia entre las dinámicas funcionales y las dinámicas institucionales y la variabilidad que entre ellas hay por la actuación de la variable independiente. En consonancia con este acercamiento metodológico se seleccionó un caso en el que la ciudad presentara dificultades para consolidar un gobierno urbano metropolitano, donde además se haya dado fragmentación del Área Metropolitana es decir que, caminos como las figuras administrativas no hayan rendido frutos significativos y que además tuviera una dinámica metropolitana innegable. Bajo estos criterios se seleccionó la ciudad de Bogotá D.C. Ahora bien, aunque en Colombia las Áreas metropolitanas se hayan empezado a constituir desde mediados de los 80, el periodo a abarcar específicamente tras una contextualización será el periodo 2012 – 2015 bajo la administración de Gustavo Petro y que constituyó un intento real de dialogo con los municipios encabezado por Bogotá para la creación del Área metropolitana pero que finalmente fracasó. Estudiar el problema, precisamente a partir de esa imposibilidad hace que precisamente se afirme la perentoria necesidad de crear un gobierno metropolitano competente que dé los primeros pasos para una metrópolis equilibrada y competitiva.

El caso de análisis se realizó entre Bogotá y Soacha durante el periodo 2012 – 2015 si bien hay antecedentes que procuraron articular las dinámicas entre varios municipios con los que hay intercambios de carácter metropolitano, no todos se comprometieron finalmente con un proyecto metropolitano jurídicamente constituido por no conflictuar sus relaciones con el nivel departamental. Se revisó documentación que demostrará la dinámica funcional en el AM y se enfatizó en los intercambios con Soacha que hacían necesaria la conformación de la misma. Paralelo a ello se hizo una exploración documental de las posibilidades de concertación que se han implementado a partir de 1998 con la primera administración del

Alcalde Enrique Peñalosa a la administración de Gustavo Petro (2012). Haciendo especial énfasis en las figuras administrativas de Comité de Integración Territorial que se adoptó previo al intento de AM. Se hace hincapié en la urgencia de generar entidades administrativas robustas con competencias reales que signifiquen representación de los intereses de cada una de las entidades territoriales donde sea el Estado quien a través de ese consenso defina unos parámetros que redistribuyan las plusvalías que la fragmentación hace que queden a merced de mercado. Situación que desestabiliza el intercambio en toda la Sabana y hace que las brechas existentes entre municipios se amplíen, desequilibrando el territorio, aumentando los niveles de segregación y hundiendo a los municipios más pobres.

El acercamiento al estudio de caso se dio entonces, con una descripción en perspectiva histórica de conformación y descripción basada en fuentes secundarias que afirmaran que existen dinámicas propias del fenómeno de metropolización en esta ciudad y sus municipios circunvecinos. Posteriormente se realizaron dos entrevistas a informantes clave que estuvieron al frente de la posibilidad de creación de área metropolitana desde su génesis hasta su fracaso, estos informantes son pertenecientes a la estructura del Gobierno 2012 – 2015. Y una entrevista a un funcionario del sector privado perteneciente a la Cámara de Comercio de Bogotá. En ambos casos las entrevistas fueron semi-estructuradas, con los mismos ejes temáticos que se profundizaron según la participación que tuvo el entrevistado en cada uno de ellos. El procesamiento de estas entrevistas se dio por medio de codificación simple, se crearon categorías como: Relación con las otras escalas o entidades territoriales y jerarquías de poder, antecedentes históricos y jurídicos, mecanismos de acercamiento entre municipios y la percepción que ellos como funcionarios y profesionales tienen del actuar del Estado y del mercado.

Para tal efecto el documento se desarrolló en tres capítulos. El primero es un acercamiento teórico de la creación de las metrópolis: su contexto económico, social y político. Y cómo los actores Estado y mercado pueden adoptar diferentes roles que configuran distintas maneras de afrontar las dinámicas metropolitanas incidiendo en una articulación o fragmentación no solo del territorio sino de la estructura política de la misma metrópolis.

En el segundo capítulo, revisamos cómo se han configurado los roles de los dos actores Estado y Mercado. Primero cuando hay un Estado sólido, políticamente hablando, que organiza las dinámicas de los territorios en torno a proyectos definidos y goza de una

arquitectura institucional flexible para accionar a distintas escalas. En un segundo escenario, vemos un Estado reducido debido a la implantación de políticas neoliberales y la preponderancia del actor mercado como “socio” del Estado que en su dificultad por alcanzar un efectivo alcance institucional y legitimidad se alía al actor privado. La estructura institucional, en este caso, al ser escasa e inoperante termina por aumentar los desequilibrios territoriales. En un tercer escenario, vemos los consensos como una forma de interacción de actores motivados generalmente por modelos de gobernanza basados en: “Visión compartida, construcción de confianza, transparencia, participación ciudadana, liderazgo colectivo” (Cámara de Comercio de Bogotá; Alcaldía Mayor de Bogotá; Secretaria Distrital de Planeación de Bogotá 2015)

Cerrando con algunas formas de disminuir la fragmentación política y territorial en algunas ciudades de Latinoamérica y los mecanismos con los que se ha afrontado los problemas de orden metropolitano e identificando algunos rasgos particulares de las mismas ciudades.

El capítulo tres, aborda el caso de las metrópolis colombianas, empezando por el proceso de descentralización a partir de la Constitución de 1991 que se ha llevado a cabo en las últimas dos décadas y que va a incidir posteriormente en la conformación de las áreas metropolitanas. Y finalmente, se enfoca en el caso de la metrópolis bogotana, los antecedentes a la posible creación del área metropolitana; su relación con la escala departamental y las dificultades que se han presentado tanto a nivel jurídico como político y obviamente el accionar de los actores en cuestión (Estado y mercado) y su disposición para la creación del AM, las tensiones que se desataron y el marco jurídico que rigió para el caso de estudio así como un breve acercamiento del limbo en el que se encuentra hoy la creación de una entidad administrativa con un músculo operacional de intervención y acción en el panorama metropolitano.

Capítulo 1

Dinámicas metropolitanas

1. Expansión de la ciudad, desarrollo urbano y gobernabilidad

El modelo de desarrollo económico en el cual nos encontramos, ha incidido en la transformación de las dinámicas de las ciudades tanto a nivel intra como supramunicipal. El crecimiento demográfico ha sido uno de los temas de mayor debate al implicar el diseño de estrategias para controlar la expansión urbana y mantener orden y gobernabilidad sobre el territorio. En ese sentido, los años 70 se convertirían en un periodo clave en los cambios de los sistemas políticos globales y del fortalecimiento de las democracias locales. El aparato estatal se quedaría corto en su accionar tanto en cobertura física, alcance administrativo y legitimidad; lo que implicó una reorganización de las formas de interacción: pasar de una postura jerárquica encabezada por el Estado a una en la que se trabajara una relación de tipo “horizontal” con actores como el sector privado. Se iniciaría la consolidación de las metrópolis y con ellas, una escala de análisis a la que se le reconocería virtudes para hacer frente a las dinámicas de globalización por las interacciones que en ella se desarrollan. Sassen (1991) a través de sus investigaciones describiría cómo las actividades de la globalización no se remiten únicamente a las ciudades con bordes plenamente definidos sino que convierte la ciudad en la *metrópolis*: que funcionarían como plataformas “esenciales para el desarrollo del capitalismo mundial” (Lefèvre 2010, 133).

Las metrópolis se han transformado en los lugares en los que se manifiestan los grandes desafíos, antiguos y nuevos, de las sociedades modernas. Ámbitos para la producción de riqueza y de desarrollo económico; espacios en los que tiene lugar la solidaridad y la convivencia entre poblaciones cada vez más diversas en el plano social, cultural y étnico (Jouve y al., 2006). (Lefèvre 2010, 133)

El mismo Lefèvre (2010) profundizaría en cómo las metrópolis siendo espacios teóricamente puntuales para disminuir los desastres del capitalismo no logran tomar relevancia política y convertirse en territorios para la toma de decisiones. El existente vacío en el alcance estatal, hace que emerjan otros actores como el sector privado que se convierte en un aliado estratégico que reconfigura las dinámicas dentro de la estructura metropolitana, al respecto:

El tema de la participación de los actores económicos en la dirección de las metrópolis, de su implicación en las políticas que moldean el futuro de estos espacios, es objeto de debate. Por un lado, autores como Moulaert et al. (2003) presentan una fuerte implicación del mundo de los negocios, sobre todo del sector financiero, compañías de seguros y empresas de promoción

inmobiliaria, en la elaboración y ejecución de los grandes proyectos urbanos de las ciudades europeas. Para estos autores, el mundo de los negocios cada vez se implica más en estos temas gracias a que los procesos de desregulación y de privatización les confieren más poder y legitimidad en la gobernanza de las metrópolis. Boudreau y Keil (2004), basándose fundamentalmente en los trabajos de Sklair (2001) llegan más lejos e identifican una “clase capitalista transnacional” activa en el nivel de las ciudades-región. Al contrario que Moulaert et al. (2003), Salet y Gualini (2007) no encuentran ninguna prueba sistemática de la movilización de estos actores en los grandes proyectos urbanos. (Lefèvre 2010, 137)

En este documento se hace hincapié en la perspectiva de Moulaert (2003) puesto que la hipótesis parte de que el mercado como actor, está aumentando la fragmentación política de la metrópolis dificultando los procesos de gobernanza aprovechándose de un Estado débil.

1.1 Expansión de la ciudad, más allá de los límites jurisdiccionales

Los procesos de industrialización de los centros urbanos, fomentados por políticas liberales de producción y consumo fueron un detonante del crecimiento de las ciudades. Por ello, el Estado puso en marcha mecanismos de intervención buscando orientar ese crecimiento: la planificación, la descentralización, la regionalización, la integración regional, la zonificación económica y ecológica y el acondicionamiento territorial (Chiarella 2010). Sin embargo, las características endógenas de los países han dificultado y transformado estas acciones.

Actualmente se ha complejizado el debate en torno al crecimiento de las ciudades, donde por ejemplo, categorías como el derecho a la ciudad se han convertido en un referente para interrogar el orden en las ciudades, el acceso a las centralidades, sus usos y las dinámicas que se desarrollan en ella. Se abre entonces un nuevo panorama del cómo planear y diseñar la ciudad, además, de para quienes se está diseñando la misma. Los procesos económicos neoliberales por su parte han chocado con estas posturas pues exigen un accionar de los territorios enfocados a la producción y el consumo de manera continua y acelerada. Esta dinámica prima las acciones del mercado desplazando o encubriendo cualquier otro conflicto que se esté dando en el territorio.

El sistema capitalista ha promovido la ciudad global, que salta de escalas para inmiscuirse en el mercado global y que recurre a la explotación de sus atributos: ecológicos, arquitectónicos e históricos para ajustarse al marco competitivo. En ese sentido, la especialización de las ciudades ha aprovechado figuras jurisdiccionales como las autonomías municipales para

potenciar su competitividad sin tener que articularse con niveles nacionales o regionales, generando en algunos casos desequilibrios con las entidades territoriales.

Estas dinámicas de la ciudad conllevan a una centralización: del trabajo, de la industria, del comercio y los servicios. Por ende, las rutas migratorias del país se destinan hacia esas centralidades que prometen mejores condiciones de vida, o donde al menos se cree existen ofertas para la satisfacción de sus necesidades básicas. La llegada de migrantes cambia con el correr del tiempo no solo el paisaje de las ciudades sino también el perímetro urbano. Las periferias se convierten inicialmente en ubicaciones a bajo costo por el valor del suelo y aunque las desigualdades en el acceso a la tierra generan bordes pobres y escasos en servicios públicos, estas áreas se siguen densificando. Esto lleva en algunos casos a la conurbación con municipios vecinos complejizando las dinámicas de gobernabilidad.

El aumento en los precios del suelo en las ciudades centrales, se convierte en un factor de afectación de las áreas metropolitanas pues los propietarios del suelo y el sector inmobiliario en municipios aledaños ven una reactivación del mercado del suelo. Esto no en todos los municipios pues el recelo, de que aumentara la población pero no la captación fiscal, no representa un buen negocio. Es así como ciertos municipios que se ven cada vez con mayor intercambio con la ciudad central diseñando estrategias que protejan el crecimiento equilibrado de su territorio ya sea incluyendo o excluyendo las dinámicas de intercambio con otros municipios. A esto se suma la posibilidad de que existan intereses políticos que creen clientelas que dinamicen las actividades electorales o favorezcan intereses políticos.

Ese desplazamiento fuera de la ciudad central se ha ido fortaleciendo y dinamizando al punto de generar una metropolización o en algunos casos aglomeraciones urbanas definidas que se sumergen en la lógica de disputa de los mercados y poder sobre el territorio:

La competitividad ha dado lugar a efectos indeseados del tipo *muertos por fuego amigo* cuando los municipios metropolizados, en uso de su autonomía, optan por competir con el núcleo metropolitano y otros municipios metropolizados (Alfonso 2014, 57)

La autonomía municipal se torna entonces en un arma de doble filo. Por un lado podría convertirse en la ruta de desarrollo del territorio o en el municipalismo y encerramiento que sin actuar como proteccionistas provocarían un aislamiento y un efecto de desbalance en los

demás municipios. Recordemos que el interés de este documento es el análisis de la dinámica metropolitana con base en los roles que van adquiriendo el Estado y el mercado y su incidencia en la dificultad de articular institucional y políticamente el territorio.

Así, las metrópolis se encuentran hoy en una situación paradójica. Por un lado, la literatura y la mayoría de los actores no dejan de presentarlas como espacios pertinentes para responder a las numerosas cuestiones económicas, políticas, sociales, medioambientales planteadas por el desarrollo del capitalismo contemporáneo. Por otro, son, con raras excepciones, políticamente casi inexistentes, lo que pone sobre la mesa el problema de su gobernabilidad. (Lefèvre 2010, 133)

Pensemos en cómo se ha lidiado este choque de fronteras en las regiones metropolitanas, sobrepasando los bordes jurisdiccionales de cada municipio. Damos por sentado que existen unas dinámicas funcionales existentes bajo condiciones históricas que han determinado las configuraciones metropolitanas. Sin embargo, los bordes político – administrativos no siempre exigen una interrelación puesto que la región metropolitana no existe (siempre) como una institución creada (del Castillo Daza 2001) que sin embargo, no por ello aplaca las dinámicas territoriales entre municipios.

La metropolización o metropolitanización, entendida como un fenómeno territorial de interrelación y mutua dependencia entre dos o más unidades espaciales distinguibles en lo administrativo, usualmente con la presencia simultánea de una gran ciudad, de unidades urbanas de menor tamaño y de territorios rurales; reconoce una buena parte de la dinámica de ocupación del suelo de esta región. Si bien esta acotación conceptual de la dinámica territorial puede restringir el campo de análisis que se busca en la relación de ocupación del suelo y de ordenamiento territorial, toma como referencia la significancia de la realidad metropolitana dentro de la comprensión de un ámbito mayor (Secretaría Distrital de Planeación 2014)

En el marco del desarrollo urbano se han estudiado ampliamente los procesos de metropolización donde se ha evidenciado la interacción de las relaciones de poder que en algunos casos se ha fortalecido la ciudad central mientras debilita los municipios circunvecinos, absorbiéndolos y poniendo en riesgo su autonomía local en otros casos también se presentan situaciones donde los municipios que conforman la extensión son, en cantidad poblacional y en poder político mucho más robustos y tienen por tanto un mayor poder de confrontación, respecto a las políticas que se promueven desde la ciudad central. (Thibert 2014).

La discordancia que se crea entre municipios disminuye las posibilidades de intercambio desde una perspectiva política e institucional para ampliar así la competitividad regional y el aprovechamiento de recursos en función de optimizar el intercambio entre los territorios y aunar esfuerzos para aprovechar las potencialidades de la metrópolis región.

Y es que las formas de organización en el territorio y cómo se ejerce el poder en él, sufren transformaciones no solo como respuesta a dinámicas territoriales propias sino también a cambios en las formas de gestión implementadas desde el Gobierno Nacional y que repercuten en las dinámicas territoriales. Bajo esta óptica Alfonso (2014) describe como ha habido cambios impulsados desde estructuras internacionales que se condicionan por la base material de la economía y que se decantan en las estructuras metropolitanas debilitando paulatinamente la sociedad metropolitana dándole cabida a proyectos personalistas y espacio para actividades financieras eliminando el espacio público urbano.

Esa señal de retroceso es promovida por el discurso mesiánico del “marketing territorial” que acostumbra a mostrar la esfera de la vida colectiva como una “tragedia”, emergiendo el publicista como el auxiliar del planeador metropolitano. En situaciones como esta, la gestión pública empieza a ser reemplazada por un gerenciamiento que bajo el impostado emblema de la “eficiencia”, invade la órbita de intervención social del Estado con mecanismos “outsourcing” o de “participación público – privada”, por ejemplo, con los que se denigra la política (Alfonso 2014, 55)

En ese sentido, la organización del gobierno en las áreas metropolitanas ha sido un asunto de un arduo debate. Autores como Cuadrado-Roura (2005) y Cristian Lefevre (2005) quienes reflexionan sobre los cambios en las formas de gobierno de las ciudades y cómo ello ha incidido en nuevas formas de aprehender y gobernar el territorio. Señalan Christensen y Lægreid (2005) como la implementación de la Nueva Gestión Pública, por ejemplo, cambia las formas de definir e interactuar en el territorio ya que entran en juego una serie de componentes que apuntan al primar la urgencia y aplazar lo importante, bajo el rotulo de “la meta”.

Los principales componentes de la NGP son una gestión pública práctica [...] y estándares explícitos de desempeño, un mayor énfasis en el control de resultados, mayor competencia, contratos, devolución, desagregación de unidades y técnicas gerenciales del sector privado. La principal hipótesis de las reformas de la NGP es que más mercado, más gestión y más autonomía producirán más eficiencia, sin tener efectos secundarios negativos sobre otros

valores del sector público, como el control político. Nosotros sostenemos que esta hipótesis es cuestionada y que aún debe ser confirmada como un hallazgo general. (Christensen y Læg Reid 2005, 568)

Sin embargo, como también lo señalan los autores es rebatible el hecho de que esa forma de gestión responda eficientemente y no en cambio termine por agudizar el ya de por sí fragmentado paisaje institucional, que sumado a las políticas neoliberales que propenden por fortalecer las características propias de los municipios bajo la promesa de mayor competitividad, presupone también fragmentar la acción institucional en el territorio. Es bajo esa tendencia a la competitividad (Cicolella 2005) (Vainer 2000) que se aumenta la predisposición a un ensimismamiento de los municipios y una creciente negación a la articulación, situación que fortalece la fragmentación y que desarticula la actuación sobre situaciones transversales a varias entidades territoriales. El espacio funcional y espacio institucional al que se refiere Tecco (2001) no se corresponden sino que se fracturando, aislando y disminuyendo las posibilidades de actuar en temas de una mayor escala de una manera transversal, complicando las posibilidades de hacer sinergias entre municipios:

Si el flujo y la circulación de personas, bienes e información tienen lugar en un espacio que excede la jurisdicción político-administrativa de un municipio y si el ambiente (natural y construido) articula un conjunto de asentamientos a nivel regional, es necesario pensar en alguna modalidad de gestión de ese territorio. Contra la lógica de este razonamiento suelen oponerse argumentos que reivindican supuestas ventajas de la gestión descentralizada, fragmentada, y competitiva de los espacios metropolitanos. (Tecco 2001, 4)

No obstante, desde el actor institucional: Estado, se han promovido formas de gobernanza que permitan una gobernabilidad de las metrópolis atendiendo a la competitividad económica y a la cohesión social Lefevre lo describiría así:

El debate sobre la gobernabilidad metropolitana es de larga data. En las décadas del '70 y '80 la discusión en Europa y América del Norte giraba fundamentalmente en torno a la búsqueda de correspondencias entre territorio funcional y territorio gubernamental o de gestión [...] A este tipo de argumentos ya expuestos con anterioridad se suman en la actualidad dos nuevos ingredientes para fundamentar la necesidad de un cambio de escala en la gestión urbana: mejorar la competitividad económica y promover la cohesión social (Lefevre, C. 1998). (Tecco 2001, 6)

A esto se suma la posterior descentralización de las actividades industriales que producto de la tercerización del trabajo en las metrópolis, incentiva a los ciudadanos a movilizarse hacia las periferias generando una ciudad dispersa y cada vez más inabarcable por el aparataje institucional, podría hablarse entonces de que el mercado amplió los límites de la ciudad y tras él marcha lentamente lo institucional. Para el caso latinoamericano se podría decir que son ciudades que crecen junto con sus arterias de movilidad y no de su corazón fundacional.

La ruptura de la estructura espacial tradicional de la ciudad latinoamericana, compacta y con un centro único, y su reemplazo por una organización espacial difusa y con más de un núcleo, ha estado acompañada por el surgimiento de nuevos “artefactos” urbanos. Entre éstos se destacan los grandes centros comerciales localizados en la periferia y ligados a las grandes avenidas o carreteras urbanas; los parques tecnológicos o logísticos ubicados en las afueras, que reúnen una serie de empresas atraídas por las facilidades y modernidades que aquéllos ofrecen y por el fácil acceso a las rutas de transporte interregionales; y barrios cerrados, destinados a cumplir la función de zona de residencia o de recreo de los grupos sociales de mayores ingresos. Estos conjuntos urbanísticos de producción, consumo, residencia y recreo se conectan entre sí por vías, usualmente congestionadas, que carecen de la continuidad espacial que presentaba la ciudad compacta, predominante hasta finales de la segunda mitad del siglo XX. Según Janoschka (2002) estas características subrayan la tendencia hacia una ciudad extremadamente segregada y dividida. La metrópoli latinoamericana actual se desarrolla hacia una “ciudad de islas”. (Rojas 2005, 38)

Bajo esta óptica, el alcance de lo institucional se ve de nuevo limitado. Aparentemente la planificación estaría guiada por el mercado quien tomó las riendas, tras la delegación de tareas y permisividad a la hora de tomar decisiones sobre el territorio. Las alianzas público-privadas y la flexibilidad de las leyes de ordenamiento y administración del territorio cambian el rol del Estado transformándolo en una figura latente, más bien intervencionista. La autonomía municipal en este sentido se convierte en un punto fundamental de interacción con las nuevas inversiones del mercado, puesto que, se prevé un trampolín económico para el desarrollo comercial de sus territorios. La ausencia entonces de un gobierno metropolitano que: oriente y regule las actividades del mercado, permite que los territorios se desplieguen irregularmente y continúen un modelo de ciudad infinito que no es viable tanto por el gasto de energía que implica, como por su tendencia a reproducir un panorama de dificultad a la hora de alcanzar buenos niveles de calidad de vida, producto de la ausencia de equipamientos y oportunidades laborales y sociales; además de que amplía las posibilidades de segregación, dificultando las

dinámicas funcionales. Esto porque las autonomías municipales responden en ocasiones a clientelas electorales, lo que se traduce en resolver asuntos de infraestructura y laborales sin una planeación con una perspectiva de acción, organizada con miras a generar equilibrios territoriales y en cambio se supeditan a mostrar resultados por periodos electorales.

2. Fragmentación Política y gestión del territorio

Se ha abordado ampliamente el concepto de fragmentación desde disciplinas como la geografía, la sociología, la economía y también desde los estudios urbanos lo que ha llevado a una conceptualización robusta en las dimensiones socio-espaciales de la misma. Sin embargo, la fragmentación también aborda una dimensión política (Schapira 2002, 35) que implica una revisión de la dispersión de actores y automatización de instrumentos de gestión y regulación urbana que es, la dimensión en la que estamos profundizando.

Aunque el debate sobre esta dimensión se ha dado en mayor medida desde la ciencia política por el análisis de sistemas políticos municipales y los juegos de poder que se entrecruzan, nos interesa ver ello en su perspectiva territorial. Los cambios en la gestión institucional conducen ineludiblemente a impactos en el territorio, por ello, es que a través de instrumentos como la planificación, los gobiernos determinan los alcances y los medios por los cuales modelaran los territorios, esto ineludiblemente ligado a intereses políticos.

La fragmentación se aborda entonces como la dificultad de integrar el territorio bajo un mismo objetivo, compartiendo medios para su cumplimiento. El enfoque político llama a estudiar las alianzas, coaliciones entre municipios que tienden a fracturar el tejido metropolitano funcional. Considerando que la fragmentación política se consolida tras un desequilibrio en las relaciones de poder entre municipios. Los actores bajo unos intereses propios y a la vez contestando a unas dinámicas globales toman decisiones que repercuten en sus relaciones con las demás entidades territoriales. Tales decisiones se van a expresar en los Planes de Ordenamiento Territorial que son los instrumentos de lineamiento y orientación básicos. A ello se suma la propuesta de Alfonso (2015) donde relaciona la competencia fiscal (Tabla 1) con la cesión de poder como caminos para la consolidación de acuerdos institucionales.

Tabla 1. Modalidades de metropolización a partir de la cesión de poder y la competencia fiscal como determinantes de los acuerdos institucionales metropolitanos

ESCENARIOS INSTITUCIONALES POSIBLES EN UNA REGION METROPOLITANA		CESION DE PODER	
		SI	NO
COMPETENCIA FISCAL	SI	Consolidación Paulatina	Fragmentación Acelerada
	NO	Consolidación acelerada	Fragmentación Paulatina

Fuente: Alfonso, El mercado de las localizaciones industriales en la zona metropolitana de Bogotá 2015.

De esta manera se hace insistencia en la independencia económica a partir de un uso adecuado de los medios fiscales de cada uno de los municipios acompañado de una cesión de poder que se podría traducir también en voluntad política para la asociatividad.

Retomando a Tecco (2001) y su descripción de cómo en los procesos de desarrollo urbano hay una bifurcación entre el espacio funcional y el espacio institucional; siendo el primero el espacio de la cotidianidad, donde se configuran los intercambios y se estructura el capital simbólico de los territorios mientras que, el segundo representa la parte administrativa e institucional que va muchas veces unos pasos atrás, simplemente porque la velocidad a la que cambian las instituciones está sometida a procesos lentos mientras que la vida cotidiana tiene cambios continuos. Partiendo de esta premisa, nos ubicamos en el espacio institucional y la fractura en lo que se supone es la administración del territorio y sus dinámicas intrínsecas. Comprender entonces el fenómeno de metropolización implica también releer las relaciones que se están tejiendo entre los municipios de la región metropolitana y las posibilidades que estas abren para una articulación entre lo funcional y lo institucional.

La fragmentación, por oposición se podría leer como una baja integración, integración que se entiende como una articulación de los procesos de intercambio entre los territorios. Sin embargo, la capacidad de acción de cada uno de los municipios inmersos en esa metropolización no siempre resulta suficiente para digerir esos procesos, que se resumen básicamente en: transporte, medio ambiente y servicios públicos. Ya que de por si estos territorios tienen bajas tasas de recaudación fiscal y por tanto menos recursos para accionar. Por ello las competencias dadas a los municipios con estructuras administrativas débiles terminan estancando el municipio más que dinamizándolo. Y aquí coincidimos con

Hinestrosa (2007) al entender que la autonomía no resuelve los problemas del territorio sino que podría en cambio “convertir los municipios en administradores de pobreza” (Hinestrosa 2007, 177) Sin embargo, tal situación es más factible en municipios distantes de las ciudades primadas e intermedias. Con los municipios con los que se comparte borde generalmente se van identificando una serie de factores que incide en la tendencia a la articulación Buelvas (2014): dependencia en servicios públicos (agua), intercambios en movilidad por motivos de trabajo, la cantidad de empleo que ofrece cada municipio, precios del suelo e incentivos fiscales. Los gobiernos metropolitanos en algunas ocasiones se apoyan de redes de ciudades o aglomeraciones urbanas construidas históricamente por el flujo de mercancías, que han consolidado intercambios y cooperación entre los municipios de una manera informal y orientada sobre todo a eso: el intercambio económico.

En ese sentido vemos a la metrópolis como un territorio donde se están dando unas dinámicas propias y que modelan la escala. Es decir, los intercambios municipales alrededor de las ciudades - centro o en algunos casos contingente a ella no se pueden pasar por alto. Lefevre (2014) señala que la literatura ha presentado la escala metropolitana como un espacio propio para tratar las cuestiones económicas, políticas, sociales y ambientales pero que políticamente son casi inexistentes. No aseveramos que el gobierno metropolitano sea la panacea, pretendemos dar cuenta de cómo el rol de los actores está incidiendo en un resquebrajo del territorio al no desarrollar un aparataje institucional.

Uno de los temas de los que va depender esta dinámica es el rol que cada actor está asumiendo, por ello, su configuración y desarrollo histórico se convierte en insumo para el análisis. La escala metropolitana se analiza como concreción del *hecho metropolitano* y como lugares estratégicos que requieren una mirada política e institucional aludiendo a que “La metrópolis es un vacío de la descentralización” (C. Lefevre 2014) . El seguimiento a las dinámicas de descentralización del Estado será otro insumo del análisis pues de alguna manera la importancia de alcanzar presencia en todos los puntos geográficos del país a través de esa descentralización no se ve como un proceso igualitario sino que responde a un accionar selectivo orientado por intereses económicos y que por ende, aumenta la fragmentación del territorio.

El proceso de descentralización como estrategia para un mayor alcance de los Estados, ha procurado, tomar las autonomías municipales como vehículos de empoderamiento de los poderes locales y de legitimidad del poder central. Pero ¿en qué medida ese proceso ha

debilitado la visibilidad de los espacios metropolitanos? En medio del poder local los intercambios entre municipios fuera de verse como potenciadores se ven como acciones engorrosas e inversiones poco rentables al punto de asumir lógicas del tipo NIMBY (not in my back yard).

Fajardo y Chica (2014) indican que el crecimiento de las ciudades se enmarca en dos perspectivas de análisis: la de los reformistas y la de la escuela de elección pública (Tabla 2). Ambas proponen puntos de vista alrededor de la comprensión del crecimiento de las ciudades. Siendo la primera un espacio de discusión de los movimientos de la ciudad y la dinámica propia del territorio metropolitano de una manera que este requiere una identidad política separada de las localidades. Poniendo en evidencia que hay un tejido que se produce a nivel supramunicipal de las ciudades centrales, entre municipios. Mientras que la Escuela de elección pública va a ver estos territorios y sus dinámicas como resultado de las funcionalidades del territorio; es decir, que el territorio metropolitano refleja la diversidad de las ciudades y por lo tanto, es resultado de la diversidad de elecciones.

Tabla 2. Metropolitan Governance Theories and Models

Theory	Period	Emphasis	Models
Regionalism	<ul style="list-style-type: none"> • Early 20th Century • Industrialization 	<ul style="list-style-type: none"> • Institutionalism • Metropolitan governments 	<ul style="list-style-type: none"> • Metropolitan Government • Metropolitan Council
Public Choice	<ul style="list-style-type: none"> • Mid 20th Century • Post-industrialization 	<ul style="list-style-type: none"> • Competition • Localism 	<ul style="list-style-type: none"> • Territorial Polycentrism
New Regionalism	<ul style="list-style-type: none"> • Late 20th Century • Globalization 	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperation • Inter-local pragmatism 	<ul style="list-style-type: none"> • Single Purpose Districts • Inter-local Cooperation

Fuente: Yaro y Ronderos, International Metropolitan Governance: Typology, Case Studies and Recommendations, 2011

Estas miradas se contraponen básicamente en el alcance que tiene la autonomía municipal. Para uno, limita actividades por fuera de su jurisdicción mientras que para el otro, el desarrollo de sus competencias en su territorio es suficiente. Cuestionamos la correspondencia entre el “territorio funcional de actividades humanas, (y) el sistema político – institucional (que) no tiene la medida adecuada” (Fajardo y Chica 2014) la metrópoli no es una entidad política sino un territorio donde se da sentido a numerosos actores y dinámicas, normativamente no siempre se encuentra definida y no por ello, se puede obviar. Lefevre

(2014) señala también como la globalización y la descentralización son dos procesos de los que más influye en el cambio de las metrópolis y que van a generar tensiones en las definiciones, delimitaciones y acciones sobre la misma, lo que hace necesaria una contextualización de su configuración histórica y sociológica.

Siendo más bien excepcionales los casos en que los gobiernos metropolitanos o la dinámica metropolitana han llegado a institucionalizarse y muchos de estos han sido resultados de azares políticos o alianzas más bien exitosas en términos fiscales pero poco productivas a la hora de evaluar su nivel de intercambio, tanto como pocos avances a la hora de evaluar cualitativamente.

En una primera vista, los reformadores ven en la fragmentación institucional la principal responsable, de lo que sería un caos, que se expresa en la duplicación de esfuerzos entre municipios por falta de coordinación y cooperación entre los gobiernos locales. Ello, no obnubila que entre los habitantes de la metrópoli haya una interdependencia y que ello requiera una representación política. Mientras que la Escuela de Elección Pública rechaza el concepto de fragmentación pues para ellos “no existe un territorio funcional único, el de la metrópoli, sino por el contrario una multitud de territorios funcionales según el sector de actividad y el equipamiento considerado” (C. Lefevre 2014, 50)

Estas posturas van seguir encaminando la discusión sobre el cómo gobernar las metrópolis. La primera buscando una institucionalidad que abarque todas las dinámicas y la segunda apostando por lo local como expresión de democracia y libre elección, las mismas dinámicas del territorio suponen una mayor actividad por la competencia: generando territorios menos fragmentados.

Nos hallamos entonces frente a un asunto de disrupción institucional producto de una fragmentación política. La fragmentación institucional se da en la ruptura en la fragmentación de los planos sociales y políticos que se ven reflejados en el aparato institucional. Los cambios en las formas de direccionar las políticas, crean la necesidad de formular una ingeniería capaz de trazar un aparataje institucional que responda a la misma dinámica. Ciertamente si no hay una coherencia política, esto se verá reflejado en las instituciones que van a ser inexistentes o débiles y poco representativas.

Un poco más allá de lo dicho, podríamos ver, cómo ciertos actores se han adherido mucho más a una corriente reformista o escuela de elección pública según la postura institucional de

mayor control pues se tiende a guiar por la corriente reformista mientras que estructuras metropolitanas con Estados que reconocen un alcance limitado tienden a orientarse más por alianzas con el mercado.

Como se verá más adelante en los casos la creación de instituciones no tiene que ver directamente con que se esté legitimando la metrópoli y que esta corresponda a una ciudadanía metropolitana que exija su representación sino que en la mayoría de los casos son producto del juego político y articulaciones de papel que buscan mayores recursos financieros

La fragmentación política entonces será asumida para este documento como “el establecimiento progresivo de estructuraciones de actores (coaliciones, por ejemplo) que se efectúan en porciones del territorio metropolitano y no sobre el conjunto de la metrópoli, las cuales pueden dar lugar a que esas porciones del territorio se hagan autónomas” (C. Lefevre 2014, 123) promoviendo desequilibrios territoriales. La operacionalización de esta variable se desarrolló a través de la revisión de los POT de los municipios dentro del Área metropolitana, que al ser una herramienta de planificación municipal nos brindará unos parámetros estandarizados sobre la predisposición que cada entidad territorial tiene para crear lazos con otros municipios o factores que permitieran superar la fragmentación. Los indicadores a evaluar fueron usos del suelo, aproximación a la temática metropolitana y proyectos estratégicos de alcance regional.

3. El rol del Estado y del Mercado y su incidencia en la fragmentación política.

Cuando el andamiaje institucional es dinámico como el territorio, este logra integrar y articular de manera más precisa las actividades y usos que sobre él se dan. Sin embargo, esta relación está determinada por la consolidación institucional de los gobiernos y de la manera, en qué estos se asumen frente otros actores como el mercado. En los gobierno neoliberales por ejemplo, se supondría una mayor permisividad a las acciones del mercado mientras que en los gobiernos socialistas se esperaría un completo control del mercado y un sometimiento de este a los intereses del Estado.

Encontraríamos entonces un cambio en la proximidad y las estrategias que abordan los municipios y la ciudad central para consolidarse en función de esos lineamientos macro-estatales. Esas estrategias se van a estructurar de dos modos como lo señala Orellana (2007), el primero empresarial que tiende a organizar ciudad o el territorio para privilegiar su

crecimiento económico. Y un modo conciliador que apunta a un crecimiento económico y una preservación de la cohesión social.

Pero el asunto va más allá. Si vemos la dinámica entre actores como un constructo histórico por un lado y los cambios que ha exigido el modelo económico imperante por otro. Ambos ligados y definitorios de las competencias y posibilidades que tiene cada uno de los actores. Por ello, al revisar parte de la literatura sobre fragmentación en la escala metropolitana, las herramientas con las que cuenta cada uno de los actores han sido producto de años de jerarquías políticas y de reconocimiento de una actividad propia, no circunscrita a la dinámica municipal, por ejemplo. Las reconfiguraciones a partir de lo político son constantes, implican no sólo que la arquitectura institucional sea flexible sino que las instituciones que se creen, no se desecharan tras cada periodo electoral. Siendo que la continuidad de las mismas genere acepciones de legitimidad.

Hablar del *hecho metropolitano* implica legitimar las dinámicas metropolitanas y un repensar del ordenamiento no solo del territorio sino de su expresión institucional sofisticada.

“gobernar la metrópoli, implica establecer instrumentos, mecanismos y dispositivos de gobernanza de dimensiones variables y multi-actores en los que las entidades públicas no juegan siempre el papel central” (C. Lefevre 2014, 80)

Ahora, con el cambio en las formas de gobierno y con la implementación de la Nueva Gestión Pública un actor que ha cobrado relevancia ha sido el sector privado. Con quien el sector público ha gestionado las Alianzas Público Privadas. Reconfigurando el rol del sector privado y cómo este se ha legitimado para participar en el gobierno de las ciudades, en algunos casos el sector privado es la extensión del Estado. De allí que sea imperioso e ineludible el revisar “la historia y la cultura política de cada país pues ello incide en el papel y el lugar del Estado al igual que las relaciones entre los círculos políticos, económicos y sociales” (C. Lefevre 2014, 74) para caracterizar esos los actores.

Nos movemos en dos perspectivas, la primera, un marco reformista donde el Estado encara la dinámica metropolitana, diseñando una estructura institucional para coordinar las actividades de ese territorio. Segundo, la escuela de Elección Pública donde se va a optar por una libre dinámica: el territorio funcional no existe y “las economías de escala y las necesidades de coordinación bien pueden ser tenidas en cuenta por los propios operadores del servicio, incluyendo los privados, sin tener que acudir a la creación de nuevas instituciones” (C.

Lefevre 2014, 51) Ambas posturas chocan con el rol que debería tener cada uno de los actores. En el primero el Estado a través de la institución que los reformistas denominan “Gargantúa” y que operaría sobre todo el territorio en función de esos mismos intereses estatales y resolviendo las problemáticas metropolitanas. Mientras que en el segundo enfoque el Estado se acerca más a un rol neoliberal, donde este asume una postura distante y pasiva: el mercado opera, equilibra por la misma dinámica de oferta y demanda.

Asumiendo lo anterior vamos a revisar, las estructuras macro que están orientando los intercambios en la escala metropolitana. Ello se logra con una contextualización del área metropolitana y si el caso se orienta más a uno de esos enfoques. Así mismo es importante acompañar de un mapa que describa el crecimiento de las manchas urbanas en el área metropolitana.

La variable dependiente de investigación: la fragmentación abordada desde su dimensión política y conceptualizada anteriormente por Schapira (2002) y C. Lefevre (2014) “dispersión de actores, medible a través de procesos participativos en la toma de decisiones en estas unidades territoriales” ha de ser vista en una descripción de los actores definitivos del territorio metropolitano y los puentes institucionales que se han creados entre municipios. Por ello una revisión de los dispositivos de gestión y control territorial, basado en el cálculo de autonomía municipal construido por Diego Buelvas (2014) en su tesis de posgrado donde identifica una serie de factores que incide en las relaciones supramunicipales: dependencia en servicios públicos (Agua), Intercambios en movilidad por motivos de trabajo, la cantidad de empleo que ofrece cada municipio, precios del suelo e incentivos fiscales dará información para el análisis de esa dinámica funcional metropolitana.

Ahora bien, es necesario ver la estructura jurídica que está condicionando la configuración de las áreas metropolitanas. Por ello, una revisión y análisis del marco jurídico y de las normas de regulación urbana que rigen tanto en los municipios como el área metropolitana, sus alcances y competencias es menester para comprender tanto las posibilidades como las dificultades de diálogo sobre lo metropolitano retomemos operacionalmente las confluencias y disparidades en los POT.

Entonces ¿Cómo podemos operacionalizar el rol de los actores? El rol del Estado como una dimensión de la variable independiente de análisis, se aborda en esta investigación a partir de los siguientes indicadores sujetos a la estructura teórica anterior. La revisión de la arquitectura

institucional. Nos referimos a la disposición en cuanto al aparato institucional existente o ideado y no materializado para responder a esa dinámica territorial. Para ello, se utiliza metodológicamente tras la revisión del estado del arte de creación de tres escenarios de tipo ideal²² en los que principalmente se desenvuelven estos actores, identificando las posturas más generales en las que se interactúan éstos.

Un acercamiento al Índice de Convergencia de Bogotá y su entorno metropolitano desarrollado por Alfonso a partir de la Encuesta Multipropósito es también un eje para el análisis descriptivo del actor Estado. En tanto que la otra dimensión de la variable independiente es el rol del mercado. La descripción de este actor se adhiere más a las dinámicas comerciales e industriales que se dan a escala metropolitana por ello la revisión del mapeo de aglomeraciones económicas es el primer paso, seguido de los tipos de actividad económica. Para ampliar el panorama analítico se confrontó los datos de fuentes secundarias con entrevistas clave de funcionarios del Estado y un representante del sector Comercial.

Se trabajó una mixtura en los métodos de investigación. Desde lo cuantitativo se analiza los resultados de los índices señalados en los territorios de estudio. Asimismo, lo cualitativo se desprende de la revisión documental, de los trabajos adelantados desde los sectores público – privados y entrevistas a personajes claves entre los que se busca tanto funcionarios públicos como académicos que desarrollen el tema de metropolización. Y, como propuesta de análisis espacial se propone el mapeo de actividades económicas y de uso de los territorios, teniendo así un insumo cartográfico que dé cuenta de las funcionalidades del territorio, la disparidad en los usos de suelo y por tanto la fragmentación que hay entre ellos. Se buscó entonces hacer un cruce entre esas dinámicas funcionales y el manejo institucional que sobre ellas se aplican, así como el peso del sector privado proporcionalmente en el suelo comparado con la recaudación en el impuesto de ICA.

Finalmente, la fragmentación política se abordó a través del análisis de los POT de los municipios que desarrolla en el estudio “Región metropolitana de Bogotá: Una visión de la ocupación del suelo” de la Secretaria Distrital de Planeación que revisa las estrategias territoriales de este instrumento y su coherencia con la toma de decisiones, los usos del suelo

²² Modelo teórico de comprensión desarrollado por Max Weber para hacer un análisis de acercamiento a la realidad. Tales modelos no son más que creaciones teóricas de las características que componen un fenómeno social “Un tipo ideal está formado por la acentuación unidimensional de uno o más puntos de vista y por la cantidad de síntesis de fenómenos concretos difusos (...) los cuales se colocan según estos puntos de vista enfatizados de manera unilateral en una construcción analítica unificada (...) dicha construcción mental (...) puramente conceptual, no puede ser encontrada empíricamente en la realidad.” (Weber 2002)

y el modelo de ocupación (compacto o disperso). Ambas operacionalizaciones decantan en un análisis de la incidencia que tienen los lineamientos de la LOOT (Ley Orgánica de Ordenamiento territorial 1454 de 2011) y toda la estructura normativa (Estado) y lo que se está concretando en la realidad funcional metropolitana (el mercado).

Capítulo 2

Los actores y sus roles.

1. Configuración del rol del Estado y del mercado frente a las dinámicas metropolitanas.

Tras una revisión de literatura se podrían organizar tres escenarios a manera de tipo ideal en los cuales los actores se disputan mayor injerencia en la toma de decisiones y, con ello, un favorecimiento de sus intereses que transforma también la manera de asumir o confrontar procesos de fragmentación. Recordemos en los tipos ideales como herramienta conceptual nos permite entender

La construcción de una acción rigurosamente racional con arreglo a fines sirve en estos casos a la sociología --en méritos de su evidente inteligibilidad y, en cuanto racional, de su univocidad como un tipo (tipo ideal), mediante el cual comprender la acción real, influida por irracionalidades de toda especie (afectos, errores), como una desviación del desarrollo esperado de la acción racional. (Weber 2002, 7)

Lo anterior partiendo de la premisa de que el Estado es un actor racional con arreglo a fines al igual que el mercado. Ambos encaminan sus acciones bajo una estructura definida por reglas de juego jurídicas ancladas a las entidades nacionales y a su vez responden a dinámicas o exigencias de tipo internacional, como las directrices del Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial. Bajo esta directriz metodológica se precisarán los roles que cada uno de los actores puede adoptar de manera ideal según la revisión del estado del arte. Ello implica que los tres escenarios no son estructuras propias de la realidad.

Los casos que se catalogarían como experiencias más equilibradas en términos de una articulación de las entidades territoriales son reducidos, mientras que, en otros casos experiencias de dificultad y total empoderamiento de la entidad territorial municipal son más frecuentes. Sobre ambas situaciones se pueden rastrear ejes de análisis comunes como por ejemplo: la institucionalidad, el proceso fiscal, la capacidad de planificación y la jerarquía administrativa en la que se encuentra inmersa.

Una hecho histórico que precisaría poner la mirada en los actores diferentes al Estado fue el reconocimiento de *fallas del mercado*, que se hicieron más evidentes hacia los años 80 e implicaron que “para responder a estos retos, [que] los gobiernos británico y norteamericano decidieran abrir el sistema de actores a cargo de las decisiones y eligieron reducir el peso y el rol de los municipios y/o los gobiernos nacionales en las políticas públicas” (C. Lefevre 2014, 69)

A partir del reconocimiento de las limitaciones en el alcance del Estado y de las fallas del mercado, cada gobierno ha procurado resolver a través de herramientas de control o de alianzas con otros actores los retos de gobernabilidad y legitimidad que se le han presentado. Todo ello sujeto a una historia política de los países y a una variación en los ejes de análisis anteriormente mencionados que darán cuenta de la capacidad del actor Estado para articularse con los demás actores sin ceder su legítimo y monopolístico poder.

1.1 Primer escenario: El Estado como actor preponderante en la configuración de los territorios

La literatura señala la importancia de que el Estado sea el actor de mayor empoderamiento esto porque representa el interés general y al no tener la racionalidad “costo – beneficio” del mercado respondería a resolver situaciones de todos los sectores segregados. Ello implicaría una reducción en la brecha de pobreza y la ampliación en el acceso a bienes y servicios. Quizá, uno de los casos más representativos sea el de la Comunidad Autónoma de Madrid que como muestra Lefevre “es la autoridad metropolitana probablemente más poderosa del mundo [...] su territorio actual cubre prácticamente el área metropolitana funcional” (C. Lefevre 2014, 68) aunque este caso tiene un particular, del cual deriva también su éxito y es que, es una mono-provincia lo que favorece la toma de decisiones pues no requiere consenso con otras provincias. Este caso muestra el logro de un real control del territorio. El uso de herramientas de gestión, la arquitectura institucional y la fiscalización que se hacen más potentes. En términos de gestión se esperaría una mayor cobertura cuando el Estado, es el actor que marca las pautas sobre las que se está construyendo ciudad, los lineamientos ya no entran en discusión sobre su posibilidad sino más bien en su ejecución. Este caso se podría ver como más cercano al tipo ideal enmarcado por los reformistas, al implementar una estructura metropolitana que engloba las dinámicas funcionales con las dinámicas institucionales.

Otro caso que se insertaría idealmente en este escenario es Berlín, que muestra un aspecto dominante del rol del Estado, determinado por la historia y cultura política del país que se caracteriza por la centralidad y la omnipresencia de las instituciones públicas. Ello no quiere decir que los demás actores no intervengan sino que tienen una participación limitada por normativas claras sobre el alcance de sus intervenciones “no disponen de una legitimidad de intervención y de participación en las decisiones relativas a las políticas públicas tal como se

puede observar en otros países” (C. Lefevre 2014, 76) Ambas ciudades principales logran articulación con su entorno metropolitano debido a la organización de tipo cascada, nos referimos a niveles de poder con competencias claras y asociadas a un desarrollo histórico institucional consolidado.

Sin embargo, un caso que también se podría clasificar como exitoso es el de la municipalidad francesa, donde el Estado estructura su poder en la entidad territorial municipal sin que esta signifique fragmentación de su accionar, se apuesta en este modelo de ordenamiento lo local como instancia propia para formular soluciones más precisas. La escala metropolitana en el caso francés es inexistente precisamente por el poder local pero se implementan entonces los (EPCI) Establecimientos Públicos de Cooperación intermunicipal para contrarrestar la alta fragmentación en las dinámicas metropolitanas funcionales. Siempre bajo el control estatal las EPCI se convierten en posibilidades de alianzas voluntarias que el Estado Central financia. Sin embargo, se cuestiona el éxito cualitativo de este tipo de propuestas pues si bien se crean instituciones que incentivan la cooperación, qué tanto fortalecen esos intercambios. A veces este tipo de ejercicios se quedan en el papel sin lograr una solución a los problemas que traspasan los límites político-administrativos y; al contrario de lo que pretenda la alianza al ser voluntaria, se convierte en la manera de aislarse y fragmentar aún más el territorio que bajo lógicas municipalistas pueden terminar segregando a las localidades de menores recursos (C. Lefevre 2014, 62) Esta estructura de ordenamiento se compagina con la perspectiva de la Escuela de Elección Pública pero que como se indicó anteriormente no logra efectividad en el plano cualitativo, su fortaleza queda entonces relegada a la circulación de capitales de una manera más equilibrada, no a una coordinación planificadora del territorio.

Podemos relacionar en estos tres casos que la institucionalidad que insta el Estado logra concretarse eficientemente precisamente porque en su tensión con la estructura municipal, esta está supeditada a una estructura de ordenamiento legítima. Los intereses y el poder acumulado históricamente condicionan el actuar del municipio, deslegitimando cualquier tipo de decisión que afecte las dinámicas supramunicipales sin un consenso previo, dándose una totalización del actuar centralizado. En ese sentido, la historia política de los Estados incide en la creación y funcionalidad de instituciones a escala metropolitana. Si la estructura jurídica, enarbola el poder municipal como en el caso francés la posibilidad de solucionar asuntos de escala supramunicipal será reducida. Y sin embargo, no por oposición se podría entender que al hablar de centralidad del poder se aumenten las posibilidades de acción política sobre lo metropolitano. Pues su reconocimiento y competencia va a estar ligado a que definitivamente

el problema desborde los alcances locales y aun así, las instituciones que se pueden crear no tienen competencias a profundidad sino que se revisten con deberes de orientación paliativa y no planificadora del espacio, creando instituciones administrativas sin competencias y sin recursos fiscales.

[...] el territorio de la metrópolis se ha tomado parcialmente en consideración mediante la creación de estructuras de cooperación intermunicipal, como las comunidades de aglomeración o las comunidades urbanas, pero estas estructuras no son entidades locales de pleno ejercicio (no disponen más que de competencias específicas y no están dotadas de consejos de elección directa) y están bajo el control de los municipios que componen el área metropolitana. (Lefèvre 2010, 134)

Pero el Estado al ser el actor legítimo se convierte en la piedra angular para la formación de instituciones metropolitanas con capacidad de acción política de incidencia real sobre el territorio. La producción de un gobierno metropolitano se debe promover como una iniciativa desde lo global que desde lo local. Pues como se puede advertir las iniciativas desde los niveles micro no llegan más allá de modelos asociativos vacuos que inevitablemente mantiene la segregación de ciertos territorios que tienen pocos atractivos para asociarse. El Estado ha de involucrarse, tomar las riendas en la construcción de estos gobiernos o estos no funcionarán como niveles de manejo sobre los asuntos públicos metropolitanos. Por antonomasia el Estado ha de velar por el equilibrio territorial pues las políticas neoliberales que rigen la interacción económica niegan los procesos históricos y trastocan las prácticas ciudadanas con las prácticas de consumo

[...] un actor cuyo comportamiento es crucial para el éxito de la conversión de las metrópolis en territorios políticos: el Estado. Su respaldo al proceso es determinante, puesto que él es el único que concentra los recursos necesarios para mantenerlo vivo de forma duradera: los recursos financieros para sostener las políticas públicas metropolitanas, los recursos jurídicos y políticos para darle fuerza y legitimidad. Sin el apoyo del Estado, el proceso no es viable durante mucho tiempo, lo que explica el fracaso de las ciudades metropolitanas italianas. Ahora bien, no es del todo seguro, como se ha visto en la primer parte, que los Estados jueguen la carta metropolitana, especialmente porque ven en estos actores políticos potenciales rivales cuyo poder económico les hace más peligrosos. (Lefèvre 2010, 142)

1.2 Segundo escenario: El mercado como actor definitorio en la configuración de los territorios.

Se configura a partir de un Estado que reconoce una serie de limitaciones en su alcance y que por tanto, concede parte de sus obligaciones al sector privado. La confianza en la estructura privada toma auge sobre los años 80, donde su modelo de gestión se ve mucho más eficiente y disciplinado frente al desordenado y caótico Estado. Sin embargo, esta decisión orientó la resolución de las problemáticas estatales hacia la racionalidad “costo – beneficio” generando, desigualdades o aislamiento de las zonas que no representaban ganancia en términos económicos. De allí que este escenario implique una reproducción sistemática de las desigualdades y generación de estructuras que posteriormente se harán difíciles de superar.

[...] el sector privado aparece como un recurso necesario, no solo en términos financieros sino también de gestión, pues se le consideró como el más virtuoso, el que mejor sabía gestionar en comparación con sector público derrochador y considerado con frecuencia como irresponsable. (C. Lefevre 2014, 70)

Tal vez uno de los casos más representativos sea el de Gran Bretaña donde la apertura del sistema de actores ha favorecido el rol del mercado. Ello no significa una preponderancia del mercado sobre el actor Estado sino que ambos se convierten en aliados inseparables. Lefevre (2014) describe la actuación del mercado:

[...]esta fuerte participación de los medios económicos en las esferas de decisión, en Londres o en otras metrópolis inglesas, y la legitimidad que les fue concedida, no significan en absoluto un retroceso o un retiro del poder público ni, en todo caso, tampoco del Estado, pues este sigue al frente del proceso, autorizándolo y enmarcándolo (C. Lefevre 2014)

A largo plazo estas dinámicas logran tal legitimidad que es casi imposible como lo explica Lefevre (2014) acceder a los recursos públicos si no se está inmerso en las lógicas de las APP.

El mayor o menor grado de desarrollo de los servicios avanzados constituye una clave de esta tendencia. Como sea, con las particularidades y complejidades de cada caso, el contexto político dominante de estos procesos está permitiendo, no sólo mayor fluidez del capital, sino mayor libertad de acción al mismo como ordenador territorial, poniendo en crisis la relación entre espacio público y espacio privado. El ocaso de las rigideces entre ambos permite el avance del capital sin mayores mediaciones en los procesos de decisión y ejecución de las políticas territoriales (Vainer, 2000). (Ciccolella y Mignaqui 2009, 36)

1.3 Tercer escenario: El consenso como articulador de las dinámicas territoriales

Este escenario se asocia al modelo de algunas ciudades europeas, especialmente la ciudad de Turín y de Barcelona donde si bien lo público y lo político siguen a la cabeza, se crea una estructura política entre las distintas municipalidades intervinientes en el área metropolitana que por cuestiones de autonomía no se puede declarar como tal. Buscan entonces construir un sistema de dirección de la ciudad a través de “políticas procedimentales” el consenso entonces pretende actuar sobre las dinámicas funcionales al mismo tiempo que legitima una toma de decisiones. La dificultad de este escenario se ubica en la capacidad institucional de los Estados, pues el esfuerzo y la sofisticación de la ingeniería institucional podrían estancar esas iniciativas sin embargo, el esfuerzo por crear un actor colectivo a través del consenso que reorganice las practicas territoriales se incorpora bajo el discurso de las nuevas formas de gobernanza.

La noción de gobernanza que surgió a principios de los años 90 en Europa (Le Galès, 1995) ilustra bien esta nueva forma de hacer política y de producir políticas públicas que consiste en la articulación de formas no jerárquicas de relaciones de poder, y se interesa también por los instrumentos y dispositivos de producción de una acción colectiva compartida, consensuada. Por lo que aquí interesa, estas nuevas formas de acción, por un lado, implican a los actores políticos mismos y ante todo a los gobiernos locales que conforman la metrópolis y tratan de alcanzar el consenso político entre las instituciones locales; y, por otro, la acción se apoya en las relaciones entre los actores políticos y la sociedad civil, esto es, en los marcos cognitivos y las modalidades necesarias para forjar alianzas entre estas dos esferas a fin de producir la acción colectiva que permita el gobierno de las metrópolis. (Lefèvre 2010, 138)

Sin embargo, lograr ese consenso requiere de apoyos estratégicos principalmente desde el Estado ya que como indica Lefèvre (2010) el proceso de constitución de metrópolis en territorios políticos es un proceso eminentemente conflictivo porque afecta al reparto del poder entre actores. La apuesta por instituciones que tengan incidencia real en los territorios ha de ser respaldada por el Estado de una manera continua y legitimada por los otros actores para que ésta no fracase.

El Departamento Nacional de Planeación de Colombia hace una clasificación de los modelos institucionales más relevantes alrededor del mundo. (Figura2.1)

Figura 2.1 Clasificación Internacional Yarro And Ronderos



Fuente: DNP. 2012

Cada uno se ajusta a escenarios políticos diferentes. El mismo documento describiría su funcionamiento en el siguiente plano

Puede verse que los Gobiernos Metropolitanos emergen en regiones con un número relativamente bajo de jurisdicciones, regiones con áreas pequeñas y poblaciones no muy grandes. Esto sugiere que formas de coordinación con instituciones fuertes suelen funcionar mejor en áreas pequeñas con poblaciones pequeñas. Por el contrario, los Consejos Metropolitanos tienen en promedio poblaciones grandes y un número mediano de jurisdicciones en grandes áreas, mientras que los Distritos de Propósito Único se caracterizan por tener en promedio un número alto de jurisdicciones, y áreas y poblaciones pequeñas. Estos últimos aparecen como una alternativa útil para la provisión de servicios cuando la región está conformada por un gran número de unidades administrativas. (Departamento Nacional de Planeación 2012, 108)

2. Ciudades Latinoamericanas: Descentralización y desequilibrios

Las ciudades latinoamericanas llevan varias décadas tratando de integrar sus territorios y por ello, ampliando las redes institucionales. En algunos casos este proceso de extensión ha sido

más fructífero que en otros, ya sea por dificultades geográficas, culturales o simplemente desinterés estatal. En ese sentido, descentralizar ha sido uno de los rasgos comunes en Latinoamérica. Las ciudades latinoamericanas han crecido con un rasgo particular y es que son en tamaño mucho más grandes que las de países centrales asociados a procesos fabriles o conglomerados industriales.

En las últimas décadas países como Venezuela se han enfrentado a ciudades crecientes (Mérida, Valencia, Caracas) por el cambio en las actividades laborales. La migración ha duplicado los habitantes de las ciudades y ello ha desencadenado unos procesos históricos institucionales y territoriales que chocan con la debilidad institucional (Pulido 2014)

El crecimiento de las ciudades y su desborde de los límites urbanos ha sido un tema de frecuente estudio y de diseño desde las políticas públicas para generar bordes no solamente nominales sino físicos a partir por ejemplo, de la zonificación de actividades o desde la estructuración de redes físicas como: las redes viales, etc. En ese sentido, el fenómeno de conurbación de los municipios metropolitanos y la tensión entre la ciudad central y las áreas metropolitanas en disputa por espacios que representan mayores recursos o que gozan de un valor simbólico y el rechazo por zonas de pobreza que implicarían desgaste y más dificultades para las entidades territoriales. También en el marco de la globalización y las políticas neoliberales se ha requerido que las ciudades y los municipios diseñen estrategias de acción a nivel *intra* y *supra* para articularse y mantenerse competitivos o al menos activos en las redes de ciudades.

Siguiendo la clasificación del apartado anterior, en América Latina se podría hablar de unas ciudades que, han abierto su sistema de actores de manera mucho más controlada que en otras. El caso de Santiago de Chile descrito por Carlos de Mattos (2005), explora cómo han incidido los procesos de globalización en las estructuras productivas y cómo ello ha favorecido la fragmentación de la ciudad, cómo se configuran entonces estrategias desde lo institucional para reactivar los intercambios. Los actores entonces se han abordado a partir de un fenómeno global y su incidencia en la fragmentación como resultado de esas dinámicas. En esta ciudad claramente se ve una incidencia del mercado pues la fragmentación responde a unas estrategias de corte empresarial que están fragmentándola tanto a nivel supramunicipal como intramunicipal, acercándose al segundo escenario descrito con anterioridad.

En ese mismo orden de ideas Prévot Schapira (2002) expone el caso de Buenos Aires donde la fragmentación es producto de procesos de globalización que culminan en la creación de countrys de ricos y villas miseria para pobres. Estas se articulan alrededor de procesos económicos y poca disertación con el nivel central. La globalización entonces determinaría que el punto de mayor relevancia en los roles del Estado y el mercado se inclinen por la racionalidad “costo – beneficio” y, un Estado a penas un regulador.

El caso de Caracas es descrito por Cariola (2001) asociando la metropolización con procesos globales que inciden en la segregación de la ciudad, la conformación de una dualidad y la dificultad de la acción institucional de intervenir en el territorio precisamente por la hiperfragmentación, el rol del Estado se enmarca en una baja legitimidad por la arquitectura institucional y por ende, déficit en el sistema de planeación de la ciudad. El territorio se subsume bajo un paisaje segregado que aumenta la fragmentación de la metrópoli. Su capacidad fiscal también disminuye y es precisamente esa debilidad del Estado la que desarticula la interacción con los demás actores.

Estamos frente a una sociedad metropolitana sumamente atomizada, diversificada y polarizada en todos sus ámbitos, incluida la construcción y apropiación de la ciudad. El tejido urbano se fragmenta, se especializa funcionalmente y la segregación social consolida la desigualdad en la región metropolitana. (Cariola y Lacabana 2001, 30)

De otro lado, se presentan arquitecturas institucionales consolidadas como el caso de algunas ciudades mexicanas que facilitan alternativas a los gobiernos metropolitanos: Alfonso (2009) identifica en el proceso mexicano una estructura institucional que pretende anticiparse al crecimiento urbano y darle un mayor alcance a la acción institucional:

[...] que en Ciudad de México se configuró en 2005 la Zona Metropolitana de Ciudad de México en la que, además de las 16 delegaciones y 40 municipios conurbados, se incorporaron otros 18 que se encuentran en el área de influencia inmediata del núcleo metropolitano y demás conurbados, que revisten las cualidades para ser conurbados en el futuro próximo. Esa anticipación institucional es tan proactiva en términos políticos y deseable en el plano social que podría ser una excelente alternativa para proyectos metropolitanos como el de la expansión madrileña pues, además de reducir los costos en que incurre la intervención pública en la construcción de un nuevo ámbito metropolitano para la coordinación de políticas, facilita el diseño de políticas de bordes metropolitanos con la participación activa de los entes territoriales involucrados (Alfonso 2009, 68)

En ese orden, la acción institucional se organiza no en función de responder al tiempo de cambio funcional de la interacción de los actores sino que prevé unas situaciones y se prepara para poder responder a esas ciertas características. La posibilidad de planificación participativa genera legitimidad en el que hacer institucional. El Estado se presenta como un actor consolidado que orienta de manera clara, el que hacer con los territorios, siendo la estructura normativa la expresión de tal solidez. No obstante, Ramírez de la Cruz (2012) describe la dificultad de crear gobiernos metropolitanos, en mayor medida por su incapacidad municipal y el fuerte control del nivel central en la toma de decisiones. Denota como hay posibilidades de crear sistemas de cooperación entre municipios además de explorar cómo el “nivel de autonomía” o “creación de arquitectura institucional” pueden facilitar una gobernanza metropolitana. Uno de sus objetivos es dar pie para “iniciar una discusión que conduzca a crear una tipología sobre los mecanismos de gobernanza metropolitana para el caso de México” desde donde se denotan casos en que la cooperación intermunicipal asociada al hecho de promover economías de escala y consolidación funcional para hacer más eficiente la provisión de servicios.

Aún cuando en algunos casos fuera deseable la formación de gobiernos regionales o metropolitanos, la experiencia en México y otros países muestra que es difícil lograrla por razones políticas y sociales intrínsecas la naturaleza de la metrópoli. Sin embargo, en ausencia de una estructura gubernamental regional las estructuras de gobernanza metropolitana y cooperación intermunicipal presentan una alternativa para la solución de problemas metropolitanos. En estas condiciones, con una mayor coordinación y una mayor cooperación entre los gobiernos locales se podría sustituir a un gobierno metropolitano. (Ramírez de la Cruz 2012)

La literatura consultada corrobora que existe una variación en los niveles de fragmentación política de las áreas metropolitanas dependiendo del rol de los actores a estudiar. Sin embargo, los estudios se han concentrado en la revisión de dimensiones de fragmentación de carácter económico y socioespacial. A través de esta investigación pretendemos fortalecer también un análisis de la dimensión política como un factor explicativo de la fragmentación expresada en el territorio.

Ciccolella y Mignaqui (2009) tras una revisión de artículos y documentos presentados en seminarios llegan a enlistar unas características comunes a las ciudades iberoamericanas inmersas en procesos de metropolización (Tabla 3)

Tabla 3. Características ciudades inmersas en procesos de metropolización

características ciudades inmersas en un proceso de metropolización	- Crecimiento de la mancha urbana.
	- Policentrismo o, al menos, tendencias al mismo.
	-Tendencias a la ciudad-región y al crecimiento reticular.
	- Expansión de la base económica, especialmente basada en el sector servicios.
	- Difusión o proliferación de nuevos objetos urbanos o artefactos de la globalización.
	- Suburbanización difusa, tanto de elites como de sectores pobres o populares.
	- Incremento de la polarización social.
	- Incremento o consolidación de la segregación residencial.
	- Aparición de nuevos distritos de negocios o formación de redes de distritos de comando.
	- Reestructuración neoliberal (desregulación-privatizaciones) como factor explicativo de estos procesos territoriales

Fuente: Ciccolella y Mignaqui 2009

Las transformaciones urbanas que se circunscriben bajo fenómenos como la globalización y por decisiones de alcance y presencia territorial como la descentralización. En la escala metropolitana exigen una revisión política que dé cuenta de la estructura territorial en función de un aprovechamiento para el ordenamiento. Para el caso de estudio propuesto es imperativo un análisis que dé cuenta de por qué no se ha logrado un gobierno metropolitano, no porque los investigadores vean en ello la panacea o la única solución para disminuir la fragmentación sino porque comprender las causas que han impedido articular el territorio es avanzar también en el diseño de estrategias que fructifiquen esas actividades funcionales.

Podríamos finalizar este acercamiento a las ciudades latinoamericanas recordando cómo tras el asentamiento de los modelos neoliberales en nuestros países el *laissez faire* limitó el papel del Estado siendo los servicios públicos parte de las responsabilidades que se delegó al actor mercado que se esperaba cubriera según la demanda y no estaría sometido a interferencias políticas, procuraría la maximización de los recursos y no caería en la estructura de

corrupción. El fallo de este modelo económico exigió de nuevo el tomar las riendas de esas prestaciones y como lo expresa Castro (2007) abandonar la noción de que estos son para quienes los puedan pagar para administrarlos en función del reconocimiento de que son bienes públicos y un derecho social de la ciudadanía cuya provisión y satisfacción recae en el Estado.

Estos cambios económicos de convertir a los ciudadanos en consumidores, vuelve a dar un giro al reconocer que el sector privado no aumentó la inversión privada, ni tampoco redujo la pobreza; la universalización tanto de los servicios como de otros derechos empiezan a tomar posturas dentro del aparato estatal configurando espacios para nuevas luchas. Pero el daño de que genera la privatización ha sido mayor pues resarcir las brechas que se ahondaron es un trabajo arduo pues requiere que el Estado se vuelva a legitimar en su papel de tomador de decisiones.

Capítulo 3

Metropolización en Colombia

1. El proceso de descentralización en Colombia y los desequilibrios territoriales

La orografía colombiana fue una de las dificultades con las que el Estado colombiano excusó durante mucho tiempo su ineficiente alcance en el territorio nacional. Muchos siglos han pasado y hoy día la institucionalidad y su legitimidad se ve discutida en varios puntos del país. Haciendo una lectura histórica de cómo se ha dado el despliegue del Estado podríamos definir varios puntos: el desarrollo territorial en Colombia no ha estado sujeto a un proyecto de desarrollo nacional sino que se ha visto influenciado por proyectos de tipo en mayor medida de escala local y algunos de tipo regional. Fals Borda (2007) hizo una revisión de lo que implicó la tensión entre las ideas centralistas y federalistas y cómo ello conllevó al actual resquebrajamiento del territorio.

La historia de Colombia especialmente desde el siglo XIX para acá, registra un movimiento pendular en las políticas entre aquellas que han invocado la federalización, como en la Constitución de 1863, y aquellas que se le oponen y tratan de centralizar con el fin, según ellos, de gobernar mejor, tendencia centralizadora que se expresa por supuesto en la Constitución de 1886 (Fals Borda 2007, 180)

Ahora este movimiento pendular al que se refiere Fals se intenta superar en la Constituyente de 1991 pero la fuerza que Bogotá adquirió tanto a nivel político como económico, como Distrito Capital amenaza la promesa de un equilibrio territorial, en lo que Fals Borda ve una amenaza a “destruir lo poco que se alcanzó con la Constitución de 1991” (Fals Borda 2007, 181)

Esta oscilación entre escalas ha pedido a gritos sustituir los vacíos de control que desde el nivel central se han generado y en cambio, se ha dado una elevación de la escala local como la que reconoce sus necesidades y las puede suplir desde su mismo entorno. Sin embargo, la capacidad institucional y la organización fiscal de la que gozan los municipios es insuficiente. Llevándolos en algunos casos a convertirse en municipios administradores de pobreza, recayendo sobre ellos mismos competencias para los que no tienen la capacidad.

Se considera que el tema de la viabilidad de los municipios, es también un problema de independencia económica y por ello una cuestión de *marketing*. El mercadeo debe ser entendido como un proceso que busca interpretar el territorio, éste debe competir, tener su

propia visión de desarrollo y una alta creatividad. En este contexto los gobernantes deben ser gerentes del desarrollo territorial y no sencillamente administradores de los recursos del Sistema General de Participaciones (Hinestrosa 2007, 177)

Esta situación es recurrente y deja ver que aunque localmente se pueda obtener una mayor legitimidad y un conocimiento más certero respecto a las necesidades, la poca estructura institucional para construir y ejecutar los proyectos se queda muchas veces en el puro diagnóstico. Paralelo, los municipios han de incentivar producción fuera de los recursos que el Estado les otorga a través de regalías y participaciones. Pues estos recursos son insuficientes para dar dinámica a los territorios. De allí que se califique como ineficiencia del municipio el no ser competitivo. No obstante, se pasa por alto el deber del Estado central de proveer a los municipios de las capacidades para desarrollar esas competencias asignadas a su territorio. Tal situación se ha solucionado con un viraje de lo administrativo que puede ser la estructura institucional en los municipios a un modelo más gerencial atado al sector privado. Se vuelve entonces al mercado no sólo como actor del desarrollo económico de la entidad territorial sino que se le convierte a este en un par que condiciona también el desarrollo territorial. Hinestrosa (2007) describe este tipo de estrategias como:

El marketing territorial es una estrategia para el desarrollo local que puede efectivamente reducir las disparidades regionales evitando la dependencia de las transferencias. Demanda identificar y valorar la riqueza cultural y productiva de cada territorio, establecer cadenas productivas, definir marcas regionales, crear agencias que articulen los sectores y apoyarse en redes de cooperación y desarrollo local. (Hinestrosa 2007, 178)

Sin embargo, contrario a lo que Hinestrosa (2007) ve como una estrategia que da autonomía al municipio se ha visto como una situación que desemboca en un rasgo de fragmentación territorial. Pues aunque pareciese que a través de estas estrategias se generara confianza tanto en los gobernantes como en las entidades territoriales y que ello, diera apertura a la gerencia de su gestión, lo que a largo plazo podría generar es una dislocación del territorio o un desequilibrio con sus vecinos y por tanto una escisión territorial, política, económica y social. Históricamente,

El factor que determinó la transformación de la estructura de las ciudades a partir del siglo XX fue el crecimiento demográfico producto de las migraciones que se comenzaron a presentar desde las zonas rurales, y, el surgimiento de infraestructuras urbanas especializadas, como lo fueron el puerto y el ferrocarril. Estos últimos fueron fundamentales, en tanto permitieron la

comercialización de mercancías que transformaron a los centros urbanos que lograron insertarse en el mercado internacional” (Instituto de Estudios Urbanos 2015, 13)

El cambio de siglo traería un cambio en las primacías de algunas ciudades que al mantenerse bajo el modelo de hacienda no se insertaron en la dinámica modernizadora encabezada por el desarrollo de infraestructura y que los aislaría de la red de circulación e intercambio de mercancías. Los años 90 marcaron para Colombia un cambio en la forma de administración política, social y económica. La introducción del neoliberalismo como vía de fortalecimiento económico de un país azotado por la violencia y por ello, condenado a la poca inversión privada describía un panorama desolador, que lo figuraba dentro de los países perdedores³.

En ese sentido, también la estructura del país que se mantuvo desde la colonia con varias ciudades a lo largo del territorio nacional asociado a la explotación de metales preciosos cambia durante la época republicana pues se dará un giro hacia gobiernos extremadamente centralizados. De esta dualidad se configurará un “fenómeno bautizado como “Macrocefalia urbana”, con el que se alude a una ciudad que crece y alcanza un tamaño poblacional más que proporcional al del resto del país” (Alfonso 2015, 394) en este periodo se da el auge de Bogotá y el país adquiere muchos rasgos que aún se mantienen.

Durante la década de los 70 el municipalismo tomaría de nuevo relevancia en el panorama político instada sobre todo por las democracias electorales. Que como se ha señalado con anterioridad: “la descentralización política, fiscal y administrativa ha promovido un modelo territorial de Estado fundado en el municipalismo y sus autonomías como garantía del acercamiento de este Estado a la población más pobre y vulnerable por esa razón” (Alfonso 2015, 394)

El crecimiento de las ciudades se asocia a procesos industriales y fabriles mucho más claro en Bogotá y Medellín, este último epicentro industrial en Colombia sobre la década de los 70. Como lo describe Alfonso (2015) la creación de este conjunto urbano tiene dos impulsores 1.

³ Nos referimos a los territorios ganadores y perdedores que se conceptualiza tras las teorías de centro-periferia. Donde ciertos territorios se encuentran en las condiciones de recibir el capital y convertirse en los puntos de intercambio y servicios mientras que las zonas periféricas se dedican más a la producción de materias primas y su incidencia en la toma de decisiones es nula. Harvey (2014) teorizaría mucho mejor llegando a una explicación desde las geografías desiguales que se convierten en un motor para el funcionamiento del capitalismo.

Las fronteras jurisdiccionales son virtualmente imperceptibles y 2. Los mercados de trabajo y residenciales conforman una sola área.

Como ya se mencionó la Constitución de 1991 veló por ampliar los márgenes de acción de los municipios para contrarrestar esa camisa de fuerza que se había implantado con el centralismo de la constitución de 1986. Pero esto no se vería decretado en forma y contenido hasta la Ley 388 de 1997 donde se estructura la jerarquía y las escalas administrativas de acción.

Figura 3.1 Jerarquía En El Sistema De Planificación Del Ordenamiento Territorial

EL DEPARTAMENTO EN EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL



Fuente: Secretaría Técnica COT Nacional Comité Especial Interinstitucional. 2013 .

La descentralización implicó también una reestructuración del accionar tanto de los municipios como de los departamentos. A quienes se les exigió también una planificación y así fortalecer la pirámide administrativa (Ilustración 2) coordinada en función de los lineamientos de los Planes Nacionales de Desarrollo y concordante con el Plan General de Ordenamiento Territorial y a partir de esas directrices una modelación de planes por las distintas escalas.

1.1 Dependencia vs. Desarrollo local: Más desarrollo es más alianza con el mercado y lejanía del Estado

El gobierno de Cesar Gaviria (1990 – 1994) da apertura al modelo económico neoliberal, lo que se refleja en una reestructuración del aparato institucional. El cambio a un modelo de corte gerencial se va a evidenciar de manera contundente en las políticas del Salto Social

aplicadas durante el gobierno de Ernesto Samper (1994 – 1998) y que van a reflejarse en la redacción de la ley 388 de 1997 que contempla como uno de sus objetivos:

El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes. ⁴

Esta se asume como una Ley del Suelo y es orientada bajo la premisa “tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea necesario” Lo que convierte al Estado como un intervencionista. Esta ley también redefiniría el derecho a la propiedad y configuraría nuevas formas de hacer gestión y planeación urbana. Abriendo dos líneas de planificación a primera un plan de ocupación del suelo a nivel municipal y la segunda, un plan de estructura a escala supramunicipal. Si bien, se erigen unos componentes relevantes para los planes de ordenamiento territorial sigue predominando una jerarquía normativa que trunca el cumplimiento de los objetivos; pues hay una incoherencia entre las competencias asignadas y las disposiciones de ley. Si bien la ley aboga por un control de los mecanismos para la recuperación de plusvalías poco se logra implementar. (Maldonado 2006)

Este periodo de apertura incluiría también el cambio constitucional a la Constitución de 1991, con la que se levantarían una serie de políticas que aprovechaban la apertura económica y que la veía también en un contexto cultural; pensar la apertura económica solo en términos económicos disminuye las posibilidades de entendimiento de su real impacto. El neoliberalismo no solo repercutiría en los intercambios comerciales sino que transformaría la dinámica de los entes territoriales del país. El mercado entonces pasa a ser un actor inevitable con el cual interactuar, con el cual planear. En Colombia el alcance institucional ha sido incipiente y las concesiones y las alianzas público privadas (APP), los vehículos para responder a los requerimientos de los municipios.

La dependencia de los municipios estará ligada entonces a su capacidad “creativa” para llamar al sector privado y vincularse con él. Si el municipio no encuentra una actividad o no posee una estructura llamativa entonces se contará como una mala gestión. Si los recursos dados desde el Estado no son suficientes para cubrir su operatividad, ni con las transferencias y su

⁴ Ley de Desarrollo Territorial. Diario Oficial No. 43.091. Acceso el 05 de julio de 2016.
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>

capacidad fiscal es mínima, el municipio no es creativo. No obstante, leer estas situaciones bajo una óptica de abandono estatal no incide en que sea el mercado el que soluciones su situación porque la misma racionalidad del mercado evitará que se construya una alianza con entes territoriales con números en rojo. Se evidencia entonces la poca capacidad organizativa del Estado que no genera mecanismos que acompañen el desarrollo de escalas menores, pero que si los incluye en un plano de exigencia fiscal y social corroborando que hablamos de un Estado de accionar selectivo que se acerca a la descripción weberiana del Estado Moderno.

2. Las áreas metropolitanas en Colombia: Una mirada conjunta del territorio.

La ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial incorporaba la escala metropolitana como una estancia organizativa de la jerarquía administrativa colombiana como una estancia de consenso; a su vez la ley 128 de 1994⁵ decretaba a estructura organizativa y funcionamiento de las áreas metropolitanas. Así como la normativa para su conformación y los parámetros tanto legales como de acción de la que goza la figura como de la legalización de sus decisiones. Sin embargo, esta ley sería derogada por la ley 1625 de 2013 cambiando las normas de conformación y de legalización de las Áreas Metropolitanas.

Jurídicamente podríamos hacer una lectura de las dificultades que se han presentado en la conformación política de esta escala en la transición jurídica desde 1994 a 2013. Una lectura histórica de conformación de estas aglomeraciones nos permite contextualizar las dinámicas metropolitanas en su génesis, como lo señala el Instituto de Estudios Urbanos (2015) de la Universidad Nacional de Colombia las primacías urbanas estuvieron condicionadas inicialmente por dos fenómenos.

Primero, el aglutinamiento de la población alrededor de zonas de extracción minera o de hidrocarburos [...] con la particularidad de que están creciendo en lugares donde la presencia del Estado aún hoy en día no es hegemónico. [...] El segundo, la aglomeración, que consiste en que las ciudades pequeñas empiezan a ser influenciadas por la expansión urbanas de las grandes ciudades por lo cual empiezan a tener interacciones recíprocas, de alta frecuencia e intensidad, a nivel económico, social, político y cultural con las ciudades centro nodo. (Instituto de Estudios Urbanos 2015, 5)

⁵ Ley Orgánica de las áreas metropolitanas. Diario Oficial No. 41236. Acceso: 05 de julio de 2016 <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=332>

Con base en el último fenómeno el Informe para el Fortalecimiento para la Misión de Ciudades de DNP (Departamento de Planeación Nacional) muestra que actualmente

Tres cuartas partes de la población colombiana, que equivalen a alrededor de 34,5 millones de personas, viven en áreas urbanas, mientras que Bogotá, la capital del país, con sus cerca de ocho millones de habitantes, constituye una de las ciudades más densas del hemisferio occidental (Departamento Nacional de Planeación 2012, 9) Y, a su vez identifica la conformación de 18 aglomeraciones constituidas por 113 municipios, albergando 81 % de la población total del país (Instituto de Estudios Urbanos 2015)

Es relevante señalar en este punto que de las dinámicas metropolitanas que se dan alrededor de municipios de tipo intermedio sólo seis casos han sido constituidos jurídicamente como Áreas Metropolitanas:

- AM Valle de Aburra (1980): Barbosa, Bello, Caldas. Copacabana, Envigado, Girardota, Itagüí, La Estrella, Medellín, Sabaneta.
- AM de Barranquilla (1981): Baraona, Barranquilla, Galapa, Malambo, Palmar de Varela, Polonuevo, Ponedera, Puerto Colombia, Sabana Grande, Sabanalarga, San Cristóbal (Bolívar), Santo Tomás, Sitio Nuevo (Magdalena), Soledad, Tubará, Usacurí
- AM de Cúcuta (1991): Cúcuta, Los Patios, San Cayetano y Villa del Rosario.
- AM de Bucaramanga (1981): Bucaramanga, Florida, Girón y Piedecuesta
- AM del centroccidente en Risaralda (1981): Pereira, Dosquebradas, Virginia
- AM del Valle del Cacique Upar (2005): Valledupar, La Paz, San Diego, Manaure y Agustín Codazzi. (Ver Figura 3.2)

Figura 3.2 Mapa De Áreas Metropolitanas En Colombia



Fuente: Ruiz Rojas, Cesar Augusto 2015

Y que como se puede ver el primero data del 1980 y hoy en día ser una de las AM más consolidadas del país. No obstante, otras aglomeraciones alrededor de Cali, Cartagena y la misma Bogotá logran cada día una mayor dinámica territorial de índole metropolitano pero no han alcanzado organizarse metropolitanamente.

Tabla 4 Comparación de las tasas de Crecimiento entre ciudades principales y municipios vecinos

Municipios	Tasa de crecimiento urbano		
	2005-2010	2010-2035	2035-2050
Bogotá	1,49	1,09	0,55
Soacha	2,61	1,90	1,05
Otros municipios vecinos	2,86	2,14	1,19
Total aglomeración alrededor de Bogotá	1,65	1,23	0,64
Medellín	1,25	0,69	(0,00)
Bello	2,30	1,74	1,04
Otros municipios alrededor de Medellín	2,12	1,02	0,36
Total aglomeración alrededor de Medellín	1,54	1,61	0,87
Cali	1,20	0,94	0,39
Jamundí	3,11	2,61	1,80
Otros municipios alrededor de Cali	1,77	1,59	1,07
Total aglomeración alrededor de cali	1,31	1,07	0,54
Barranquilla	0,69	0,14	(0,66)
Soledad	2,99	2,40	1,60
Otros municipios alrededor de Barranquilla	2,10	1,36	0,47
Total aglomeración alrededor de Barranquilla	1,52	1,06	0,44
Bucaramanga	0,33	(0,15)	(1,02)
Floridablanca	0,59	0,59	(0,83)
Otros municipios vecinos	3,14	2,60	1,61
Total aglomeración alrededor de Bucaramanga	1,04	0,75	0,15
Total de las aglomeraciones Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga	1,71	1,29	0,61

Fuente: Instituto de Estudios Urbanos. Las primacías urbanas y los retos para el gobierno urbano en la Colombia de hoy. 2015

La comparación entre tasas de crecimiento (Tabla 4) nos muestra como alrededor de varias ciudades, no solamente las consolidadas bajo la figura de área metropolitana tienen dinámicas con sus municipios vecinos, por lo que inferimos que en esas aglomeraciones hay interdependencias funcionales que deber ser gestionadas a nivel supramunicipal con la creación de una institución que coordine y oriente las actividades en esa escala, junto a mecanismos de ordenamiento que logren transformaciones estructurales.

Por otro lado es relevante el ver que los nuevos procesos de urbanización se están caracterizando por tres factores: “1. La tenencia de focos de áreas de industria y de recursos naturales, minerales y de hidrocarburos, 2. La posición estratégica de los territorios, y 3. Las posibilidades de interconexión con el interior y el exterior del país” (Instituto de Estudios Urbanos 2015, 16). Paralelo, el Informe de Sistema de Ciudades hace un acercamiento también a las dos vías que hay para analizar los procesos de planeación en el país “a) las instituciones políticas y administrativas requeridas para promover las actividades regionales y b) las regulaciones y normas que definen el manejo de la tierra.” (Departamento Nacional de

Planeación 2012) Si bien la estructura urbana del país ha cambiado es en la convergencia entre políticas urbanas e instituciones que se puede resolver las tensiones territoriales.

Con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - 1454 de 2011 contiene mecanismos de asociación entre municipios entre ellos cuatro figuras: Entidades territoriales, Comisiones de Ordenamiento Territorial, esquemas asociativos y regiones de planeación y gestión, rpg, y regiones de planeación y administración, rpa. (Ver tabla 6)

Los esquemas asociativos son los que más repercuten en el objeto de estudio de esta investigación, ya que se convierten en puentes de interacción política carácter supramunicipal en Colombia. Estos actúan bajo tres figuras. 1. Las asociaciones de municipios 2. Los comités de integración territorial y 3. Las áreas metropolitanas. (Tabla 5)

Tabla 5 Esquemas Asociativos

Asociaciones de Municipios	<ul style="list-style-type: none">•Creadas bajo la reforma constitucional de 1968, son entidades supramunicipales que funcionan como entes de ordenamiento territorial y de administración conjunta de servicios públicos. A la luz de esta figura, los municipios pueden firmar acuerdos para proveer servicios públicos, consolidar proyectos de inversión y realizar otras actividades administrativas, reduciendo costos y mejorando la eficiencia. Hoy por hoy, existen cuarenta y dos asociaciones, incluyendo el Distrito Capital de Bogotá.
Comites de Integración Territorial	<ul style="list-style-type: none">•Instituidas en el 2000, estas unidades están encargadas de coordinar los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y de supervisar la estrategia de administración regional de tierras. Aunque la Ley 614, que les dio vida, no especificó mecanismos de financiación, permitió que los Comités de Integración Territorial (CIT) trabajaran ejecutando proyectos regionales para el Gobierno nacional a la luz del Plan Nacional de Desarrollo. Un ejemplo de CIT fue elC entro Occidente, un comité creado en el 2008 que está conformado por diez municipios de dos departamentos.
Áreas Metropolitanas	<ul style="list-style-type: none">•Son asociaciones municipales voluntarias que cumplen la función de regular asuntos que trascienden fronteras jurisdiccionales, a saber: a) programar y coordinar el desarrollo de las tierras bajo su potestad, b) coordinar las provisiones para servicios públicos entre sus jurisdicciones y c)adelantar obras que sean del interés del área metropolitana. Este ente goza de varias fuentes de financiación, como transferencias, presupuestos departamentales y municipales, valorizaciones recolectadas a través de proyectos de desarrollo metropolitano, tarifas provenientes de servicios públicos, crédito y el impuesto a la gasolina.

Fuente: DNP. Informe de Sistema de Ciudades. 2012

Tabla 6 Esquema Después De La Loot

<p>INSTANCIAS DE COORDINACIÓN</p> <hr/> <p>Comisión de Ordenamiento Territorial</p> <p>ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Revisar, evaluar y proponer políticas sectoriales con injerencia directa.</p> <p>PLANEAMIENTO. Evaluar, revisar y sugerir políticas, legislaciones y criterios para la organización del Estado en el territorio.</p> <p>FINANCIAMIENTO. Recursos del Estado sin transferencias directas del Sistema General de Participaciones.</p> <p>Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial / Comisiones Departamentales / Comisiones Municipales</p> <p>PLANEAMIENTO. Elaboración del proyecto estratégico regional de ordenamiento territorial.</p>	<p>ESQUEMAS ASOCIATIVOS</p> <hr/> <p>Asociaciones de Departamentos / Asociaciones de Municipios / Asociaciones de Distritos Especiales / Asociaciones de Áreas Metropolitanas / Comisiones conjuntas de Corporaciones Autónomas Regionales</p> <p>ORDENAMIENTO TERRITORIAL. No poseen competencias en materia de ordenamiento territorial de carácter vinculante.</p> <p>PLANEAMIENTO. Prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas; ejecutar obras de interés común y planificar y procurar el desarrollo integral de sus territorios.</p> <p>FINANCIAMIENTO. Convenios o contratos-plan establecidos entre entidades territoriales.</p>
<p>ENTIDADES TERRITORIALES</p> <hr/> <p>Nación / Departamentos / Distritos Especiales / Municipios</p> <p>ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Son las únicas que pueden expedir normas en materia de ordenamiento con carácter vinculante.</p> <p>PLANEAMIENTO. Autonomía en planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento.</p> <p>FINANCIAMIENTO. Recursos del Sistema General de Participaciones.</p>	<p>SERVICIOS ASOCIADOS AL TERRITORIO</p> <hr/> <p>Áreas Metropolitanas / Regiones Administrativas y de Planificación / Regiones de Planeación y Gestión / Provincias Administrativas y de Planificación / Esquemas asociativos / Regiones de plantación y gestión</p> <p>ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Injerencia en el ordenamiento territorial con carácter no vinculante.</p> <p>PLANEAMIENTO. Planificación del territorio, en concordancia con los planes elaborados por las Entidades Territoriales.</p> <p>FINANCIAMIENTO. Patrimonio propio / Recursos de entidades territoriales y cofinanciación de proyectos estratégicos con la nación / Recursos del Fondo de Desarrollo Regional / Recursos de entidades territoriales.</p>

Fuente: DNP. Informe de Sistema de Ciudades. 2012

Las áreas metropolitanas han tenido diferentes niveles de eficiencia y se podría decir que la de mayor éxito ha sido la del Valle de Aburra pues su nivel de concertación es mucho dinámica. Aunque habría que decir que está aglomeración es también fortalecida por la estructura ecológica que la envuelve y que va a ser un condicionante para el dialogo. De allí que hoy día uno de los proyectos más representativos sea el Cinturón Verde Metropolitano. Su plus se adhiere al aprovechamiento de esta estructura pues las políticas ambientales se manejan en un ámbito regional. Ejerciendo la competencia de organizar directamente del diseño de la

movilidad metropolitana y su recaudación fiscal es una de las más organizadas del país, aun teniendo sólo la calidad de cuerpo colegiado.

Por otro lado, en el AM de Bucaramanga los índices de ICV de los municipios se denotan homogéneos en toda el área, lo que permite inferir que la ciudad central no está absorbiendo los beneficios económicos y sociales sino que se ha visto reflejado en una estructura equitativa y unos lineamientos de políticas económicas que transversaliza a los municipios al punto de identificar *clusters* económicos. La integración en esta AM es al parecer eficiente ya que se ha logrado una organicidad plena reflejado en sus índices socioeconómicos. (Figura 3.3)

Figura 3.3 Algunas Áreas Metropolitanas_ Bucaramanga – Valle De Aburra – Barranquilla



Fuente: DNP 2012

precariedades habitacionales de los hogares contrastan con la sofisticación de la modalidad de los *gated communitites* que caracterizan la producción residencial para los segmentos de familias más adineradas” (Alfonso 2015, 395)

Complementario, Ghorra-Gobin (2007) también describe como

El área metropolitana tiende a estar polarizada paralela a un proceso de concentración-especialización de actividades y recursos y por lo tanto relegar a determinados territorios. Por lo tanto el inicio de una distinción entre municipalidades municipios ricos y pobres de la zona metropolitana. (Ghorra-Gobin 2007, 126)

Esta situación se complejiza con el alcance que haga cada uno de los municipios con su autonomía; ella implica también independencia fiscal y por lo tanto la capacidad de aumento o disminución de impuestos para atraer perfiles de ciudadanos determinados

El reconocimiento de un potencial tributario diferencial puede explicarse debido a una variedad de factores, tales como el declive industrial, la llegada de nuevos inmigrantes, o la presencia de viviendas sociales, pero también se basa en las estrategias utilizadas por algunos municipios. Los funcionarios electos locales que pueden permitirse a sí mismos el objetivo de atraer empleos de alto valor y de las poblaciones más ricas, mientras que la externalización de los costes sociales y los costes ambientales. Para conseguir su objetivo, utilizar la formidable arma de impuestos. El que más frecuentemente es utilizado por los responsables locales para externalizar los costes sociales y atraer alta herramienta de actividades de valor añadido y los hogares ricos se llama en los EE.UU. "zonificación fiscal" (impuesto sobre la zonificación). (Alfonso 2015, 127)

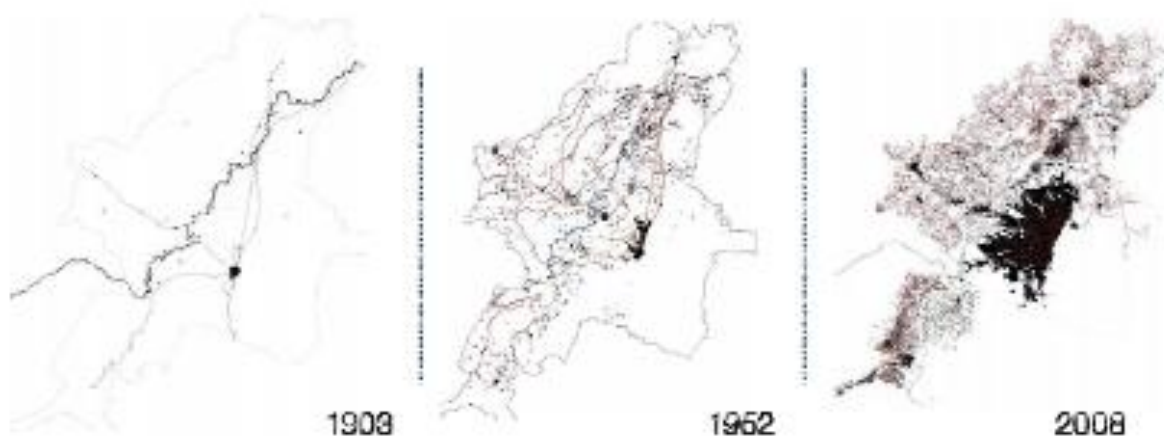
Por su parte, en el Artículo 325 de la Constitución Política de 1991 se establece claramente las posibilidades legales para la definición de instituciones regionales que vinculen a Bogotá. Al respecto, se señala que el Distrito Capital puede conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos, con el fin de dar solución a problemáticas propias de un primer anillo metropolitano (movilidad poblacional, gestión de suelo, vivienda y equipamientos, impactos ambientales, conurbación y expansión sobre municipios colindantes) y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental, para atender problemáticas de esta escala. (Alcaldía Mayor de Bogotá; Gobierno municipal de Soacha 2013)

La zonificación alrededor de Bogotá es evidente al revisar los planes de desarrollo municipales y en el tejido urbano que se expande se puede identificar cómo se amplía la

estructura urbana de Bogotá. Si bien, al norte hay una extensión de barrios cerrados que se replica en Chía y Cota, al sur encontraremos una continuidad pobre, pasando desde Bosa como último barrio bogotano y pasando a Soacha de una acera a la otra. Hacia el occidente la prolongación está más dispersa debido a las fábricas que hay entre Bogotá y los municipios; sin embargo, la estructura urbana es de carácter residencial de estratos 2 y 3 en su mayoría. En la ilustración 8, se puede ver la evolución de la conurbación en la última mitad de siglo XX.

Las desigualdades y los desequilibrios económicos, sociales y urbanísticos que han mediado la ampliación de la frontera productiva y el crecimiento económico de la Región Metropolitana de Bogotá son la expresión de un fenómeno de fragmentación territorial. Éste se evidencia en la competencia de los municipios por reducir los costos tributarios a las empresas con la idea de aumentar sus ingresos locales, y en la reducción y exhibición de las obligaciones urbanísticas necesarias para compensar las externalidades negativas del desarrollo urbano regional. (Alcaldía Mayor de Bogotá 2014, 5)

Figura 3.5 Los rasgos de una conurbación en cien años



Fuente: Secretaria de Planeación de Cundinamarca. 2009

Tal fallo mostraría que el ordenamiento territorial en Colombia tal como lo describe Maldonado (2006) no logra hacer que sus herramientas diseñadas en el papel se ejecuten. Por lo tanto, uno es el país que se diseña y que se piensa el Estado nacional y otro el que viven los ciudadanos y que manejan los municipios en sus POT y Planes de desarrollo.

En esa dualidad nos acercamos entonces a dos formas de entender las relaciones que se dan en la Sabana de Bogotá. Podemos hablar de una escala metropolitana donde las relaciones de dependencia son altas y una escala regional donde no hay una relación directa pero sí

relevante. En la siguiente tabla (Tabla 7) se puede ver el índice de metropolización que elaboró el profesor Alfonso (2014) donde se expresa cuantitativamente la correlación entre los saldos migratorios por temas de trabajo, educación y vivienda.

Tabla 7. Personal ocupado residente en Bogotá y su área de influencia directa de acuerdo con el lugar de trabajo, 2005

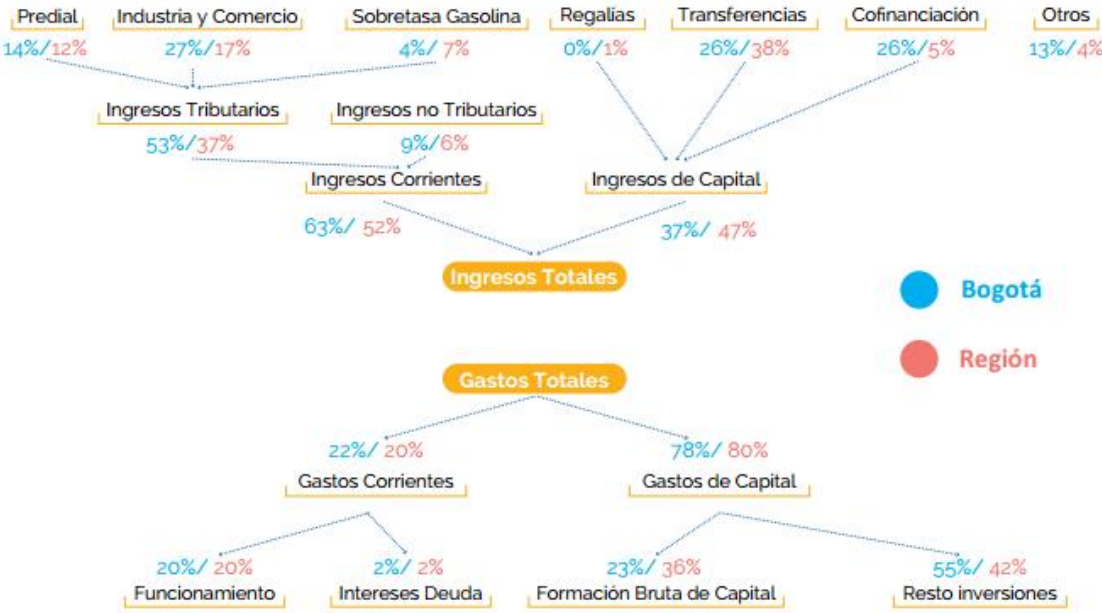
Municipio	Saldo migratorio con Bogotá	Proporción (%) del saldo migratorio en relación con:		Índice de metropolización
		La población autóctona	La población residente	
Soacha	152.995	207,3	38,4	0,724
Mosquera	18.566	199,7	29,2	0,689
Funza	13.259	76,4	21,9	0,497
Chía	16.998	50,0	17,4	0,428
Tocancipá	2214	45,5	9,2	0,384
Cota	4157	70,3	21,4	0,452
Sibaté	4948	39,4	15,9	0,358
Cajicá	4542	34,4	10,2	0,347
Madrid	6102	31,0	9,9	0,342
Bojacá	(105)	(3,7)	(1,2)	0,211
Gachancipá	(35)	(1,3)	(0,3)	0,278
Sopó	1124	15,2	5,4	0,276
Tenjo	(205)	(3,0)	(1,2)	0,225
Tabio	1412	19,6	6,8	0,288
La Calera	384	2,8	1,7	0,220
Facatativá	(2408)	(4,8)	(2,3)	0,201
Zipaquirá	(4374)	(7,5)	(4,4)	0,126
Fusagasugá	(11.473)	(18,1)	(10,7)	0,128
Subachoque	(2003)	(22,6)	(15,4)	0,087
El Rosal	1007	26,5	7,5	0,242
Total Sabana	207.106	15,8	49,8	
Resto de Cundinamarca	(450.757)	(43,4)		
Resto del País	(1.776.186)	(6,0)		

Fuente: Alfonso y Alonso M. 2014

El índice muestra también que las correlaciones en ningún caso son nulas y que hay correlaciones mínimas aun en los municipios más alejados de la Sabana, por lo que algunos aseguran que la mirada se debe ampliar a un asunto regional. En esta investigación apropiamos la escala metropolitana como un intersticio necesario a estudiar separadamente de lo regional, pues se reconoce su correspondencia pero consideramos que sin solucionar este primer anillo de impacto no se tendería a reproducir medidas equilibrantes y se caería en la reproducción de un error sistemático. La escale metropolitana puede ser la pieza que conecte esas dos realidades de las que se hablaba anteriormente, la institucional y la funcional.

Un primer acercamiento es la revisión fiscal de Bogotá y su región metropolitana en la ilustración 9 se puede ver cómo la ciudad de Bogotá logra un porcentaje relevante de su presupuesto de la tributación en comparación de la región así como de la cofinanciación.

Figura 3.6 Composición Y Distribución Promedio Del Presupuesto Público Municipal De La Región Metropolitana De Bogotá 2000-2011



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá. 2014

La estructura presupuestal se compone de dos grandes partes: ingresos y gastos. Los rubros más relevantes a la hora de financiar los ingresos corresponden a los Ingresos tributarios (Pagano, 1999), particularmente los recursos provenientes de los impuestos de Industria y Comercio y Predial. Además de estas dos fuentes, el gobierno nacional asigna recursos de transferencias con el propósito de compensar los desequilibrios fiscales y fomentar el gasto público municipal en aquellos sectores de política social priorizados por la nación (Alcaldía Mayor de Bogotá 2014, 15)

Este punto fiscal es uno de los puntos más relevantes a la hora de entender cómo los cambios en el rol del Estado y del mercado inciden en la fragmentación. Puesto que el Estado al definir los parámetros para definir los porcentajes de las regalías utiliza su racionalidad selectiva. Ello va a afectar a algunos municipios que por su poca incidencia genera más gastos que ingresos, esto en la escala nacional. En términos metropolitanos a lo que se va es que los municipios aledaños a las ciudad primadas al serles insuficientes las regalías y transferencias buscan atraer la industria para generar dinámicas laborales trastocando los usos del suelo y sin activar otros medios de recaudación fiscal.

Obviamente dentro del ordenamiento territorial, una concepción moderna del ordenamiento territorial no solamente está referido a los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), sino también a herramientas de captura, de valor por uso del suelo, incluso la misma armonización tributaria y eso lo llegamos a discutir con los municipios vecinos. Porque en últimas las disposiciones de tributación o las cargas que se decidan aplicar sobre los usos del suelo terminan incidiendo en la ocupación misma del territorio, o en decisiones de localización de actividades productivas. Entonces el ordenamiento territorial puede tener muchas aristas pequeñas, pero que terminaban en otras materias que no necesariamente son decisiones nulas y puras sobre el uso del suelo, pero que indirectamente si lo afectan. Entonces le decíamos a los mandatarios, constituíamos éste comité inicialmente para discutir asuntos asociados a las decisiones de ocupación del territorio, pero dando la posibilidad para que las discusiones las abramos a temas más integrales como el transporte público, y la armonización tributaria. (Chica, Carolina Directora de la DIRNI 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, junio 2016)

En la construcción del camino administrativo, el tema fiscal es punta de lanza, se ofrece a los municipios como una necesidad y la capacitación de sus funcionarios por parte de Bogotá que goza de una estructura fiscal muy completa, llama su atención. Retomando la perspectiva a escala metropolitana sumando estas “pequeñas aristas” como las denomina Chica (2016) se convierten en parte de la caracterización del desequilibrio en el financiamiento público de los municipios que si bien beneficia a algunos como estructura autónoma, disminuye las posibilidades que tendría el área metropolitana y reduce las posibilidades de acciones conjuntas. Los impuestos catastrales en algunos municipios están desactualizados según el informe de la (Alcaldía Mayor de Bogotá 2014) y deben ser actualizados como uno de los caminos para disminuir esas brechas que hay entre ciudad primada y periferia y entre los mismos municipios.

Adicionalmente, resulta relevante comprender el papel de los ingresos tributarios en la estructura de financiación municipal, pues si bien dichos ingresos le otorgan cierta autonomía e independencia a los municipios en términos de gasto, resultan fundamentales para comprender las disparidades económicas y las acciones necesarias para reducir dichas desigualdades procurando así un desarrollo municipal equilibrado. (Alcaldía Mayor de Bogotá 2014, 16)

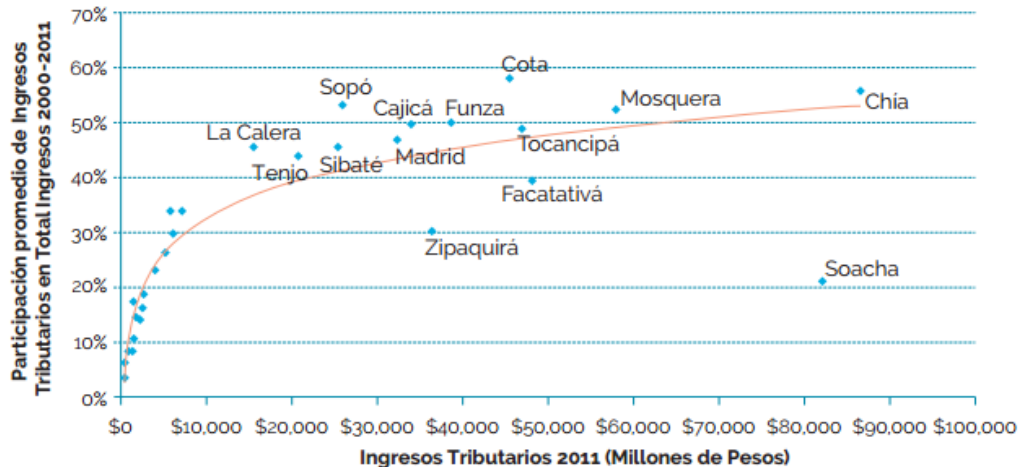
No obstante, la homogeneización de los municipios incurría en un error. Como ya se había descrito anteriormente hay municipios administrativamente mejor organizados en especial los que comparten límites con el norte de la ciudad, caso de Chía y Cota que aun teniendo menos habitantes que Soacha tienen una mejor tributación. Soacha siendo el municipio de mayor población del anillo metropolitano tiene serias dificultades de legitimidad y de capacidad institucional.

Los municipios con altos niveles de ingresos tributarios tendrían una mayor capacidad de generación de recursos propios en relación al total de sus fuentes de financiación que los municipios con menores ingresos tributarios, pues estos últimos no dependerán de sus propias dinámicas de crecimiento económico sino de los recursos que provienen de otras instancias de gobierno vía transferencias. De allí se desprende entonces que aquellos municipios con menores desempeños tributarios tendrán mayores complicaciones a la hora de lograr niveles de gasto adecuados en términos fiscales para financiar sus propias actividades, lo cual supone esfuerzos adicionales para no depender de los recursos que provienen de las transferencias de recursos del gobierno central. (Alcaldía Mayor de Bogotá 2014, 17)

Tal situación se convierte también en una amenaza a la autonomía, pues las garantías de funcionamiento no son cubiertas únicamente por las transferencias del Estado central. Por tanto los municipios se ven en la encrucijada de resolver a través de otros caminos como por ejemplo, cambios en los usos del suelo para ampliar la acción de las industrias y mover el municipio en términos laborales si es que no se logra un trabajo real en infraestructura, equipamientos y desarrollo social. Confrontando las cifras de participación en el total de ingresos del 2000/2011 (Ilustración 10) se puede ver una curva donde sobresalen Chía y Soacha por la recaudación aunque tienen de impuestos pero que se contrarresta con la participación de cada uno de ellos representa en el total de ingresos. Para Chía un 55%

mientras que para Soacha apenas representa el 21%. Ello también discurre por la cantidad de población que tienen, Chía apenas tiene una cuarta parte de la población que tiene Soacha.

Figura 3.7 Distribución De Los Ingresos Tributarios Municipales 2011 Y Su Participación Promedio En El Total De Ingresos 2000 / 2011



Fuentes: Alcaldía Mayor de Bogotá. 2014

Una mirada a los asuntos tributarios de los municipios y su incidencia en el crecimiento urbano, no solamente abarca regulación fiscal del suelo dedicado a vivienda sino también la ubicación de la industria; por eso se revisó tanto el impuesto predial, como el impuesto de Industria y Comercio. Este último no está generando ganancias contrario a lo que se cree sino que está afectando a los municipios al correrles cuenta sobre ese costo de oportunidad. Un aporte de análisis que nos da la Secretaria de Planeación del Distrito es que

[...] dadas las condiciones de autonomía municipal tanto para determinar las normas de fijación de tarifas de impuestos a la Industria (ICA) y también a las normas que determinan la clasificación, el uso y la intensidad del suelo para actividades en los territorios, se evidencia una profundización de la fragmentación territorial regional como consecuencia de las decisiones urbanísticas y fiscales que los municipios de la región presentan, las cuales tienen una incidencia notable sobre las condiciones comparativas con respecto a Bogotá (Alcaldía Mayor de Bogotá 2014, 30)

Tal corolario corrobora la necesidad de una estructura institucional que medie entre los municipios con miras a un equilibrio territorial y por lo tanto a una disminución entre las disparidades. También que esa institución armonice las cargas urbanísticas y las normas de edificabilidad pues la disparidad muy al contrario de dar cabida una nueva forma de competencia como lo expresaba la Escuela de Elección Pública lo que hace en este contexto es que las plusvalías se queden en manos de privados por la misma disminución en la

recaudación fiscal al mismo tiempo que aumenta su brecha económica con Bogotá, que es precisamente lo que se está tratando de equilibrar.

No resulta conveniente para los municipios de la región tener una tarifa de cobro del Impuesto de Industria y Comercio menor que la de Bogotá, pues de esta forma Bogotá aumenta su diferencia de producción económica con respecto a los municipios. (Alcaldía Mayor de Bogotá 2014, 32)

Al tener una mayor intensidad en la ocupación del suelo hay un aumento en el nivel económico de los municipios debido a un desarrollo de economías de aglomeración. Según el Índice de Convergencia que desarrollan Alfonso y Alonso (2014) en conjunto, los procesos de convergencia son en extremo lentos o inexistentes. Esto debido a la baja inversión per cápita en cada municipio. Dos municipios se salen del cuadro de tributación y son Cota y Tocancipa, aparente eficientes en comparaciones supramunicipales pero con bajos rendimientos intermunicipales haciendo que el desequilibrio se refleje en una provisión mínima de bienes públicos locales. Los autores explican como una manera para superar tal ruptura es con la ampliación a través de acuerdos que unifiquen la dinámica tributaria en tres aspectos “los requerimientos de información, las iniciativas de política distritales, y las alternativas de coordinación con los municipios del área de influencia directa.” (Alfonso y Alonso M 2014, 647)

En principio lo que buscó el Estado representado en la Escala Distrital en la Administración de Bogotá fue idear una manera de acerca a los municipios pues existe el miedo de que la estructura central se convierta en un agujero negro que lleve a que los municipios pierdan su poder decisorio y por lo tanto se afecte su autonomía. Para este periodo estudiado la DIRNI⁷ fue la encargada de los diálogos con los gobiernos municipales que componen el área metropolitana. El camino institucional se derivó de esta instancia para la creación muy posterior de los comités de Integración Territorial (CIT). Los requerimientos de información se trataron de cubrir con el diseño de la Encuesta Multipropósito de 2014 y las iniciativas de políticas distritales a través de la organización para la creación del Área Metropolitana.

No se puede desconocer que el Área Metropolitana de Bogotá es una aglomeración que llega a la quinta parte de la población de la nación con aproximadamente 9.454.119 hab, siendo el 83% de la ciudad de Bogotá y el sexto centro de población América Latina y el primero del

⁷ Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional de Secretaria Distrital de Planeación Distrital

país (Cámara de Comercio de Bogotá; Alcaldía Mayor de Bogotá; Secretaria Distrital de Planeación de Bogotá 2015). Este representa 1/4 del PIB del país. Por lo que su conformación está atravesada por una serie de intereses políticos y económicos. Es importante aclarar que las Áreas Metropolitanas son instancias administrativas, no territoriales que ordenan sobre Ambiente, transporte y planificación. En un primer aspecto hay un choque con la autoridad ambiental en Colombia, la Corporación Autónoma Regional. Figura que opera regionalmente teniendo en cuenta corredores ambientales y cuencas hidrográficas. Aunque la Áreas metropolitanas no invadan competencias el impuesto a la gasolina si es desviado para dinamizar su actividad por lo que la CAR deja de recibir esos recursos. Chica (2016) comenta al respecto:

[...] teníamos un enemigo gigantesco que era la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) porque, sí, pierde financiamiento en caso de que se constituya el área metropolitana. Los recursos que ellos reciben por sobretasa a la gasolina para temas ambientales que estén en los perímetros urbanos quedarían para la autoridad ambiental metropolitana y los dejarían de recibir. Entonces éstos son los elementos que desde mi experiencia y trabajo, pude percibir en la idea de construir un área metropolitana. [...] el hecho de que excluyeran a Bogotá de la ley 1625, en parte fue un pulso político que hizo la CAR. Si se llega a constituir una autoridad metropolitana en la Sabana, la CAR pierde el 75% de sus recursos, la CAR queda desfinanciada (tendría que revisar las cifras éstos cálculos los hicimos en el 2012 entonces eso ya se debió haber actualizado) pero la CAR es el gran perdedor si se constituye un área metropolitana. La CAR nos contrató buses para bloquear una sesión de control político del proyecto área metropolitana que se hizo en Soacha, y ellos convocaron a la comunidad para que se opusieran al proyecto, tenían pancartas donde decían que nos oponemos a la metropolización. (Chica, Carolina Directora de la DIRNI 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, junio 2016)

Organizar el eje de transporte es bien complicado porque hay que articular todos los municipios y son generalmente empresas privadas con los que la negociación es parsimoniosa precisamente porque son actividades que generan bastante lucro.

Respecto al eje de planificación, se hizo revisiones de los POT con el resultado de que estos no coinciden, nos referimos a que no hay una coherencia en los Usos del Suelo. Y aunque con la entrada en marcha de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) se abre la posibilidad de diseñar y planificar a través de la Comisión de Ordenamiento Territorial con el diseño de los Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial. Sin embargo,

esta posibilidad no deja de ser un vacío pues no tiene competencias claras, más que intentar articular los POT.

3.1 La escala departamental: La Gobernación de Cundinamarca y su postura frente a la conformación de un área metropolitana.

Al encontrarse el país inmerso en estas estructuras tajantes de Nación, Departamento y Municipio, no se puede dejar de lado la postura del Departamento y es que si ponemos la discusión en a quienes no les convendría el desarrollo de un área metropolitana sería la escala departamental, la gran afectada. En términos de PIB si se conformara el área metropolitana esta le quitaría a la escala Departamental el 90% de su PIB, en el caso de Bogotá - Cundinamarca. Tal situación radicaría en que junto a Bogotá están los municipios de mayor fuerza económica y electoral de Cundinamarca, ya que aunque el Departamento se componga de 116 municipios, estos son de menos de 15.000 mil habitantes en su mayoría y dedicados a actividades pequeñas.

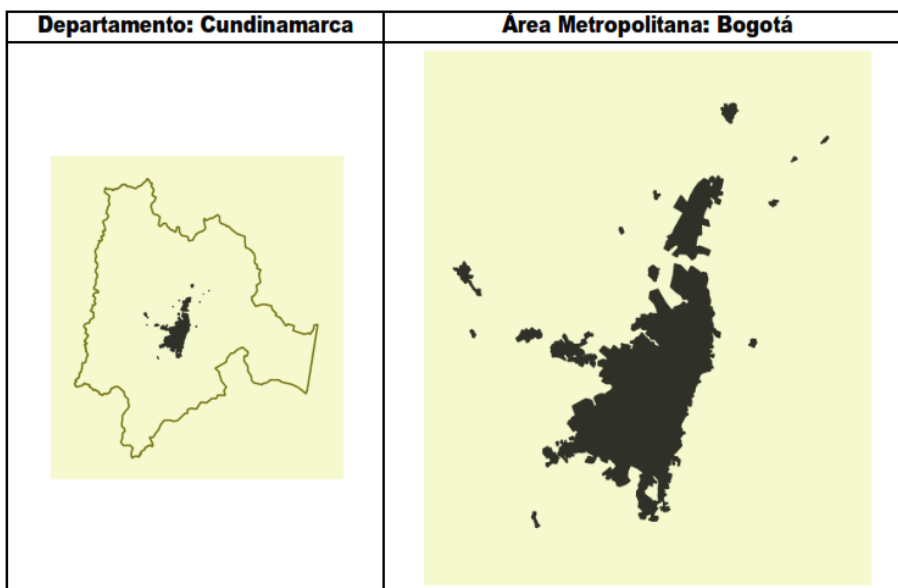
La concentración industrial y de carácter poblacional fuerte está precisamente alrededor de la ciudad de Bogotá (Ilustración 5). Históricamente, nos podemos remitirnos a la Constitución del 91 que en su fortalecimiento del municipio, quitó competencias a la escala intermedia convirtiéndola en una entidad territorial preponderantemente de manejo electoral.

Yo trabajé con el departamento de Cundinamarca y considero que el nivel departamental en Colombia tiene una estructura clientelar con sus municipios. Entonces ellos los ven por cuotas y en su momento, por ejemplo en la administración de Andrés González, se creía que si se trabajaba un proyecto de orden metropolitano, se descuidaban los demás municipios departamentales. Siendo el departamento de Cundinamarca muy heterogéneo en sus condiciones socioeconómicas donde ése núcleo de los 21 metropolitanos son bastante ricos y están dentro de los primeros ranking de la Nación, y los municipios de la periferia se encuentran dentro de los clasificados municipios del “milenio”. Aunque ya quitaron ésa categoría, pero están dentro de los más pobres del país. (Chica, Carolina Directora de la DIRNI 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, junio 2016)

Son más bien reducidos los trabajos que desde la Gobernación de Cundinamarca que se han orientado a pensar un desarrollo municipal conjunto integrando a Bogotá. En la oficina de Planeación Departamental esa escala es más bien inexistente. Fajardo (2016) hace una muy buena descripción del actuar de la escala departamental en esta geografía política.

Pierde completamente su peso político específico, porque pierde donde se resuelve la gobernación de Cundinamarca, si tu ganas en Soacha y en tres o cuatro municipios de tamaño mediano, ya ganaste, el resto de Cundinamarca los 116 municipios que no pueden hacer nada. Entonces si tú, ganas en Soacha y en Girardot y en Chía entonces al gobernador no le interesa la metropolización a menos que sea obedeciéndole a él, entonces ese es el asunto, los problemas funcionales están ahí, la gente los sufre horriblemente todos los días, pero todos los días. Y para Bogotá ya es un problema también, para Bogotá ya es muy costoso eso y más ahora que veníamos de gobierno de izquierda que tanto el gobierno nacional como el gobierno departamental le interesa agudizar esa crisis para echarle la culpa a los gobiernos de Bogotá. Eso ya es más de coyuntura, lo otro es más estructural desde que existe el gobierno judicial en la época de Rojas Pinilla que es la base de la desconfianza y en algunos casos del odio hacía Bogotá. (Fajardo, Octavio Subsecretario de Planeación Socioeconómica – Secretaria Distrital de Planeación 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, abril 2016)

Figura 3.8 Mapa Área Metropolitana De Bogotá Con Respecto Al Departamento De Cundinamarca



Fuente: Ruiz Rojas, Cesar Augusto. 2015

Tales posturas van a restar cualquier posibilidad de superar la fragmentación. De hecho este tipo de rasgos van a aumentar las brechas pues se sigue manteniendo a los municipios más ricos abasteciéndose de Bogotá sin importar los daños y no se prevé ninguna forma de redistribuir esos valores a los municipios más pobres. El recelo de unos dirigentes castiga a los otros. La escala departamental es un obstáculo para el desarrollo de Bogotá. Pues se convierte en camisa de fuerza aun sin depender políticamente de ella, pues la coacción que le

hace a sus municipios trunca los proyectos para coordinar y potenciar las actividades de intercambio y caminos de concertación. Fajardo (2016) describe la dificultad de dialogo con los funcionarios de la Gobernación “El Secretario de Planeación de Cundinamarca era el típico representante de todo lo que me diga Bogotá es mentira y si yo me les puedo atravesar me les atravieso” (Fajardo, Octavio. Subsecretario de Planeación Socioeconómica – Secretaria Distrital de Planeación 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, abril 2016)

3.2 Antecedentes: Decreto dictatorial, creación del Distrito Especial e implicaciones

Así como se refiere Fajardo (2016), hay un asunto más estructural que condiciona en mayor medida la creación de un Área Metropolitana en Bogotá. Nos referimos a los antecedentes históricos. Durante la dictadura de Rojas Pinilla a mediados del siglo XX se presentó un decreto con el cual el presidente en uso de sus facultades ordenaba la anexión de los municipios que rodeaban a la Capital a saber:

[...] después de una historia tan complicada y de tanto recelo la lección del año 54 de los 7 municipios vecinos que volvió Distrito Especial a Bogotá y que anexó a Engativá, Fontibón y Usaqué. Fue realmente perjudicial en términos de un buen ambiente metropolitano porque todo mundo asoció la metropolización a la anexión. Entonces dicen: “ah claro va a pasar lo mismo que en el año 54 que entonces volvieron el municipio una localidad”. Les decíamos eso fue en el año 54, el marco normativo fue otro. (Chica, Carolina Directora de la DIRNI 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, junio 2016)

Tal asociación no ha logrado ser superada y por el contrario tiende a repetirse y a convertirse en un elemento que define su identidad municipal: “Los municipios más poderosos del entorno vecino, tienden a verse a sí mismos como enemigos de la capital y tienen que velar por ese rol” (Chica Builes 2016). Derrumbar esas estructuras que se han marcado en la memoria es muy complicado porque se remite a trabajarlo con nuevas generaciones y mucho más a tener muchísimo cuidado con los discursos en el presente.

Como el distrito especial se creó por *decreto dictatorial*, un día era un municipio y al otro día era un barrio, eso generó una memoria de que Bogotá era el enemigo y de que: nos va a tragar. Y hasta ahorita todavía en algunos lugares a los que nosotros fuimos, el concejal promedio de esos municipios, que es un concejal políticamente muy atrasado, tiene una visión tan retorcida de lo qué es la coordinación metropolitana. (Fajardo, Octavio Subsecretario de Planeación Socioeconómica – Secretaria Distrital de Planeación 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, abril 2016)

Tal marca en la memoria ha sido uno de los grandes obstáculos con los que se ha chocado este esfuerzo institucional y que si bien, ya no representa nada se sigue utilizando en los discursos políticos desde la Gobernación como desde los mismo políticos municipales para convencer al electorado de que estas iniciativas son nocivas para el desarrollo de los municipios.

3.2.1 Acercamiento con los municipios

Aunque el tiempo de estudio para este caso sea el 2012 – 2015. Vale la pena hacer un breve recorrido de las iniciativas para llevar a cabo planificación metropolitana que se pusieron sobre la mesa antes de ésta.

Ésta no fue la primera vez, con Gustavo Petro ya era la segunda vez que se presentaba un proyecto de constitución de área metropolitana, el primer proyecto se presentó entre el año 2001 y 2003 y se hizo durante la primera administración de Enrique Peñalosa. Se intentó construir un área metropolitana y el proyecto fracasó por asuntos procedimentales. Igual la voluntad política de los alcaldes al final se vio coartada por la posición dominante de Bogotá dentro del área. (Chica, Carolina Directora de la DIRNI 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, junio 2016)

Aunque desde los 90 se empezó a vislumbrar la necesidad de pensar a Bogotá en un entorno regional, asunto que tomaría fuerza con el Censo del 93 y que impulsaría su inserción en la agenda electoral para el año 2000. La creación de La Oficina Regional dentro del antiguo Departamento de Planeación Distrital fue el primer paso institucional desde Bogotá para estudiar las relaciones metropolitanas (1998) y de paso sacar de la ciudad ciertas actividades que el alcalde no consideraba deberían estar insertas en la ciudad principal, como fue el caso del matadero (Gouëset 2005). A pesar de las iniciativas distritales el proyecto fracasó sobre todo porque Bogotá y la postura dominante de los funcionarios no permitieron articular trabajos con los municipios, ni con la escala de la Gobernación que se inclinaba más hacia propuesta de Asociación de Municipios que por Área metropolitana. El momento histórico no se dio para que los actores dialogaran horizontal y no jerárquicamente. La ley de la época era la 128 de 1994 no ayudaba mucho pues concentraba el poder del Área metropolitana en el municipio central, lo que indisponía mucho más el contacto con las demás entidades territoriales.

Uno tiende a creer que la posición dominante de Bogotá es resultado de la arrogancia de los gobiernos distritales, pero en cierta medida también es originado en una legislación que

concentra muchísimo el poder en la ciudad núcleo. Entonces, en su momento la ley 128 tiene esos problemas de concentrar demasiado el poder en la ciudad núcleo y de alguna u otra manera determinar un veto sobre los proyectos de inversión metropolitana y eso me parece que es en principio uno de los problemas estructurales para desarrollar procesos de metropolización con el distrito capital. (Chica, Carolina Directora de la DIRNI 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, junio 2016)

El tropiezo final fue el fallo de la Registraduría Nacional de no hacer la Consulta popular entre los cuatro municipios que se habían acordado Funza, Mosquera, Madrid y Soacha, bajo la excusa de la cercanía a la promulgación de la Nueva Ley de Ordenamiento Territorial.

Fue bajo la alcaldía de Antanas Mockus (2001 – 2003) que se creó la Mesa de Planificación Regional cuyo objetivo “promover una planificación concertada del desarrollo urbano” se amplió a la competitividad económica local. Lo que decantaría en la inserción del sector privado en el diseño de los alcances metropolitanos, las entidades representantes fueron la Cámara de Comercio con la creación del Concejo Regional de Competitividad y el Comité Interprofesional para la Región Bogotá – Cundinamarca que agrupaba los principales gremios patronales. (Gouëset 2005) A partir de ello, la perspectiva metropolitana cambió, su acercamiento fue encaminado a la resolución de temas económicos y se abandonó la agenda planteada así como

[...] 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, 77)

Finalmente ese mandato no avanzó significativamente en los asuntos metropolitanos. La única figura administrativa que los municipios asumieron para resolver sus disparidades fue la Asociación de Municipios, sin embargo el carácter de esta figura se convierte en un brazo técnico más que en un elemento político de decisión. Los debates y el poder que encarna Bogotá no permiten una postura clara para la resolución de debates frente a temáticas de Servicios Públicos, Ambiente, Planeación y Movilidad y más cuando otro nivel de discusión se trabaja más: la competitividad.

[...] yo si veo que un área metropolitana es deseable, pero es costosa en términos de la transformación institucional que eso significa, y que para los actores locales, regionales y

nacionales es mejor mantener el statu quo y mientras el gobierno departamental no entiende su rol dentro de la estructura regional y metropolitana, no podemos hacer mucho. Aunque Cundinamarca es un departamento muy importante que tiene una actividad económica significativa en el contexto nacional. Eso no se debe a que todo el departamento sea muy homogéneo. Sino que hay 21 municipios del núcleo metropolitano que terminan explicando un poco más del 85% del (PIB) departamental. (Chica, Carolina Directora de la DIRNI 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, junio 2016)

La fragmentación se hace más evidentemente en este punto de necesidad de concertación. Por un lado la estructura municipal se repliega sobre si misma mientras que la escala departamental imposibilita cualquier movimiento. Dónde quedan entonces la armonización de los POT y los Planes de Desarrollo si los territorios son incompatibles hasta con ellos mismos. Las competencias en vez de puntos a resolver se convierten en rasgos identitarios que no se resuelven porque el alcance del municipio no es suficiente para ello.

Muchas veces le decíamos al departamento: “sea parte de la estructura para coordinar proyectos de gran alcance supralocal” pero no, se sentía agredido en sus competencias porque las competencias metropolitanas son de orden local no regional. Incluso con la modificación de la ley 128 en la actualidad la ley vigente es la ley 1625. El departamento ni siquiera participa dentro de la junta metropolitana, que si lo permitía el marco legislativo anterior. (Chica, Carolina Directora de la DIRNI 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, junio 2016)

Los prejuicios que están tomando voz en el debate son muestra de esa fragmentación política en la estructura que compone el ordenamiento nacional. Al mismo tiempo que muestra como el actor estado en poco logra resolver el asunto precisamente porque su rol no es constante, mientras que el mercado en las asociaciones que ha diseñado ha sacado un buen provecho del mismo.

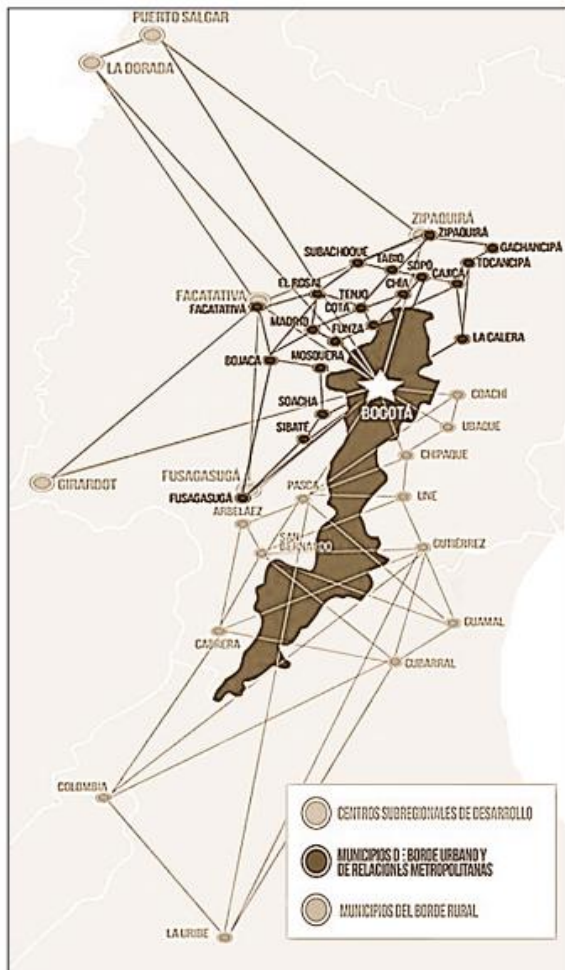
Alguna vez el gobernador Cruz salió en medios a decir que nosotros con el área metropolitana queríamos apropiarnos de los tributos de los departamentos circunvecinos, y le explicábamos que el financiamiento metropolitano dependería en un 90% de la ciudad, en ningún momento se afectaban los municipios y no se trataba de quitarle los impuestos. Sino de coordinar materias locales. (Chica, Carolina Directora de la DIRNI 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, junio 2016)

Para cerrar este debate hay que ver como esos niveles del Estado se truncan, debilitando aún más la arquitectura institucional, al concentrarse más en el asunto de tributación existente, omitiendo las posibilidades que hay de mejorar el modelo que tienen, organizando sus usos del suelo respecto a los demás municipios para ser más competitivos y no tener que resolver unilateralmente las externalidades negativas. Dice Chica:

Creo que en la medida que se tenga un arreglo metropolitano los municipios también pierden discrecionalidad en las materias que decidan ser hechos metropolitanos. Eso implica que vamos a ceder competencias en planificación urbana, o que cedemos competencias, que el negocio micro del transporte interurbano se acaba y se crea una mega estructura metropolitana que acaba con clientelas locales. (Chica, Carolina Directora de la DIRNI 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, junio 2016)

Uno de las grandes barreras, el entramado político del país. Si el área metropolitana depende de mover clientelas electorales pasaran lustros y no habremos resuelto los problemas básicos de movilidad, servicios públicos, vivienda y ambiente. Hasta aquí parece que lo más viable es la creación de esa instancia administrativa con competencias fija desde mandato nacional.

Figura 3.9 Bogotá en el marco de la Red Regional de Ciudades



Fuente: Secretaria Distrital de Planeación; Alcaldía Mayor de Bogotá Distrito Capital. 2014

La figura 3.9 nos muestra a Bogotá D.C. en el marco de la red regional de ciudades. De nuevo para resaltar los alcances en las interacciones que se dan en este territorio. Tales intercambios no pueden quedarse en su instancia funcional deben entrar a un seguimiento institucional que le de peso y sitúe metas a cumplir. Ampliando la perspectiva metropolitana se desarrolló una figura administrativa más amplia y que ya no inserta a los municipios sino a los departamentos para trabajar desarrollos de infraestructura o de impacto regional.

La Región Administrativa y de Planificación Especial es una figura contemplada en la ley 1454 cuyos suscribientes son los departamentos y el distrito capital, no tienen gerencia en competencias locales. Son competencias de orden departamental y su finalidad es coordinar estrategias de desarrollo socioeconómico regional, supra departamental para consolidar una región productiva. Pero la (RAPE), no resuelve problemas de seguridad y convivencia ciudadana, no resuelve el problema del transporte público urbano intermunicipal, prestación de servicios públicos domiciliarios. Entonces lo que explicábamos a la gente es que si aparece dentro del panorama de la institucionalidad regional bogotana, aparece la región central. Pero,

yo quiero aclarar que la región central no era un mecanismo sustitutivo del área metropolitana, sino complementario. Y siempre dijimos a todas las personas interesadas en la estructura administrativa departamental que la RAPE no sustituye un área metropolitana, no se suscribe entre municipios, no afecta competencias metropolitanas y son instancias complementarias de diferente escala. (Chica, Carolina Directora de la DIRNI 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, junio 2016)

Las ideas de funcionamiento están aparentemente diseñadas pero la falta de información y de claridad a los gobernantes departamentales y municipales está socavando las posibilidades de superar esta fragmentación y por el contrario, amplía brechas no propiamente por desacuerdo con la normativa sino por prejuicios y falta de conocimiento de las herramientas legales con las que se cuenta.

3.3 Proyectos y perspectivas de la Escala Metropolitana durante el periodo 2012 - 2016

El gobierno de Gustavo Petro intento integrar las aparentemente irreconciliables ramas de la ciencia y de la política. Al conformar su equipo de Secretarios tanto por políticos como de científicos que habían dedicado mucho de su tiempo a actividades académicas y poco o nada a la vida política. Tal complemento orientó nuevos caminos; para el caso que nos compete la Secretaria de Planeación fue asumida por Gerardo Ardila quién se encargaría de defender el Plan de Ordenamiento Territorial propuesto por el Gobierno Petro y que contrarió las dinámicas de ver el crecimiento y la densificación de la ciudad. En este aspecto las relaciones con los municipios no estuvieron fueron lejanos a estas decisiones. Si bien, el POT fue rechazado varias veces por el Concejo de Bogotá, éste fue aprobado finalmente por Decreto.

Octavio Fajardo Martínez siendo Subsecretario de Planeación Socioeconómica se encargó de direccionar los proyectos para cumplir el POT y describe la situación en la que se encontraron al asumir sus cargos en la administración

Nos llenaron de derechos de petición de que ¿cuál era la estrategia de integración territorial que nosotros teníamos? y nosotros: tenemos una flexible y multiescalar. ¿Quién dijo que tenemos que decir que la asociatividad es a un solo nivel?, no, dependiendo de las dinámicas, dependiendo de los flujos hay unas escalas de integración, entonces hay una escala que es la inmediata que es la metropolitana que esta alrededor de unas cosas básicas pero hay otra escala, que es la escala departamental que de todas maneras Bogotá jalona ferozmente y ahí otra escala que es la regional-regional que es la que después concretamos en la RAPE.

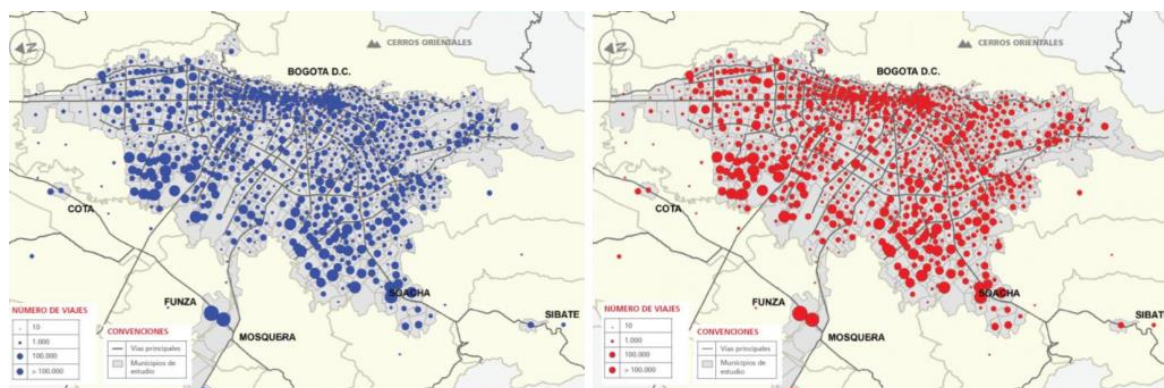
(Fajardo, Octavio. Subsecretario de Planeación Socioeconómica – Secretaria Distrital de Planeación 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, abril 2016)

El gabinete que armó Petro para su etapa de gobierno carecía en muchos casos de experiencia en el mismo campo político ya que este se había dedicado mucho más al campo académico. Ello se veía como una dificultad al momento de debatir y aplicar algunas decisiones por lo que un camino que se intentó fue el de incentivar la cohesión entre el equipo directivo y el equipo operativo a través de reuniones. Sin embargo esos acercamientos fueron también empujados por intereses y concordancia política entre el gobierno Petro y el de Juan Carlos Nemocón (Alcalde de Soacha)

[...] ese señor si hacía política, venía de hacer política con Petro desde hace tiempo, desde la constituyente, tenía contactos políticos, entonces a ese señor se le formó un grupo como de gestores del tema y a esos muchachos mientras existió ese grupo, nosotros cada cierto tiempo les dábamos charlas para que manejaran el aspecto técnico, pero eso no duró mucho desafortunadamente. Y ellos hicieron el enlace con unos movimientos sociales de Soacha que si están interesados en la metropolización. Unos muchachos jóvenes que trabajan temas ambientales que es lo que es más fácil de mostrar, porque el ecosistema es el mismo. Entonces había unos colectivos de base en Soacha. Aunque algo empezó a haber en Zipaquirá pero allá fuimos menos. (Fajardo, Octavio. Subsecretario de Planeación Socioeconómica – Secretaria Distrital de Planeación 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, abril 2016)

Con esta relación política se fortalecen también las posibilidades de crear el área metropolitana. Ambas administraciones organizan sus equipos. A continuación se verán los intercambios funcionales entre Bogotá y Soacha. En la figura 3.10 vemos el mapeo de la matriz de origen destino entre las dos entidades territoriales.

Figura 3.10 Matrices Origen – Destino de Bogotá y su área de influencia directa 2011



total de viajes en un día típico en Bogotá y Soacha origen	total de viajes en un día típico en Bogotá y Soacha destino
--	---

Fuente: Secretaria Distrital de Planeación; Alcaldía Mayor de Bogotá Distrito Capital. 2014

Clarifiquemos cómo se están dando las relaciones metropolitanas que orientan este caso. La Ilustración nos muestra los flujos pendulares después de desarrollar una matriz origen-destino donde se ve la intensidad de movilidad desagregada en viajes que hay con los municipios circunvecinos y entre ellos el más intenso y cercano va a ser Soacha. La Secretaria de Movilidad del Distrito desagrega esos intercambios en la Tabla 8:

Tabla 8 Viajes entre Bogotá y Soacha al día

Periodo	Pasajeros	Sentido	Año
0:00 a las 24:00 horas	151.966 viajes	Soacha- Bogotá	2007
	153.647 viajes	Bogotá-Soacha.	2007
5:15 a las 6:15 (hora pico am)	18.836 viajes/hora	Soacha- Bogotá	2007
5:15 a las 6:15 (hora pico am)	23.426 pasajeros/hora.	Demanda del corredor en ambos sentidos	2007
19:15 a las 20:15 (hora pico pm)	15.938 viajes/hora	Bogotá-Soacha.	2007
04:00 am a las 08:00 am (periodo pico am)	66.177 pasajeros	Demanda del corredor en ambos sentidos	2007
5:15 am a las 6:15 am, con ajuste de la matriz al año 2009	27.228 viajes	Demanda del corredor en ambos sentidos	2009

Fuente: Secretaria Distrital de Planeación; Alcaldía Mayor de Bogotá Distrito Capital. 2014

Figura 3.11 Principales ejes de desarrollo 2010



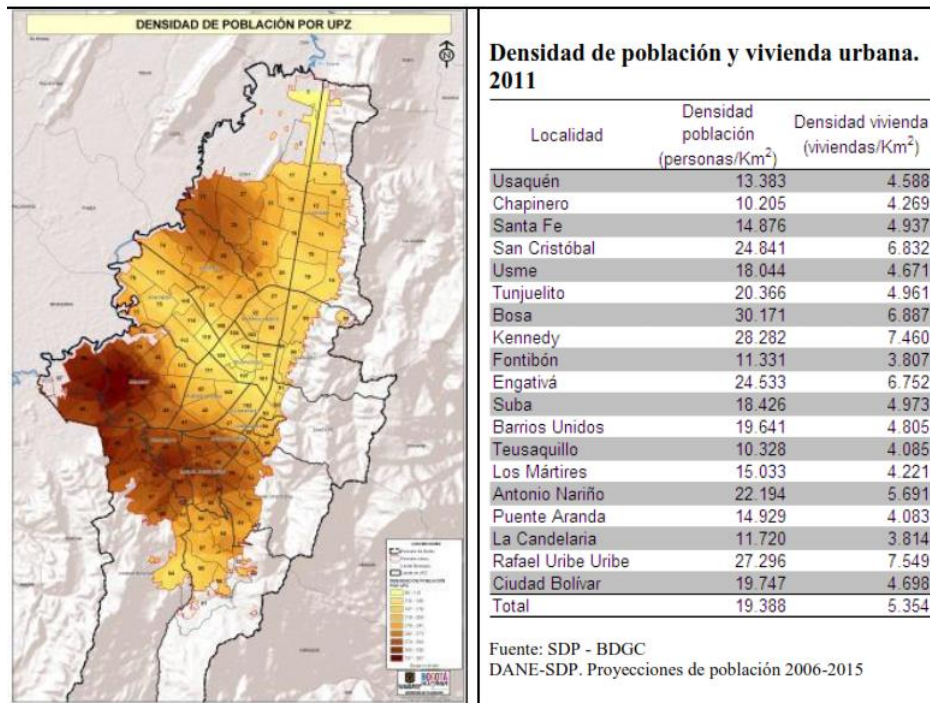
Para los empresarios la variable principal de localización es el tamaño del mercado de Bogotá, seguido por la disponibilidad de vías y mano de obra que se ve fuertemente influenciada por la cercanía al aeropuerto⁽¹⁷⁾.

Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá. 2015

La evolución en estos intercambios se puede rastrear en la ilustración 12. De allí que, veamos un crecimiento de las aglomeración después del 2010. Se observa como a lo largo de la Autopista Sur se extienden Industrias creadas posterior al 2010. Esos ejes de desarrollo industrial que se están consolidando muestran el ensanchamiento por la Sabana. Las ilustraciones 14 y 15 permiten en un mapa de frío y calor ver la intensidad en la densidad poblacional en Bogotá. Si superpusiéramos el mapa de densidad y nivel de población se verían más bien manchas homogéneas en estos ejes de desarrollo. Hay una continuidad en la

trama urbana que también da pistas sobre el nivel de integración funcional que hay a nivel poblacional.

Figura 3.12 Densidad poblacional de Bogotá 2011

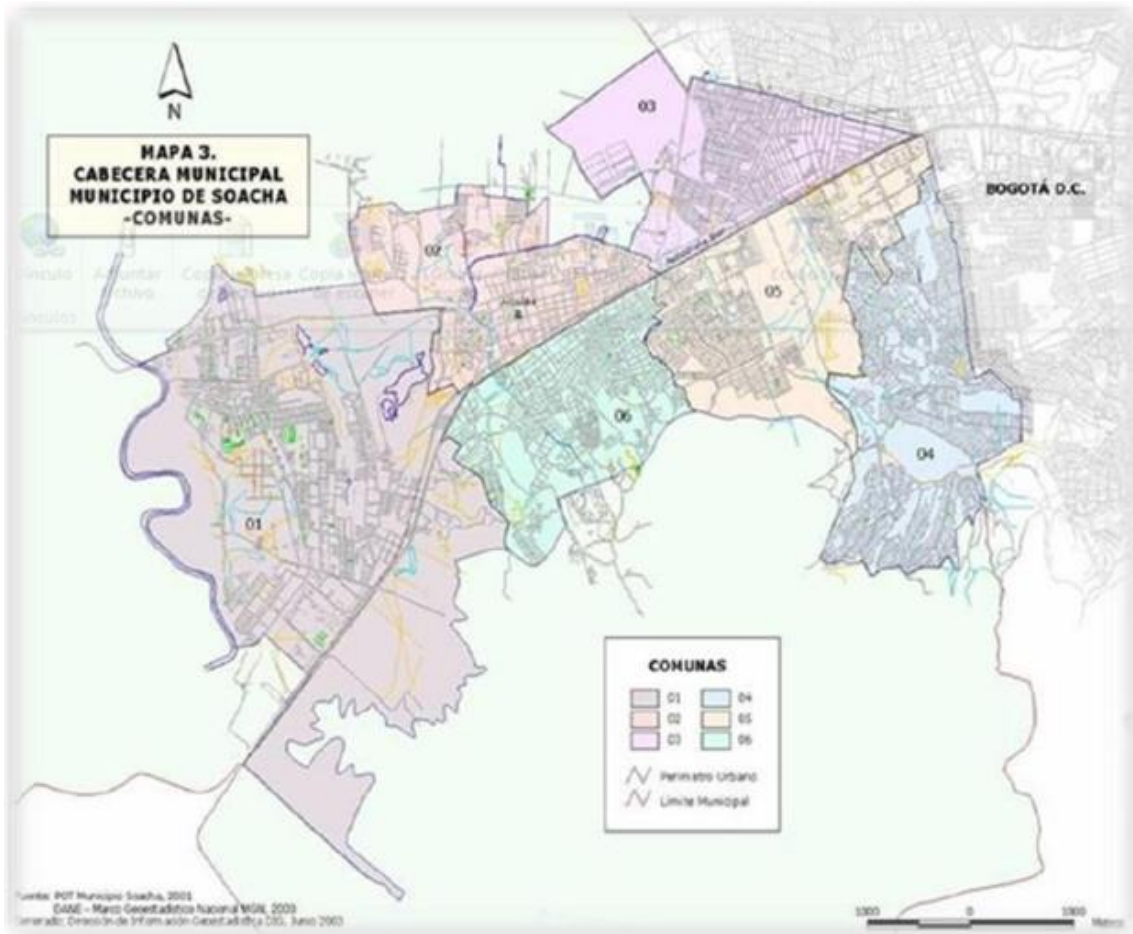


Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá; Gobierno municipal de Soacha. 2013

La frontera entre Soacha y Bogotá no es clara. La conurbación es tal que no hay un elemento natural o una avenida para separar. La división administrativa de Soacha (Figura 3.12) Nos muestra un total de 368 barrios de los cuales el 25 % estaba sin legalizar al 2013 y 14 veredas en dos corregimientos.

La mayor parte de la población se encuentra clasificada en los estratos más bajos. En los estratos 1 (44 %) y 2 (33%) y la población restante pertenece al estrato tres (23%). Su población se ha cuadruplicado en los últimos 5 lustros, debido esencialmente a procesos migratorios y de desplazamiento forzado, teniendo en la actualidad un 79% de los habitantes provenientes de otras regiones del país y únicamente un 21% nacido en el municipio. (Alcaldía Mayor de Bogotá; Gobierno municipal de Soacha 2013)

Figura 3.13 Cabecera Municipal de Soacha 2011



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá; Gobierno municipal de Soacha. 2013

Tabla 9 División administrativa de Soacha

<p>Zona urbana:</p> <p>Número de Comunas: 6 Comuna 1: Compartir Comuna 2: Centro Comuna 3: La Despensa Comuna 4: Cazuca Comuna 5: San Mateo Comuna 6: San Humberto</p> <p>Total Barrios: 368 (23.6% sin legalizar)</p>
<p>Zona rural:</p> <p>Catorce (14) Veredas</p> <p>Corregimiento 1: Romeral, Alto del Cabra, Hungría, San Jorge, Panamá, Fusunga, Villanueva, Primavera, Chacua</p> <p>Corregimiento 2: Bosatama, Cascajal, San Francisco, Alto de la Cruz, El Charquito</p>

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá; Gobierno Municipal de Soacha. 2013

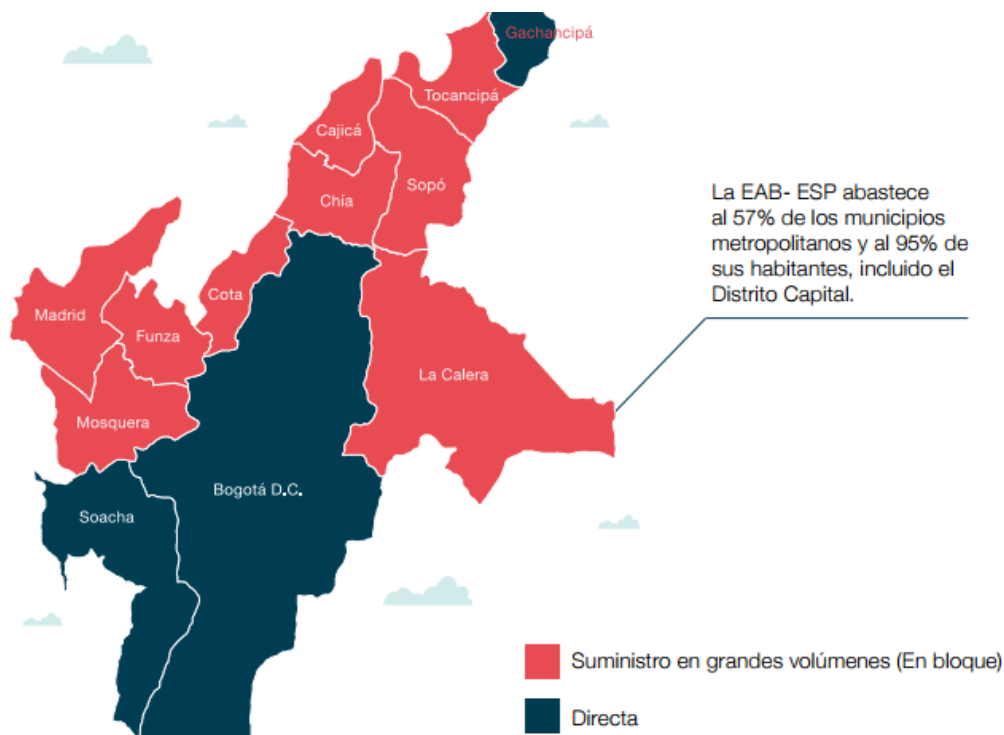
El hecho de que más de la mitad del municipio se haya conformado de manera ilegal, ha llevado a que las coberturas de servicios públicos sean insuficientes, entre otras razones, porque el gobierno no puede realizar inversiones en barrios no legalizados, lo que conduce a

bajos índices de desarrollo humano local, que atrapan en la pobreza al 53,8% de las personas y en la indigencia al 20,4% (Alcaldía Mayor de Bogotá; Gobierno municipal de Soacha 2013)

Estas condiciones hacen de Soacha uno de los municipios con más dificultad en satisfacer las necesidades de sus habitantes, su capacidad institucional no tiene la suficiente fuerza como para desarrollar mecanismos que controlen el crecimiento, y las invasiones de tierras rurales.

Otro punto de análisis y en que también se ve la fragmentación es el medio ambiental. El agua dentro de esta estructura configura un mapa de poder en la Sabana. Poder al que solo acceden Bogotá y Soacha y en el primer caso, la Empresa de Acueducto de Bogotá revende el líquido a los municipios señalados en rojo en la ilustración 15.

Figura 3.14 Suministro de Agua



Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá; Alcaldía Mayor de Bogotá; Secretaria Distrital de Planeación de Bogotá, 2015

Tal condición de dependencia es estudiada por Buelvas (2014) como uno de los factores de propensión para que Bogotá se articule con los demás municipios. Sin embargo, no podemos dejar pasar la dependencia que también tiene Bogotá en tema de agua de las cuencas de los

llanos puesto que Chingaza ya no es suficiente para el abastecimiento. La venta del agua en bloque es ejercicio de poder que determina aún más las relaciones funcionales metropolitanas.

Bogotá empieza a tener restricciones para poderle proveer agua a los vecinos a pesar de que los tribunales vienen fallando en contra de Bogotá de manera sistemática pero de manera sistemática de manera irracional, es decir, si aplicamos de marea estricta los reglamento de la comisión de regulación de agua potable ya Bogotá no puede dar ni un metro cubico más a los municipios vecinos pero es muy rentable hacerse el bobo y seguir presionando por vía de fallos judiciales para que Bogotá siga dando, es decir, Bogotá tiene concesionados 24 metros cúbicos por segundo de los cuales la ciudad se está consumiendo, puedo estar equivocado, pero entre 14 y 16 metros cúbicos, habíamos bajado en la década anterior a 14 metros cúbicos pero ahora como de todas maneras la población aumento, ya vamos entre 15 y 16, más lo que le damos a los 13 municipios vecinos, más lo que la comisión de regulación de agua potable dice que hay que descontar para prevención de eventos catastróficos, sequías, usted tiene 24 pero no se los puede gastar todos, usted tiene que descontar 2 o 3 metros de esos, porque usted no sabe cuándo se le rompe la tubería madre cuando hay un fenómeno del niño fuerte, si nosotros hacemos lo que dice la comisión de regulación ya Bogotá está a la rayita del agua que puede consumir. (Fajardo, Octavio. Subsecretario de Planeación Socioeconómica – Secretaria Distrital de Planeación 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, abril 2016)

A esta situación se suman las externalidades ambientales que no han sido discutidas claramente y cada municipio hace caso omiso de los ríos que pasan por sus territorios. El caso más claro es el recorrido del Rio Bogotá (ilustración 16) muestra la degradación conforme su recorrido donde no de manera casual el peor punto de contaminación es el de los municipios más pobres y con menos capacidad institucional para exigir a los municipios por los que atraviesa el rio acciones que disminuyan la contaminación.

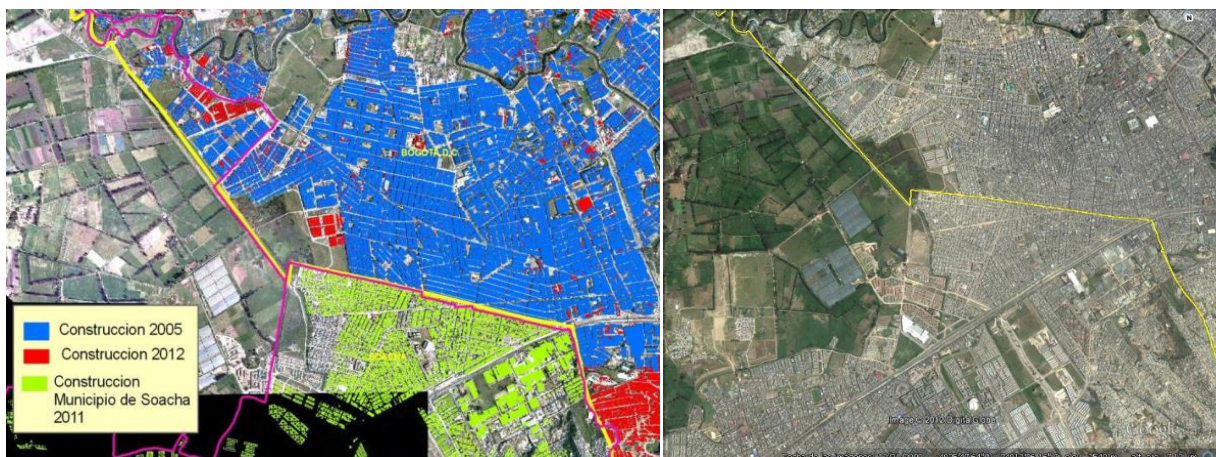
Figura 3.15 Fuentes hídricas, recorrido



Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá; Alcaldía Mayor de Bogotá; Secretaria Distrital de Planeación de Bogotá, 2015

Otro factor del que se ha hablado y es necesario evidenciar para el caso es la conurbación. En la ilustración 17 se puede identificar el perímetro entre ambas entidades municipales, en azul Bogotá y en verde Soacha. Tal información es del 2012 por lo que hoy día el paisaje es mucho más compacto alrededor del perímetro gracias a los macro proyectos de vivienda como Ciudad Verde.

Figura 3.16 Conurbación Soacha Bogotá Primer rasgo para la definición de área Metropolitana



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá; Gobierno municipal de Soacha. 2013

La Secretaria de Planeación Distrital no es la única institución que incide en lo metropolitano por lo que se exige la participación de entidades con actividad metropolitana que también deberían integrarse al debate, es el caso de la policía metropolitana y de las secretarías de

movilidad de cada municipio. “Si las entidades del distrito no apropian que parte del cumplimiento de su funcionalidad pasa por tener visión regional, no hay nada” (Fajardo, Octavio. Subsecretario de Planeación Socioeconómica – Secretaria Distrital de Planeación 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, abril 2016)

La lucha política por disminuir la fragmentación no se resuelve únicamente con la creación de la instancia administrativa sino que requiere paralelamente de un proceso de legitimación al interior de la administración. Bajo este entramado funcional se inicia el proceso de creación de área metropolitana.

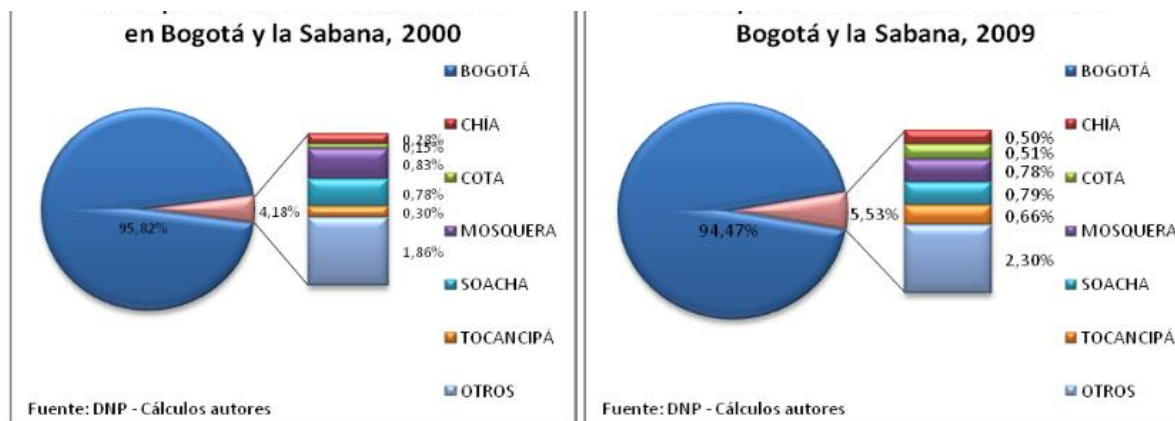
3.4 Fragmentación política, disrupciones fiscales y pérdidas de plusvalías

Pongamos en evidencia las dinámicas de las que se ha hablado en este documento. La posibilidad de creación del área metropolitana implicó la creación de mesas de discusión entre las que se destacó el acompañamiento en pro de mejorar la calidad de recuperación de plusvalías.

Normalmente eso de la asistencia técnica si se queda en cuatro conferencias los expertos que van y miran como administran el ICA o el predial y después no pasa nada. Pasaran otros cuatro años, pero nosotros les dimos muchas muestras de que era lo que se podía hacer teniendo buenos datos para cobrar bien el ICA, para cobrar bien el predial, les mostrábamos todo lo que nuestro catastro nos permite hacer, porque el catastro de Bogotá es una cosa poderosísima, entonces les mostrábamos, mire nosotros tenemos este conocimiento de nuestra realidad inmobiliaria de nuestra realidad urbana, decíamos si ustedes se asocian con nosotros a mediano plazo usted va a tener un catastro así y por eso hoy un proyecto estratégico es lograr que los municipios de la región se salgan del Codazzi y formen un catastro metropolitano (Fajardo, Octavio. Subsecretario de Planeación Socioeconómica – Secretaria Distrital de Planeación 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, abril 2016)

La Figura 3.17 muestra la evolución entre el año 2000 y 2009 años en los que se desarrollaron los primeros acercamientos desde una oficina creada para mejorar el aspecto metropolitano de la Sabana. La capitalización de los municipios y una distribución más equitativa es producto de la implementación en el sistema de recolección fiscal.

Figura 3.17 Ica en Municipios Del Área Metropolitana Con Respecto A Bogotá



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá; Gobierno municipal de Soacha. 2013

En materia tributaria, la dinámica de recaudo de ICA entre 2000 y 2009, en términos generales, llevó a una ligera reducción de la participación de Bogotá en el conjunto regional, que fue capitalizada fundamentalmente por Tocancipá y Cota; sin embargo cabe señalar que en términos absolutos, los mayores recaudadores, luego de Bogotá, siguen siendo Soacha y Mosquera (Alcaldía Mayor de Bogotá; Gobierno municipal de Soacha 2013, 26)

Ese tema fiscal para Bogotá tiene una dinámica muy rápida precisamente por su experticia e independencia institucional al manejar su propio Catastro Distrital. Sin embargo, todos los municipios del país dependen del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) ello ralentiza los procesos pues el volumen de trabajo es mayor, el alcance institucional y la planeación requieren más tiempo. Lo que se traduce en pérdidas de plusvalías porque los cambios en los usos del suelo no se fiscalizan rápidamente.

(Del Catastro Distrital) con la tecnología que ellos han implementado actualizar los dos millones de predios que tiene Bogotá, dos millones cien mil algo así, toma tres años. O sea, cada año Bogotá es capaz de actualizar el 33% de esos dos millones y en tres años todos los predios de Bogotá están actualizados, es decir, el valor catastral nunca se atrasa mucho [...] Mientras que los municipios que dependen del Codazzi pueden llevar 15 años sin que les actualicen el predial. (Fajardo, Octavio. Subsecretario de Planeación Socioeconómica – Secretaria Distrital de Planeación 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, abril 2016)

Parte del ejercicio de dialogo con los municipios a través de los Comités de Integración Territorial (figura que se retomará más adelante) consistió en legitimar las practicas

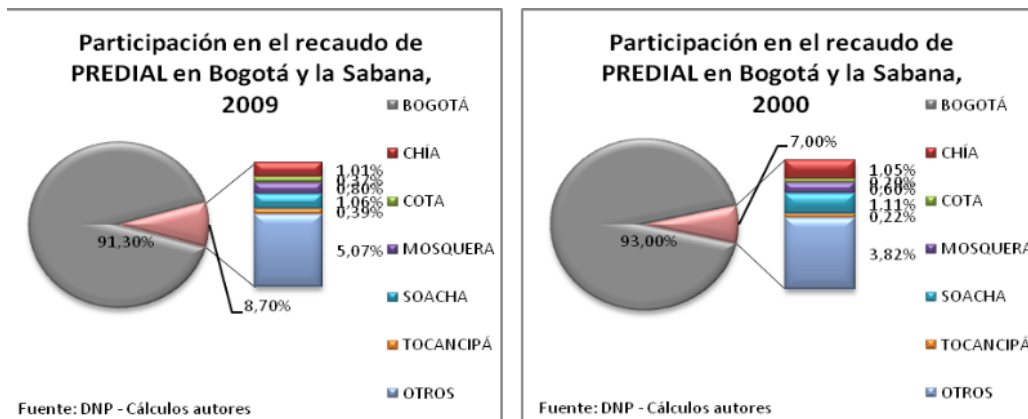
fiscales como una herramienta de control del suelo. El ICA y el Impuesto Predial son dos instrumentos que pueden otorgarles una independencia fiscal muy buena si estos se consolidan en una estructura de recaudación seria para los municipios

Solo con que los municipios aprendan que el catastro no es solamente para que todos los años llegue un papelito diciendo -su predial aumento 2%- sino que eso es un instrumento de planeación y es un instrumento de gestión fiscal y que eso se puede actualizar más fácil, más barato. Con ello habríamos avanzado un montón, es que la diferencia, a Bogotá le vale entre 3.800 y 4.000 pesos la actualización de cada predio urbano, rural no tengo la cifra [...] mientras que al Codazzi le vale entre 35.000 y 38.000 por predio, entonces un municipio pobre no puede pagarle al Codazzi ese precio (Fajardo, Octavio. Subsecretario de Planeación Socioeconómica – Secretaria Distrital de Planeación 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, abril 2016)

Por ello el diseño de estrategias paralelas a la dependencia del IGAC es fundamental para garantizar un adecuado ejercicio fiscal. La idea de un Catastro Metropolitano es fundamental para dar fuerza al desarrollo institucional de la metrópoli y de la región pero empíricamente es una propuesta que requiere de muchos esfuerzos que sin una institucionalidad metropolitana que la respalde, no tiene suelo. De facto, un avance en este aspecto es que los municipios renueven su Secretaria de Hacienda y su Oficina de Catastro, son imperativas las buenas prácticas fiscales.

En el caso del impuesto predial, la reducción de la participación de Bogotá ha sido incluso mayor que la registrada en ICA, aunque cabe anotar que el Distrito sigue concentrando más del 90% del recaudo regional. Así mismo, en términos municipales se registra una situación similar a la observada en el impuesto ICA: dos municipios, Mosquera y Soacha, se constituyen en los más importantes recaudadores de predial, luego de Bogotá, mientras que dos municipios Cota y Tocancipa, se muestran como los más dinámicos durante el período analizado. (Alcaldía Mayor de Bogotá; Gobierno municipal de Soacha 2013)

Figura 3.18 Recaudo Impuesto Predial Bogotá Y Municipios



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá; Gobierno municipal de Soacha 2013

Afirma Chica (2016) que “el costo de lo que significaría un área metropolitana en términos de las reglas del suelo no se compara con la potencialidad que tendría el territorio en términos fiscales y en términos de ordenamiento” Se está entonces subvalorando los instrumentos que de por sí ya se tienen para captar el valor del suelo. María Mercedes Maldonado (2006) explica cómo Colombia tiene instrumentos para captar herramientas para atrapar esas plusvalías tras los diferentes usos del suelo y la alta potencialidad. El asunto viene a ser estructural, la nación no está empoderada a nivel gerencial en ese sentido, sino que adopta un rol intervencionista. Aparece entonces ese vacío de representación y de autoridad económica del Estado colombiano como una de los causales que aumentan los desequilibrios territoriales.

Los servicios públicos son también un eje de análisis en las relaciones metropolitanas. En este caso el poco alcance que tiene la administración soachuna para cubrir las necesidades de su creciente población se convierte en una motivación para crear el área metropolitana con Bogotá ya que el apoyo para dar cobertura en la estructura física y en el acompañamiento técnico para planificar futuras redes es necesaria. La propensión a la articulación, es un indicador que desarrolla Buelvas (2014) que surge de una caracterización cualitativa de diferentes variables (Tabla 10) (población, tendencia de crecimiento, nivel socioeconómico, patrón de urbanización, necesidad de suelo, conmutación, empleos localizados, presencia de industria, función metropolitana, dependencia de la EAAB. propensión a articularse con Bogotá, población, tendencia de crecimiento, nivel socioeconómico, patrón de urbanización,

Tabla 10 Propensión de Bogotá a Articularse con otros municipios

MUNICIPIOS	POBLACIÓN	TENDENCIA 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
BOJACÁ	BAJO	BAJA	MEDIO BAJO	COMPACTO	MEDIA BAJA	MEDIA BAJA	BAJOS	BAJA	RURAL	AUTÓNOMO	MEDIA BAJA
CAJICÁ	MEDIO ALTO	ALTA	ALTO	DISPERSO	MEDIA ALTA	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 ALTA	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	MEDIA ALTA	ALTA	ALTOS	BAJA	POLO SUBREGIONAL	BAJA	MEDIA ALTA
FUNZA	MEDIO ALTO	ALTA	MEDIO BAJO	COMPACTO	MEDIA BAJA	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	BAJA	ALTA	BAJOS	BAJA	DORMITORIO	ALTA	BAJA
MADRID	MEDIO ALTO	MEDIA ALTA	MEDIO BAJO	COMPACTO	MEDIA ALTA	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	BAJA	MEDIA ALTA	ALTOS	MEDIA ALTA	CONURBACIÓN SUR	MEDIA BAJA	ALTA
SOACHA	MUY ALTO	MUY ALTA	BAJO	COMPACTO	ALTA	MUY ALTA	MUY ALTOS	ALTA	CONURBACIÓN SUR	MUY ALTA	MUY ALTA
SOPÓ	MEDIO BAJO	MEDIA ALTA	MEDIO ALTO	MIXTO	MEDIA 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	MEDIA BAJA	ALTA	BAJOS	BAJA	DORMITORIO	MEDIA BAJA	BAJA
TENJO	BAJO	ALTA	MEDIO BAJO	DISPERSO	MEDIA 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
ZIPAQUIRÁ	ALTO	MEDIA BAJA	MEDIO BAJO	COMPACTO	MEDIA ALTA	ALTA	ALTOS	MEDIA BAJA	POLO SUBREGIONAL	AUTÓNOMO	MEDIA ALTA

Fuente: Buelvas, Gobernanza metropolitana: Urbanización y Organización Territorial en la Sabana de Bogotá 2014

necesidad de suelo, conmutación, empleos localizados, presencia de industria, función metropolitana, dependencia de la EAAB) con el fin de componer un perfil de propensión a articularse con Bogotá. Se evidencian relaciones de carácter funcional en el territorio pero que no se encuentran direccionadas bajo ninguna forma institucional sino que opera en un juego de intereses de cada municipio. Vemos una preponderancia de las variables relacionada con temas mercantiles (Urbanización, empleo, presencia de industria y dependencia del servicio de agua) que no están siendo regulados fiscalmente pero que si inciden significativamente en el mapa de desarrollo de la metrópoli. Las relaciones de dependencia en los servicios como el agua inciden en que haya una tendencia a articularse o crear asociación o cooperación entre municipios.

En el caso de Soacha como lo reseña Buelvas (2014) el asunto ya no pasa por aplacar las múltiples necesidades sino en detenerlas. Por ello, es clave su acercamiento administrativo con Bogotá. Otro eje de análisis es también la ciudadanía “Nosotros entendíamos muy bien que si no lográbamos cierto respaldo de base ciudadana no íbamos a poder hacer nada en metropolización” (Fajardo, Octavio. Subsecretario de Planeación Socioeconómica – Secretaria Distrital de Planeación 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, abril 2016) La creación o toma de conciencia de una *ciudadanía metropolitana* que entendiera esa realidad funcional que se ha plasmado en este documento y que podría exigir que los hechos metropolitanos se incluyan en la agenda política. Sin embargo, el cuello de botella que significa el resolver la inmediatez institucional no ha permitido un trabajo con la ciudadanía.

Al ciudadano de a pie que le arde en el alma quedarse una hora y media en la trece hay en el río Bogotá o en la entrada suba- cota no le pasa por la cabeza que eso sea algo que tenga que reclamarle a sus gobernadores, si usted es residente de cota, de chía, de Sibaté le arrea la madre en tres idiomas al alcalde de Bogotá pero el del municipio no tiene ninguna responsabilidad. (Fajardo, Octavio. Subsecretario de Planeación Socioeconómica – Secretaria Distrital de Planeación 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, abril 2016)

Una persona clave en este proceso de acercamiento fue la Directora de Integración Regional, Nacional e Internacional. Su capacidad de coordinación y su carisma dinamizaron bastante el acercamiento con los municipios y organizó la estructura a interior del distrito.

Carolina Chica. Ella se fue ganando el respeto de las otras entidades del distrito y logramos que las entidades se impresionaran mucho y siempre trataran de hablar coordinadamente con nosotros y entre ellas cuando se trataba de hablar con los vecinos. Entonces en eso avanzamos mucho en lo ambiental, en los temas de seguridad y convivencia, en lo de transporte y movilidad y en las políticas de urbanismo de borde, el sector Hábitat, parte del sector Gobierno, el sector Ambiente, se acercaron mucho a Planeación y realmente actuamos con cierta coherencia. Que esa es una cosa que no es para nada secundaria porque si te estoy hablando de las debilidades del otro lado, acá adentro es terrible. En promedio la gente del IDU, ellos piensan como ingenieros, ellos no piensan como planificadores territoriales. (Fajardo, Octavio. Subsecretario de Planeación Socioeconómica – Secretaria Distrital de Planeación 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, abril 2016)

Los representantes de la Administración del Distrito señalan como es necesario renovar los discursos arcaicos y nocivos que están recayendo sobre la creación de la institución metropolitana, sobre todo con ideas como absorción y competencia; redirigir esos discursos a que la competencia no es con la ciudad núcleo Bogotá sino con las demás áreas metropolitanas del país es una de las propuestas de Alfonso (2015)

Aspectos como la coordinación de las políticas tributarias a escala metropolitana en aras de un régimen común de tratamiento a los capitales industriales, comerciales y financieros, es uno de esos frentes de acción política metropolitana que contribuirían a ampliar las bases tributarias sin menoscabo de la dinámica económica de la zona. Otro tanto se podría avanzar en materia de usos del suelo y en la concertación de la localización de infraestructuras metropolitanas de alcance regional y nacional. (Alfonso y Alonso M 2014, 649)

A esto se suma, la indiferencia de los políticos que tampoco encuentran en el tema un punto relevante para la discusión política “Para la gente es absolutamente inexistente la discusión sobre cuál es la figura de gobernabilidad territorial más adecuada para la país. Eso a la gente no le llama la atención; ningún político hace campaña alrededor, eso no da votos” (Fajardo, Octavio. Subsecretario de Planeación Socioeconómica – Secretaria Distrital de Planeación 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, abril 2016) La fragmentación se hace más evidente por sus causales: un modelo territorial mezquino donde prima el interés particular sobre el general que se filtra en discursos de autonomía municipal plasmados en el POT, la falsa asociación de poder con autonomía, si no hay autonomía no hay poder real; y sus consecuencias: desequilibrios fiscales, daños ambientales, pérdida de plusvalías y deseconomías de aglomeración.

¿La fragmentación qué significa? Que tú eres autónomo para tener política municipal de transporte, que tú eres autónomo para tener política municipal de ordenamiento territorial, eres autónomo para tener políticas municipal de servicios públicos y ya con esas tres cosas ya tienes todas las palancas del poder para poderlo manejar. A los que son de mirada más corta, de mirada miope, a los más clientelistas asociarse en una figura como la metropolitana les quita elementos de poder. (Fajardo, Octavio. Subsecretario de Planeación Socioeconómica – Secretaria Distrital de Planeación 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, abril 2016)

Poco a poco la ciudadanía va entendiendo que el problema no es sólo de Bogotá y que las administraciones municipales también tienen incidencia. Se necesita que la cooperación “deje de ser un problema de arreglo de escritorios de politiqueros y empiece a ser un problema de agenda pública” (Fajardo, Octavio. Subsecretario de Planeación Socioeconómica – Secretaria Distrital de Planeación 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, abril 2016) para ello aparecen dos caminos: el empoderamiento de algún grupo político que tome el asunto metropolitano como bandera o que haya un problema de altas proporciones que fuerce a los políticos a actuar. Conociendo las dinámicas políticas es previsible el tener que llegar a una situación insostenible, que quizá podría ser el tema del agua.

La dependencia de voluntades políticas es un factor de fragmentación pues rompe los procesos cada cuatro años que hay elecciones. El superar esta dependencia es hacer municipios más autónomos con posibilidades fiscales cada vez mejores para que no dependan de la escala departamental y puedan así tomar decisiones que favorezcan su desarrollo, no precisamente las exigencias políticas departamentales.

[...] lo otro que ha jugado siempre es que la metropolización es un asunto entre municipios, pero la debilidad de los municipios, pues la histórica porque ya hay unos municipios de la sabana que no son tan débiles por lo menos fiscalmente y técnicamente ya un municipio como Chía, como Mosquera, como Faca, no son para nada minusválidos, no tienen el músculo técnico de Bogotá, claro, pero ya son municipios que pueden contratar buenos funcionarios, que tienen alguna autonomía por que recaudan buen predial, bueno, bueno entre comillas porque podrían recaudar cuatro veces más, pero ya más o menos, ya son relativamente autónomos financieramente con excepción de esos históricamente los municipios aunque oficialmente son autónomos dependen de que estén bien con el gobernador porque el departamento es un departamento débil puede situar recursos en una península o en la otra dependiendo del plan del gobierno del gobernador y a que grupo pertenece el gobernador y si

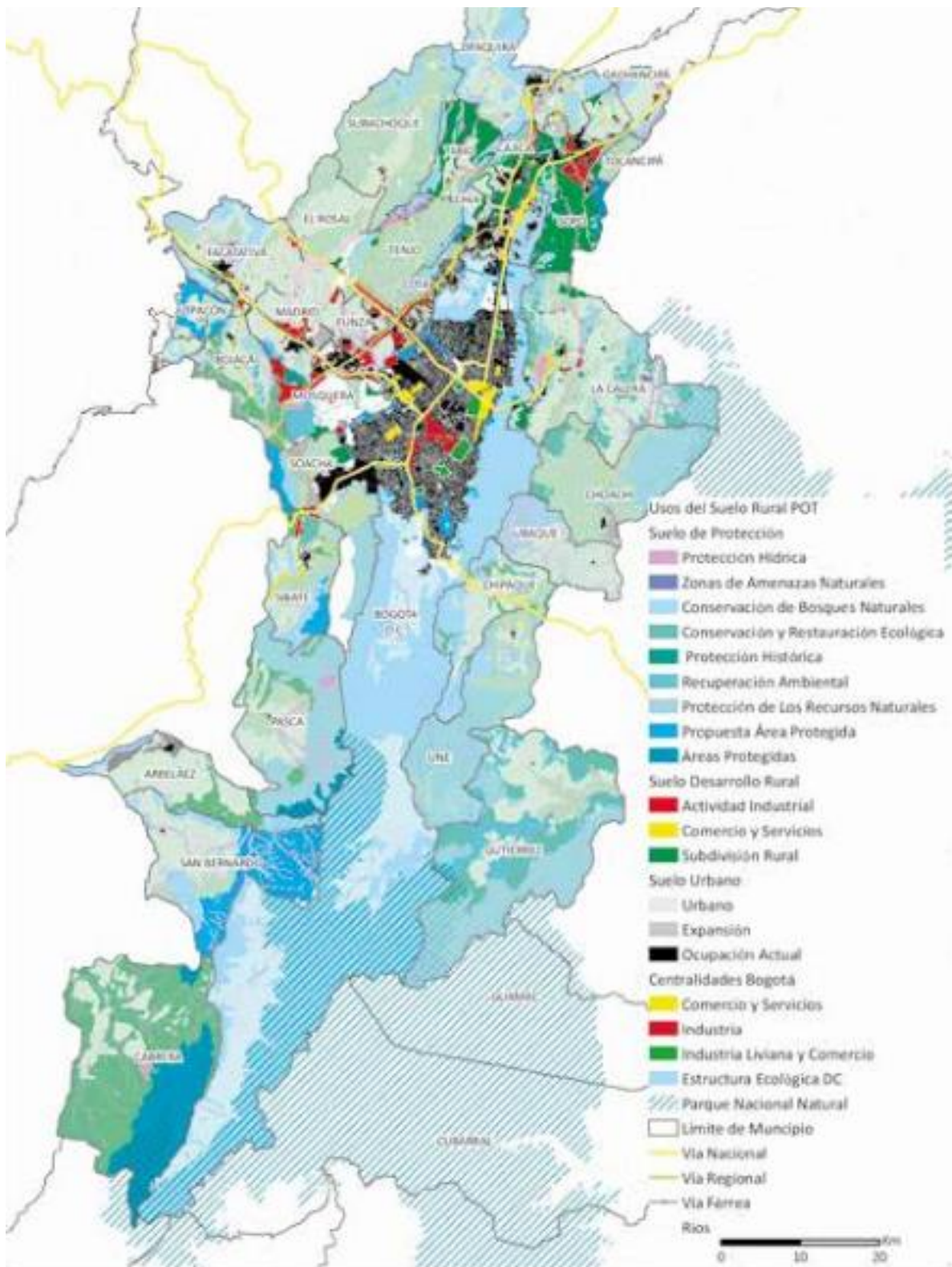
esos alcaldes pertenecen a su grupo o no. Entonces los gobernadores no tienen nada que ver en la formación de un área metropolitana en el sentido estricto, siempre están ahí y sabotean porque al primer actor que no le interese que haya área metropolitana se llama Cundinamarca porque si el área metropolitana de la Sabana se consolida el departamento de Cundinamarca queda como dicen las señoras para vestir santos (Fajardo, Octavio. Subsecretario de Planeación Socioeconómica – Secretaria Distrital de Planeación 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, abril 2016)

Esto no implica tampoco una separación tacita de la escala departamental sino más bien un reposicionamiento del municipio, una jerarquía que coarte menos y que coordine más. El elemento articulador de este entramado administrativo son los POT, sobre ellos vale la pena hacer una lectura de su enfoque, coherencia y tendencia a la disminución de la fragmentación, pues es aparte de ser una herramienta de diseño territorial es también una herramienta de diseño político.

Es evidente cómo a través de los Planes de Ordenamiento Territorial se terminan beneficiando de intereses que van en contravía del interés general. Ahí no lo dice específicamente, pero una lectura juiciosa, analítica aguda del documento sí. Por ejemplo, cuántas veces el perímetro sub urbano participa, cuántas veces es más grande el perímetro sub urbano que el casco urbano. (Chica, Carolina Directora de la DIRNI 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, junio 2016)

En consonancia con ello, la Secretaria de Planeación Distrital hizo una Evaluación de la coherencia entre los POT municipal y distrital de la Región Metropolitana de Bogotá “bajo tres perspectivas: la visión intramunicipal, supramunicipal y la visión región metropolitana. Los criterios de evaluación son: la revisión de la coherencia y articulación entre los contenidos estratégicos, la articulación entre aquellos contenidos estratégicos y e modo táctico (normas urbanísticas), y, por último, entre los contenidos estratégicos y tácticos, la planeación del territorio con el propósito de analizar si se desarrolla en la gestión del a partir de los dos primeros” (Secretaria Distrital de Planeación 2014) (Figura 3.19)

Figura 3.19 Modelo De Uso Y Ocupación Del Suelo De La Región Metropolitana



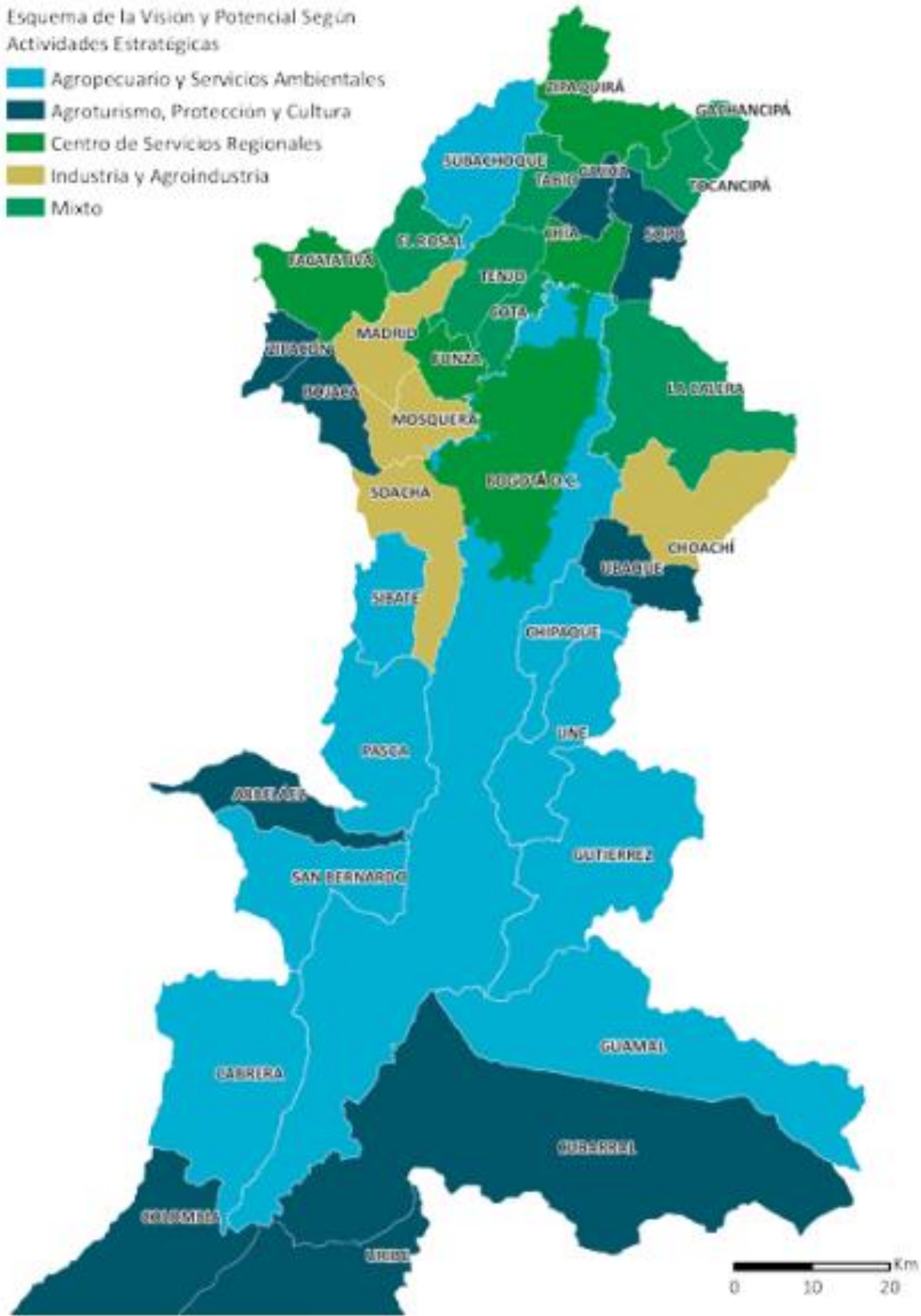
Fuente: Secretaría Distrital De Planeación 2014

Las conclusiones a las que llega este documento son 1) Hay una expresión espacial extendida desde la ciudad central que incide en los usos del suelo, nos referimos a que hay un patrón de segregación socio espacial que se está replicando. En ese mismo orden de ideas va el mercado inmobiliario pues el área metropolitana es reflejo también una extensión del mercado inmobiliario de Bogotá en el borde sur- Soacha las rentas más bajas y viviendas tipo VIS aumentando cada vez que se va más al norte donde se concentran las mayores rentas donde se ofrecen viviendas campestres y donde se está habilitando rápidamente el paso de suelo suburbano para la construcción de este tipo de viviendas 2) se habla de un modelo de ciudades en red con alta dependencia del distrito capital 3) Los usos industriales del suelo se están aglutinando alrededor de corredores viales de fácil acceso al aeropuerto, de hecho utilizando suelo destinado a actividades agropecuarias y silvopastoriles, y hasta de conservación, que han cambiado a un uso industrial por la misma presión que ejerce el mercado inmobiliario 4) La vivienda de interés Social no está reglamentada, lo que amplía la brecha de segregación. Municipios para ricos y municipio para pobres.

La desarticulación de los POT permite que el mercado sea quien ejerza presión sobre los usos del suelo y por tanto los usos se cambien sin ningún seguimiento fiscal, ni normativo. Se pueden identificar dos vocaciones entre municipios de la Sabana, un primer anillo dedicado a las actividades económicas de alta densidad en uso del suelo y que tienen una interdependencia con los núcleos principales, constituyen una oferta complementaria al modelo de ordenamiento regional que propone el POT de Bogotá. (Secretaría Distrital de Planeación 2014) Y un segundo anillo con una vocación de servicios ambientales. (Figura 3.20)

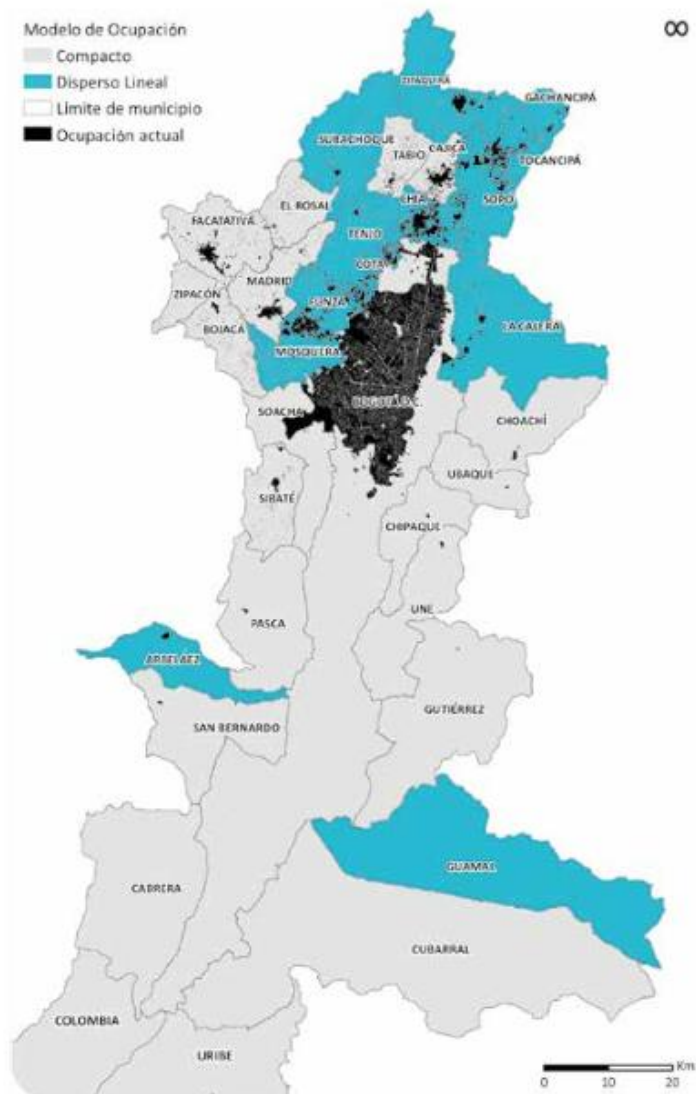
Del POT también se deduce el patrón de ocupación de cada uno de los municipios (Ilustración 22), conformación que también condiciona los desarrollos territoriales y los usos del suelo. El estudio también concluye que la desarticulación también radica en que los instrumentos adoptados por los municipios responden en mayor medida a lógicas inmobiliarias que a decisiones sobre el modelo de uso, estrategias de desarrollo y/o usos urbanísticos derivados del ordenamiento. El vacío normativo del POT respecto a los lineamientos de la norma urbanística y edificabilidad en suelos de expansión, suburbanos y urbanos permite que sea el mercado quien asuma ese rol decisorio.

Figura 3.20 Esquema Por Actividades Estratégicas Predominantes En Cada Municipio



Fuente: Secretaria Distrital de Planeación. 2014

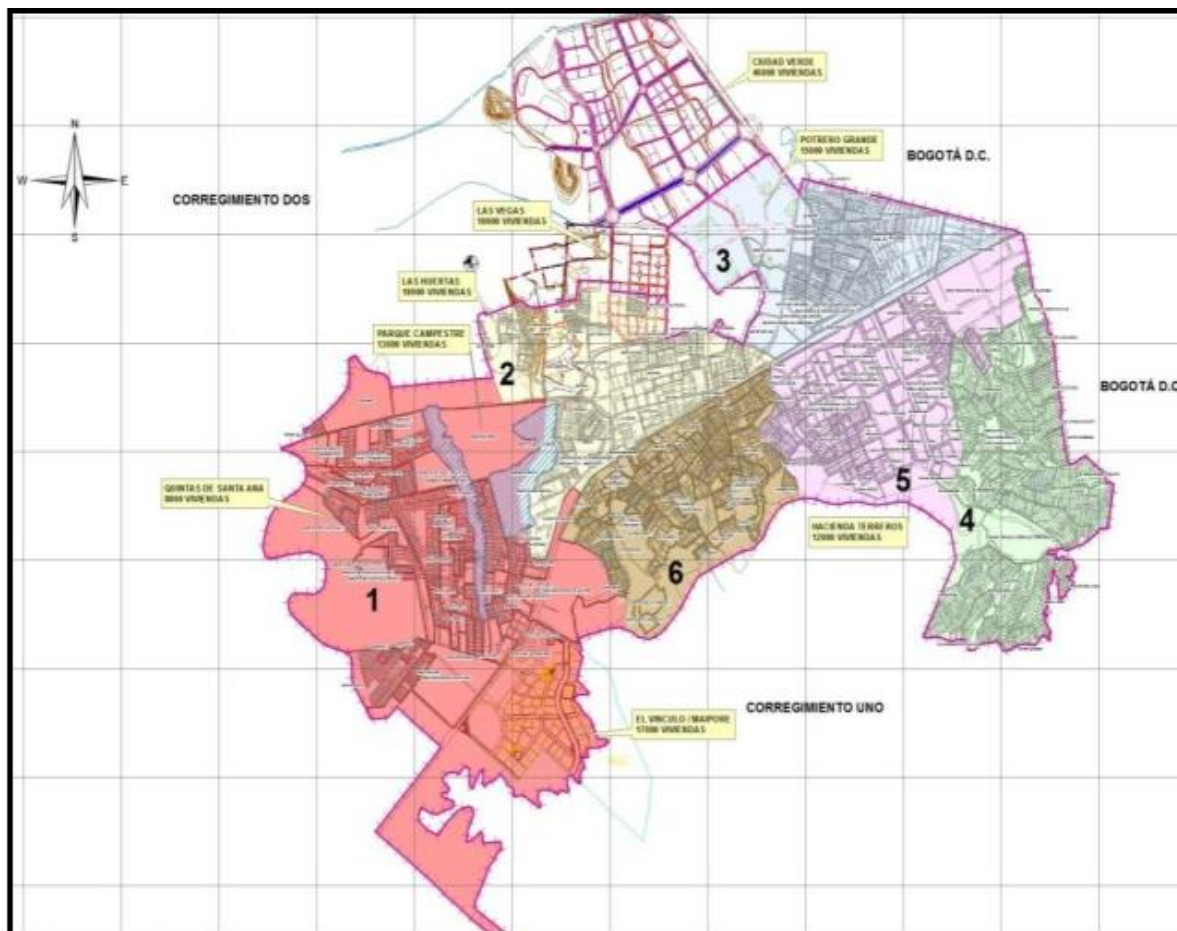
Figura 3.21 Patrones En La Ocupación Del Suelo



Fuente: Secretaria Distrital de Planeación. 2014

Para el caso de Soacha que es el foco de este caso, se le enmarca dentro de actividades de desarrollo industrial según su POT. Sin embargo no se puede desconocer la amplitud que ha logrado en los últimos años en despliegue de vivienda de interés social y de interés prioritario. Y el déficit habitacional que aún tiene por ser un punto de recepción de migrantes.

Figura 3.22 Últimos Desarrollos Urbanísticos En Soacha



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá; Gobierno municipal de Soacha. 2013

La siguiente tabla nos muestra los planes de vivienda en Soacha lo que ampliaría la necesidad de articular las actividades habitacionales con Bogotá. La ampliación de viviendas implica mayor volumen de ciudadanos movilizándose y mejores equipamientos para los futuros pobladores.

TABLA 11 PROYECCIÓN DE VIVIENDA EN SOACHA 2013

DESCRIPCION	PLANES PARCIALES									MACROPROYECTOS
	SOACHA									SOACHA
	MAIPORE	LAS VEGAS	TEJARES las Vegas I	TERREROS	POTRERO GRANDE	LAS HUERTAS	HACIENDA SANTA ANA	MALACHI	BUENOS AIRES	CIUDAD VERDE
PROMOTOR	Fernando Mazuera & Cia y Colsubsidio	Byron López	Norco	Bolívar, Equilatero, Alcabama, San Ignacio Ignacio Lievano	Cristian Boguer	Eduardo Puyana	Hnas Montoya	Prodesa y Amarilo	Constructora Bolívar	Amarilo
ESTADO	Definiendo acueducto proyectan iniciación finales de octubre En venta primera etapa de 2600 viviendas (600 VIP y 2000 VIS)	Empezaron con Tejares 250 unidades para terminar en diciembre 2010	Empezaron con Tejares 250 unidades para terminar en diciembre 2010	Faltan por construir 5600 viviendas	Faltan por construir 6000 viviendas	Proceso adopción plan parcial (mediados de septiembre)	En proyección si radicación, se contempla en POT como área de Desarrollo	Etapas de formulación	Empiezan a finales de octubre de 2010	Lleva 20% avance en obras urbanismo etapa I en octubre se inician viviendas
Total Unidades de vivienda	14.000	8.700	2.144	9.000	14.000	14.000	5.000	8.700	6.500	46.000
	82.044									46.000
	128.044									

OTROS PROYECTOS DE VIVIENDA																
SOACHA																
PAPIRO	EL CARMEN	PROYECTO SAN TELMO	QUINTAS DE SANTA ANA ETAPA 3, 4 Y 5	ICAROS	VILLA ITALIA	PORTALEGRE REAL II	POTRERO GRANDE	PANORAMA RESERVADO	MAJUI	GALICIA III	VILLA DANIELA	LOTE AL FUTURO	MATERIALES DE SOACHA	BALCONES DE MERCURIO	SABANA DEL CIPRES	
Diseños	Compartir	Construmax	Club recreativo santa ana	Colsubsidio	Inacar	Area de futuro desarrollo	Inmobiliaria Los Sauces	Coinco	Constructora Creativa	Urbatec	Constructora Villa Daniela	Area de futuro desarrollo	Area de futuro desarrollo	Norco	MYH	
Estado y particulares Ajuste diseños	En trámite de licencia Iniciar dic de 2010	En trámite de licencia Iniciar dic de 2010	Proyecto con 5 etapas construidas 2 (3630)un 3 etapas y una en construcción	En ejecución Entregas a partir de dic. de 2010	Proyecto con 6 etapas 4 (639 un) construidas y dos por construir		Construidas 3 etapas que equivale a 2400 und.	En proceso de urbanización se entrega a mediados de julio 2011	En proceso de urbanización	En proceso de construcción	Viviendas en construcción			Ejecución 2010 - 2011	Iniciaron obras urbanismo, primera entrega mayo 2011	
2.000	1.300	700	5.763	600	1.020	600	14.000	200	650	303	450	2.000	3.000	456	1.100	162.186
34.142															162.186	
34.142															162.186	

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá; Gobierno municipal de Soacha. Proyecto de constitución del Área Metropolitana Bogotá – Soacha. 2013

PROYECCION DE CONSTRUCCION DE VIVIENDA	
Viviendas en Macro – proyectos	46.000
Viviendas en Planes parciales	82.044
Viviendas en proyectos	34.142
Total Viviendas Construidas	162.186

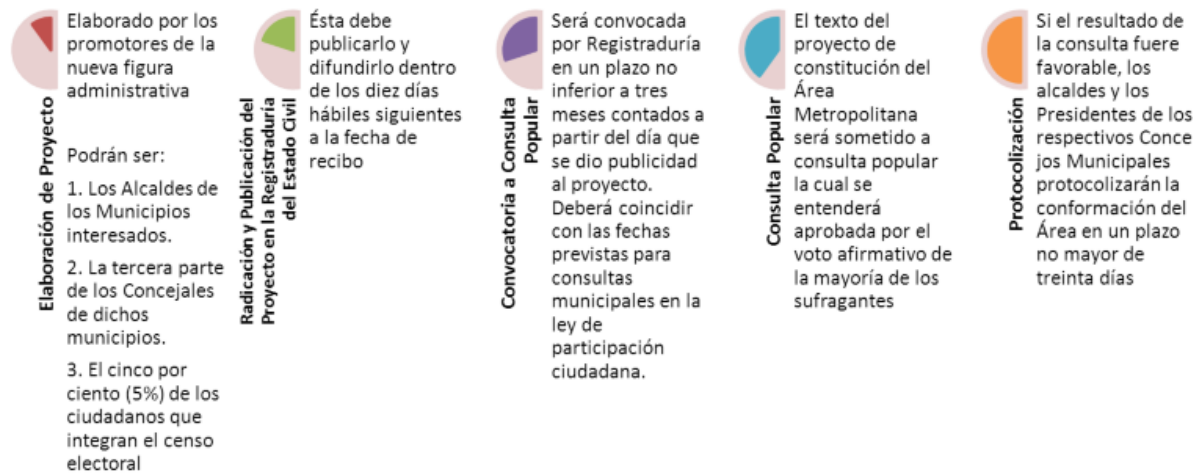
De acuerdo con la anterior información, se determina la población estimada para el Municipio de Soacha, teniendo en cuenta los nuevos desarrollos urbanísticos:

Población nueva estimada = 162.186 (total de viviendas por construir) * 3.8²⁴ personas
(Número promedio de personas que viven en cada vivienda) = **616.306 habitantes nuevos**
Aproximadamente 1.32 veces más que la actual

Población estimada futura = (466.938 habitantes actuales + 616.306 habitantes nuevos) =
1'083.244 habitantes

3.5 El marco jurídico: posibilidades y dificultades para la conformación del área metropolitana

Figura 3.23 Procedimiento Para Crear Áreas Metropolitanas Según La Ley 128 De 1994



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá; Gobierno municipal de Soacha. 2013

La administración de Gustavo Petro tenía dos figuras administrativas a implementar durante su gobierno: el área metropolitana y Región Administrativa y de Planeación Especial. Se focalizó el discurso en la conjunción de esfuerzos para mejorar el status de la región, la decisión de acercamiento se encaminó con los alcaldes, realizando todo un despliegue logístico y técnico para invitar a conocer las ventajas de la integración desde una postura horizontal.

Cuando nosotros iniciamos la administración el programa de gobierno tenía como meta la creación del área metropolitana y la creación de la Región Central del País RAPE, nosotros comenzamos a hablar sobre constitución de un área metropolitana con cerca de 5 municipios. En realidad intentamos convocar a todos los municipios con borde directo de Bogotá, del primer anillo metropolitano. Cinco municipios respondieron favorablemente y nosotros comenzamos a construir el documento técnico de soporte para presentar el proyecto de constitución de área metropolitana a la Registraduría Nacional del Estado Civil. En ése entonces era la ley 128 (Ilustración 18) la que estaba vigente, las áreas metropolitanas a diferencia de otros esquemas territoriales administrativos se terminaban aprobando por el constituyente primario que es el ciudadano, a través de una consulta popular. Entonces el proyecto debe salir por iniciativa de los alcaldes, iniciativa del Concejo o iniciativa de la ciudadanía. El proyecto se debe presentar ante la Registraduría aquí se debe publicar por si hay personas que se oponen tengan la posibilidad de protestar, y una vez se cumplan los

plazos de publicitar el proyecto en el diario oficial de la Registraduría, la Registraduría debe convocar a la realización de la consulta popular con un umbral que está en la ley 128 y lo mantuvo la ley 1625 (Chica, Carolina Directora de la DIRNI 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, junio 2016)

Tras la aparente comparecencia de los alcaldes con el proyecto se inició la redacción del documento. Sin embargo, las presiones políticas a las que ya se hicieron mención en apartados anteriores se pusieron irrumperon el proceso. Las maquinarias electorales son intocables, cualquier acción que involucre un cambio en ello, tiende al fracaso.

Entonces nosotros estábamos trabajando en éste documento técnico de soporte para presentar el proyecto a la Registraduría y cuando lo íbamos a hacer público, le preguntamos a los alcaldes que ya lo tenían que firmar la carta de “la ley nos otorga iniciativa para la creación de la figura en uso de las facultades que otorga la ley me permito presentar el proyecto de constitución de un área metropolitana para que siga el trámite exigido por la ley. Entonces se nos quitaron 4 alcaldes, quienes pidieron mantener reserva de su nombre y dijeron que ellos preferían no cazar una pelea tan rápido con el gobernador porque eso iba a ser muy costoso para ellos. El único que decidió mantenerse independiente fue el alcalde de Soacha, nosotros presentamos la propuesta de constitución de área metropolitana con Soacha, no porque no hubiéramos considerado a los demás, sino porque los demás se retiraron voluntariamente del proyecto porque no querían pelear con el gobernador, porque el gobernador creía que el área metropolitana acababa con la gobernación y le explicamos millones de veces que el área metropolitana nada tenía que ver con sus facultades como gobernador. (Chica, Carolina Directora de la DIRNI 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, junio 2016)

No obstante, la permanencia de Soacha implicó la cercanía entre gobernantes y una imperiosa necesidad de Soacha para tener un alivio en sus alcances institucionales aun sabiendo de la enemistad en la que se incurría con la Gobernación.

Y en Soacha, como fue el único que nos aguantó el cañazo de ganarse la enemistad del Gobernador para hacer el área metropolitana. Inscrimos el proyecto en la Registraduría para que se diera la consulta popular que ordena la ley. Entonces ellos (Soacha) nos invitaron muchas veces. Con ellos hicimos unas mesas específicas a las que no iba ningún otro municipio, solo ellos para discutir todos los temas que hay que discutir de un área metropolitana: que el agua, alcantarillado, energía, seguridad, transportes, ordenamiento territorial. (Fajardo, Octavio. Subsecretario de Planeación Socioeconómica – Secretaria Distrital de Planeación 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, abril 2016)

Sin embargo, la maquinaria política sobrepasa el ámbito político de la gobernación. Tales influencias se evidenciaron a la hora de ejecutar la consulta popular, tarea de la que se encargaría la Registraduría pero que se vería truncada por aparentes plazos en consonancia con la nueva Ley de Áreas metropolitanas, Ley 1625. Se perdió un trabajo importantísimo de concertación con Soacha, fueron meses de intercambio y de finiquitar bien los apoyos, que al final no dieron frutos porque hubo intereses que primaron sobre la voluntad de los gobiernos municipales.

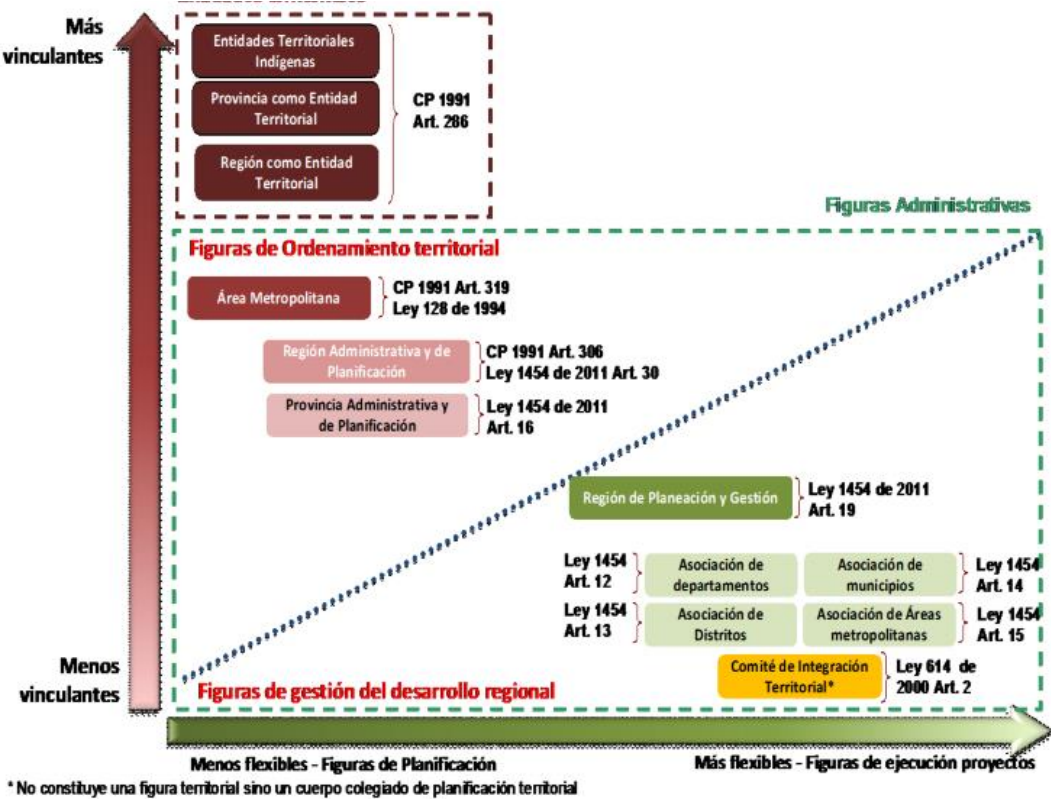
Radicamos el proyecto ante la Registraduría, el 12 o 13 de diciembre de 2012. Resulta que desde el año 2010 se estaba tramitando en el Congreso una ley modificatoria de la ley 128 que es la famosa ley 1625. Entonces el registrador creo que tenía 2 o 3 meses para convocar a la consulta y no convocaba... y en uso de nuestras facultades oficiamos a la Registraduría y le dijimos que el tiempo ya había vencido. Ellos publicaron el proyecto en la Gaceta en su periódico, cumplieron con su obligación de publicitar el proyecto, lo que no cumplieron fue con su obligación de convocar a la consulta. Primero argumentando que eso era muy costoso y luego el alcalde aseguró que podría financiar la consulta, que eso era un asunto por el que tenían que responder los ponentes de la propuesta y ahí si estarían dispuestos a pagarlo, pero luego el argumento del registrador es que estaba a puertas de sancionarse la nueva ley, y él no quería crear un conflicto, por lo tanto se abstuvo de convocar a la consulta, en Marzo justo a los 3 meses se sanciona la ley 1625 que excluía a Bogotá de tener un área metropolitana, salvo si existiera una ley orgánica particular para nuestro caso. (Chica, Carolina Directora de la DIRNI 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, junio 2016)

Bajo estos nuevos parámetros se ve más lejana la posibilidad de crear una figura administrativa para gestionar los territorios. La sola exigencia de una Ley orgánica particular es poco viable, además de desgastante para las mesas de diseño de las entidades territoriales. La administración de Petro utilizó recursos ante el Concejo de Estado declarando la inexecutable del artículo 1 de la ley 1625 por generar un vacío normativo en la ciudad. Además de ser una decisión que va en detrimento de la ciudad. Las peticiones fueron derogadas porque precisamente la norma salvaguardaba ese carácter especial de la capital del país. Lo que precisamente lleva a pensar que ese carácter especial es su plus pero a la vez su talón de Aquiles. Aunque las normativas de tipo especial permiten a la ciudad de Bogotá ser más autónoma que otras entidades territoriales, el proyecto se archivó. (Chica, Carolina Directora de la DIRNI 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, junio 2016)

Una de las opciones finales con las que se intentó rescatar el proyecto fue a través de la presentación del mismo ante el Senado pero también fracaso al no tener una resonancia clara en quienes debían representar el proyecto.

3.5.1 El accionar de los Comités de Integración Territorial: confluencia de actores y toma de decisiones. Diseñando la agenda

Figura 3.24 Esquemas Asociativos Territoriales al 2013



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá; Gobierno Municipal de Soacha. 2013

La Cámara de Comercio en Cundinamarca tiene tres núcleos administrativos que representan a los 116 municipios de Cundinamarca su acercamiento a la propuesta metropolitana existe pero como lo describe Fajardo (2016) “La Cámara de Bogotá siempre ha dicho en los documentos oficiales que se necesita la articulación metropolitana y apoya las cosas que los gobiernos distritales hagan en eso, pero es un apoyo tecnocrático, tibio. No le meten como ellos pudieran, ellos tienen un músculo financiero”

Sin embargo en el tema logístico la Cámara de Comercio se convirtió en un actor mediador entre instituciones locales. Al punto de ser el centro que convoca para las reuniones de los Comités de Integración Territorial para discutir y pensar el tema metropolitano. Sin embargo,

el impacto no fue el esperado: la asistencia a los debates nula en casi todos los municipios de Cundinamarca.

Los únicos que pueden estar interesados, pero tienen mirada absolutamente temática y no se ven en el mundo político son los que están detrás de las plataformas logísticas, los patios de fragmentación de carga. A esos también les interesa que sea más clara una política, primero una estrategia logística regional y que haya la infraestructura que les permita trabajar. [...] Perfectamente podría haber un plan logístico metropolitano, no hay nada que lo impida. No es ilógico. Porque una cosa es la carga que llega a la Sabana y otra la que ronda por los bordes de Cundinamarca. El volumen de carga es monstruoso: Bogotá y los municipios vecinos atraen el 25% de la carga nacional y emiten como el 22% (Fajardo, Octavio. Subsecretario de Planeación Socioeconómica – Secretaria Distrital de Planeación 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, abril 2016)

Incluir a la mayoría de estos actores se dificulta en la medida de que su razonamiento se orienta por “costo-beneficio”, en especial a los sectores de la construcción como la Cámara Colombiana de la Construcción CAMACOL quien además tenía una gran diferencia con el Alcalde Petro. Sin embargo, el sector de servicios asociado a la Cámara de Comercio como las PYMES ha sido la parte de la empresa privada con la que en mayor medida se ha trabajado para visibilizar la importancia de desarrollar el área metropolitana. Cabe aclarar que el trabajo con el sector privado sigue enmarcado en un desarrollar el territorio metropolitano en función de resolver temas económicos, el énfasis no es la ciudadanía metropolitana, ni las brechas económicas que se están ampliando entre municipios.

Sin embargo, así como hay privados que están interesados en impulsar el área metropolitana hay detractores y de ellos uno de los más potentes es el sector inmobiliario que hace parte también de ese sector privado. [...] a ellos no les interesa desarrollo institucional metropolitano, a ellos les interesa que les levantemos las restricciones ambientales de los humedales, del lado del río y que haya cinco accesos occidente oriente iguales a la Calle 13 (Fajardo, Octavio. Subsecretario de Planeación Socioeconómica – Secretaria Distrital de Planeación 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, abril 2016)

Ley 614 de 2000 creo los Comités de Integración Territorial que más que una figura asociativa, es una figura de gestión del desarrollo regional, para la planificación de entidades territoriales que comienzan a tener realidades metropolitanas y necesitan discutir asuntos afines al ordenamiento territorial, ese es su naturaleza, y su alcance

Son un órgano colegiado previo a las áreas metropolitanas, diseñados para regular la situación metropolitana que se está configurando. Es decir que, se da cuando la expansión urbana amenaza con dar lugar a la conurbación. Para el caso específico de Bogotá y Soacha la conformación de este órgano colegiado resulta inocua, pues sin duda alguna la expansión urbana de ambos entes territoriales ya ha llevado a la conurbación. Por lo tanto, lo que se requiere es una figura que permita dar respuesta a esta realidad a través de la coordinación en el ejercicio de competencias" (Alcaldía Mayor de Bogotá; Gobierno municipal de Soacha 2013)

El dialogo con Soacha a través de estos Comités de Integración Territorial junto a las Mesas de Bordes para Asuntos Urbanísticos produjo un debate bien nutrido y unos resultados puntuales, acuerdos de negociaciones de verdad entre municipios vecinos de como armonizar las políticas de ordenamiento territorial en el borde. Uno de los avances significativos de estos acercamientos es que por fin se concreta la interlocución entre los alcaldes de municipios. “En éste momento lo que a Bogotá le interesaría es que los municipios vecinos sean fuertes y que sean actores en condiciones de igualdad al momento de negociar responsabilidades de orden metropolitano. Nos convenía que ellos se empoderaran y fueran fuertes” (Chica, Carolina Directora de la DIRNI 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, junio 2016)

Los CIT fueron el instrumento más efectivo para disipar el miedo histórico sobre los acuerdos metropolitanos, el diseño que se puso ante consulta popular fue el resultado tangible de tales interacciones. Aunque la Registraduría haya obstaculizado la realización de la consulta, ello no demerita el esfuerzo que realizó la administración de Bogotá en el marco de estas actividades.

Recordemos que hay una diferencia entre los entes territoriales y las figuras administrativas, las primeras se adscriben a delimitaciones jurisdiccionales con autonomía propia y competencias mientras que las segundas se ven como medios de concertación entre esas entidades territoriales y que no gozan de una estructura de acción sino como estructuras de concertación. Aparte de los CIT como vía institucional, las mesas de coordinación fueron informales y enriquecieron las discusiones en los CIT. Estas mesas estuvieron desagregadas por temáticas: agua, accesos viales, convivencia y seguridad ciudadana entre otros comités sectoriales informales que aunque no estuvieran por ley, sí sirven de mecanismo de coordinación. Se suscribió además, un convenio de cooperación para la armonización tributaria metropolitana con cinco entidades territoriales, y una mesa de coordinación de ordenamiento territorial con la CAR y la Gobernación de Cundinamarca. En las mesas de

accesos viales se contaba con la participación de la Gobernación, los municipios y la Nación. En la mesa por el territorio y el agua participaban el Acueducto, la CAR, la Gobernación y los representantes de los municipios y finalmente, las mesas de coordinación donde estaban sentados representantes de convivencia y seguridad ciudadana junto a la policía, las Alcaldías municipales y la gobernación.

Lo que más me gusta de la discusión tiene que ver en los arreglos institucionales que conducen hacia la gobernanza y por eso decía que el principal escollo es el marco normativo. Yo creo que estamos en mora de replantear la construcción institucional de lo que significa la metropolización en el país, transformar las competencias, los mecanismos de representatividad local, quién elige el alcalde metropolitano, cómo se conforma la junta metropolitana. Creo que pasa más por un diseño institucional que haga sentirse a los municipios más cómodos en esa arquitectura metropolitana y eso tiene una connotación en la arquitectura institucional. (Chica, Carolina Directora de la DIRNI 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, junio 2016)

Se busca que los gobernantes locales a pesar de las presiones de privados mantengan el control y regulen las acciones sobre el territorio: desde usos del suelo hasta la creación de zonas francas en los municipios. Ello se fortalecerá en el momento que exista una reglamentación clara que no permita alteraciones de orden “individualistas”, es decir, que dependan del administrador en turno. Para ello la arquitectura institucional de las áreas metropolitanas debe renovarse y la discusión de sostenibilidad de la misma ampliarse “a modelos de perecuación del financiamiento metropolitano como lo tiene Canadá. Porque la sobretasa no es un modelo dinámico. Por qué no empleamos un modelo dinámico donde las cargas se vayan compensando en función de la competencia que se financia” (Chica, Carolina Directora de la DIRNI 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, junio 2016)

3.5.2 Retos para la reducción de la fragmentación política en el área metropolitana de Bogotá desde el actor Estado

Tras el acercamiento a través de los mecanismos formales e informales mencionados en el anterior apartado. Se vislumbran nuevas posibilidades para reducir la fragmentación política. Las fuentes nos demuestran cómo los discursos alrededor de la autonomía municipal empiezan a dar un viraje hacia el trabajo conjunto durante la administración 2012 – 2015. Al menos frases como “son municipios pobres [...] no se pueden sostener solos, hay que disolver y fundirlos” pronunciados por algunos Concejales durante reuniones en los primero

acercamientos institucionales muestra de liderazgos anodinos se ha visto reorientada por el precepto de que es mejor tener a Bogotá como un socio que como un enemigo. Esto último, como resultado de la gestión horizontal propuesta por la administración.

La cooperación pasa de un plano municipal de lo metropolitano al punto departamental y se formularse la RAPE en una estructura mucho más elaborada donde los participantes (Gobernaciones) no sienten un peligro directo de ninguno de ellos. “El modelo mental del que arrancan los representantes de los departamentos para conversar con Bogotá es diametralmente opuesto al modelo mental del que arrancan los municipios” (Fajardo, Octavio. Subsecretario de Planeación Socioeconómica – Secretaria Distrital de Planeación 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, abril 2016). Pues inicialmente no hay ninguna palanca de poder y en cambio sí les da acceso a la capacidad técnica y financiera de Bogotá. Tal asociación de las jerarquías de poder puede condensarse en ejercicios de planeamiento conjunto que el Gobierno Nacional no debería dejar perder.

Otro aspecto es mantener las inversiones de regalías destinadas a fortalecer el vínculo institucional metropolitano a través de proyectos conjuntos con los municipios aledaños para fomentar la idea de región, al mismo tiempo que darle continuidad a los acompañamientos técnicos a los municipios, sobre todo en el caso de la recaudación fiscal y Catastro. Fajardo señala cinco puntos clave para favorecer las dinámicas institucionales con los municipios

Entonces: uno, cero arrogancia. Dos, sea generoso con la plata. Tres, aproveche que las regalías se pueden invertir por fuera de Bogotá, porque la plata normal no se puede invertir por fuera de Bogotá, excepto la de las empresas industriales y comerciales del distrito, esas sí. Por eso el Acueducto tiene tanta tierra comprada aquí en los sitios de donde sacamos el agua. Las empresas industriales y comerciales si pueden invertir por fuera; el sector central del distrito no puede invertir por fuera de los límites del distrito, pero las regalías sí. Cuarto, favorezca el fortalecimiento técnico y financiero de los vecinos y demuéstreselo, póngale los técnicos, dele las conferencias, muéstreles para que sirva. Quinto, que no lo alcanzamos a hacer porque realmente no teníamos con qué, era que empieza a llegarle a la ciudadanía metropolitana. (Fajardo, Octavio. Subsecretario de Planeación Socioeconómica – Secretaria Distrital de Planeación 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, abril 2016)

Respecto a este último punto, la ciudadanía metropolitana es una identidad que se debe promover, si es que se quiere dar legitimidad a la estructura supramunicipal. Una ciudadanía

que exija la organización de esta escala que se identifique puede impulsar, hacerla necesaria y sobre todo útil.

[...] decíamos, tenemos que montarnos una estrategia para que a través de medios masivos, de redes (sin que suene a campaña) se empiece a hablar de datos sobre los temas metropolitanos, de alternativas de solución de los grandes problemas funcionales de acá, de qué significa el área metropolitana. Para ir desmontando los prejuicios que los clientelistas han creado en cuarenta años. (Fajardo, Octavio. Subsecretario de Planeación Socioeconómica – Secretaria Distrital de Planeación 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, abril 2016)

De estos diálogos se hace también alusión a la permanencia de saberes, ya que como tal se reconocieron unas posibilidades, unas deficiencias y unas potencialidades que se logran en conjunto. De allí que sin que haya una institucionalidad metropolitana no implique que se deje de pensar metropolitanamente. Es difícil rescatar esas estructuras que se concretaron en el dialogo bajo los esquemas de cooperación recíproca tras los cambios de gobierno, pero los antecedentes quedan, los puntos en común ya fueron identificados y al menos discutidos.

Conocimiento de las actividades que se desarrollan en el territorio es otro reto. Durante la administración reseñada se realizó la encuesta multipropósito de 2014, este es un instrumento que se aplicó a Bogotá y 31 municipios con recursos de regalías y lo financió en su totalidad el distrito capital. Las bases de datos se entregaron a todos los municipios que participaron, se hizo capacitación en el uso de la información bajo la premisa de que es información socioeconómica relevante para la planificación supra distrital, para la planificación metropolitana y regional.

Finalmente, uno de los retos es el de la movilidad en el área metropolitana que no depende sólo de la administración de Bogotá como lo hace ver la actual administración, los alcaldes de los municipios del borde metropolitano también pueden apoyarse en estos acercamientos para abrir el debate a la agenda.

[...] se trabajó en la estructuración de proyectos de alcance regional como el “tren de cercanías”, la empresa férrea regional. Bogotá compró el 50% de la empresa férrea regional, en el entendido que sería el ente ejecutor para el futuro “RegioTram”, que la actual administración no ha visto con buenos ojos. (Chica, Carolina Directora de la DIRNI 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, junio 2016)

Bajo estas caracterizaciones el reto para el Estado se condensa en tomar las riendas de control y fiscalidad del territorio metropolitano y formular normativas claras que permitan que la recaudación fiscal de los municipios sea mejor y ello les permita empoderarse a la vez que garantizar la posibilidad de avances técnicos y la captación de plusvalías.

3.5.3 Retos para la reducción de la fragmentación política desde el actor mercado

Los intereses del mercado han sido evidenciados a lo largo de este documento. Ha encontrado en la fragmentación entre jurisdicciones y escalas de poder territorial, la posibilidad de incidir en las decisiones de ordenamiento territorial.

Las cargas que se apliquen a la actividad constructiva sean homogéneas a lo largo del perímetro metropolitano y exijan condiciones de equidad en las sesiones de espacio público y en los equipamientos y los dotacionales que se construyan en todo el perímetro metropolitano, y eso terminaría encareciendo la actividad constructiva metropolitana. Entonces al sector privado no le interesa, al sector privado le interesa seguir construyendo Villas en suelo sub urbano porque por ejemplo, parte de nuestra propuesta en caso de construir un arreglo metropolitano era eliminar la categoría de suelo sub urbano, porque es sumamente costosa para una ciudad. En suelo sub urbano, la gente construye y no paga cargas y beneficios, no necesita alcantarillado, planes parciales. Así construyeron Chía como suelo sub urbano, y así están construyendo el área de la sabana como suelo sub urbano. Entonces creo que al constructor no le interesa un arreglo metropolitano porque crea reglas y en éste momento ellos se benefician de la ausencia de reglas y se benefician de las corruptelas que existen. Es bien sabido que buena parte de los alcaldes de la sabana terminan con problemas porque reciben dinero del sector constructor para favorecer sus intereses. (Chica, Carolina Directora de la DIRNI 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, junio 2016)

El acercamiento a través de los CIT con un sector representativo del sector comercio y de las mesas de asuntos urbanísticos, con el actor mercado abre la posibilidad de que se dé una concertación. Sin embargo, los intereses que llevan al mercado a la mesa de debate es precisamente el discurso de competitividad y no el de regulación del suelo, pues este último en nada le conviene. Pero tenerlo sentado en la mesa es un avance significativo para el proceso.

Representado por la Cámara de Comercio está el sector privado en las discusiones sobre las dinámicas metropolitanas y las dificultades que se han contraído con la fragmentación política

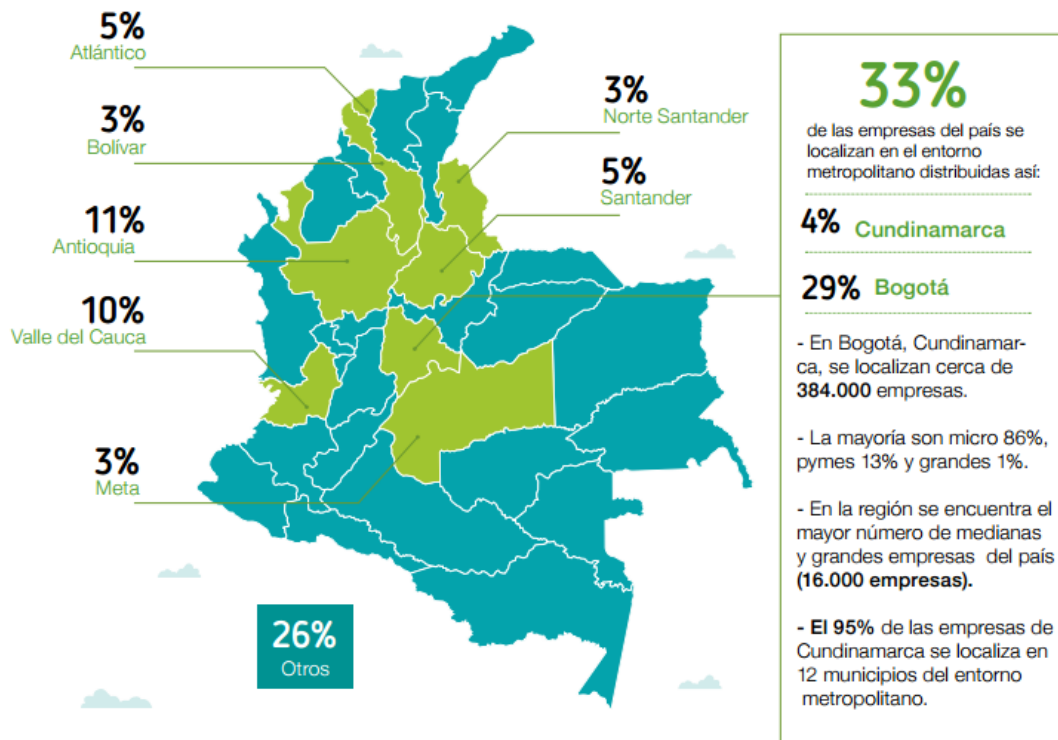
esta entidad sin ánimo de lucro “tiene como propósito superior, ser una institución aliada de los empresarios, de las instituciones públicas, y de las entidades privadas en general, para dos fines principalmente. Uno, contribuir a que el entorno de los negocios y de la actividad productiva sea mejor, un mejor entorno. Y dos, fortalecer el sector empresarial” (Molina, Mauricio. Director de Gestión Regional - Cámara de Comercio de Bogotá en conversación con Leydi Rocío Chitivo, mayo 2016)

Con esos dos parámetros de acción la Cámara de Comercio toma partido al considerar que si se mejoran aspectos como la seguridad, se va a ver una mejoría en el tema productivo. Las mejoras en el entorno afectan las posibilidades de las empresas, si hay “desarrollo de las empresas, hay productividad en la regiones y hay mayor competitividad” (Molina, Mauricio. Director de Gestión Regional - Cámara de Comercio de Bogotá en conversación con Leydi Rocío Chitivo, mayo 2016)

Se necesita mejorar los flujos de bienes y servicios y para ello se requiere mejorar las relaciones entre los municipios. En función de ello:

Hemos apoyado, desde el año 2015, la conformación del comité de integración territorial CIT, entre Bogotá y municipios de su entorno próximo. Esta figura del CIT la establece la Ley 614 del año 2000, en esa ley se indica que cuando dos o más municipios tienen una población igual o superior a 500.000 habitantes se debe, obligatoriamente, conformar un CIT para planificar y organizar el territorio. Nosotros nos gastamos 15 años desde que se promulgó la ley para conformar este CIT, lo logramos el año pasado. Inicialmente firmaron el convenio de constitución 9 entes territoriales: Bogotá, Chía, Cota, Gachancipá, La Calera, Fusagasugá, Sibaté, Soacha y Sopó. 9 entes territoriales conformaron ese CIT. Eso fue con el apoyo de la Cámara de comercio de Bogotá y Naciones Unidas a través del Centro Regional de las Naciones Unidas, que es la UCMRD, una organización de las Naciones Unidas para el desarrollo regional. Entonces entre esas dos instituciones apoyamos la conformación de este comité. ¿Cómo lo apoyamos?, haciendo los estudios técnicos, justificando la pertinencia de crear el comité, mostrando los beneficios que podría tener, apoyo técnico. (Molina, Mauricio. Director de Gestión Regional - Cámara de Comercio de Bogotá en conversación con Leydi Rocío Chitivo, mayo 2016)

Figura 3.25 Distribución De Las Empresas En Colombia



Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá; Alcaldía Mayor de Bogotá; Secretaria Distrital de Planeación de Bogotá 2015

La Figura 3.25 nos muestra un esquema de ubicación de las empresas en el país, inferimos por qué al mercado no le interesa directamente la institucionalidad metropolitana puesto que la mayoría de empresas se ubica en la Sabana. Ahora bien, la Cámara de Comercio como apoyo a estos procesos también brinda acompañamiento “nosotros tenemos aquí en la CCB una fortaleza técnica, tenemos especialistas en estos temas, y hemos asesorado a los alcaldes y a los secretarios de planeación y a los concejos municipales” con la que también inciden en las decisiones de las entidades territoriales “En cuanto a los ajustes de los planes de ordenamiento territorial, tratando también de hacerles entender la importancia de no mirar solamente su ámbito de actuación sino de mirar las afectaciones que puede haber en todo el territorio de acuerdo con las decisiones que se tomen” (Molina, Mauricio. Director de Gestión Regional - Cámara de Comercio de Bogotá en conversación con Leydi Rocío Chitivo, mayo 2016)

A saber, la inclusión de este actor en las discusiones estuvo también inserta en una diversificación del paisaje de actores en abarcar a todos los que están construyendo el territorio metropolitano hoy: los gobiernos municipales, el sector privado (Cámara de Comercio), Organización de Naciones Unidas (ONU), Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional, y ONU hábitat.

Hay que entender que los empresarios generalmente están concentrados en su empresa, en mejorar la productividad, en mejorar las utilidades, en satisfacer a sus accionistas, a los propietarios. Si es una empresa muy pequeña, en subsistir. Y pues no tiene tiempo, ni tiene digamos la claridad para estar en estos temas. Pero el empresario sí se deja orientar, se deja apoyar, sobre todo cuando ve una relación beneficio-costo muy clara. Si yo invierto tiempo, si yo invierto no sé qué, y voy a obtener un beneficio, me meto. Porque es una lógica empresarial. Nosotros somos entidad que representa al sector privado y tenemos que interpretarlo, apoyarlo, pero también concientizarlo de cosas, para que participe activamente en estos procesos (Molina, Mauricio. Director de Gestión Regional - Cámara de Comercio de Bogotá en conversación con Leydi Rocío Chitivo, mayo 2016)

Este aparente aislamiento de los empresarios es uno de los grandes problemas que surgen, y es que no hay un dimensionamiento de los impactos sociales y económicos que hay con sus decisiones. No es clara la visión de ciudad que queremos y eso facilita la decisión del empresario porque nadie le cuestiona, porque nadie tiene claro qué se puede hacer y qué no.

El sector privado ha sido sumamente irresponsable con la ocupación del suelo en la sabana de Bogotá. El sector privado ha convertido Chía en la ciudad que es y que está convirtiendo a Cota en la ciudad que es, el que convirtió a Soacha en la ciudad que es. A ellos no les interesa un arreglo metropolitano, un arreglo se debería traducir en que las reglas de ocupación del suelo metropolitano permitan que no exista déficit de equipamientos públicos en el perímetro del área metropolitana, y que por lo tanto las reglas que se apliquen por cargas del uso del suelo. (Chica, Carolina Directora de la DIRNI 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, junio 2016)

Ya que no está dentro del orden racional del mercado el responder a las cuestiones sociales, es el Estado el que debe ordenar los alcances que tendrá este actor, para quien el área metropolitana no constituye una necesidad, una simple asociación puede articular las dinámicas metropolitanas. Pero como se ha demostrado a lo largo del documento. El asunto metropolitano va más allá de la resolución inmediata de problemas entre las jurisdicciones, abarca temas de gobernabilidad y de regulación del suelo desde un nivel macro que capture y controle las plusvalías de sus usos y se encamine a un orden que permita disminuir las brechas de pobreza y de desarrollo desigualdad⁸. Los movimientos del capitalismo se ven en pugna en estos territorios donde no se cuenta con los instrumentos para frenar al sector privado confundiendo el desarrollo económico con el desarrollo social bajo los discursos de “territorios metropolitanos compartidos y competitivos”.

⁸ Hacemos alusión al concepto desarrollado por David Harvey

Retomemos a Sassen (1991) al conceptualizar la metrópoli como una plataforma de lucha. En el caso estudiado la escala local no representa un espacio de resistencia, así como tampoco la escala global es enteramente de actuación del mercado. Las escalas se convulsionan por las mismas dinámicas de allí que la escala metropolitana sea un espacio en disputa de intereses privados y sociales. Se pone al descubierto una escala donde las contradicciones propias de la globalización capitalista están luchando por imponerse.

No obstante, el poder hacer frente a esas dinámicas globalizantes del capitalismo requiere de unas estructuras institucionales fuertes para lo cual la arquitectura del ordenamiento territorial colombiano y específicamente, el del gobierno metropolitano está aún en consolidación. El pensar el ordenamiento no sólo como una estructura estática de funciones y normativas sino como instrumentos de choque frente a esos procesos absorbentes y devastadores de la producción capitalista.

Para finalizar, hacemos un breve inciso sobre la forma que se están esquivando las discusiones sobre esta disputa, desplazándola de los espacios de debate a las manos normativas de la rama judicial. Carlos Medellín⁹ señala cómo a fin de cuentas son los jueces quienes terminan decidiendo sobre los territorios, dictando sentencias que las jurisdicciones deben acatar. Esta situación deslegitima y deshecha todos los esfuerzos consignados en los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes de Desarrollo rompiendo abruptamente con procesos que deben ser debatidos y pensados, la ley no debería definir las vocaciones, ni imponer cumplimientos sobre los territorios sino de las mismas dinámicas se deben crear normativas que respondan a las demandas de las entidades territoriales y no requieran de una instancia judicial.

Se termina viviendo de la disposición normativa, porque en última la ley es la que construye el ordenamiento político-administrativo sobre el que nos movíamos. Yo creo que quienes hacen las leyes a veces ignoran las dinámicas socioeconómicas y por eso las leyes están mal diseñadas (Chica, Carolina Directora de la DIRNI 2012 - 2015 en conversación con Leydi Rocío Chitivo, junio 2016)

⁹ Nos referimos al Seminario Internacional Transformación Política de las Áreas Urbanas: Ciudad de México y sus Consecuencias para Colombia y América Latina. Realizado por el Instituto de Estudios Urbanos y la Cámara de Comercio de Bogotá. El 28 de abril de 2016 en la ciudad de Bogotá.

Conclusiones

Este análisis empírico-descriptivo expuso cómo el rol de los actores Estado y mercado configura un panorama de facilidades o dificultades a la hora de constituir instituciones de gobierno metropolitano y figuras administrativas para iniciar diálogos supramunicipales. Pudimos ver como intereses privados que se cuelan en la estructura estatal condicionando a través de clientelas electorales la articulación metropolitana. Situaciones que a final de cuentas ralentizan los procesos de intercambio, aumentan los costos y disminuyen los beneficios para cada entidad territorial.

Asimismo, señalamos como las áreas metropolitanas dependen en amplia medida de la historia política y contexto. Los procesos políticos que constituyen las entidades territoriales y la claridad en el accionar estatal. Cuando las instituciones estatales son débiles y no ejercen legitimidad su quehacer se coarta y el territorio se desequilibra, aumentando la brecha de pobreza y por ende marcándose la segregación socioespacial de la ciudad primada en los municipios circunvecinos.

Se comprueba que la acción del Estado es indispensable, pues es el actor que tiene que velar por acceso y calidad a todos los ciudadanos del territorio nacional sin él, el mercado solo opera para quienes pueden pagar por acceder. Uno de los elementos por los que el Estado puede incidir es el apoyo técnico, el aprovechamiento de la infraestructura técnica de la ciudad principal para que los municipios mejoren su capacidad fiscal (ICA e Impuestos Prediales) y por tanto se robustezca y empodere. Sin tener que depender de las regalías y las transferencias o anhelando una actividad que le dé un plus para ser categorizado como un municipio independiente y exitoso.

Es relevante el conocer los discursos bajo los que se insertan las dinámicas metropolitanas. En un primer momento, bajo la resolución de disparidades socioeconómicas en el territorio y en un segundo acercamiento, por un asunto de competitividad. No se puede pasar por alto esta inflexión pues es en esos dos abordajes es que se pone de manifiesto la lucha del capitalismo global por insertarse en todas las unidades espacio-temporales.

Es importante a partir del contexto hacer un seguimiento de qué alcance tienen las decisiones municipales pues como se vio en el documento, algunas veces la resolución de problemas entre entidades territoriales no se resuelve mediante la planificación sino a través de

demandas en los tribunales. Por lo que el trabajo desarrollado en prever y diseñar estrategias se pierde pues aunque un juez procure entender el contexto no puede tener el alcance de los estudios y de sus decisiones en un plano más amplio. Los vacíos de la rama legislativa y ejecutiva están otorgando poder a la rama judicial para decidir sobre el territorio, lo que está fragmentando también el territorio pues se resuelven asuntos públicos inmediatos sin un miramiento a largo plazo y en un impacto territorial escalar.

La fragmentación política de las áreas metropolitanas se aumenta conforme las leyes y disposiciones del ordenamiento territorial no están normativizadas. Los actores inciden definitivamente cuando existe tal falla jurídico-normativa. En el caso del mercado este interactúa abiertamente con movilidad total sobre cualquier territorio que le represente beneficios. Mientras que el Estado al no tener el musculo jurídico claro opta por enmarcar en las competencias de las entidades territoriales las responsabilidades frente a la toma de decisiones. Ello perjudica, pues las escalas municipales no gozan de la estructura técnica para confrontar el asedio del mercado.

Finalmente, se ve como esta falla de ordenamiento puede ser también una escisión para hacer frente a esos asedios del capitalismo que está aumentando la desigualdad en los municipios de la sabana replicando de por sí el ya desigual mapa de la capital colombiana. Urge la creación de un gobierno metropolitano, no basta con asociaciones de carácter concertado, la institucionalidad representa unas normas, reglas de juego claras para todos los actores y porque no, generar dinámicas de resolución a esas disputas macro replicables a las demás escalas y a otras entidades metropolitanas.

Lista de referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá. 2014. *Fragmentación territorial metropolitana: una aproximación a las desigualdades fiscales y urbanísticas en la Región Metropolitana de Bogotá*. Vol. 17. Bogotá: Secretaria Distrital de Planeación.
- Alcaldía Mayor de Bogotá; Gobierno municipal de Soacha. 2013. «Proyecto de constitución del Área Metropolitana Bogotá - Soacha.» Documento técnico de soporte, Bogotá.
- Alfonso, Oscar. 2015. «El mercado de las localizaciones industriales en la zona metropolitana de Bogotá.» En *La utopía metropolitana*, de Oscar Alfonso, 339 - 491. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- . 2014. *Los desequilibrios territoriales en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Alfonso, Oscar. 2009. «Metropolítica: una análisis de algunas experiencias metropolitanas globales.» *cuadernos metrópole*, n° 21. 53-74.
- . 2013. *Un modelo de armonización fiscal para Bogotá D.C. y los municipios de la Sabana encaminado a la estructuración del territorio y a mejorar la competitividad de la región*. Vol. 14. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá; Secretaria Distrital de Planeación.
- Alfonso, Oscar, y Carlos E Alonso M. 2014. «Hacia un índice de convergencia de Bogotá y su entorno metropolitano.» En *Índices de Ciudad*, de Secretaria Distrital de Planeación de Bogotá, 585 - 653. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Anduiza, Eva, Ismael Crespo, y Mónica Méndez. 2009. *Metodología de la ciencia política*. Segunda. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Buelvas, Diego Luis. 2014. *Gobernanza metropolitana: Urbanización y Organización Territorial en la Sabana de Bogotá*. Tesis para optar por el título de Magister en Urbanismo, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Cámara de Comercio de Bogotá; Alcaldía Mayor de Bogotá; Secretaria Distrital de Planeación de Bogotá. 2015. *Somos un territorio metropolitano*. Bogotá DC: Cámara de Comercio de Bogotá.

- Cariola, Cecilia, y Miguel. Lacabana. 2001. «La metrópoli fragmentada: Caracas entre la pobreza y la globalización.» *EURE XXVII*.
- Castro, José. 2007. «La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina.» *Nueva Sociedad*, n° 207. 93-112.
- Chiarella, Roberto. 2010 «Planificación del Desarrollo Territorial: Algunas precisiones.» *Espacio y Desarrollo*, n° N°22. 77-102.
- Christensen, Tom, y Per Læg Reid. 2005. «El estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia.» *Gestión y Política Pública* Volumen XIV, n° 3 (II semestre): 557-598.
- Ciccolella, Pablo. 2005. *¿Ciudades del capitalismo global: terra incognitae? Nuevas relaciones económico-territoriales, nuevos territorios metropolitanos*. Rio de Janeiro: Arquímedes. IPPUR.
- Ciccolella, Pablo, e Iliana Mignaqui. 2009. «Capitalismo global y transformaciones metropolitanas: Enfoques e instrumentos para repensar el desarrollo urbano.» En *Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*, de Héctor Poggiese y Tamara Tania Cohen Egler, 35 - 50. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.
- Cuadrado-Roura, J., & Fernández Güell, J. M. 2005. *Las Áreas Metropolitanas frente al desafío de la Competitividad*. Washington D.C: BID - Universidad Alcalá de Henares.
- De Mattos, Carlos A. 2005. «Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas.» *América Latina: cidade, campo e turismo / compilado por Amalia Inés Geraiges de Lemos; Mónica Arroyo y María Laura Silveira - 1a ed. - Buenos Aires: CLACSO; São Paulo: Universidade de São Paulo*. 47 - 74.
- Del Castillo Daza, Juan Carlos. 2001. «La región polinuclear: Un futuro posible para Bogotá y la Sábana.» *Bitácora* N° 5. 9-15.
- Departamento Nacional de Planeación. 2012. *Misión para el Fortalecimiento del sistema de ciudades de Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

- Fajardo, Octavio, y Carolina Chica. 2014. «Prologo: La Gobernanza metropolitana.» En *La utopía metropolitana I*, de Oscar A. Alfonso, 17 - 23. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Fals Borda, Orlando. 2007 «Una descentralización a la criolla.» En *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*, de la democracia y el desarrollo territorial Red de iniciativas para la gobernabilidad, editado por Darío Restrepo, 180 - 182. Bogotá.
- Ghorra-Gobin, Cynthia. 2007. «La question métropolitaine: renouveler l'action publique dans une perspective de développement durable.» *Économie et Solidarités* 38, n° 2. 122 - 136.
- Gouëset, Vincent. 2005. «Metropolización, poder local y cooperación territorial en la región urbana de Bogotá.» En *Hacer metropoli*, de Vincent Gouëset, Luis Mauricio Cuervo, Thierry Lulle y Henri Coing, 65 - 104. Bogota: Universidad Externado de Colombia.
- Harvey, David. 2014. *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: IAEN,
- Heinrichs, Dirk, y Henning, & Rodríguez Seeger, Claudia Nussli. 2009. «Dispersión urbana y nuevos desafíos para la gobernanza (metropolitana) en América Latina: el caso de Santiago de Chile.» *EURE*. 29-46.
- Hinestrosa, Roberto. 2007. «El marketing territorial, alternativa de desarrollo.» En *20 años de la descentralización en Colombia: Presente y futuro*, de la democracia y el desarrollo territorial Red de Iniciativas para la gobernabilidad, editado por Darío Restrepo, 176 - 179. Bogotá.
- Instituto de Estudios Urbanos. 2015. «Las primacías urbanas y los retos para el gobierno urbano en la Colombia de hoy.» *Debates sobre Gobierno Urbano* (Universidad Nacional de Colombia), n° 2. 4 - 30.
- Lefèvre, Christian. 2010. «¿Metrópolis ingobernables? Experiencias europeas.» *Política y Sociedad* 47, n° 3 131-143.
- Lefevre, Christian. 2014. «Gobernar las metrópolis o el Gobierno de las metrópolis.» En *La utopía metropolitana I*, de Oscar A. Alfonso Roa, 25 - 132. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.

- Lefevre, Christian. 2005. «Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades Latinoamericanas.» En *Gobernar las metrópolis*, de et al. : Eduardo Rojas, 195 - 262. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad de Alcalá de Henares.
- Maldonado, María Mercedes. 2006. «Instrumentos de Gestión del Suelo: Algunos elementos de contexto.» En *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano*, de María Maldonado Copello, Juan Felipe Pinilla, Juan Francisco Rodríguez y Natalia Valencia Dávila, 61 - 88. Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy.
- Moulaert, F, Rodríguez, y E Swyngedouw. 2003. *The Globalized City: Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*. Oxford: Oxford University Press.
- Orellana, Arturo. 2007. «La gobernabilidad metropolitana: nuevos escenarios para el desarrollo urbano y territorial del área metropolitana de Santiago.» En *Santiago de Chile Movilidad Espacial y Reconfiguración Metropolitana*, de Carlos de Mattos y Rodrigo Hidalgo, 189 - 202. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Pulido, Nubis. 2014. «Bordes urbanos metropolitanos en Venezuela ante nuevas leyes y proyectos inmobiliarios.» *CUADERNOS DE GEOGRAFÍA*. PP. 15-38.
- Ramírez de la Cruz, Edgar E. 2012 «Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México.» *Estudios Demográficos y Urbanos* 27. 491-520.
- Reveiz, Edgar. 2014. «Prólogo.» En *Los desequilibrios territoriales en Colombia*, de Oscar Alfonso, 17-31. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Rojas, Eduardo. 2005. «Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de desarrollo y gobierno.» En *Gobernar las metrópolis*, de Juan R Cuadrado-Roura, José Miguel Fernández Güell y Eduardo Rojas, 35 - 62. Washington D.C: BID - Universidad Alcalá de Henares.
- Ruiz Rojas, César Augusto. 2015. *Metropolización de las grandes ciudades en Colombia: Una aproximación desde las instituciones subnacionales y el desarrollo económico*. Tesis doctoral, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Sassen, Saskia. 1991 *The Global City*. New York, London, Tokyo, Princeton: Princeton University Press..
- Schapiro, Marie-France Prévôt. 2002. «Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades. Perfiles Latinoamericanos.» *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México*, 33-56,
- Secretaria Distrital de Planeación Bogotá. 2015. *Análisis de la convergencia regional desde el espacio geográfico y el gasto de los hogares. Una medición para Bogotá y su zona metropolitana*. Colección Integración Regional, Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaria Distrital de Planeación. 2014. *Región metropolitana de Bogotá: Una visión de la ocupación del suelo*. Bogotá D. C.: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
- Secretaria Distrital de Planeación; Alcaldía Mayor de Bogotá Distrito Capital. 2014. *Construyendo una visión regional común entre Bogotá y sus territorios circunvecinos: avances 2012 - 2013*. Vol. 12. Bogotá: UNCRD - Secretaria Distrital de Planeación.
- Tecco, Claudio A. 2001. «Regiones metropolitanas. ¿Fragmentación político administrativa o gestión asociada? Aportes para una discusión sobre la Región Metropolitana Córdoba.» *Revista Administración Pública & Sociedad*, n° 14. 1 - 9.
- Thibert, J. and Osorio, G. A. 2014. «Urban Segregation and Metropolitics in Latin America: The Case of Bogotá, Colombia.» *International Journal of Urban and Regional Research*. 1319 - 1343.
- Toro, Pedro Martín Martínez. 2016. «La metropolización afectada por la globalización: reflexión epistemológica sobre la nueva revolución urbana.» *CUADERNOS DE GEOGRAFÍA: REVISTA COLOMBIANA DE GEOGRAFÍA* 25, n° 2: 77–105.
- Vainer, Carlos. 2000. «Patria, empresa y mercadería. Notas sobre a estrategia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano.» En *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*, de C. Vainer y E. Maricato, 75 - 103. Petrópolis: Editora Vozes.
- Weber, Max. 2002. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Yaro, Robert D, y Nicolas L Ronderos. 2011. *INTERNATIONAL METROPOLITAN GOVERNANCE: Typology, Case Studies and Recommendations*. Informe Region Plan Association - The World Bank Group, Colombia Urbanization Review.

