

# CONCERTACION REGIONAL PARA LA SABANA DE BOGOTÁ

Luis Roberto Martínez\*

El desarrollo de este proyecto tiene como objetivo principal la identificación de mecanismos de concertación que permitan la formulación de un proyecto metropolitano para la sabana de Bogotá. Como objetivo complementario se plantea la identificación de perfiles de proyectos de carácter regional que permitan generar esta convocatoria.

Santafé de Bogotá, la capital del país se ubica en una meseta en el ramal oriental de la cordillera de los Andes a 2600 mts. de altura sobre el nivel del mar. El territorio de esta meseta -la sabana- cuyo suelo constituye una de las áreas agrícolas de mejor calidad en el país, es compartido por la capital nacional de 5.5 millones de habitantes con municipios cuyos tamaños poblacionales varían desde Zipaquirá y Facatativá con 70 mil habitantes hasta Bojacá con 5 mil hab.

Las particularidades administrativas y políticas del área han derivado en la ausencia de una instancia administrativa que permita articular el desarrollo y conciliar los intereses de este conjunto de municipalidades. Si bien la legislación urbanística colombiana ha desarrollado diversas opciones para la capital no ha sido posible la definición de una estructura que canalice los intereses regionales.

## ACTORES

La exploración preliminar del tema ha permitido identificar tres (3) grupos de actores dominando los procesos de ocupación del territorio de la sabana de Bogotá:

- Gubernamentales
- Económicos
- Sociales

### a) Actores gubernamentales.

En el territorio de la Sabana confluye la presencia de los poderes representativos de las diversas escalas de la administración pública:

- Nivel Nacional  
Presidencia  
Ministerios
- Nivel Regional  
Departamento de Cundinamarca  
Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca  
CAR

- Nivel Local  
Distrito capital  
Alcaldías Menores  
Municipios

La presencia de las instituciones de orden nacional -si bien no tienen jurisdicción territorial directa- representan una fuerte influencia en los procesos de desarrollo en la Sabana. De igual manera, en Bogotá se encuentra la sede de la administración departamental que en ocasiones ha polarizado los intereses de los municipios de la Sabana en oposición a los intereses de la capital. Sin embargo, como resultado de los procesos de autonomía administrativa y fiscal de los municipios la capacidad de convocatoria del departamento se ha visto notablemente disminuida.

En el territorio de la Sabana también ejerce jurisdicción -en asuntos ambientales- la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR. La legislación territorial colombiana promulgó en la década del 60 las figuras de las corporaciones regionales de desarrollo con el objetivo de crear instrumentos institucionales que permitieran coadyudar en los procesos de ordenamiento ambiental a partir de criterios más coherentes que las divisiones departamentales, sin embargo, recientemente este instrumento ha sido desvirtuado al acomodar su jurisdicción al ámbito departamental potenciando conflictos de agenda ambiental entre las administraciones departamentales y las corporaciones "autónomas". Esta situación ha sido particularmente relevante para el área de estudio que constituyó la jurisdicción original de la CAR y cuya relevancia se ha desdibujado dentro de la nueva jurisdicción departamental.

En el nivel local, el Distrito Capital se constituye en el actor dominante en los procesos territoriales de la Sabana, mientras los municipios de la región -con autonomía constitucional para determinar los usos del suelo en su territorio- toman decisiones aisladas, en algunos casos no compatibles con su entorno y reciben afectaciones significativas como resultado del desbordamiento de actividades que el Distrito Capital no puede albergar en su territorio. Por último las Localidades -divisiones del Distrito Capital- particularmente aquellas con jurisdicción sobre la margen oriental del Río Bogotá han figurado como actores en un plano secundario.

En consecuencia, el escenario presentado de manera sumaria permite visualizar la convergencia en el territorio de la Sabana de un complejo sistema de actores gubernamentales autónomos que intervienen sobre el espacio regional con

jurisdicción objetiva o real, con capacidad variable de gestión y de recursos, con agendas y políticas en ocasiones opuestas, con recelos y mutua desconfianza; todo esto dentro de un contexto carente de instancias de comunicación y concertación y con total ausencia de un espacio político con visión de conjunto que comprenda la necesidad imperiosa de forjar mecanismos para compartir el territorio común, con principios de racionalidad y equidad.

#### b) Actores económicos.

Los procesos de la dinámica económica del país se reflejan con especial intensidad en el territorio de la Sabana. Dentro de cada uno de los sectores se presentan actividades cuyo desempeño produce afectaciones significativas en el espacio regional:

Sector Primario  
Floricultores

Sector Secundario  
Complejos industriales

Sector Terciario  
Complejos institucionales  
Complejos recreativos

En el sector primario, los cultivos de flores son las actividades que generan mayores afectaciones, la explotación intensiva del suelo, los elevados consumos de agua, la aplicación de altas concentraciones de productos químicos y la generación de residuos no biodegradables se constituyen en impactos ambientales crecientes. En el ámbito social las migraciones locales de trabajadores generan demandas de servicios y equipamientos colectivos que las poblaciones más pequeñas de la Sabana no están en capacidad de atender.

En el sector secundario, los grandes complejos industriales ya no tienen la posibilidad de establecerse dentro del perímetro del Distrito Capital en razón a los altos costos del suelo urbano y la carencia de predios con los tamaños requeridos. Por las mismas condiciones, los complejos institucionales y recreativos de escala regional deben localizarse por fuera del DC generando afectaciones importantes cuando se ubican en las inmediaciones de las pequeñas poblaciones.

#### c) Actores sociales.

En los procesos de transformación del espacio regional los diferentes estratos de población están determinando afectaciones de especial significación:

Estratos socio-económicos  
Altos  
Medios  
Populares

En la ocupación de la banda occidental del río Bogotá, los diferentes grupos presentan patrones de localización que

reproducen la segregación característica del Distrito Capital: los sectores más afluentes en el norte de la ciudad, los sectores medios al occidente y los sectores populares al sur.

#### d) Antecedentes.

La ciudad de Bogotá fundada en 1538 se consolida desde los primeros albores como centro administrativo de primer orden en la colonia, posición capital que mantiene con la independencia política en 1819. En 1938 al cumplir 400 años de fundación la ciudad tan solo albergaba 360 mil habitantes. Los intensos procesos de migración de la siguiente década llevan la población de la capital en 1951 a 765 mil habitantes. En 1954 el gobierno nacional reglamenta como figura especial e innovativa el Distrito Especial de Bogotá, con el objetivo de ampliar el ámbito de acción para la capital nacional.

Posteriormente se desarrollan nuevas figuras para el manejo de sistemas urbano regionales más complejos, al efecto se crea la figura de las áreas metropolitanas bajo la cual se organizan los municipios del valle del Aburrá con Medellín como centro metropolitano, y las áreas de Bucaramanga y Pereira. Sin embargo no se genera el espacio político para la creación de un área metropolitana para articular el desarrollo de Bogotá y la sabana.

Para 1985 Bogotá - Distrito Especial - alcanza 4.2 millones de habitantes y se aproxima a la ribera oriental del río Bogotá. Durante este decenio se da comienzo a un intenso proceso de descentralización por medio del cual el gobierno central efectuó importantes transferencias de responsabilidades y recursos a las administraciones municipales. Este proceso de descentralización ratificado por la Constitución de 1991 determinó la polarización del poder social y económico en el nivel central nacional y el poder territorial en el nivel local.

De manera paralela se efectuó la promulgación de nuevos instrumentos para la capital nacional; en primer lugar mediante la aprobación de un nuevo Estatuto Orgánico y posteriormente la Constitución de 1991 modificó la figura de Distrito Especial por Distrito Capital pero sin disponer de mecanismos para el establecimiento de relaciones adecuadas entre Bogotá y la Sabana.

Con este panorama la región de aproxima a la culminación del siglo XX. La ciudad Capital congregará más de 6 millones de habitantes y la ocupación del territorio del Distrito Capital prácticamente habrá saturado el borde oriental del río.

#### e) Concertación regional.

El escenario presentado permite apreciar una situación crítica para el futuro de la Sabana. Este panorama contrasta con la carencia de una visión política de conjunto, en razón a la multiplicidad de actores gubernamentales con agendas excluyentes y sin canales de comunicación.

Así, mientras los actores económicos desbordan la capital e invaden la Sabana, los actores sociales están generando una estructura altamente segregada. Como resultado de las intervenciones incoherentes de estos agentes

sobre el territorio se está produciendo un serio deterioro en las condiciones ambientales de la región.

La evaluación preliminar de posibles soluciones revela que no hay espacio político para la aplicación de en la Sabana de Bogotá de la figura del área metropolitana. Este contexto de autonomía local se opone a la exploración legislativa de nuevas figuras territoriales.

Ante este panorama, una dinámica de concertación de los actores gubernamentales sobre proyectos regionales se perfila como una opción con alto potencial operativo.

#### f) Perfiles de proyectos.

Como hipótesis de trabajo se plantea el siguiente conjunto de proyectos de alcance regional

- Corredores ambientales
- Ejes de comunicación
- Espacio público regional

Los alcances de estos proyectos deberán convocar los actores gubernamentales antes enunciados alrededor de propósitos comunes que permitan romper barreras y generar instancias de diálogo.

Base fundamental para legitimar el proceso será un principio de equidad para todas las poblaciones de la región. Equidad que potencie una dinámica sucesiva de acciones que en conjunto articulen el proyecto metropolitano de la Sabana de Bogotá.

## ACTORES EN LA INTERVENCIÓN DEL TERRITORIO URBANO

Este artículo explora el tema de los agentes en los procesos de intervención en el territorio urbano. Dentro de este contexto se ha efectuado un trabajo preliminar como resultado del cual se presentan las siguientes hipótesis de trabajo.

#### a) Ambitos y Agentes.

En el caso colombiano es posible identificar un conjunto de agentes en el proceso de construcción de la ciudad que interactúan en tres ámbitos:

- Producción
- Gestión
- Financiación

##### 1) Producción

La exploración preliminar ha permitido identificar cinco agentes que intervienen con diferentes modalidades en el proceso de materialización de la ciudad:

- Propietario de la tierra
- Urbanizador
- Constructor
- Agentes inmobiliarios
- Usuario final

##### 2) Gestión

En el ámbito de la gestión se identificaron dos agentes que intervienen de manera variable en los procesos de apoyo a la intervención en el territorio urbano.

- Grupos políticos
- El Estado

##### 3) Financiación

En el ámbito de la financiación se identificaron tres agentes que intervienen con el apoyo de recursos económicos para ejecución de intervenciones urbanas:

- Generación de ingresos a partir de la vivienda
- Entidades Financieras Locales
- Entidades Financieras Internacionales

#### b) Ciudad Formal/Ciudad Informal.

La interacción entre estos grupos de agentes en los procesos de intervención en el territorio urbano es mediatizada de acuerdo a los grados de formalidad inherentes a cada proceso.

##### 1. Ciudad Formal

En el caso de la ciudad formal, intervienen en su producción, el propietario de la tierra que la coloca en el mercado inmobiliario; el urbanizador que desarrolla procesos amplios incorporando las actividades de parcelación, construcción de infraestructura, construcción de vialidad y efectuando las cesiones de terrenos para la construcción de equipamientos urbanos.

De igual manera, como parte de la intervención formal en el territorio urbano aparece el apoyo del capital financiero representado en Entidades Financieras Locales -Corporaciones de Ahorro y Vivienda - especializadas en crédito hipotecario.

A partir de la disponibilidad de terrenos urbanizados y el capital financiero aparecen el agente constructor -quien ejecuta los proyectos- y el agente inmobiliario encargado de la comercialización. Por último, el agente usuario final aparece como último eslabón para recibir y usufructuar un producto terminado sobre el cual se efectuarán adiciones y modificaciones de menor cuantía.

##### 2. Ciudad Informal

Una situación bien diferente, se presenta en el caso de la ciudad informal. El propietario de la tierra en ocasiones participa en el proceso mediante venta o aporte de los terrenos o bien es despojado por la vía de hecho mediante invasiones. El "urbanizador" desarrolla procesos parciales de adecuación de los terrenos, en algunos casos simplemente efectúa una parcelación y en otros procede a la construcción parcial de una infraestructura básica. Por lo general los proyectos informales no incorporan ningún tipo de adecua-

ción sobre la vialidad ni provisión alguna para la ejecución de equipamientos urbanos.

De igual manera en la ciudad informal no aparecen ni el "agente constructor" ni los agentes inmobiliarios y es el habitante quien desarrolla estos procesos. Así mientras en la ciudad formal el usuario es el eslabón final que recibe un producto terminado, en la ciudad informal el usuario representa la iniciación del proceso constructivo, el cual se lleva a cabo en la mayoría de los casos mediante autoconstrucción, en algunas ocasiones utilizando materiales reciclados y en menores proporciones utilizando "maestros" de construcción para que adelanten el proceso constructivo.

En la gestión de la ciudad informal, toma especial relevancia la participación de agentes políticos que promueven y canalizan con intereses creados las necesidades de los grupos de menores ingresos. La presencia del estado se manifiesta en la ciudad informal en los denominados procesos de legalización, que procuran incorporar los desarrollos clandestinos a ciertos niveles de formalidad y legalidad.

La financiación aparece en la ciudad informal con la presencia de recursos de capital provenientes de entidades financieras internacionales con el objetivo de apoyar la participación del estado en los procesos de legalización. En el contexto microeconómico, algunos autores han identificado situaciones en las cuales los habitantes de la ciudad informal efectúan rápidas adecuaciones en sus viviendas para generar habitaciones para alquiler, bodegas o espacios de carácter comercial que produzcan renta aplicable a las

necesidades familiares y por ende a la culminación de la vivienda.

## ESTUDIO DE CASO

Dentro del contexto presentado, se propone el desarrollo del proyecto de investigación para la red Alfa-Cid a partir del estudio de caso del sector urbano denominado ciudad Kennedy en Santafé de Bogotá.

El núcleo inicial de este sector fue construido por el entonces Instituto de Crédito Territorial -ICT- como prototipo de vivienda de interés social y constituyó en su época uno de los proyectos de mayor escala desarrollado. El proyecto incorporó diversas tipologías de vivienda, tanto multifamiliar como unifamiliar.

El sector en el cual se construyó el proyecto era una parte aislada de la ciudad y en consecuencia este desarrollo se constituyó en jalonador del crecimiento urbano hacia ese sector de la ciudad. El crecimiento del área durante las últimas tres décadas ha determinado la consolidación de un extenso conglomerado con una población superior a los 2 millones de habitantes.

La intervención de los usuarios en los procesos de adecuación y modificación de las viviendas y la creación de una estructura urbana espontánea que entrara a compensar las deficiencias en la estructura diseñada y construida originalmente, presentan una oportunidad investigativa de especial interés.