

METROPOLIZACION DE LA SABANA DE BOGOTA

RUBÉN DARÍO UTRIA GROSSER

Arquitecto Planificador - Consultor

*Disertación en los Martes del Planetario, "Metropolización,
Planeación y Ordenamiento Territorial" primer semestre de 1998,
evento organizado por la Sociedad Geográfica de Colombia*

1. INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DE METROPOLIZACIÓN

1.1 Qué es el fenómeno metropolitano?

El llamado *fenómeno de la metropolización* es el resultado de la combinación de dos procesos socioeconómicos y territoriales interrelacionados que afectan a las grandes concentraciones urbanas y su área próxima de influencia.

El primero es **la conurbación** o aproximación física progresiva de la ciudad principal y uno o varios de los centros vecinos —o el conjunto de éstos— como resultado de una dinámica de crecimiento acelerado, incontrolado y periférico. Esta aproximación vincula e interconecta en forma traumática e ineficiente el tejido urbano de cada uno de los centros, así como del conjunto de éstos, y altera su fisonomía y sus estructuras urbanísticas originales. El segundo es la **integración sistémica** de dicho conjunto de centros —y sus respectivas comunidades, espacios ecológico y socioeconómico y su dinámica de desarrollo económico— por encima de los límites político-administrativos, las jurisdicciones y las autonomías políticas, administrativas y fiscales municipales y aun departamentales¹. En ausencia de planificación y concertación para esta nueva dinámica de crecimiento y expansión —y particularmente en condiciones de subdesarrollo— esta integración resulta imperfecta y conflictiva.

Generalmente estos dos fenómenos son simultáneos e interdependientes y constituyen el resultado de procesos acelerados de desarrollo concentrado en ciertas *regiones polarizadas*. Se acentúan cuando se trata de sistemas sociopolíticos de economía de mercado caracterizados por estrategias de desarrollo y de distribución territorial de las inversiones basadas en las llamadas *economías de aglomeración*. Es decir, que operan con base en *ventajas comparativas* de localización derivadas de la concentración o la aglomeración de mercados, emplazamientos productivos, servicios y población. Al estímulo de estos dos fenómenos y otros procesos económicos, sociales y territoriales conexos, las regiones en rápido desarrollo y urbanización logran suficiente dinamismo para convertirse en *regiones motrices* de la economía nacional.

En este contexto metropolitano —como lo demuestra particularmente el caso de Bogotá— los centros urbanos vecinos y sus municipios originales pierden estructural y funcionalmente su escala, su fisonomía, su identidad y su autonomía real, y pasan a integrar **un nuevo universo intermunicipal** y a veces **supramunicipal**, en el cual sus habitantes viven en un municipio, trabajan en otro, buscan servicios en otros, se divierten en otro y realizan en otro todo cuanto no les es permitido en su propio municipio. También se produce un sistema de especialización por funciones (ciudades dormitorio, ciudades industriales, municipios-trabajo, municipios-servicios, municipios recreación, etc.) y por actividades productivas (municipios industriales, municipios agrícolas, municipios servicios, etc.). Otro tanto se

produce en función del aporte de recursos (municipios proveedores de energía, municipios proveedores de agua; municipios proveedores de materiales de construcción, municipios proveedores de paisaje, municipios receptores de migrantes marginales, etc.) y generalmente surge un uso compartido y un flujo **transmunicipal** de dichos recursos.

Pero por encima de esta especialización opera una completa unidad y una integración de la economía, la sociedad y la cultura y una fluída permeabilidad en el espacio geográfico y socioeconómico, porque a través de las fronteras municipales —y a veces departamentales (Barranquilla, Barrancabermeja, Girardot) y hasta nacionales (Cúcuta-San Antonio del Táchira— fluyen libremente las personas, los bienes y servicios y los impactos socioeconómicos. Paralelamente sucede otro tanto en el contexto ecológico, en donde el sistema hídrico, el suelo, la vegetación, los vientos, el paisaje, el clima y otros recursos y factores interactúan **sistémicamente** para producir un escenario natural **único, interconectado e indivisible**.

Este escenario de conurbación y metropolización ofrece al proceso de desarrollo económico y social y a cada uno de los municipios y distritos participantes en el sistema muchos beneficios y ventajas. Pero también se genera en él una indeseable patología que depreda los recursos naturales y causa *deseconomías* de todo orden, traumas de funcionamiento e impactos adversos sobre la *calidad de vida* de la población.

Entre los beneficios se destacan, en primer lugar, los *impulsos motrices* de desarrollo económico generados por la ciudad núcleo, que le garantizan al conjunto de municipios demanda efectiva y mercado inmediato para su producción, así como oferta de servicios económicos y sociales, infraestructura y atmósfera cultural innovativa y modernizadora. Es decir, hacen presencia los *efectos motrices* detectados por Perreaux. En segundo lugar, las ventajas dinamizadoras derivadas de las economías de *escala, aglomeración* y urbanización² [2], que les permiten expandir, mejorar y acelerar su economía. Y también, los beneficios a escala nacional de la concentración del desarrollo y la centralización del poder y la cultura.

En cuanto a la patología de la metropolización, debe anotarse que generalmente hay desorden y una dinámica de conflicto y agresión entre las fronteras municipales del conjunto: hay municipios que vierten sus alcantarillas a poca distancia aguas arriba de la bocatoma del acueducto de otro; algunos descargan sus basuras en el municipio vecino; otros destruyen las fuentes hídricas de varios otros. Y también se producen injusticias y deslealtades en el trato entre municipios: unos colectan los impuestos mientras que otros costean los servicios; unos cobran tasas especiales, como la de la gasolina, para poder costear la infraestructura vial mientras que otros dejan de cobrarla para atraer la clientela metropolitana; unos concentran la población de mayores ingresos mientras que otros tienen que albergar a la población de menores ingresos y marginal; a unos les sobran recursos para frondosas burocracias y obras ornamentales mientras que otros no tienen con qué financiar la nómina mínima de funcionarios; unos tienen capacidad de persecución de los delincuentes mientras que otros se constituyen forzosa e involuntariamente en santuarios para éstos. Además ocurre que algunos municipios exoneran total o parcialmente a los empresarios para acaparar industrias y actividades productivas dinámicas, pero descargan en otros la responsabilidad de suministrar la infraestructura y los servicios (Yumbo, Envigado, Soacha); y hay municipios que permiten las instalaciones y actividades que su vecino prohíbe (Chía, Palmira).

Desde el punto de vista del poder político, económico y administrativo, también afloran en este contexto de metropolización los fenómenos de **dominación y dependencia** institucional y política. El primero consiste en actitudes de predominio arrogante en materia de infraestructura, servicios, uso de los recursos naturales, ocupación de espacio geográfico y otras formas, por parte de la ciudad núcleo sobre los municipios menores y dependientes. El segundo opera mediante procesos y formas de sumisión política y administrativa por parte de los municipios menores frente a la ciudad núcleo. En este ambiente no es extraño que surjan también situaciones de **paternalismo** por parte de ésta última, que se traduce en la concesión generosa, gratuita o subsidiada de servicios y otras preferencias en favor de los primeros,

con la secuela en algunos casos de pérdida de la identidad, la iniciativa creadora y el dinamismo de los municipios menores. Ni están ausentes ciertas formas de *epifitismo*, que permiten a algunos municipios vivir y desarrollarse dentro del área metropolitana sin depender directamente de ésta. Tampoco dejan de hacer presencia ciertas formas de *parasitismo* por parte de algunos de éstos últimos, síndrome metropolitano que consiste en vivir y medrar a expensas de la ciudad núcleo sin tener que realizar los esfuerzos locales propios requeridos.

Obviamente —y como fue señalado— esta indeseable patología se extrema y complica aún más cuando el sistema metropolitano crece y se desarrolla sin racionalidad ni suficiente eficiencia. Es decir, sin planificación económica y social, sin ordenamiento territorial, sin protección ambiental y sin un *proyecto político* y la correspondiente *imagen prospectiva* del futuro que inspiren y orienten su desarrollo. Naturalmente, todo ello enmarcado en una *estrategia nacional de desarrollo*.

Para todos los efectos del desarrollo, este nuevo contexto supramunicipal funciona como un **conjunto sistémico** y como una unidad indivisible, en los cuales cada municipio original es parte vital del sistema y, al mismo tiempo, el sistema es vital para cada uno del conjunto de municipios conurbados. Surge así un nuevo fenómeno espacial, socioeconómico y político-administrativo que trasciende la figura del municipio tradicional, su funcionamiento y su administración. Es decir, en la práctica los municipios originales se debilitan y pierden entidad y dinámica propia para dar cuerpo a un nuevo espacio socioeconómico, cultural y político: el **área metropolitana**.

Característica fundamental de este fenómeno de conurbación y metropolización es la elevación exponencial de las escalas de la demanda de tierra urbanizable, vivienda, infraestructura, servicios y recursos ambientales. Y ello significa, obviamente, también la elevación exponencial de las escalas de operación de la infraestructura y los servicios. Y esta elevación trae aparejados también el incremento de la escala de los problemas y el grado de complejidad de las tecnologías necesarias para resolverlos, así como de los sistemas financieros y administrativos de los servicios y del conjunto de la capacidad de gestión local necesaria. Por esta razón la solución a dichas demandas ya no puede enfrentarse en forma aislada por parte de cada municipio, sino que tiene que ser planteada **a escala regional metropolitana**.

Este conjunto de procesos y fenómenos afectan en forma significativa y generalmente grave el *ecosistema natural* que sirve de sustrato ambiental al grupo de municipios involucrados, generándose así una dinámica de destrucción acelerada de los recursos naturales a escala municipal y regional, una depredación del *hábitat humano* y, consecuentemente, una degradación progresiva de la calidad de vida de toda la población. Paralelamente se produce también un proceso de desajustes perturbadores del orden territorial original, del sistema de jurisdicciones municipales y, con ello una dinámica de caos institucional, cultural y urbanístico.

En este contexto intermunicipal de **integración sistémica** los municipios conurbados, sus territorios, sus poblaciones, sus economías, sus recursos naturales, sus intereses locales auténticos y otros factores de la entidad y la cultura local original se amalgaman para constituir **una nueva y compleja unidad territorial, económica, demográfica, ecológica y sociocultural**. Y obviamente, este nuevo escenario demanda una nueva y eficiente institución político-administrativa metropolitana. Sin embargo esto no ha sucedido en Bogotá, ni en Colombia en general, y esta falta de correspondencia entre la compleja y apabullante realidad metropolitana y las raquílicas figuras institucionales vigentes de Bogotá Distrito Capital y de las "áreas metropolitanas" en vigencia legal explica en buena medida el drama urbanístico, ambiental, social y administrativo de los núcleos conurbanos de nuestras regiones motrices. La situación resulta más deprimente aún en el caso de Bogotá, a la que —extrañamente— el sistema institucional colombiano ha obstaculizado el ejercicio de su carácter de primer núcleo metropolitano nacional, como se explicará más adelante.

1.2 La Metropolización en Colombia

Como parte del intenso proceso de urbanización que ha experimentado el país en los últimos 40 años y de la polarización del desarrollo económico en sus principales regiones dinámicas en torno unos centros urbanos, se ha venido afianzando también un importante proceso de metropolización.

Se han configurado y consolidado 5 importantes escenarios metropolitanos: Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla y Bucaramanga. Al mismo tiempo, el fenómeno de la conurbación caótica y la interferencia conflictiva entre los municipios involucrados viene haciéndose presente en torno a otros centros intermedios como Pereira, Cartagena, Cúcuta, Barrancabermeja y otros menores como Girardot-Flandes y Santa Marta.

A diferencia de lo que sucede en otros países, la importancia y el impacto de estos fenómenos no estriba tanto en el tamaño de la población conurbada, ni en sus *deseconomías de aglomeración*. Se trata más bien, de la ruptura de las escalas urbana originales, el deterioro crítico de los ecosistemas locales, la mutua perturbación sanitaria, ambiental y funcional y de los conflictos de dependencia, parasitismo y deslealtad intermunicipales en materia de usos del suelo, control de actividades productivas, impuestos, tasas y tarifas. También se trata de la ausencia de una organización institucional que haga posible el manejo unitario, integrado y concertado de la planificación del desarrollo y la prestación de la infraestructura y los servicios.

Los aspectos ambientales en estos conflictos se derivan de la circunstancia de que la conurbación y la metropolización no planificadas amenazan y deterioran el ecosistema local, particularmente cuando éste es de alto valor estratégico ecológico y económico, como en Bogotá y Cali; o constreñido, como en Medellín; limitado y frágil, como en Bucaramanga y Pereira; o complejo y vulnerable como en Cartagena y Santa Marta. Mientras que los urbanísticos y administrativos se originan en la ausencia de un tratamiento conjunto, solidario y concertado de la planificación general del desarrollo, el ordenamiento territorial y el manejo de la infraestructura y los servicios.

Como consecuencia de la dinámica de estos conflictos, el municipio núcleo generalmente termina cargando con el costo económico, urbanístico y social de la conurbación, mientras que los municipios vecinos terminan perdiendo —como fue anotado— su identidad, su autonomía real y su capacidad de acción y, con ello, su razón institucional, histórica y política de ser.

1.3 La falta de reconocimiento jurídico y político del fenómeno metropolitano

Este problema de las áreas metropolitanas colombianas constituye un fenómeno real e insoslayable y es bien conocido por todos. Desgraciadamente no ha contado con el reconocimiento de los juristas, ni el interés de la clase política; tampoco ha sido tema de estudio sistemático por parte de las universidades nacionales, con escasas excepciones, como Universidad Nacional y la Universidad de Los Andes³. Con el pretexto de la defensa de la autonomía municipal *per se* ha venido impidiendo su adecuado tratamiento institucional y legal.

En los decenios de 1960 y 1970 se permitió que el proceso de crecimiento y la conurbación anárquicos de los grandes centros urbanos de varios de ellos avanzara adversamente. Así, Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga —y en menor escala otras capitales— pronto se encontraron afectadas por un proceso irreversible de crecimiento desordenado, periférico, de asentamientos marginales y de saturación de la capacidad instalable de prestación de servicios. Es decir, su expansión traspasó con creces los *perímetros* urbanos y sanitarios y también las fronteras municipales⁴, para constituir un complejo y enfermo tejido metropolitano conurbado. Las secuelas inmediatas fueron la depredación de los respectivos ecosistemas, el caos administrativo intermunicipal y la pérdida irreversible de la escala humana y urbanística de dichos centros. Todo ello adicionado con la pérdida de la eficiencia de las

estructuras urbanas, la acumulación de altos déficits de vivienda, infraestructura y servicios y el descenso de la calidad de vida.

En 1979 —con la expedición del Decreto Ley 3104 de 1979— por restricciones políticas, y a pesar de la buena disposición del Ministro del Interior de entonces, se frustró la oportunidad brindada por las facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno por el Congreso para incorporar plenamente el fenómeno metropolitano en el sistema jurídico nacional y encontrarle solución a uno de los problemas institucionales y políticos que más adversamente afectan las grandes concentraciones urbanas del país. En 1989 la Ley 9 —llamada “Ley de Reforma Urbana”— resultó demasiado tímida en el abordaje del tema y sólo puso énfasis en la obligatoriedad de los planes de desarrollo municipal y la expropiación de tierras urbanas para a vivienda y sus procedimientos conexos.

En 1991 se frustró la gran oportunidad histórica y política que ofreció la convocatoria de la Asamblea Constituyente, porque la nueva Carta tampoco resolvió los escollos persistentes. Si bien los Arts. 319 y 325 autorizan la conformación de una entidad administrativa en los escenarios metropolizados, el carácter meramente facultativo de dicha autorización y los Arts. 324 y 326 favorece la renuencia tradicional de los municipios vecinos en contra de una solución efectiva; y la remisión a la Ley de Ordenamiento Territorial para resolver sobre el régimen administrativo y fiscal de las áreas metropolitanas significó sacarle el cuerpo a la solución del problema, porque dicha ley tampoco hizo compulsiva la constitución de dichas áreas. Por su parte el Art.322 le impuso a Bogotá ser simultáneamente capital nacional y departamental de Cundinamarca, mientras que el Art.324 puso injustamente tope —el magro tope existente en 1991 —a las rentas de departamentales generadas en Bogotá y que deben ser compartidas con ésta.

2. LA METROPOLIZACIÓN DE BOGOTA Y LA SABANA

2.1 La conurbación y metropolización de Bogotá y los municipios vecinos

Bogotá y la Sabana constituyen un caso muy representativo del fenómeno de la metropolización en condiciones de subdesarrollo y ausencia de una eficiente capacidad de gestión política y administrativa, agravado por la circunstancia de que los diversos gobiernos nacionales de turno y los propios gobernantes distritales han carecido hasta ahora de efectivo interés en enfrentar este problema. Son muchos los fenómenos, procesos y conflictos de naturaleza metropolitana que agobian a la Capital. Entre ellos se destacan los siguientes:

a. Crecimiento demográfico incontrolado

Bogotá concentra en la actualidad alrededor de 7 millones de habitantes⁵, que representan del 17.5% de la población nacional, aglomeración que llega a 8 millones con el aporte de 17 municipios vecinos: Soacha, Chía, Cajicá, La Calera, Mosquera, Madrid, Facatativá, Cota, Tenjo, Tabio, Subachoque, Sopó, Tocancipá, Gachancipá, Sibaté, Usme y Zipaquirá. Con ello el área metropolizada concentra el 20.0% de la población colombiana. Aun cuando el proceso de crecimiento demográfico metropolitano y nacional ha venido desacelerándose durante los tres últimos decenios, particularmente por la reducción de las tasas anuales de incremento, Bogotá y su área de influencia continúa creciendo a una tasa aproximada de 1.93%.

Esto significa que alrededor del año 2010 el área metropolitana puede llegar a albergar 10 millones de habitantes. Si se tiene en cuenta que continúa en el país la presión expulsora de campesinos y la alta concentración relativa en Bogotá de oferta de empleo, servicios y oportunidades de realización individual y colectiva, la población continuará creciendo en los próximos años. Este proceso tenderá a agudizarse en la medida en que prevalezca el clima de violencia política en las áreas rurales del país. Con ello, seguirán creciendo en torno a la capital los hacinados e infrahumanos barrios marginales y los grandes cordones

periféricos actuales. Esto significa que, si no se aplican los correctivos necesarios, la Bogotá metropolizada seguirá en el próximo decenio —aunque a una escala ligeramente menor— los mismos pasos indeseables de Ciudad de México, São Paulo y otras grandes aglomeraciones humanas del Tercer Mundo.

b. Conurbación anárquica y antiecológica

El proceso de conurbación de la Sabana ha venido produciéndose en forma anárquica y antiecológica. A manera de metástasis éste se extiende a través de 6 grandes *ejes conurbantes* de características radiales que siguen los ejes viales regionales: (i) Bogotá-Villavicencio, hacia el suroriente; (ii) Bogotá-Girardot, por Soacha, hacia el suroccidente; (iii) Bogotá-Facatativá-Girardot, por el Occidente; (iv) Bogotá-Zipacquirá, hacia el Norte; (v) Bogotá-Tunja, hacia el Nororiente; y (vi) Bogotá-La Calera, hacia el oriente.

A lo largo de estos ejes ha venido produciéndose en forma acelerada la urbanización legal y clandestina de las mejores tierras agrícolas periurbanas y suburbanas, generando la aproximación física de los principales centros sabaneros y sus respectivos municipios. Ello al impulso de la localización de nuevas instalaciones industriales, agroindustriales y de servicios sobre dichos ejes y de la parcelación y urbanización de las tierras aledañas, obligando a Bogotá y a los municipios vecinos a prolongar las redes de infraestructura y servicios, y generando una valorización exagerada de dichas tierras al convertirse en urbanas.

Este indeseable proceso se ha visto dinamizado por el surgimiento de la floricultura intensiva e industrializada y de varios "proyectos estratégicos" de empresarios capitalinos y sabaneros, tales como lugares de esparcimiento, "áreas industriales", clubes sociales y deportivos, campus de colegios y universidades, centros comerciales y Zonas Francas. La expansión irracional de los perímetros urbanos de Bogotá hacia el Norte, el Occidente y los cerros nororientales fue legalizada e impulsada por el Acuerdo 6 de 1993 del Concejo de Bogotá.

c. Pérdida de la organicidad y la eficiencia funcional

Bogotá y sus áreas vecinas conurbadas han perdido la *organicidad* que todo conglomerado urbano requiere para operar eficientemente. La estructura orgánica tradicional —con su centro cívico, sus zonas comerciales e industriales, sus barrios residenciales, su red vial y sus áreas de expansión y de reserva agrícola y ecológica— fue drástica y anárquicamente alterada, a partir del decenio de 1960, sin que una nueva estructura funcional sustitutiva fuera organizada. Nuevas y grandes ciudadelas comerciales, centros de oficinas, barrios residenciales de alta densidad, centenas de centros universitarios, centenas de colegios y miles de emplazamientos productivos emergieron inconsultamente por todas partes. A partir del decenio de 1980 la capital se "caraquizó"; es decir —como decían los urbanistas hasta hace algún tiempo— se convirtió en una ciudad en donde "se puede desarrollar cualquier actividad y levantar cualquier construcción en cualquier parte".

Con la implantación de las políticas nacionales de apertura económica Bogotá y la Sabana vieron duplicado y triplicado su parque automotor, sin que se hubieran previsto las nuevas vías, los estacionamientos, las redes de semáforos y los cuerpos de policía de tránsito; y el auge de la construcción —incentivado masivamente por el "lavado de dinero" procedente del narcotráfico— generó un intenso tráfico de pesados camiones concreteros y otros materiales de construcción para cuyo tránsito no estaban preparados los pavimentos ni los obras de arte del sistema vial. Esta situación, reforzada por la ausencia injustificada de un sistema de transporte público masivo, condujo a la crisis total de los sistemas vial y de tránsito, hasta el punto de que movilizarse de un lugar a otros constituye desde hace varios años en Bogotá una peligrosa y torturante aventura.

Debido al aumento geométrico del consumo de agua y a la destrucción y contaminación del sistema hídrico natural, el agua comenzó a escasear y su obtención en fuentes alternativas se tornó tecnológicamente compleja, de alto costo y de poca seguridad, hasta el punto de que ha sido preciso

apelar a fuentes del ecosistema llanero. Sólo se dispone de solución para la población del año 2005 y para resolver el problema será necesario obtener agua en ecosistemas aun más lejanos (Sumapaz y Orinoquia). El acelerado proceso de percolación de la red de alcantarillado, el aumento imprevisto de las descargas domiciliarias, industriales, comerciales y pluviales, así como la falta de mantenimiento, alteraron los mecanismos de drenajes y calles y barrios enteros quedaron sometidos a inundaciones transitorias o continuas, que contribuyeron a destruir los pavimentos y afectan la seguridad y la salud de amplios sectores de la población. La densificación incontrolada y el aumento del consumo de electricidad sobrepasó con creces la capacidad de las redes y transformadores, generando continuos cortes del servicio; el sistema telefónico se "infartó"; y el descenso del nivel freático convirtió la mayor parte de las vías en verdaderas "montañas rusas", ocasionado por la extracción indebida de agua para la floricultura y otras actividades productivas —todo ello agudizado en los períodos de sequía— convirtió la mayor parte de las vías en verdaderas "via crucis". Por su parte, y en general, la obsolescencia de la infraestructura y los servicios esenciales y la falta de reposición y mantenimiento han venido determinando el mal funcionamiento de casi todas las actividades urbanas.

Como resultado de la combinación de todos estos y otros fenómenos conexos, la funcionalidad de Bogotá y sus áreas más conurbadas colapsó, se perdió la eficiencia urbanística y económica y la calidad de vida de los habitantes se degradó significativamente. Por este camino la Capital se ha convertido en una ciudad prácticamente *invivable e inviable* y, además, económicamente *no competitiva* y sin posibilidades por ahora de generar *ventajas competitivas* para participar en el nuevo y compulsorio escenario de la globalización de la economía.

d. La depredación ambiental

El crecimiento incontrolado de Bogotá y la conurbación de la Sabana se han producido a costa de la destrucción de los recursos naturales y, en general, de su ecosistema metropolitano. Los 8 cursos de agua que atravesaban la Capital fueron progresivamente degradados y entubados. El Río Bogotá fue convertido en una de las alcantarillas más peligrosas y pestilentes del mundo, como resultado de la descarga de alrededor de 15 M³/D de vertimientos de aguas residuales orgánicas y químicas, lo cual significa la entrega al Río Magdalena —y por intermedio de éste a gran parte del país— de alrededor 1.500 toneladas de sólidos contaminantes en suspensión. La urbanización ha destruido más de 500.000 has. de humedales y lagunas, que representan el 93% de este tipo de recursos, con lo cual se ha degradado también la flora y la fauna y se ha destruido el sistema de *cuerpos de amortización hídrica*. En algunas de estas áreas han sido levantados numerosos y populosos barrios que se inundan con frecuencia, como resultado de dicha alteración y de su localización por debajo de la *lámina hidráulica* del Río Bogotá.

Completan este agudo cuadro de contaminación ambiental los inmensos focos de infección constituidos por los dos grandes depósitos metropolitanos de basuras —Doña Juana y Mondoñedo— operados a cielo abierto y sin el rigor científico y tecnológico indispensable. Significativo aporte hacen los recicladores manuales quienes —al intentar extraer selectivamente algunos desperdicios y residuos de los recipientes domiciliarios, industriales y comerciales y al transportarlos en anacrónicas "zorras" de tracción animal y antrópica— van dejando en las calles una peligrosa estela de contaminación, sin que las autoridades sanitarias hayan tomado cartas en el asunto.

Al mismo tiempo, prácticamente todos los cerros sabaneros han venido siendo deteriorados por el proceso de urbanización y por las actividades masivas de extracción de materiales de construcción. Es particularmente lamentable la destrucción operada sobre los cerros orientales, particularmente en el Sur y el Norte, en donde desarrollos urbanizadores tanto ilegales como clandestinos han generado desvegetalización y erosión extremas, con las consecuentes desestabilización geológica, peligrosas alteraciones geomorfológica y generación de grandes descargas de material sedimentario que ensucian las calles y colman los alcantarillados capitalinos y dispersan contaminación.

Otro tanto ocurre con la contaminación atmosférica, la cual está llegando a niveles críticos según los recientes estudios de la Misión Japonesa de Cooperación Técnica, particularmente con la notoria contribución de los gases de automotores, que aportan alrededor del 70% de la contaminación. Este fenómeno viene acentuándose como consecuencia de los demorados y masivos “trancones” en el tránsito urbano. Lo mismo ocurre con los altos niveles de ruido que, según la misma fuente, sobrepasan los 90 decibeles en los lugares más concurridos de la ciudad.

e. Pavimentación y plastificación de la Sabana

En su afán de valorizar las tierras periurbanas y suburbanas, y ante la falta de planificación del desarrollo urbano y una política efectiva de preservación ambiental, las periferias de Bogotá y de casi todos los municipios vecinos han venido siendo objeto de urbanización tanto legal como clandestina simultáneamente con fines de vivienda y de actividades económicas. Como resultado de este proceso cada día se abren nuevas calles y carreteras urbanas y suburbanas que han conformando una inmensa telaraña de vías que bien podría permitir afirmar que en la Sabana “*se puede llegar a cualquier lugar por cualquier vía*”. Es decir, se la está pavimentando aceleradamente. Los nuevos ejes viales norte-sur de Bogotá del llamado “Borde Occidental” —tales como la prolongación sur de la Avenida Ciudad de Cali y otras— se han constituido en ejes de penetración para este propósito; y la proyectada Avenida Cundinamarca, que aparentemente busca marginar del casco urbano de Bogotá el tráfico regional y nacional norte-sur, inducirá inevitablemente la ocupación de todas las tierras paralelas al Río Bogotá, a ambos lados, que aún no han sido pobladas. Con esto queda garantizada la urbanización y pavimentación no sólo de las tierras al oriente de dicho río sino también las del occidente.

Simultáneamente, el acelerado desarrollo de la floricultura ya tiene cubierta de toldas de plástico buena parte de la Sabana y probablemente seguirá haciéndolo en la medida en que la ausencia de autoridad y de una política de protección ambiental lo siga permitiendo. Este proceso de plastificación no sólo altera el microlima directo de las tierras afectadas por estos invernaderos artificiales, sino que lleva aparejada la intensa acumulación altamente concentrada de agroquímicos, la urbanización y pavimentación masivas de predios, la extracción masiva de agua subterránea, la ruptura del equilibrio ecológico local y otros impactos ambientales adversos.

f. Desvegetalización y reforestación de la Sabana

La ocupación de la Sabana y sus cerros ha sido implacable con la vegetación debido, por una parte, a la costumbre colonial y republicana y a la exigencia de las autoridades de hoy de dismantelar de arborización toda tierra que vaya a ser urbanizada; y, por otra, a la absoluta y excluyente prioridad que nuestra cultura urbana le otorga a la edificación y las áreas construidas. En las áreas periurbanas y suburbanas ha primado el mismo concepto, y es así como la tierra agrícola carece de arborización protectora y sólo se le reconoce a los árboles la función de marcar los límites de los predios. Esto ha significado la destrucción de todos los bosques y *relictos* sabaneros y, con ello, la alteración significativa del ciclo hídrico, la depredación del sistema hídrico y la desestabilización de las tierras.

Igualmente, los cerros sabaneros han sido objeto de deforestación sistemática con fines de urbanización intensiva, particularmente en el caso del cordón oriental y de los cerros de Suba y Cota. Con excepción del extremo suroriental y el nororiental, que han sido ocupados por migrantes marginales, la parte centro-norte y de la vía a La Calera han sido deforestados y ocupados con permiso de las autoridades. Otro tanto ha sucedido con los cerros de Suba y Cota. A este proceso urbanizador se han sumado los efectos destructores de los constantes incendios forestales, para los cuales no se cuenta con una estrategia efectiva de preservación ni con equipos de extinción adecuados.

Por su parte la arborización urbana ha venido siendo destruida implacablemente, no sólo por los constructores sino también por las empresas de Energía, Teléfonos y de Acueducto y Alcantarillado para proteger sus redes de los eventuales obstáculos que ponen las ramas y las raíces de algunos árboles. La EAAB destruyó buena parte del hermoso y protector camellón de árboles de la Avenida 116 para enterrar

un tubo matriz que hubiera podido ser tendido bajo de una de las dos calzadas; en la construcción de la Troncal Caracas fueron destruidos cientos de árboles ornamentales que no fueron repuestos; con motivo de la sequía de 1994 fueron derribados miles de árboles con el pretexto de evitar los agrietamientos en las edificaciones y los hundimientos de las calles; y los habitantes bogotanos derriban diariamente y con plena impunidad numerosos árboles con diversos pretextos. Este implacable "arboricidio" es además complementado con la excusa de eliminar las nuevas plagas que vienen afectando la vegetación capitalina.

g. Contaminación atmosférica

A pesar de ser relativamente pequeña la actividad industrial de alta contaminación atmosférica en Bogotá, los estudios ambientales de la JICA del Japón han puesto en evidencia que la ciudad está transitando en forma acelerada el adverso recorrido de Ciudad de México. Según dicha agencia ya en los próximos 5 años será imperativo reducir en 80% las emisiones de hidrocarburos, el 63% de monóxido de carbono, el 26% de azufre y el 33% de óxido de nitrógeno para poder asegurar la calidad mínima del aire respirable.

A esta situación contribuyen, como ya se anotó, las emisiones gaseosas de los automotores con más del 70%. Es probable que este aporte haya aumentado en los dos últimos 4 años a raíz de los grandes represamientos del tráfico y en general del deplorable estado de las vías públicas. No obstante no se observa ninguna intervención efectiva de las autoridades para ejercer el control de vehículos en mal estado de carburación y otras circunstancias que generen descargas contaminantes.

A pesar de la normatividad vigente sobre control de emisiones gaseosas contaminantes, buena parte de las chimeneas industriales de Bogotá y la Sabana continúan lanzando al aire grandes descargas de gases tóxicos, y vapores de alta temperatura cuyos efectos sobre la salud de la población son fácilmente constatables en varios sectores urbanos. Las numerosas alcantarillas deterioradas, los largos caños de desagües y los grandes depósitos a cielo abierto de basuras aportan diariamente una importante carga de fetidez y de materias putrefactas en suspensión. El reciente desastre sanitario del inmenso basurero de Doña Juana mantiene en jaque la salud de más de 100.000 personas al Sur de Bogotá y no se descarta la ocurrencia de un nuevo episodio sanitario; y el basurero de Mondoñedo mantiene infectado en buena parte el aire en el noroccidente de la Sabana.

h. Contaminación sonora

Bogotá es una de las ciudades más ruidosas del mundo, particularmente porque el uso constante de las bocinas de los automotores constituye parte de la "cultura" urbana colombiana y el instrumento más expedito para abrirse paso en medio de los constantes y congestionados trancones, las sistemáticas violaciones de las normas de conducción y de la ausencia de autoridades efectivas de tránsito. A esto se agrega el ruido excesivo producido por motores en malas condiciones de mantenimiento y conservación y la marcha a baja velocidad y a base de continuas paradas. Complementa este cuadro el estruendo masivo de los vehículos al pasar por los profundos baches que caracterizan la malla vial metropolitana.

En las zonas comerciales se incrementa el ruido por el uso inclemente de equipos de sonido a gran volumen que compiten desesperadamente entre locales vecinos y por el vocerío de los numerosos vendedores ambulantes, muchos de los cuales operan provistos de megáfonos portátiles para hacerse sentir. Esta molesta práctica se está generalizando en los barrios residenciales para el anuncio de toda clase de productos y servicios.

Como resultado de esta situación, los lugares de mayor congestión de Bogotá y los centros vecinos tienen niveles de ruido perjudiciales para la salud que pasan de 90 decibeles, según la misión japonesa de la JICA que ha iniciado estudios sobre el particular.

i. Extracción incontrolada de materiales

La extracción de materiales arenosos y pétreos para la construcción también plantea en Bogotá y la Sabana serios impactos ambientales, debido a las técnicas empleadas, a la explotación en lugares de alta vulnerabilidad, a la ausencia de *recuperación geomorfológica* y en general a la falta de adecuado control por parte de las autoridades.

Ninguna ciudad puede estar impedida indiscriminadamente de contar con los materiales que la construcción edilicia requiere, y menos cuando se trata de una metrópolis en pleno y acelerado proceso de construcción y reconstrucción, como Bogotá y algunos de sus centros vecinos. El problema radica en la forma antiecológica como éstos son extraídos y movilizados y la ausencia de tratamiento compulsorio de recuperación geomorfológica.

La explotación de arcilla para la fabricación de ladrillos ha constituido tradicionalmente una causa de erosión y desestabilización de los cerros, particularmente al suroriente de la ciudad. Lo mismo sucede con la extracción de arena y piedra, que deja inmensos y peligrosos socavones y cráteres en varios barrios del suroriente y modificaciones geomorfológica peligrosas en Usaquén y otros sectores del extremo norte, así como en los cerros de Suba. Todo ello acompañado de intensos procesos de desvegetalización, desestabilización, sedimentación y depredación del paisaje.

Existen importantes estudios para Bogotá sobre el manejo conveniente de esta actividad que no están siendo adecuadamente ampliados por los productores, ni impuestos por las autoridades pertinentes⁶. En ellos se plantean técnicas apropiadas y métodos prácticos de recuperación geomorfológica. También hay instrumentos en la nueva ley del ambiente que deben comenzarse a aplicar. Sin embargo existe en este caso —como en todos los demás relativos a la preservación ambiental— el problema de la dispersión descoordinada de responsabilidades entre diversas autoridades nacionales, departamentales, regionales y distritales, el cual debe ser resuelto cuanto antes en un marco regional metropolitano.

j. Degradación del paisaje y del espacio público

Bogotá es una de las ciudades de Colombia con mayor encanto paisajístico urbano y este valioso atributo se genera básicamente en sus cerros orientales, que actúan en este caso como gran telón de fondo sobre el cual emerge la moderna y longitudinal silueta arquitectónica de la ciudad.

Sin embargo este importante recurso escénico está siendo objeto de un proceso acelerado de depredación, derivado de la proliferación de construcciones y la correspondiente desvegetalización. Está siendo destruido por la deforestación, los frecuentes incendios y la urbanización. Ya el funcionamiento de numerosos "chircales" y actividades extractivas de materiales de construcción, así como la instalación de grandes barriadas de tugurios en el suroriente y el extremo norte, habían destruido buena parte. Pero la urbanización reciente en torno a la vía a La Calera y la instalación allí de una activa y frecuentada "zona de rumba" colmada de restaurantes, bailaderos y moteles le está propinando el golpe de gracia a este importante recursos natural. Lo mismo puede decirse de la urbanización clandestina y tugurial que avanza rauda faldas arriba de dicha vía y que ya llegó a la cresta divisoria de aguas, así como los nuevos desarrollos marginales del nororiente a partir de la calle 134, y los comerciales y residenciales de alto costo de Usaquén y los del piedemonte aledaños a la carrera 7a. entre las calles 120 y 150. Los demás cerros sabaneros no han escapado a este proceso degradatorio, particularmente los de Suba y Cota, en los cuales la construcción masiva de apartamentos y viviendas y la extracción de materiales tienen prácticamente destruido el paisaje natural.

Por su parte el espacio público se encuentra también en franco proceso de degradación como consecuencia de dos fenómenos: Por una lado, el emplazamiento ilegal de miles de "casetas" de vendedores ambulantes, instaladas al amparo de concejales y autoridades en numerosas avenidas, calles y plazas de toda el área metropolitana. Estas casetas son patrocinadas en gran medida por las grandes

empresas productoras de cerveza y bebidas gaseosas del país, las cuales obligan a cubrirlas con desproporcionados y masivos avisos publicitarios de sus productos que, sumados a la agresiva combinación de los colores de la bandera distrital (rojo y amarillo) con los cuales deben ser pintados por disposición oficial, constituyen una afrenta al paisaje urbano y una ocupación del espacio público. Al respecto el actual Alcalde Distrital ha anunciado su intención de poner freno a esta situación. Y, por otro, el estacionamiento abusivo de vehículos sobre los andenes peatonales de las calles y los antejardines, así como la instalación —en muchos barrios— de actividades comerciales y de servicios de mecánica y otros.

Contribuye a este proceso de degradación la agresiva ornamentación publicitaria de numerosos negocios, que no escatima en incluir afrentosos avisos y desafiantes fachadas y desagradables combinaciones de colores y formas; así como algunas expresiones extravagantes de la narco-arquitectura y otros excesos estilísticos arquitectónicos “postmodernos”.

Al interior de la Sabana también se observan escenarios depredados, tales como el de las carboneras de Sutatausa y todo el ámbito del Río Checua. Otro tanto puede decirse de los cerros de Soacha.

k. Alteraciones del equilibrio ecológico

En los últimos años han comenzado a observarse evidencias de alteraciones en el equilibrio ecológico de Bogotá y la Sabana, tales como cambios en el microclima, derivadas principalmente de la ruptura del ciclo hídrico por destrucción avanzada de la vegetación y desecación de humedales y cursos y cuerpos de agua, así como por recalentamiento atmosférico y contaminación del aire.

La destrucción masiva de los humedales y cursos y cuerpos de agua —y en general de la estructura del sistema hídrico sabanero— en combinación con la de la vegetación, ya mencionadas, ha venido produciendo alteraciones serias en el *ciclo hídrico*. Estas se expresan principalmente en cambios adversos en los regímenes históricos de lluvias y temperaturas. La excesiva pavimentación y la proliferación de urbanizaciones y edificaciones sin adecuado diseño ambientalista, así como la citada “plastificación” de la Sabana están alterando los niveles de luminosidad, reflexión solar y los procesos de *evapo-transpiración*. La combinación de estos factores está generando cambios climáticos adversos, que no son imputables al llamado “fenómeno del Niño” porque se generan en el ámbito del propio microclima bogotano y sabanero. Por otra parte, ya se ha producido la desaparición de muchas especies faunísticas y numerosas vegetales.

Con la modificación del clima también están presentándose la adaptación, aclimatación y proliferación de plagas de climas calientes, como los mosquitos y otros insectos, ya mencionados, que han invadido prácticamente a Bogotá, Soacha, La Calera y otros municipios. También comienza a ser frecuente la presencia de culebras calentanas en algunos parques y lugares eriales. Es probable que la extinción de numerosas especies faunísticas, particularmente en el caso de las aves, esté facilitando este fenómeno. Otro tanto puede decirse en el campo de enfermedades alérgicas y respiratorias, las cuales están cambiando el cuadro tradicional de *morti-morbilidad*.

También ha comenzado a acelerarse el proceso de hundimientos irregulares del suelo en varias parte de la ciudad y la región, quizá como resultado de la prolongación excesiva de los veranos, la extracción indiscriminada de aguas subterráneas y el aumento de la presión sobre los suelos ejercida por el aumento de la construcción y el tráfico pesado. Numerosas vías son objeto de procesos continuos de hundimiento, probablemente como resultado de la combinación del descenso del *nivel freático* y una arborización ecológicamente equivocada. Por otra parte, cada vez son más frecuentes los deslizamientos masivos de tierra, las inundaciones y otros fenómenos frecuentes en todas las áreas de riesgo, particularmente en Bogotá y Soacha.

Con la creación del DAMA se han abierto posibilidades de un control de la contaminación y la aplicación del Plan de Protección Ambiental preparado por dicha entidad. Sin embargo será necesaria la presencia de efectiva voluntad política en las administraciones de turno para que estos esfuerzos puedan fructificar.

I. Desarrollo económico insuficiente e inequitativo

Aunque la economía metropolitana genera más del 20% del PIB nacional y otro tanto del empleo industrial y contribuye con más del 50% de los ingresos del fisco nacional, no tiene capacidad ni dinamismo suficientes para ofrecer empleo, ingreso remunerador, tierras urbanizadas, vivienda y servicios públicos, domiciliarios y sociales a sus 8 millones de habitantes ya asentados, y mucho menos para los nuevos contingentes de migrantes. Los recursos naturales tampoco ofrecen posibilidades para soportar el crecimiento de la demanda de agua, vegetación y tierra apta para habitar, ni para garantizar adecuada calidad de vida.

Por todas estas y otras razones, Bogotá se ha llenado de cordones periféricos de miseria y de amplios grupos de desempleados, subempleados y marginados que sobreviven en condiciones de extrema pobreza y explosiva actitud de inconformidad y violencia y que concentran alrededor del 20% de toda la pobreza urbana del país. Entre ellos deambulan más de 20.000 mendigos, 15.000 prostitutas muchas de ellas menores de edad y miles de delincuentes reincidentes. Por debajo de la línea de pobreza se encuentran el 28% de la población y el 35% de los hogares están a cargo de mujeres solas. Esta situación define un escenario social de alta carga crítica de frustración y conflicto, que ha determinado ya niveles insostenibles de inseguridad ciudadana y patrimonial.

Por otra parte, el desarrollo económico es también desigual en el conjunto metropolitano de entidades territoriales. Por ser el mercado principal y la generadora de la demanda de productos sabaneros, y por haber acumulado las ventajas de aglomeración ya mencionadas, Bogotá concentra la mayor parte de los beneficios generados por la economía metropolitana. Esta circunstancia establece unas relaciones de intercambio económico en general desfavorables —las conocidas con el nombre de *centro-periferia*— para muchos municipios vecinos. Y de este régimen de relaciones resultan también significativas desigualdades entre éstos, porque el sistema de retribución de los factores y esfuerzos resulta inequitativo.

En este escenario es fácil constatar como unos municipios reciben —simultáneamente con alguno beneficios pírricos— las mayores cargas, mientras otros resultan beneficiados. Por ejemplo, Soacha cumple el duro rol de recibir en su áreas urbanas de cerros erosionados y tierras bajas inundables los grupos de migrantes de menor ingreso y en etapa inicial de urbanización; La Calera ha tenido que soportar la más alta valorización de sus tierras y viviendas, con grave sacrificio para su población raizal que ya casi no pueden pagar estos costos; Chía y Cajicá se están convirtiendo aceleradamente en centros de turismo transitorio y sin razonable beneficio local; Chocontá ha comenzado a sentir los efectos negativos —y muy poco de los positivos— de la gran planta industrial que ha empezado a operar allí. Por su parte la floricultura está generando empleo en varios municipios sabaneros, pero su economía agrícola tradicional está siendo rápidamente desplazada y no puede competir con la nueva agroindustria de alta productividad, a tiempo que sus fértiles tierras estarían depredándose aceleradamente. Con ello sus campesinos están siendo forzados a emigrar hacia los cordones de miseria de la Capital.

Así, Bogotá y algunos pocos municipios poseen recursos económicos públicos y privados suficientes para enfrentar sus necesidades básicas y realizar inversiones estratégicas, mientras que otros no disponen de rentas siquiera para pagar la nómina mínima de la burocracia local. Unos pueden disponer de recursos profesionales de adecuado nivel mientras que otros no. En unos la valorización de la tierra es mayor que en otros, a tiempo que en unos los impuestos y recaudos son altos y en otros muy bajos. En unos hay infraestructura relativamente competitiva, mientras que en otros ésta no existe o es de bajo nivel. Unos pueden financiar asistencia técnica para el estudio y la solución de sus problemas, mientras que otros no pueden hacerlo. Unos cuentan con liderazgo político con acceso a los círculos capitalinos y nacionales de poder y oportunidades políticas, mientras que otros carecen de todos estos contactos y sus beneficios.

II. Conflicto intermunicipal de intereses

El anterior fenómeno determina una heterogeneidad estructural en el desarrollo metropolitano y una atmósfera permanente de conflicto y confrontación de intereses económicos y políticos, que le resta armonía, sincronía y sinergia al proceso general de desarrollo regional. Esta heterogeneidad también es derivada de las relaciones de cada uno de los municipios con el Departamento de Cundinamarca y sus círculos de poder político.

Pero también existen otras causas de conflicto y tensiones. Por ejemplo, los políticos de los municipios vecinos acusan a Bogotá de haberse apoderado de las fuentes de agua de toda la Sabana y haberlas destruido, mientras que los de Bogotá acusan a Villapinzon y sus veredas de la contaminación que sus tenerías causan sobre Río Bogotá; Soacha acusa a la Capital de arrojarle sus vertimientos y residuos contaminantes. Algunos municipios pequeños como Mosquera y Madrid están instalando "zonas industriales" con oferta de menores impuestos en abierta competencia con Bogotá; la Capital desplazó su peligrosa concentración de depósitos de combustibles hacia Facatativá; y Chía ha permitido la localización de algunas instalaciones que han sido prohibidas en Bogotá.

2.2 EL DEFICIENTE DESEMPEÑO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ

a. El deficiente desempeño de la clase política

La Capital ha tenido mala suerte en los últimos decenios con sus alcaldes, concejales, representantes y senadores y en general con sus administradores. A pesar de ser la ciudad que más contribuye al fisco y a la economía nacionales, como fue mencionado, no ha podido obtener la retribución fiscal y la atención de los altos poderes nacionales y departamentales que merece y que tanto necesita. Ni siquiera ha podido contar con un estatuto orgánico eficiente y que le reconozca su estatus metropolitano. No sería exagerado decir que a Bogotá le han faltado dolientes directos y defensores realmente comprometidos con su destino.

Las últimas administraciones distritales han sido miopes para percibir la amplitud y complejidad de los problemas del desarrollo de la Capital y las prioridades para enfrentarlos, y han demostrado tener un estrecho enfoque monodimensional, monotemático y sesgado. La más reciente consideró que el principal y prioritario problema era la falta de "cultura ciudadana" y caracterizó su gestión por la presencia permanente de mimos y santimbanquis en las calles, ignorando el drama orgánico y funcional de la ciudad, el catastrófico estado de su infraestructura, la ineficiencia de sus empresas de servicios, la extrema situación de violencia e inseguridad ciudadana y patrimonial, la agudización del conflicto institucional metropolitano, y varios otros problemas apremiantes. La anterior a ésta dedicó todo su tiempo a elaborar y negociar en el Congreso un "estatuto orgánico" que resultó un típico "parto de los montes", dejando más agudizada la crisis funcional y social de la ciudad y la región metropolitana. Y la anterior a esa comprometió todos sus esfuerzos en construir una "vía expresa NQS", dejando en lamentable deterioro el resto del sistema vial.

Ninguna de las recientes administraciones se ha preocupado por racionalizar y hacer eficiente la inmensa fronda burocrática distrital que incluye a más de 40.000 funcionarios, la mayor parte ineptos, improductivos, "clientelizados" políticamente y carentes de espíritu de servicio. Poco se ha avanzado en el logro de la eficiencia en las empresas distritales, las cuales siguen prestando servicios ineficientes, tratando mal a los usuarios y facturando incorrectamente los servicios. Tampoco se le ha prestado atención al problema de la corrupción generalizada e institucionalizada en la administración. Al respecto basta recordar que en la administración pasada más de la mitad de los alcaldes locales fue objeto de procesos administrativos y, en algunos casos, penales.

Completa este cuadro de deficiencias la absoluta falta de visión metropolitana de las administraciones de turno y de la clase política capitalina y su enclaustramiento institucional en torno a un enfoque municipal

convencional. Esta ha sido una falla casi genérica y, por demás, inexplicable. En Medellín, Pereira y Barranquilla esta visión ha sido nítida y constante en la clase dirigente; y lo mismo ha sucedido en Cali, en donde la obstinación de un sólo municipio no ha permitido poner a funcionar el área metropolitana. Y todas estas ciudades tienen una dimensión metropolitana menor y menores problemas derivados de ésta que la Capital. Ello explica por qué la dirigencia capitalina no ha tenido una visión regional del proceso de desarrollo metropolitano, ni de la infraestructura y los servicios, ni de la planificación, ni de la normatividad de manejo y control del desarrollo, ni del sistema tributario y tarifario.

Estas características se han venido repitiendo, con algunas excepciones de rigor, en la clase dirigente de los municipios vecinos. Los políticos y autoridades locales también han carecido de una visión regional metropolitana, han mantenido una actitud y unas motivaciones eminentemente localistas y parroquiales y no han querido o no han sabido establecer relaciones constructivas con la Capital. Su actitud defensiva y reivindicatoria los ha llevado casi siempre a ver en Bogotá y sus autoridades enemigos y adversarios de sus intereses municipales, y han sido más leales con Cundinamarca que con Bogotá. Esta actitud los lleva generalmente a confundir las ineficiencias y conductas de algunos políticos y autoridades capitalinos con la propia entidad capitalina y los auténticos intereses metropolitanos. En defensa de sus respectivos feudos electorales, sus prebendas y sus clientelas políticas, han contribuido a sacrificar la unidad regional metropolitana. Obviamente, todo esto ha sido estimulado por la miopía de los políticos y autoridades capitalinos, pero no hay duda de que está haciendo falta en la dirigencia de los municipios vecinos una clara **conciencia metropolitana** y una actitud solidaria con Bogotá y con toda la Sabana.

b. La falta de planificación

Desde los estudios y propuestas urbanísticas del Profesor Karl Brunner de mediados del decenio de 1930, el *Plan Director* de Le Corbusier a comienzos del decenio de 1950 y las reglamentaciones del Acuerdo 07 de 1979, Bogotá ha venido careciendo de un instrumento de guía de gestión y desarrollo urbanístico. Por no estar precedida de un *Plan Director de Ordenamiento*, la reglamentación contenida en el Acuerdo 06 de 1990 resultó extremadamente genérica, simplemente facultativa e inaplicable, y sólo sirvió para romper las amarras del *perímetro urbano y sanitario*, ampliar la iniciativa comercial de los urbanizadores y desbocar la ciudad —con grave peligro para el frágil ecosistema sabanero— hacia el Río Bogotá, los cerros Orientales y las puertas de Chía y Cajicá. Los otros llamados “planes” presentados al Concejo por las últimas administraciones han sido simples planes de obras y presupuestos convencionales. La opulenta “Misión Siglo XXI”, creada a comienzos del presente decenio, se frustró porque naufragó en el exceso de metodología y diagnóstico y fue incapaz de generar una propuesta concreta de Plan. Paralelamente las diversas administraciones de turno han desechado o desestimado las oportunas e interesantes propuestas de plan formuladas por la Cámara de Comercio de Bogotá.⁷

Y la reciente iniciativa denominada “Plan Estratégico” —que intenta reproducir aquí el proceso de participación gremial y cívico cumplido en Barcelona con motivo de los recientes juegos olímpicos— no parece ser propiamente un *plan ordenador*. Todo parece indicar que se trata más bien de una estrategia instrumental de motivación y canalización de la participación ciudadana para respaldar los propósitos de desarrollo de la Capital, que está igualmente condenada a desordenar mas a Bogotá si no pone énfasis en la formulación previa de dicho *plan de ordenamiento*, como instrumento de referencia para su acción promotora.

Por esta razón, resulta explicable que la ciudad haya carecido de un real *Código Urbanístico* que compendie e integre eficientemente toda la normatividad existente y necesaria para que los urbanizadores, arquitectos, constructores y propietarios —así como los funcionarios distritales— puedan saber previamente qué puede hacerse en cada sector urbano y en cada predio. Esta situación ha hecho muy difícil la labor del Departamento de Planeación Distrital (DAPD), el cual no ha podido dedicarse a la planificación —su mayor responsabilidad— ni pudo cumplir con la elemental tarea del otorgamiento oportuno de las licencias de urbanización y construcción y de monitoreo y control de estas actividades. Por ello tuvo que entregar esta última función al sector privado, a través de los

curadores urbanos, solución ésta que aun no ha podido lograr la eficiencia requerida. Mientras tanto la ciudad se ha llenado de edificaciones y actividades con usos y especificaciones de diseño inconformes y el proceso de urbanización continúa en forma anárquica y depredadora.⁸

Esta penosa circunstancia ha dado paso a diversas formas de laxitud y corrupción funcionaria y a la transgresión abierta de la normatividad por parte de urbanizadores, arquitectos, constructores y propietarios. A este fenómeno se ha sumado el acelerado proceso de desgüeño administrativo y corrupción que ha caracterizado a las últimas administraciones distritales. Todo ello en desmedro de la ciudad y de todos sus habitantes. Obviamente, esta situación no podrá ser superada mientras no se cumplan por lo menos dos condiciones: La primera es contar con un auténtico *Plan de Ordenamiento y Desarrollo*, que defina las características presentes y futuras de la ciudad y su proceso de reordenamiento y construcción. La segunda es disponer de una reglamentación eficiente, precisa y detallada que traduzca los objetivos e instrumentos normativos de dicho Plan en una orientación precisa sobre la función, el uso y las características urbanísticas y arquitectónicas asignadas a cada predio específico urbano y suburbano. Esta reglamentación —o *código de desarrollo urbano*— debe estar completamente al alcance intelectual y profesional de urbanizadores, arquitectos, constructores, propietarios y de la comunidad en pleno, y podría fácilmente ser objeto de sistematización a disposición directa de todos los interesados.

Por su parte, el Plan que Bogotá necesita debe llenar ciertos requisitos básicos. En primer lugar, tener un carácter eminentemente *prospectivo*; es decir que modifique las tendencias consideradas indeseables y defina de antemano una *imagen-objetivo* de referencia para la ciudad que todos anhelamos y necesitamos, en lo físico-ambiental, lo demográfico, lo urbanístico, lo social, lo económico, lo cultural y lo institucional. Dicha imagen debe ser el proyecto colectivo que sirva de guía y compromiso a las administraciones distritales de turno y a los bogotanos todos para construirla progresivamente, a través del proceso cotidiano de actividades socioeconómicas y urbanísticas del presente y de los próximos 30 o 50 años.

En segundo lugar, y como corresponde al núcleo central de la mayor región metropolitana del país —y una de las más grandes del mundo— dicho Plan tiene que enmarcarse en un **contexto regional metropolitano**, que encauce, ordene e integre el conjunto del desarrollo conurbado de la Capital y sus centros vecinos de influencia. Mientras ello no sea así, la interacción demográfica, económica, social y administrativa entre Bogotá y dichos centros será cada vez más caótica, ineficiente y adversa para los intereses capitalinos. Igual cosa sucederá con la ocupación antiecológica de toda la Sabana y la acelerada destrucción de sus recursos naturales.

En tercer lugar —y debido al funcionamiento sistémico del desarrollo urbano y metropolitano— dicho Plan debe incluir el tratamiento de las principales variables del desarrollo urbano y metropolitano. Es decir, la racionalización e integración de los procesos demográficos; de ocupación territorial y asentamiento; de organización urbanística y expresión arquitectónica; de desarrollo económico y su complejo proceso de actividades generadoras de bienes, servicios, ingresos y empleo; de desarrollo y participación social y elevación de la calidad de vida; de estructuración y perfeccionamiento del sistema institucional y administrativo; y de otros aspectos claves pertinentes.

En cuarto lugar, dicho Plan debe girar en torno a un *Plan Director* de naturaleza eminentemente urbanística, que permita ordenar territorial y funcionalmente la ciudad y su espacio regional metropolitano, a través de planificación y reglamentación que establezca las características físicas y funcionales de éstos. Todo ello particularmente definido en torno a perímetros urbanos, suburbanos y de delimitación interurbana; áreas y procesos de protección y reserva ambiental y de prevención de riesgos; usos del suelo para cada unidad territorial urbana y suburbana, con la correspondiente definición de espacios públicos y privados; sistema infraestructural básico y de servicios; sistema vial y de transporte público; así como del diseño de las correspondientes áreas residenciales, recreativas y de producción orgánicamente integradas. Aspecto éstos que no fueron incluidos en el

temario de los nuevos "Planes de Ordenamiento Territorial" instituidos recientemente por la Ley 388 de 1997.

Finalmente, este Plan debe ser desarrollado en detalle para cada uno de los sectores orgánicos de la ciudad y los municipios vecinos y sus respectivas funciones; y estar traducido en una reglamentación urbanística y ambiental que permita la progresiva construcción de dicha *imagen-objetivo* deseada. Para que este esfuerzo planificador sea efectivo será imprescindible que una estrategia nacional de *ordenamiento territorial* y de *manejo estratégico* del desarrollo nacional que permita reorientar adecuadamente la distribución espacial de las inversiones, el poder político y los respectivos flujos migratorios en todo el territorio nacional. Esta debe ser la principal contribución de la Nación al desarrollo de su Capital y la Sabana.

En relación con este plan de ordenamiento y desarrollo debe tenerse presente que él debe formar parte de un esfuerzo planificador más amplio, que integre los demás aspectos claves del desarrollo urbano y metropolitano, tales como el crecimiento económico, el progreso social, la participación ciudadana, y el desarrollo institucional. También debe incluir los aspectos relativos a las estrategias y políticas nacionales de desarrollo regional y manejo estratégico del espacio socioeconómico nacional. Obviamente esto último debe ser adelantado en estrecha colaboración con el Gobierno Nacional.

c. Las deficiencias en el control del desarrollo urbano

Por otra parte, la ausencia de control del desarrollo urbanístico ha permitido la anarquía en el desarrollo urbano y rural. Esta situación se debe —además de la falta de Plan y reglamentación adecuada— a la negligencia de las autoridades, la corrupción de buena parte de los funcionarios encargados del control de urbanizaciones, obras y usos de los predios, así como a la actitud proclive a la corrupción en muchos arquitectos, constructores y propietarios de predios.

En efecto, en Bogotá han sido prácticamente violadas —y siguen siéndolo— las normas de usos del suelo, las especificaciones de diseño y construcción de las edificaciones y los procesos de construcción, reparación y demolición. Los talleres de producción y de reparación mecánica, las clínicas, los restaurantes, bares y discotecas, los locales de comercio y las oficinas se han apoderado de casi todos los barrios residenciales, sin exclusión de los de los estratos socioeconómico 5 y 6. Dos conspicuos barrios del Norte —el Lago y Chicó Reservado fueron por completo invadidos respectivamente por la "zona rosa" y un complejo de oficinas y establecimientos de turismo en torno al World Trade Center, sin que mediara cambio de la reglamentación de usos y sin que se previera la infraestructura vial y de estacionamientos para las nuevas actividades. La vía a La Calera se pobló de lugares de diversión nocturna sin que hubiera oportuna intervención de la autoridad. Grandes y lujosos centros comerciales han surgido en el sector Sur del Chicó —con costosos y elegantes desarrollos comerciales y turísticos a su alrededor aparejados— sin que se hayan previsto las adecuadas vías de acceso y los servicios de aparcamiento. Igual proceso ha comenzado a cumplirse con el surgimiento de grandes edificios de oficinas, consultorios, clínicas y servicios conexos a los cuales no se les está exigiendo ninguna solución al impacto urbanístico que generan.

Alegando razones de seguridad, numerosas entidades oficiales nacionales, departamentales y distritales, ocupan en forma arbitraria vías públicas, cierran accesos y anulan espacios públicos. Siguiendo este deplorable ejemplo, otro tanto hacen empresas privadas, hoteles, restaurantes, supermercados, embajadas y conjuntos de vivienda, que interponen cercas y obstáculos al tránsito vehicular y peatonal, apropiándose abusivamente del espacio público y de los derechos colectivos de servidumbre de paso. Igual sucede con la intensa proliferación de casetas metálicas de vendedores informales estacionarios, ya mencionados. Y hasta los profesionales del "rebusque" se reparten impunemente los sitios callejeros de estacionamiento para el "cuidado" de los vehículos, para explotarlos como su propio "territorio". A todo esto se suma la falta de andenes adecuados que caracteriza a

Bogotá, los cuales se han convertido en verdaderas trampas con los peatones. Otro tanto debe decirse de la falta de estacionamientos.

Tampoco existe control sobre los procesos de construcción, reparación y demolición de edificaciones. La ciudad está llena de edificaciones recientemente construidas o en construcción que violan las reglamentaciones vigentes, ya sea con licencia oficial o mediante alteración y desconocimiento de éstas. Es *vox populi* entre arquitectos y constructores que se pueden obtener autorizaciones de usos inconformes, pisos adicionales, áreas de estacionamiento, de reducción de aislamientos y otras transgresiones mediante el conocido sistema de jugosas "propinas". Y varios alcaldes menores e inspectores de obras han sido sorprendidos en flagrancia extorsionando a constructores y propietarios.

Por otra parte, las construcciones en proceso no son debidamente inspeccionadas. Estas generalmente invaden el espacio público para depositar materiales y adelantar actividades conexas con la construcción (construcción de formaletas, armado de refuerzo estructural, preparación de mezclas, etc.). No se les exige sistemas de protección contra posibles lesiones y accidentes que puedan afectar a los vecinos y transeúntes, ni contra la dispersión de polvo y materiales en suspensión. Se han presentado dos accidentes por derrumbes generados por construcciones, una de ellas con saldo trágico de víctimas y cuantiosos traumas para la ciudadanía. Tampoco se les controla el deterioro que el estacionamiento de camiones mezcladores, equipos montados de inyección de concreto y otros vehículos de transporte pesado. Durante el proceso de excavación y movimiento de tierras intensos convoyes de volquetas sobrecargadas van regando material sobre calles y avenidas, con el consecuente deterioro de éstas y la contaminación ambiental respectiva. Al mismo tiempo dichos vehículos descargan impunemente el material transportado al borde de avenidas y carreteras próximas, en los lotes vacíos, en espacios públicos deteriorados y hasta en los parques vecinos. En el propio Chicó Norte fue utilizado un elegante parque para depositar material extraído de construcciones vecinas en proceso, situación que tuvo que ser enfrentada enérgicamente por la comunidad residente. A todo esto debe agregarse la demolición impune del patrimonio cultural.

A su vez las demoliciones no cuentan con sistemas de protección contra el disparo de guijarros y materiales de todo tipo, los cuales quedan impunemente depositados en los tejados de las casas vecinas y en las calles aledañas. Todas estas actividades son adelantadas sin tener en cuenta la perturbación a los vecinos en las horas de descanso. Cuando una obra importante comienza surgen de inmediato las casetas de ventas de cerveza y bebidas gaseosas en las cuales queda buena parte del salario recibido el día sábado. Con ellas se inicia un proceso acelerado de deterioro urbanístico y contaminación ambiental de la respectiva calle, que incluyen perturbadoras "pichangas" y diseminación de detritos orgánicos por todo el contorno.

2.3 La amenaza a la sostenibilidad del desarrollo

La *sostenibilidad* de una ciudad —o de una área metropolitana como Bogotá y la Sabana— podría entenderse como la capacidad de ésta para mantener en forma estable, autogenerada y a plazo indefinido la dinámica de su desarrollo, buena calidad de vida y otros beneficios para su población, no sólo en favor de las generaciones presentes sino también de las futuro.

En términos prácticos la sostenibilidad de este desarrollo urbano y metropolitano tiene que ver con *el balance* entre la *oferta de recursos naturales* (suelos, agua, vegetación, fauna, aire, clima y paisaje, así como las unidades espaciales y el medio ambiental que todos estos factores sintetizan) y *la demanda* de estos servicios por parte de la población urbana. Esta demanda es generalmente grande y se incrementa a altas y crecientes tasas, con una dinámica que es en la práctica independiente de la *capacidad de soporte* del respectivo ecosistema urbano y suburbano.

A los efectos depredadores de esta demanda se suman tres factores relevantes derivados de ella, ya reseñados: La depredación causada en la tierra y la vegetación por la actividad constructora, la circulación, la producción y el resto de procesos de la vida urbana; el impacto de las descargas concentradas de basuras y desechos, vertimientos orgánicos e industriales y emanaciones tóxicas de vehículos, fábricas y actividades domésticas; y la alta escala de las actividades tanto sociales como económicas, las cuales generan congestión y saturación.

La amenaza a la *sostenibilidad* del desarrollo de Bogotá se está produciendo porque la tierra urbana disponible se vuelve escasa y la vivienda de los sectores pobres se densifica, transformándose en saturados inquilinatos y tugurios, y la de los de mayor poder de compra se sobredensifica en grandes conjuntos verticales de alta densidad; los nuevos asentamientos de los sectores de menor ingreso se instalan en cerros frágiles y tierras bajas inundables; las cuencas no dan abasto para el consumo humano, la producción y la generación eléctrica, ni para los procesos de *resiliencia* y *biodegradación*; el creciente número de vehículos ya no cabe en las vías y se estrangula el tránsito; las emanaciones tóxicas de las fábricas y los automotores no alcanzan a ser removidas por los vientos; la basura y los desechos acumulados carecen de un área en donde puedan ser tratados o reciclados; la vegetación es sustituida en forma apabullante por concreto y asfalto; los cinturones verdes de protección agrícola y ambiental que debían bordear y aislar preventivamente la ciudad con áreas de reserva agrícola y ecológica son urbanizados y pavimentados; la densificación de la construcción contamina el hábitat y presiona desmedidamente el suelo generando hundimientos; y, en fin, porque el desarrollo urbano está transgrediendo en muchas formas la *capacidad de soporte* del ecosistema natural.

Se produce también porque las restricciones de la oferta de recursos naturales acelera los conflictos sociales y económicos del crecimiento urbano y, a su vez, éstos acrecientan las restricciones de la oferta ambiental, generándose así un virtual círculo vicioso. Este fenómeno se explica por la naturaleza sistémica de los ecosistemas urbanos —como de todos los demás— y del *relacionamiento sinérgico* y el *equilibrio ecológico* que debe existir entre los recursos naturales y al interior de éstos. Ello es así, porque Bogotá —como todas las demás ciudades— está emplazada sobre un ecosistema natural frágil y finito, que les sirve de cimiento físico, sustento y contexto ambiental. Y, por tanto, su crecimiento y desarrollo está determinado y limitado por la mencionada capacidad de soporte de dicho ecosistema.

En efecto, la capacidad de crecimiento y el dinamismo del desarrollo de todo centro urbano se encuentran íntimamente ligados a a *cantidad de tierra apta* para vivienda, infraestructura y servicios, emplazamientos productivos y áreas de reserva agrícola y urbana, así como de *aislamiento* y protección ambiental; el volumen de agua efectivamente disponible para el consumo humano y la producción que permita asegurar el adecuado funcionamiento del sistema hídrico; la vegetación adecuada y suficiente para proteger la tierra, purificar el aire, generar el paisaje urbano, garantizar nichos a la fauna y soporte al ciclo hídrico; el aire puro y circulante para asegurar la renovación del aire contaminado por la actividad urbana que necesita inevitablemente la población; y el clima favorable y estable para asegurar el asentamiento y la producción. Igualmente están ligados a la capacidad de *biodegradación* del ecosistema de las voluminosas y crecientes descargas de vertimientos domésticos e industriales y emanaciones y desechos sólidos; así como a la *estabilidad* geológica y las características topográficas y geotécnicas de los suelos para soportar la diversidad de usos y actividades urbanas, la presión geodinámica del sistema de asentamiento y el impacto de la construcción, y otros factores y efectos de la urbanización.

Adicionalmente, también depende del *entorno rural y regional de soporte* que le sirve de fuente abastecedora de recursos humanos, alimentos, materias primas, energía y otros elementos claves para la vida urbana.

Y este es el caso de Bogotá y su área metropolitana. Asimismo lo es el de muchos centros urbanos y metropolitanos del mundo, tales como Ciudad de México, São Paulo, Caracas, Lima, Santiago, Bombay y Calcuta, entre otros. En el caso bogotano y sabanero esta situación se está tornando crítica porque la ciudad y sus municipios conurbados han alcanzado una población y un grado de expansión

y densificación urbanística que supera con creces desde hace tiempo la capacidad de su ecosistema natural para responder a la demanda urbana ambiental. En efecto, su tierra urbanizable y ambientalmente disponible hace tiempo que fue ineficientemente ocupada y por eso la urbanización se ha apoderado temerariamente de los cerros inestables y erosionados del oriente y avanza irracional y peligrosamente sobre el Río Bogotá y sus rondas inundables y el resto de la sabana.

Sus recursos de agua y energía —que apenas alcanzaban para enfrentar la demanda de menos de 2 millones de habitantes— tuvieron que soportar la presión extractiva necesaria para 7 millones.

Como consecuencia de esta situación, Bogotá tuvo que apoderarse abusivamente y a muy alto costo de todas las microcuencas de los municipios vecinos y del resto de la sabana hasta contaminarlas y agotarlas, para después avanzar hacia el ecosistema llanero en busca de las aguas de Chingaza. Paralelamente, la extracción incontrolada de agua subterránea está generando un preocupante proceso de hundimiento de la ciudad, con su impacto crítico sobre la estabilidad y conservación de buena parte de la red vial y un número apreciable de construcciones. El sistema de microcuencas, con el Río Bogotá a la cabeza, que también tenía apenas capacidad de biodegradación de vertimientos de aguas negras para menos de 2 millones de habitantes, sucumbió biológica y ecológicamente ante las descargas de contaminantes domiciliarias e industriales del orden de 7 millones de litros diarios. Otro tanto puede decirse de las áreas disponibles para recibir y biodegradar las basuras, las cuales han tenido que soportar la descarga de 6.000 toneladas diarias de basura. Los mismo ocurre con la capacidad del sistema vial para recibir el creciente parque de vehículos automotores para responder a la demanda circulatoria de una ciudad que se ha extendido vorazmente por toda la sabana, conformando así un entorno metropolitano. Y, adicionalmente, con su irracional expansión horizontal Bogotá tiene amenazadas a largo plazo sus fuentes productivas de alimentos y materias primas.

Así, la transgresión temeraria de la *capacidad de soporte* del respectivo ecosistema natural está traducándose en todo tipo de dificultades para la vida urbana y el bienestar de la población, así como de escollo para el desarrollo económico y el cumplimiento del rol estratégico que los grandes centros urbanos como Bogotá deben cumplir en el desarrollo regional y nacional. Y, con ello, la solución de los graves problemas de desarrollo urbano y en general el progreso de la ciudad ha quedado seriamente amenazado.

Adicionalmente debe tenerse en cuenta que la *sostenibilidad* de una metrópolis como Bogotá no depende solamente del ordenamiento urbanístico y la preservación ambiental. Ella tiene que ver también, y simultáneamente, con la sostenibilidad en otros frentes vitales como el económico, el social, el político y el institucional. Y Bogotá no tiene asegurada su sostenibilidad en el frente social, principalmente porque su población ya es mayor a la capacidad de su ecosistema y seguirá acrecentándose con los flujos migratorios mientras se mantenga la concentración de la economía, la cultura y el poder. También porque las condiciones de inequidad social están dando al traste con la estabilidad, el consenso y la confianza de las gentes; y porque el conflicto social y político se acelera peligrosamente. Y además porque los niveles y características de educación y la cultura no están permitiendo a los ciudadanos comunicarse, convivir en paz y solidaridad e identificar caminos alternativos de organización y de búsqueda de un futuro mejor.

Tampoco la tiene asegurada en el campo económico, porque el sistema productivo carece de la estructura y el dinamismo suficiente para absorber los recursos humanos disponibles y generar el ingreso que la población y la ciudad necesita para elevar sus niveles de vida y su condición social. Igualmente porque las estrategias y políticas económicas no tienden a acelerar efectivamente el proceso de desarrollo, ni a garantizar la adecuada distribución y redistribución del ingreso. Y además porque en Bogotá se están generando ya altas *deseconomías* de aglomeración y de ordenamiento urbanístico y social que, de continuar incrementándose, pueden reducir la capacidad de competitividad frente a otras ciudades y regiones.

Asimismo, no la tiene asegurada en el frente de la infraestructura, los servicios y el equipamiento comunitario, porque la gestión administrativa en estos campos sigue siendo deficiente y los recursos disponibles para ampliar y mejorar los servicios son cada vez relativamente más escasos. La firma Monitor Co. está adelantando un estudio sobre el particular.

En menor medida tiene su sostenibilidad garantizada en el frente político, porque las fuerzas sociales en el poder parecen carecer de capacidad y voluntad política para enfrentar de manera eficiente y confiable los problemas del desarrollo capitalino. Al mismo tiempo, porque el sistema institucional capitalino —que, como se dijo, carga con una pesada fronda de funcionarios directos e indirectos— tiende aceleradamente hacia la burocratización clientelizada políticamente, a la ineficiencia, al menosprecio de los ciudadanos y a la corrupción. Es por todas las razones anteriores que los bogotanos —raízales y migrantes— estamos obligados a tomar conciencia sobre esta amenaza a la sostenibilidad del desarrollo de nuestra metrópolis, realizar un esfuerzo supremo por imprimirle un nuevo rumbo político y administrativo a la ciudad.

Bogotá dispone de todos los recursos y potencialidades necesarios para afianzar su desarrollo: Un ecosistema natural incomparable que, aunque vulnerado, puede ser recuperado y preservado; una estructura productiva que puede ser consolidada y dinamizada y convertirse en altamente eficiente y competitiva; una localización estratégica tanto en el ámbito geográfico y socioeconómico nacional como continental; los recursos humanos más capacitados profesionalmente del país; una proximidad inmediata al poder público nacional; un acervo tradicional de educación y cultura que bien puede ser reactivado para ponerlo al servicio del desarrollo de la ciudad y la Nación; y, en fin, una población que, aunque desorganizada e incomunicada, tiene toda la potencialidad para despertar y darle a la ciudad un nuevo y constructivo rumbo. Sólo falta una conciencia metropolitana en la comunidad y un auténtico e inspirado liderazgo político.

3. HACIA UN DESARROLLO METROPOLITANO CONCERTADO DE BOGOTA Y LA SABANA

3.1 La conciliación de los intereses metropolitanos y municipales

El primer paso en este sentido es la posibilidad de contar con una nueva figura institucional político-administrativa que permita conciliar con relativa eficiencia los intereses municipales con los regionales metropolitanos, los cuales no tienen que ser forzosamente irreconciliables. Al contrario: **una profunda sinergia y un enfoque y un manejo sistémicos de éstos dos factores subyace tanto en la dinámica del desarrollo socioeconómico a nivel local y regional como en la lógica del ordenamiento territorial.** Por otra parte, las relaciones entre los diferentes municipios están inocultablemente caracterizadas por una compacta comunidad de intereses y la solución de los problemas típicos de la conurbación y la metropolización plantea una insoslayable necesidad de conciliación y asociación para enfrentarlos y resolverlos. Por esta razón todo intento institucional y político del manejo eficiente de los procesos del desarrollo y de sus correspondientes problemas y conflictos tiene que estar basado en el concepto de **asociación solidaria** de todos los municipios involucrados.

En efecto, se trata de encontrar una solución institucional eficiente, descentralizadora y democrática que haga posible **la planificación y la administración concertadas del desarrollo** en estas áreas metropolitanas bogotana y sabanera. La práctica demuestra en Colombia y en los demás países que este problema no puede ser resuelto con las herramientas institucionales, políticas y administrativas del municipio convencional. Ello es así, porque —como ya ha sido expuesto— las áreas metropolitanas no son simples vecindarios de municipios aislados, ni conjuntos de jurisdicciones político-administrativas yuxtapuestas; sino un nuevo **sistema de municipios** que, como todos los sistemas, funciona a base de **unidad funcional, interdependencia, interacción e indivisibilidad sistémicas.**

En esta nueva entidad institucional deben sintetizarse, conciliarse e integrarse los dos universos político-administrativos y territoriales convergentes: los amplios objetivos e intereses regionales metropolitanos y los auténticos y específicos intereses locales municipales. Los primeros deben apuntar hacia la planificación y el control del desarrollo económico, urbanístico, ambiental y social de todo el sistema, así como hacia los necesarios sistemas integrados de infraestructura, servicios, impuestos, tarifas y de asistencia y cooperación mutua y recíproca entre todos los municipios convergentes. Por su parte, la protección de los intereses municipales debe apuntar hacia la operación descentralizada, democrática y distributiva de las estrategias, programas y proyectos de desarrollo e inversión de infraestructura y servicios, y hacia la defensa de los auténticos intereses de los diversos grupos comunitarios y localidades, así como a la consolidación de su identidad histórica, cultural y política.

3.2 El desarrollo metropolitano concertado

En este escenario de búsqueda de conciliación entre estos dos tipos de intereses —aparentemente excluyentes pero altamente conciliables en la práctica si se procede con objetividad y honestidad intelectual y política por parte de los actores principales— surge la alternativa de una nueva figura institucional hasta ahora ausente en nuestra Constitución Nacional y en nuestras leyes: **las áreas de desarrollo concertado**, cuya finalidad institucional y funcional es asegurar la coordinación, la solidaridad y la integración en los procesos del desarrollo de los municipios metropolitanos. La institucionalización de dichas áreas sería compulsoria en todos aquellos casos calificados por el Gobierno Nacional, mediante decreto-ley y con base en los estudios pertinentes adelantados conjuntamente por el Departamento Nacional de Planeación y los municipios involucrados.

Esta concertación para la administración y la planificación de aquellos aspectos de interés para todos los municipios metropolizados y para la Nación en su conjunto se concretaría mediante un nuevo instrumento jurídico: la figura de los **convenios metropolitanos**. En el caso de Bogotá y la Sabana estos convenios serían obligatorios en los siguientes campos:

- I. Formulación y ejecución del Plan Metropolitano de Desarrollo.
- II. Organización y operación del Sistema Metropolitano de Infraestructura y Servicios y sus respectivas empresas metropolitanas.
- III. Adopción y aplicación del Sistema Metropolitano de Preservación Ambiental.
- IV. Sistema Metropolitano de Unificación y Homologación de Impuestos y tasas y tarifas de servicios.
- V. Sistema Metropolitano Unificado de Normatividad y Control del Desarrollo.
- VI. Puesta en marcha del Sistema Metropolitano de Cooperación y Asistencia Intermunicipal.
- VII. Otros instrumentos conexos y pertinentes.

Adoptado tal convenio, Bogotá y cada municipio sabanero serían autónomos en la ejecución responsable y solidaria de la respectiva parte aplicable a cada jurisdicción municipal. El diseño y la ejecución del Plan Metropolitano y los demás instrumentos materia de convenios sería realizado conjunta, solidaria y democráticamente por todos los municipios y Bogotá. En tales condiciones no sería necesario contar con un “alcalde metropolitano”, sino apenas con un *Consejo Metropolitano* de presidencia rotatoria en el que estén representados todos los Alcaldes y Consejos Municipales, y un *Secretario Ejecutivo del Area Metropolitana* con funciones de Coordinación Ejecutiva.

Quizá en torno a esta figura también puedan conciliarse las preocupaciones de los defensores a ultranza de la autonomía municipal en esta área conurbada y metropolizada, así como la de los políticos locales que temen perder allí su clientela electoral tradicional. Quizá también logre interesar a los juristas y especialistas en administración pública y legisladores consagrados al tema, que inexplicablemente no le han reconocido hasta ahora a dichas áreas sus connotaciones supramunicipales. Obviamente esta no es la solución óptima para los complejos problemas de la metropolización de Bogotá y la Sabana —como puede comprobarse en las soluciones adoptadas para el caso los países desarrollados— pero podría funcionar como una aproximación avanzada y una solución de transición para un país que, como el nuestro, ha demostrado su renuencia a las soluciones de fondo.

Por ser esta área la mayor contribuyente al impuesto al valor agregado (IVA), tendría una participación especial y significativa, independiente de las transferencias propias de cada municipio. También debería introducirse una participación municipal obligatoria en el financiamiento de la infraestructura de carácter metropolitano, financiada con una parte razonable de dichas transferencias.

Para que estas áreas de desarrollo concertado puedan operar adecuadamente debe contarse con un estatuto orgánico que tenga en cuenta sus características y su problemática. Dicho instrumento debe constituir un conjunto integrado y coherente de normas que permitan resolver los numerosos problemas operativos que éstas presentan.

Esta solución fue propuesta por el suscrito asesor para el área metropolitana de Cali y sus 13 municipios vecinos y comenzó a ser aplicada con éxito en 1983 mediante el Programa de Integración Metropolitana del Valle (PINSUVALLE) y en cuyo lanzamiento actuó el Presidente de la República como Testigo de Honor. Desafortunadamente un intempestivo cambio de Gobernador frustró esta tentativa, porque el sucesor no era partidario de la concertación y la planificación.⁹

3.3 Una imagen prospectiva para el desarrollo metropolitano

Bogotá y la Sabana no pueden continuar desarrollándose en forma anárquica, antiecológica e ineficiente como ha venido haciéndolo en los últimos 30 años. Para tal efecto es necesario diseñar **una imagen-objetivo de carácter prospectivo** del área metropolitana que deseamos, la cual debe definir de antemano y en una perspectiva de 30 a 50 años sus características estructurales. Es decir, su vocación y su función regional y nacional en el siglo que se aproxima; su tamaño demográfico y el correspondiente ritmo de crecimiento; sus relaciones y compromisos con el ecosistema natural, para asegurar la sostenibilidad de su desarrollo; sus estructuras orgánicas y funcionales y la correspondiente asignación de actividades y usos a cada una de sus unidades territoriales; su economía con capacidad para generar los bienes y servicios y el ingreso y la calidad de vida que su población requiere, así como la producción de excedentes y la capacidad competitiva que el área necesita para desarrollarse; las relaciones físicas, culturales, económicas y políticas que el área debe lograr con el resto de su región geográfica y socioeconómica y con el resto del territorio y el espacio socioeconómico nacional; la contribución que Bogotá y la Sabana deben realizar en el conjunto del proceso de desarrollo nacional.

Esta imagen-objetivo debe ser concebida en el contexto de referencia de un **sistema regional metropolitano debidamente integrado**, en cual tanto Bogotá como todos los demás municipios y sus centros se desarrollen en forma **armónica, participativa y solidaria**. Una alternativa eficiente para este diseño podría ser la "*Agrópolis*" propuesta por la Sociedad Geográfica Colombiana para la Sabana, en la cual se combinen simbióticamente los procesos del desarrollo socioeconómico acelerado con el culto a la preservación de la naturaleza.¹⁰

3.4 Gestión solidaria y participativa del desarrollo metropolitano

Para sustentar el desarrollo armónico del área metropolitana será preciso que las dirigencias y los políticos de Bogotá y del conjunto de municipios vecinos actúen en forma solidaria y participativa. Es decir, entendiendo que existen **un interés común** y un **compromiso colectivo** regionales, los cuales deben ser la fuente de inspiración de una **gestión compartida** y **realmente participativa**.

3.5 Una estrategia de desarrollo metropolitano

Para impulsar este desarrollo metropolitano deseado debe ponerse en marcha una estrategia que podría ser resumida en los siguientes 6 puntos:

a. Estabilización y control del crecimiento demográfico

El crecimiento demográfico del área debe ser estabilizado y controlado en los próximos 20-30 en torno a una población de alrededor de 10 millones de habitantes. Esto sólo será posible si se cuenta con un adecuado manejo estratégico del desarrollo en todo el espacio socioeconómico nacional. Es decir, si el Gobierno Nacional es capaz de inducir un desarrollo nacional desconcentrado, que permita distribuir convenientemente la población en el territorio en función de los recursos naturales disponibles y las potencialidades regionales y locales para el desarrollo socioeconómico. También lo será en la medida en que se desconcentren las inversiones masivas que convergen sistemáticamente hacia Bogotá como consecuencia de las ventajas de localización que ésta ofrece a los inversionistas en general, así como las derivadas de la concentración de poder político.

b. Desconcentración regional

Esta estrategia consiste en la desconcentración de las actividades productivas, los servicios y las inversiones desde la Capital hacia el resto del contexto regional sabanero, a través de la conformación y el fortalecimiento de un **sistema de centros de desconcentración** o ciudades satélites que funcionen como muros de contención contra la concentración bogotana y como *centros subregionales motrices* de sus respectivas periferias periurbanas y rurales. Su función sería la descongestión de Bogotá y la distribución regional eficiente del futuro desarrollo.

Con esta finalidad debe estimularse estratégicamente la consolidación y el desarrollo de, entre otros y a manera de ejemplo, los siguientes centros sabaneros: Facatativá, Zipaquirá, Chocontá, Sopó, Sibaté y Madrid. Este fortalecimiento atraería la población migrante y una parte de la ya asentada en Bogotá, facilitaría la descentralización y estimularía la participación activa de los municipios y sus respectivas comunidades.

c. Densificación

Por falta de planificación y control del desarrollo urbano el proceso de asentamiento en Bogotá se ha producido en forma anárquica e ineficiente. En los últimos decenios los desarrollos urbanísticos han sido de carácter periférico, mientras que los sectores urbanos tradicionales han venido entrando en franco proceso de deterioro. Además, el proceso de ocupación —particularmente el residencial— ha sido de muy baja densidad, lo cual ha significado que la ciudad se ha extendido innecesaria e irracionalmente en forma horizontal y periférica.

Este fenómeno no ha sido espontáneo, sino que responde a la estrategia de los grandes terratenientes urbanos, periurbanos y suburbanos interesados en valorizar sus tierras mediante su urbanización. Ello ha hecho más costosa y compleja para la Administración Distrital y la comunidad la extensión de la infraestructura, y ha ocasionado la ocupación antiecológica de tierras fértiles, mal drenadas y de gran vulnerabilidad.

Para contrarrestar este proceso se propone **la redensificación de Bogotá** y algunos centros vecinos mediante una estrategia de renovación de los sectores centrales deteriorados, el rediseño urbanístico de diversas áreas de muy baja densidad y la construcción de "ciudades dentro de las ciudades", como lo propusieron sin éxito Le Corbusier en 1950 y el "Plan de las Cuatro Estrategias" en 1972. Para entender esta estrategia podría decirse que el problema de la agresiva y peligrosa extensión periférica de Bogotá —y ya de algunos centros sabaneros— bastará con "construirle un segundo piso a la ciudad", como hace más de un decenio lo propusieron los antioqueños con su "plan terrazas" para frenar la expansión periférica de Medellín.

El deslinde Bogotá-Cundinamarca

La presencia de Cundinamarca en Bogotá está causando un doble y conflictivo problema. Por una parte, la administración departamental concentra sus energías y beneficios principalmente en Bogotá y, con ello, no está cumpliendo su función promotora del desarrollo departamental. No es lo mismo ver, sentir e impulsar a Cundinamarca desde Bogotá que verla desde las provincias y comarcas de dicho departamento. Esta situación genera innecesariamente dependencia y subordinación de Cundinamarca frente a Bogotá. Por otra, la confluencia de intereses, inversiones, poder y procesos administrativos departamentales sobre Bogotá contribuye a concentrar la población, el poder y el desarrollo en esta capital, lo cual no es conveniente para Cundinamarca. Adicionalmente, no resulta justo que Bogotá, que genera una importante renta necesaria para enfrentar sus propios problemas, tenga que compartirlos con Cundinamarca.

Por esta y otras razones parece conveniente que Cundinamarca pueda contar con su propia capital, desde la cual pueda ejercer mejor su liderazgo, desconcentrar el desarrollo en favor de los cundinamarqueses y liberarse de los factores y procesos de dominación y dependencia propios de la Capital de la República. Esta es una decisión que tarde o temprano tendrá que darse en favor de los intereses metropolitanos y del propio Cundinamarca.

e. Desestímulos a la radicación en Bogotá

La concentración excesiva de población, poder, cultura, producción, inversiones y desarrollo que agobia a Bogotá no es fruto del azar. Ella es en gran medida el resultado de la concentración de oportunidades de servicios y oportunidades de desarrollo de las potencialidades individuales y colectivas de los colombianos.

Como esta concentración ha llegado a grados indeseados y ya está causando *deseconomías* y traumas de todo tipo, parece haber llegado la hora de la desconcentración a escala nacional de estos beneficios para que la población no se vea obligada a migrar hacia la Capital. Ello significa desconcentrar las inversiones y numerosos servicios y dejar de subsidiar el asentamiento y, al mismo tiempo, hacer que todos los residentes en Bogotá paguen —proporcionalmente a sus posibilidades— el costo de residir en la principal ciudad del país. Esto es fácilmente aplicable por la vía de los impuestos, la disminución de los subsidios en la infraestructura y los servicios y la disminución de los incentivos para establecerse en la Capital.

f. Ordenamiento territorial del desarrollo nacional

Obviamente dicha concentración no será efectiva mientras que el país no cuente con un manejo estratégico del espacio socioeconómico nacional en su conjunto y la correspondiente distribución adecuada de la población en el territorio nacional. Por esta razón la dirigencia bogotana tiene que superar su actitud negativa frente a esta situación y realizar esfuerzos ante el gobierno nacional para que dicho manejo se produzca en forma eficaz.

CITAS BIBLIOGRÁFICAS

¹ La integración sistémica es el tipo de relación que se produce entre el conjunto de factores de un sistema, caracterizada por la integración y la interdependencia entre los factores y por los impactos y efectos directos y recíprocos que cada uno de ellos ejerce sobre cada uno de los demás y sobre el conjunto. En este tipo de relación cada factor es vital para el sistema y el sistema es vital para cada uno de los factores, generándose así en el sistema una unidad orgánica y funcional e indivisible.

² Las economías de aglomeración son las ventajas en materia de preferencias para las inversiones, el mercado y la localización y la oferta de recursos humanos, tecnológicos, económicos, políticos y culturales, que un centro urbano, un área metropolitana o una región, obtiene por el hecho de concentrar un alto volumen de población y, por tanto, del mercado potencial. Las economías de escala son las ventajas que un productor obtiene en términos de costo unitario de sus productos en la medida en que el volumen de éstos aumenta. Las economías de urbanización son las ventajas que un productor o un comerciante obtiene por instalarse en el mismo lugar en donde otros competidores suyos se encuentran agrupados.

³ La Universidad Nacional realizó en 1992 una extensa e interesante investigación sobre la Sabana. Véase: "Hacia dónde va la Sabana de Bogotá? Modernización, Conflicto, Ambiente y Sociedad. Universidad Nacional de Colombia y Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA. Bogotá. 1992. Por su parte la Universidad de los Andes ha realizado varios interesantes estudios sobre la Sabana por intermedio del CIDER. Mientras tanto, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) adelantó dos importantes estudios sobre el tema: en 1996 el "Pre-Plan Integral, Físico y Ambiental de la Cuenca Alta del Río Bogotá" contratado con la Sociedad Geográfica de Colombia; y en 1997 un valioso trabajo intitulado "Plan Ambiental de la Cuenca Alta del Río Bogotá". realizado por Thomas van der Hammen.

⁴ Estos municipios son: Soacha, Chía, La Calera, Mosquera, Facatativá, Cota, Tenjo, Tabio, Sopó, Tocancipá, Gachanzipá, Sibaté, Usme, Zipaquirá y Subachoque.

⁵ En cuanto a Bogotá las cifras censales del DANE se refieren únicamente a la población comprendida dentro de los límites oficiales del Distrito Capital y, por tanto, no incluyen toda la aglomeración demográfica en torno a Bogotá. Sólo Soacha, que está completamente conurbada con la Capital aporta al conglomerado metropolitano alrededor de 500.000 habitantes.

⁶ Ha sido costumbre y precepto legal en Colombia deforestar completamente la tierra rural para poder ser adjudicada por el Estado o para su comercialización, aunque esta práctica está cambiando. En cuanto a la tierra urbana, los municipios exigen igualmente la deforestación.

⁷ Véase, por ejemplo: "Bogotá para todos 1987-1990: Plan de Desarrollo Social y Económico". Cámara de Comercio de Bogotá y Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá 1987; y "Bogotá: Prioridad Social: Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994". Bogotá, 1990.

⁸ Véase Sociedad Geográfica de Colombia: "Pre-Plan Integral, Físico y Ambiental de la Cuenca Alta del Río Bogotá". Ob. cit.

⁹ Véase, R.D. Utria: "PINSUVALLE: Programa de Investigación y Desarrollo Metropolitano del Sur del Valle". Gobernación del Valle, Corporación Autónoma Regional del Cauca, Alcaldías Municipales del Sur del Valle. Cali, julio de 1983.

¹⁰ Véase "Pre-Plan Integral, Físico y Ambiental de la Cuenca Alta del Río Bogotá". Sociedad Geográfica de Colombia y CAR. Santafé de Bogotá, 1996.