

METROPOLIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN: ANTAGONISMOS Y COMPLEMENTARIEDADES

El espacio y la política en el caso de Bogotá y la Sabana

OSCAR A. ALFONSO R.*

1. PRESENTACIÓN

Uno de los pilares fundamentales del proceso de reforma constitucional que tuvo lugar en 1991 fue el desarrollo y consolidación del proceso de descentralización política y administrativa. En este sentido, la Constitución definió al nivel municipal como una instancia fundamental, con responsabilidades en el ámbito político, social y económico, que buscaban acercar los procesos de toma de decisiones a los ciudadanos. De esta manera, se pretendía mejorar la eficiencia y efectividad de las acciones públicas, generando mayores niveles de gobernabilidad.

La preponderancia de los municipios, sin embargo, puso de manifiesto la nece-

sidad de consolidar estructuras administrativas que permitieran la adecuada articulación de iniciativas cuyo impacto superara las jurisdicciones de estas entidades territoriales. La metropolización es una de estas estructuras, que ha surgido como una herramienta administrativa oportuna para la coordinación intermunicipal, sobre todo en zonas donde se presenta una alta concentración de conglomerados urbanos. Es por este motivo que este documento se concentra en el análisis de los procesos de metropolización, haciendo especial énfasis en el caso de Bogotá y los municipios de la Sabana, pues esta figura administrativa se constituye en una de las herramientas más adecuadas para el desarrollo de los procesos de planeación urbana que se requieren.

* Profesor e investigador de las facultades de Economía y Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia; también es profesor de la Maestría en Planeación Urbana y Regional de la Pontificia Universidad Javeriana y de Economía Política en la Universidad de los Andes.

Esta argumentación consta de cuatro partes. En la primera, a manera de contexto, se realiza un análisis de los determinantes que redefinen la espacialidad de los procesos sociales en Colombia. La segunda presenta los principales signos socioeconómicos que presenta el proceso de urbanización en Colombia y la manera como se están revelando los embriones de la metropolización, enfatizando en el caso de Bogotá y la Sabana.

La tercera parte contiene un análisis sobre el desenvolvimiento de la descentralización en este mismo marco socioespacial en los años noventa. Finalmente se presenta una posición sobre el avance diacrónico de estos dos fenómenos, en el que se argumenta que la mezquindad de la política, como representación exacerbada del egoísmo que preconiza la economía liberal, está dejando secuelas indeseables para la población involucrada en ambos procesos.

2. SEMBLANZA DE UNA NACIÓN EN LA ENCRUCIJADA

La nación colombiana y sus regiones se encuentran entrecruzadas por dos procesos bastante claros: la inserción del país a la economía global y la pugna por el control de los territorios. Estos dos fenómenos, reflejados en el contenido de la carta constitucional de 1991, están redefiniendo

la espacialidad de Colombia, y la guerra y la exclusión son sus manifestaciones más flagrantes.

El signo monopolista del proceso de acumulación de capital a escala mundial se ha acentuado con la globalización y su manifestación más evidente se revela en la notable expansión del capitalismo financiero mundial, ligada a la explosión de la telemática y a la extensión de la descentralización comercial coordinada por el mercado. En efecto, hacia 1983 las transacciones en divisas representaban cerca de 10 veces el comercio mundial de bienes y, diez años después, ya eran 60 veces: la velocidad del crecimiento de los activos financieros ha superado desde 1980 en dos y media veces el ritmo de crecimiento del producto interno bruto de los países industriales¹.

La inserción de Colombia luce evidentemente endeble, cuando más inútil para el mundo global: la renta nacional se encuentra supeditada a la exportación de bienes primarios como el café, carbón, ferroniquel, esmeraldas, petróleo, y de algunos agroindustriales como las flores, el azúcar y el banano. Más aún, la “ganaderización” del país sobreviene a la ruina de la agricultura comercial y el signo de la reestructuración agraria son los nuevos latifundios, fenómeno contradictorio, pues en un país como Colombia, en donde aparentemente sobra la tierra, también

1. Arrighi, G., 2001, “Acumulación y Globalización”, en *Ensayo y Error*, año 6, No 8, Bogotá, pág. 145.

parece que sobra “gente”, siendo este uno de los signos más preocupantes de la exclusión².

Es en este contexto en el que la pugna territorial interna se ha venido extendiendo. Pero, contrariamente a las premisas de la política exterior norteamericana que son compartidas y promulgadas por algunos connacionales, el conflicto interno colombiano no es el determinante de la inestabilidad de la subregión andina: mediante una revisión seria y certera de la historia se podrá concluir que son nuestros vecinos quienes tradicionalmente se han prestado para propiciar la introducción de armas a nuestro territorio, para resguardar a los insurrectos y contrainsurrectos y para participar de alguna manera en el tráfico de sustancias psicoactivas y en las divisas que irrigan a sus sistemas financieros³.

La acción del Estado en Colombia no puede ser más errática. A manera de ejemplo, la lucha contra las drogas muestra cómo el mismo Estado se encarga de socavar las precarias bases de su legitimidad, pues el desplazamiento de los cultivos y la fumigación arrasan con la cobertura de la

capa vegetal y el control biológico lleva sembrado en su interior un mal aún mayor: la aparición y proliferación de más y nuevas plagas⁴. Además, la explotación del ambiente les otorga a los grupos alzados en armas el soporte económico para enfrentar a un Estado endeble. Más aún, se hace cada vez más evidente el fracaso del modelo bilateral de negociación: el modelo guerrillista que busca el exterminio de las FARC, del ELN y de los grupos paramilitares, no implica la derrota del narcotráfico⁵.

La salida a esta encrucijada implica la repolitización del desarrollo de los problemas, ante el agotamiento de las propuestas de los partidos políticos tradicionales⁶ y el rescate y puesta en escena del valor ético de la vida en las regiones, como aspectos nodales que impulsen la convergencia de las voluntades de paz.

3. REDEFINICIÓN DEL PROCESO DE URBANIZACIÓN COLOMBIANO Y LA METROPOLIZACIÓN

En el entretanto se está redefiniendo la espacialidad de los procesos sociales y eco-

2. Moncayo, H., 2001, *Paz y Construcción de Ciudadanía*, ponencia presentada en el Seminario “Lo Regional en la Colombia del Siglo XXI”, CIDER – ACIUR - Universidad Externado de Colombia y Universidad los Andes, Bogotá.

3. Esquivel, R., 2001, *Colombia Indefensa*, Editorial Planeta, Bogotá.

4. González, D., 2001, *Estrategia Antinarcóticos, Plan Colombia y Región*, ponencia presentada en el Seminario “Lo Regional en la Colombia del Siglo XXI”, CIDER – ACIUR - Universidad Externado de Colombia y Universidad los Andes, Bogotá.

5. Moncayo, Op. cit.

6. Vargas, R., 2001, *Drogas y Conflicto Armado: una Mirada desde la Región*, ponencia presentada al Seminario “Lo regional en la Colombia del Siglo XXI”, CIDER – ACIUR - Universidad Externado de Colombia y Universidad los Andes, Bogotá.

nómicos de la nación colombiana. En el plano de la urbanización de la población, la volatilidad de los procesos migratorios colombianos (movimientos interregionales de población), evidentes hasta mediados de los años setenta, ha reducido notablemente su intensidad, de forma que en la pasada década se encuentran fuertes evidencias de consolidación de cuencas migratorias regionales (movimientos intraregionales), a pesar de la incesante y cruel marcha de los desplazados por los violentos⁷. El grado y la tasa de urbanización de la población colombiana conserva un ritmo parsimonioso pero persistente (ver recuadro), incontrolable hasta el momento por la acción del mercado o del

Transición demográfica

La dinámica poblacional en Colombia se explica casi en su totalidad por las condiciones vegetativas y es evidente el bajo grado de cosmopolización o interacción con el exterior. La transición demográfica se acelera desde 1930: ya en 1940 la tasa bruta de natalidad se situó en 45% y la mortalidad en 25.1%, siendo la expectativa de vida al nacer de 44 años. Hacia 1985 las tasas específicas de fecundidad oscilaban en 2.5 hijos por mujer: entrados los noventa la tasa bruta de natalidad se redujo al 25% y la mortalidad al 7.2%, elevándose la expectativa de vida al nacer a 68 años. Al finalizar el siglo veinte, alrededor del 70% de la población colombiana vive en las ciudades y su tasa de decrecimiento bordea el 8% anual (Dureau y Flórez, 1996).

Estado, dando lugar a diversas formas de ocupación del territorio: la subnormalidad de la ocupación periférica de los núcleos urbanos principales se acompaña ahora de un embrionario proceso de metropolización que implica el desdoblamiento de parte de la población nativa de este a otros núcleos urbanos circundantes y la aparición de nuevos determinantes de atracción de población de estos últimos.

Este fenómeno no es nuevo en el mundo capitalista, pues otras naciones lo han experimentado con anterioridad. Pero su naturaleza y manifestaciones en nuestro medio son radicalmente distintas: los determinantes de la extensión funcional del núcleo urbano principal hacia las áreas circundantes, que implica que una porción cada vez más importante de su crecimiento se localiza en su área de influencia, se hallan en la confluencia de factores inerciales de la ciudad inmanentes a su construcción colectiva, histórica y social; lo cual se combina con el surgimiento de factores de cambio resultantes de la inserción del país y sus regiones al modo global de acumulación de capital.

En América Latina, por ejemplo, la red nacional de ciudades viene experimentando un sostenido proceso de diversificación que se acompaña de una tendencia desconcentrativa de la primera ciudad que se revela en la reducción del índice de pri-

7. Jaramillo, S., et.al., 1996, *Desarrollo Socioespacial de Bogotá Durante las dos Últimas Décadas: una Aproximación Preliminar a sus Principales Rasgos*, CEDE, mimeo a multicopiado, Bogotá.

Globalización y territorio en Colombia: una tipología

Los diferentes tipos de localidad en Colombia han experimentado la globalización de muy diferente manera. Entre estos, vale la pena distinguir al menos cuatro conjuntos. *Localidades centrales*: Bogotá, Medellín y Cali, que se caracterizan por ser áreas metropolitanas, de gran tamaño, entre dos y seis millones de habitantes, con una estructura económica muy diversificada, dominada por la presencia de actividades terciarias y secundarias, cuya área de influencia es casi la totalidad del territorio nacional y el capital externo tiene grandes motivaciones para focalizarse allí. *Localidades pericentrales*: son alrededor de quince ciudades con más de 100.000 habitantes y menos de un millón, cuya estructura económica es diversificada pero de menor jerarquía que las anteriores, su área de influencia es más limitada y se especializan en algunos bienes de exportación y su articulación a la esfera financiera es débil. *Localidades periféricas dinámicas*: son espacios económicos muy precisos, con una intensa articulación comercial y financiera a la economía mundial, explicada por la existencia de recursos naturales de alto valor económico; la suerte de estos espacios es generalmente muy incierta y gira en torno de expectativas muy exitosas o abiertamente desastrosas. *Localidades periféricas deprimidas*: son localidades que por lo general tienen menos de diez mil habitantes y son bastante heterogéneas desde el punto de vista social y económico: predomina la economía rural vinculada al mercado interior en bienes de consumo básico y además con expulsoras netas de población. (Cuervo, 1999)

macía iniciado hacia comienzos de los 70 en países como Argentina, México, Venezuela, Uruguay, Paraguay y Costa Rica⁸.

Por su parte, la red colombiana de ciudades muestra un sistema urbano-regional que estructuralmente goza de notable estabilidad⁹: «Se mantiene Bogotá en la cabeza del sistema y como polo regional del centro andino y una amplia zona de la Orinoquia y Amazonía. Recurrentemente aparecen las tres ciudades que le siguen en tamaño como polos regionales (Medellín, Cali y Barranquilla), junto con Bucaramanga y Manizales y Pereira. Hay distancias funcionales muy grandes entre Bogotá y el resto de ciudades, pero no parecen haber aumentado durante la última década. Y en el otro extremo más de 900 municipios, con menos de la tercera parte de su población en la cabecera, son esencialmente rurales. Las regiones donde se desarrollan los centros urbanos de mayor peso tienen un fuerte soporte urbano, a juzgar por el número de ciudades de mayor jerarquía presentes en los departamentos que las contienen.

De otra parte, existe una elevada relación entre las principales ciudades y la red vial. El país ha dejado atrás otros ejes articuladores como el río Magdalena y el tren». A partir de esta investigación, los

8. Cepal, 2001, *El Espacio Regional: Hacia la Consolidación de los Asentamiento Humanos en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

9. Fresneda, O., Moreno, P. y Alfonso, O., 1998, «La red urbana colombiana: una visión a partir del tamaño funcional y la especialización económica de las ciudades», en *Municipios y Regiones de Colombia: una Mirada desde la Sociedad Civil*, Fundación Social, Bogotá.

principales rasgos de la red colombiana de ciudades son:

- La localización de los servicios sigue la talla de las ciudades y marca su jerarquía, su especialización y el grado de concentración de las actividades que jerarquizan. Se destacan como servicios de alta jerarquía los financieros y los prestados a las empresas, concentrados en las mayores ciudades.
- La diversificación funcional de actividades económicas es mayor a medida que aumenta el tamaño de las ciudades. La especialización virtuosa se concentra en las metrópolis. No hay, sin embargo, una correspondencia mecánica entre tamaño funcional y tipo de especialización. Algunas ciudades de elevado tamaño no tienen una estructura económica que cualifique y consolide su influencia regional.
- Hay una especialización perversa en las ciudades colombianas hasta el nivel de las ciudades clasificadas como regionales mayores, pues se especializan en el ofrecimiento de servicios inferiores (comercio al por menor, restaurantes y hoteles).
- La localización de la industria manufacturera tiende a seguir las demandas concentradas como lo muestran el volumen de empleo, la participación de esta en el total del empleo y los índices de especialización y concentración.
- La localización manufacturera metropolitana indica que hay un doble refor-

zamiento, pues se aprovechan las economías de escala metropolitana y, de otro lado, las economías de proximidad entre las ciudades conurbadas y los centros metropolitanos.

- El sistema urbano colombiano se encuentra en una fase en la cual la distribución de las actividades económicas concentradas en las grandes ciudades, pero especialmente en Bogotá, presentan en general mayores oportunidades de empleo calificado. Con ello se refuerza la tendencia concentradora de la población y de las oportunidades de inversión.
- La alta concentración relativa de actividades y de oportunidades de empleo en las metrópolis regionales se puede aprovechar como posible canalización de los flujos regionales de población, para disminuir los índices de concentración que presenta Bogotá.

Pero, si hay algo en común frente al proceso metropolitano de urbanización en la subregión, es que las nuevas y variadas demandas de la población y la búsqueda de un menor desequilibrio en relación con los procesos de integración territorial han evidenciado la ausencia de instrumentos idóneos de planificación y, coetáneamente, un creciente interés por redireccionar la gestión hacia el ámbito metropolitano, signado por un voluntarismo del tipo «aprender haciendo», que ha dejado múltiples enseñanzas pero también secuelas negativas, todas a un gran costo social. En este sentido, es ineludible el análisis de esta

Transformaciones del centro de Bogotá

Los signos más relevantes de la dinámica urbana de Bogotá en los últimos 30 años son la compactación de la estructura urbana con sus consecuentes transformaciones internas y los embriones de un proceso de metropolización. Las transformaciones del centro de la ciudad han sido objeto de diferentes interpretaciones. Una *versión espontánea* asimila algunos hechos que se registran a un proceso simple de "deterioro del centro", según la cual el centro ha entrado en un proceso de decadencia física y social, se ha vuelto poco atractivo y está cediendo sus funciones tradicionales a otros núcleos; una *versión más elaborada* identifica este fenómeno con procesos similares que se viven sobre todo en ciudades norteamericanas y se concluye en medidas de política similares a las que se discuten en ese medio. Nuestra *versión compleja* parte de reconocer la expansión física y la diversificación interna para precisar que es poco razonable pensar que una ciudad que crece de manera tan veloz como Bogotá, que en los últimos 50 años ha multiplicado su talla casi 20 veces, conserve un centro con los mismos límites de entonces: el "centro tradicional" o "centro restringido" se le debe considerar como parte de una unidad mayor o «centro ampliado» que sería la unidad espacial que hoy opera como soporte de las actividades centrales de la ciudad; el «centro tradicional» está perdiendo participación en algunas actividades no centrales y centrales secundarias como la industria y el uso habitacional, tiende a tener un perfil monoclasista especializado en actividades centrales populares con la consecuente pérdida de participación en actividades terciarias superiores, siendo las actividades más dinámicas los centros educativos, el comercio relacionado con el automóvil y sus servicios anexos, el comercio al detal (popular) combinado entre comercio formal e informal (Jaramillo 1996).

nueva forma de urbanización en el marco complejo de la descentralización y de la autonomía de las localidades involucradas en el proceso.

3.1 Bogotá y la Sabana¹⁰

La Bogotá de hoy es una ciudad que ha madurado su proceso de compactación, se ha ensanchado y ha estrechado sus vínculos funcionales con su área circundante. Han ocurrido mutaciones espontáneas, surgidas de procesos inerciales como también de acciones deliberadas de agentes públicos y privados. El centro de la ciudad es ahora una extensión mayor y el centro histórico o tradicional es solo una parte de él: lo que se detecta allí es un proceso complejo y muy dinámico (ver recuadro), que requiere ser intervenido a partir de iniciativas de política urbana que contrarresten fenómenos tan graves como la persistente pérdida de residentes y la especialización de sus usuarios en un solo segmento de los habitantes de la ciudad.

La ciudad se encuentra experimentando la aparición y consolidación de centralidades secundarias y el retorno de capas medias altas a zonas consolidadas de la ciudad, acompañada de un proceso de densi-

10. Este acápite de la argumentación hace parte de un documento que bajo el título *Particularidades del proceso metropolitano de urbanización Bogotá – Sabana: modalidades, implicaciones y determinantes* elaboró el autor para el libro «La ciudad: transformaciones, retos y posibilidades» que publicará la Pontificia Universidad Javeriana en el 2002.

ficación espontánea. Pero también existen cambios en el esquema global de segregación socioespacial con procesos como la ocupación por sectores medios de áreas de habitación popular y la aparición de nuevas formas de microsegregación socioespacial¹¹.

Por su parte, el proceso de metropolización Bogotá – Sabana se evidencia en un conjunto de fenómenos socioeconómicos y espaciales que se presentan en áreas circunvecinas a la primera, en las que la influencia del núcleo urbano principal, que corresponde a Bogotá, es considerable. Antes de que ocurra la integración física por completo, estos fenómenos son inducidos por la dinámica de Bogotá, de forma que lo que se presenta es un crecimiento discontinuo de esta ciudad pero en los municipios de su área de influencia. Ocurre también este proceso en dirección contraria, pero el impacto de la dinámica de los municipios sobre la ciudad central es mucho menor.

¿Qué proporción del crecimiento de los municipios del área de influencia de Bogotá es atribuible a la capital?. ¿En qué forma se manifiesta éste crecimiento?. Responder a estos interrogantes equivale a entrar a indagar por la modalidad de metropolización y por el grado de profundización de la misma. Pero considerar los movimientos en ambas direcciones implica reconocer que el fenómeno de la metropolización es, en última instancia, el

resultado de una compleja interacción socioeconómica y espacial. Las formas en que se manifiesta esta interacción son de diversa índole y calado. El flujo de residentes de Bogotá en fines de semana con propósitos vacacionales hacia ciudades como Melgar, Girardot, Villeta, Anapoima e incluso Villavicencio, impacta de manera importante a estas ciudades, en tanto la demanda por suelo construable para centros recreativos y los mismos mercados locales ligados a la atención del turista evolucionan al ritmo de la solvencia de la demanda bogotana.

Pero, a efectos de esta argumentación, se considerarán otros tipos de interacción con municipios ligados a un área de influencia de Bogotá pero que, además, se encuentran estrechamente vinculados por compartir un espacio geográfico común: la Sabana. Es decir, que la interacción socioeconómica y la forma de ocupación del espacio físico, confluyen para definir un territorio metropolitano, al que se debe dotar de una institucionalidad de la misma naturaleza para que concerte y comande los intereses colectivos ampliados a esta escala, y en la que se reconozca la heteronomía y las particularidades del fenómeno.

3.2 Modalidades de Metropolización

Para identificar las modalidades y grados de metropolización se empleará, en pri-

11. Jaramillo, Op. Cit.

Cuadro 1.
Impacto migratorio de Bogotá sobre los municipios de la Sabana, 1993

Municipio	Inmigrantes de Bogotá	Emigrantes a Bogotá	Saldo con Bogotá	Saldo sobre nacidos	Inmigrantes de Bogotá Residentes	M
Soacha	69.294	9.144	60.150	0,458	0,274	0,479
Chía	12.535	9.444	3.091	0,070	0,241	0,396
Cota	2.544	1.220	1.324	0,161	0,199	0,383
Cajicá	5.971	2.818	3.153	0,168	0,177	0,382
Madrid	7.529	4.335	3.194	0,114	0,171	0,381
Funza	9.025	4.122	4.903	0,159	0,209	0,364
Tocancipá	1.417	1.136	281	0,048	0,111	0,341
Sibaté	5.012	1.483	3.529	0,187	0,204	0,316
Gachancipá	625	1.188	-563	-0,143	0,103	0,293
Bojacá	582	1.145	-563	-0,124	0,110	0,244
Sopó	1.416	2.235	-919	-0,070	0,114	0,234
Facatativá	9.742	15.083	-5431	-0,070	0,130	0,224
Tenjo	1.818	2.423	-605	-0,038	0,109	0,195
Tabio	1.218	2.276	-1.058	-0,076	0,114	0,182
Subachoque	1.798	5.149	-3.351	-0,163	0,098	0,176
La Calera	2.668	4.315	-1647	-0,067	0,132	0,175
Zipaquirá	5.265	14.406	-9.141	-0,121	0,069	0,107
Mosquera*	918	1.649	-731	-0,030	0,038	0,044
Total Sabana	139.377	83.572	55.805	0,095	0,188	0,285
Resto C/marca	61.822	563.036	-513.697	-0,304	0,056	0,094
Resto País	255.801	1'735.532	-1'481.731	-0,048	0,009	0,089

* Información incompleta

Fuente: Alfonso, O., 2001, *Ciudad y Región en Colombia: Nueve Ensayos de Análisis Socioeconómico y Espacial*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

mera instancia, la variable demográfica. El Cuadro 1 presenta un ejercicio que reconoce los movimientos migratorios “de toda la vida” en ambas direcciones y que permite construir un índice de metropolización que indica, comparativamente, el grado de profundización del fenómeno.

Según el Cuadro 1, y examinando los distintos indicadores, puede hacerse una estratificación de la intensidad de la metropolización sobre los municipios aledaños. En primer lugar estaría Soacha que muestra las relaciones más intensas con la capital. Del total de los emigrantes de Bogotá a la totalidad de los municipios de la Sabana, que es 139.377, los que se dirigen a Soacha, 69.294, representan la mitad. El saldo migratorio con Bogotá en relación con el total de los nacidos en ese municipio muestra una proporción positiva tres veces mayor que el municipio que le sigue. En realidad su saldo a favor es un poco mayor que el del total de los municipios de la Sabana: esto quiere decir que el saldo del resto de municipios en conjunto tiende a equilibrarse. El peso de los inmigrantes desde Bogotá sobre el total de los residentes del municipio es el más elevado, así como el Índice de Metropolización.

En un segundo estrato aparece un conjunto de siete municipios que muestran los valores siguientes en el Índice de Metropolización: Chía, Cota, Cajicá,

Madrid, Funza, Tocancipá y Sibaté, que además son los únicos que muestran un saldo migratorio positivo con Bogotá¹². Se trata de los municipios más cercanos a la capital sobre los tres ejes viales principales: al sur Sibaté (inmediato a Soacha); Chía, Cota y Cajicá, al norte; y Madrid y Funza al Occidente. Sorprende un poco la inclusión de Tocancipá, que tiene un Índice de Metropolización elevado, pero un peso de los inmigrantes de Bogotá más reducido. Es posible que esto refleje importantes corrientes migratorias de terceras regiones, lo que puede a su vez ser una forma indirecta de manifestación de la metropolización (esto podría extenderse a Gachancipá que tiene valores cercanos en sus indicadores y un patrón similar). Un tercer estrato lo constituirían el resto de municipios de la Sabana, los que a pesar de mostrar un peso relativamente importante de los inmigrantes de Bogotá, todavía ven succionar un número muy apreciable de nativos hacia la capital. Es importante subrayar el hecho de que entre estos municipios con una metropolización más débil se encuentren Facatativá y sobre todo Zipaquirá que tiene los valores más bajos de los indicadores, y que son las poblaciones mayores de la zona, aparte de Soacha. Además de que son de las más alejadas, parecería indicar que continúan teniendo una cierta autonomía.

12. Tal vez habría que agregar a estos el municipio de Mosquera cuyas cifras migratorias tienen toda la apariencia de estar completamente equivocadas.

Cuadro 2.
Dinámica poblacional del Área Metropolitana Bogotá-Sabana
por modalidades, 1938-1993

Población Censada						
Territorio	1938	1951	1964	1973	1985	1993
Bogotá	355.502	715.250	1'697.311	2'861.913	4'236.490	5'484.244
Soacha	15.159	20.441	25.132	39.405	114.489	252.907
2º Grupo	30.444	36.016	70.575	103.952	168.483	247.144
3r Grupo	53.167	66.881	95.029	126.125	181.741	240.440
Bogotá y Sabana	454.272	838.588	1'888.047	3'131.395	4'701.203	6'224.735
Sabana	98.770	123.338	190.736	269.482	464.713	740.491
Total país	8'701.816	11'454.760	17'319.110	22'886.290	30'062.207	37'664.711
Tasa de Crecimiento Interdecenal (%)						
Sub-período	-	1938-51	1951-64	1964-73	1973-85	1985-93
Bogotá	-	5.38	6.65	5.80	3.27	3.23
Soacha	-	2.30	1.59	5.00	8.89	9.91
2º Grupo	-	1.29	5.17	4.30	4.02	4.79
3r Grupo	-	1.77	2.70	3.15	3.04	3.50
Bogotá y Sabana	-	4.72	6.24	5.62	3.39	3.51
Sabana	-	1.71	3.35	3.84	4.54	5.82
Total país	-	2.11	3.18	3.10	2.27	2.82
Aportes al Crecimiento (%)						
Sub-período	-	1938-51	1951-64	1964-73	1973-85	1985-93
Bogotá	-	91.9	92.1	93.1	89.0	84.2
Soacha	-	1.7	0.6	1.2	3.3	7.0
2º Grupo	-	1.9	3.6	2.9	4.0	5.0
3r Grupo	-	4.5	3.5	2.8	3.7	3.9
Bogotá y Sabana	-	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cálculos del autor.

A partir de la identificación de estos conglomerados poblacionales construidos como resultado de la interacción migratoria de toda la vida, es pertinente revisar cuáles son sus tendencias de crecimiento de largo plazo, no sin antes precisar que el ejercicio que se presenta en el Cuadro 2 incorpora a Bogotá la población de los municipios anexados producto de la reforma de 1954 y, además, que el municipio de Mosquera se incluye junto con sus conurbados Funza y Madrid, a pesar de las limitaciones señaladas anteriormente en cuanto a las cifras censales de migración.

La información contenida en el Cuadro 2 sugiere varias constataciones. La primera es que durante el periodo de análisis, Bogotá y la Sabana, consideradas individualmente y de conjunto, han experimentado un ritmo de crecimiento poblacional superior al del país, lo que sugiere que este territorio se ha constituido de muy largo plazo en una cuenca de vaciamiento migratorio, proceso que desde el pasado reciente se encuentra imbricado y es sólo una pieza de otro de carácter más general, que es la pérdida de volatilidad de la población colombiana. En otras palabras, las corrientes migratorias hacia el territorio sabanero se explican en la actualidad por la gran importancia que tienen los flujos de los departamentos circunvecinos y de la región orinoquense y, cada vez menos, por los de las regiones de occidente, del Caribe y del Pacífico.

Tratándose de la dinámica poblacional del territorio sabanero, se constata que

durante el subperiodo 1938-1973 el crecimiento estuvo signado por la dinámica bogotana que experimentó tasas superiores a las del conjunto y a las de los conglomerados, aportando indefectiblemente el 92% de la nueva población en el territorio. La persistencia del aporte de los municipios del tercer conglomerado, salvo un leve descenso en el subperiodo 1964-73, corrobora en alguna medida que la autonomía de estos en términos demográficos a Bogotá y muy probablemente al resto de la Sabana, es un fenómeno que trasciende a una coyuntura reciente.

En el periodo intercensal 1973-1985 se experimenta el cambio estructural, pues la tasa de crecimiento poblacional del núcleo urbano desciende y es superada por la de la Sabana: si hasta 1973 el crecimiento de la población sabanera es explicada en un 8% por la dinámica de los 18 municipios circunvecinos a Bogotá, en 1993 este aporte se ha duplicado. El escalamiento del crecimiento poblacional de los conglomerados metropolitanos en el último periodo intercensal ratifica, en buena medida, la pertinencia de indagar el fenómeno a partir de estas tres modalidades, marco en el cual se evidencia que el crecimiento poblacional de Soacha es sin lugar a dudas espectacular, pues en veinte años ha duplicado su ritmo de crecimiento llegando a situarse en cerca del 10% anual: en 1993, su tamaño ya es superior al agregado de los municipios del segundo grupo y tiende a equipararse al agregado de los del tercer grupo.

3.3 Particularidades e Implicaciones de las Modalidades de Metropolización

La primera modalidad de metropolización identificada la constituye el municipio de Soacha que puede ser considerado como la prolongación del eje expansión de Bogotá hacia el suroccidente, sobrepasando los límites político-administrativos del Distrito Capital. Algunos de sus principales rasgos en cuanto a ocupación del territorio y a las manifestaciones socioeconómicas son relativamente equiparables a las que experimentaban algunos de los municipios anexados en 1954 al Distrito Especial, particularmente a Usme y a Kennedy.

En esta modalidad la conurbación se ha profundizado pues sus umbrales físicos no son en la actualidad muy evidentes y los mercados urbanos claves como el empleo, la vivienda y los servicios colectivos tienden a unificarse. De otra parte, como señala Jaramillo:

...predomina la implantación de grupos de bajos ingresos, con una fuerte participación de desarrollos ilegales, relativamente similares a los que se dan al otro lado del límite distrital, en Bosa y Ciudad Bolívar. En efecto, entre 1986 y 1995 se desarrollaron Soacha 250 nuevas hectáreas en implantaciones ilegales, cerca del 60% de la nueva área urbanizada del municipio en este período que alojaría más de la mitad del incremento poblacional (unos 75.000 habitantes, mientras que Soacha creció en 145.000 habitantes en este lapso). Una par-

ticularidad es que en este municipio vecino, el peso político relativo de los urbanizadores ilegales es más fuerte ante una administración local de menor magnitud, y esto les ha facilitado, en la práctica, un régimen mucho más permisivo... También se presentan implantaciones populares desarrolladas por promotores formales, y recientemente, en las áreas planas y más accesibles, programas para sectores medios que contrastan de manera aguda con las áreas contiguas de implantación popular, con las cuales se tiene poca articulación funcional, y de lo que se derivan no pocas tensiones. Esto, de nuevo, es una pauta que no se diferencia demasiado de las localidades vecinas de Bosa y Kennedy, donde se registran también estos hechos. Se cuenta también con áreas industriales heredadas en lo fundamental de etapas anteriores. Las grandes instalaciones datan en forma mayoritaria de estas épocas, pues la actividad más reciente se caracteriza por establecimientos de talla reducida, y sobre todo, por actividades de servicio relacionadas con la actividad industrial. En los sondeos realizados recientemente por el equipo del CEDE dirigido por Françoise Dureau se detecta una débil articulación entre estas implantaciones residenciales e industriales entre sí: buena parte de los residentes de esta área trabajan en Bogotá, y es de presumir que también una porción considerable de los trabajadores industriales provengan del Distrito. La caracterización de esta área como metropolizada se justifica porque todo parece indicar que el grueso de su lógica socioespacial se configura con relación a Bogotá y que tanto su dinámica residencial como industrial se hace comprensible en la medida en que se le involucre en la escala más amplia de la aglomeración metropolitana¹³.

13. Jaramillo, Op. cit.

En la segunda modalidad se han agrupado un conjunto de ocho municipios en los que, a su vez, se expresan tres modalidades de ocupación. En primer lugar aparecen los conurbados de occidente, Funza, Madrid y Mosquera, y del norte, Chía, Cota y Cajicá. El desarrollo reciente de los primeros está signado por el avance en la ocupación de áreas considerables de su territorio por implantaciones agroindustriales en las que prevalece el cultivo de flores para la exportación determinados, en buena medida, por la cercanía al Aeropuerto El Dorado y por las condiciones favorables que en términos de altura, clima y disponibilidad de agua ofrece la Sabana. Por esta razón, el conurbado experimenta un gran poder de atracción de mano de obra campesina, fundamentalmente femenina, que ha dado lugar a una hiperdensificación de algunas secciones de los cascos urbanos de los municipios que lo componen, fenómeno que no ha tenido hasta el momento una adecuada respuesta en materia de política habitacional y de servicios urbanos de soporte.

En el eje norte, el conurbado Chía-Cota-Cajicá reviste otras particularidades. Las implantaciones residenciales semicampestres en parcelas de considerable área, la aparición de equipamientos metropolitanos como los clubes y la localización de centros universitarios en sus áreas desarrolladas, las primeras dos asociadas al ludismo de los bogotanos, son actividades que demandan considerables áreas de terreno y que le imprimen una dinámica poco

usual al mercado del suelo urbano y suburbano en éste eje de expansión de la ciudad. Esta modalidad de ocupación de baja densidad es compartida por autoridades locales e incluso por habitantes de los municipios, que juzgan traumático para su bienestar y para su misma calidad de vida el hecho de que la ocupación pueda adoptar signos como el de Soacha, situación que se manifiesta, por ejemplo, en la prohibición expresa en los planes de ordenamiento territorial de fragmentar terrenos suburbanos en lotes de pequeño tamaño, potencialmente demandables por hogares de bajos ingresos. Esta alternativa tiene varias implicaciones: una de ellas tiene que ver con la elevación del costo promedio de provisión de los servicios públicos y colectivos domiciliarios y, alternativamente, con la adopción de un régimen de auto-provisión con secuelas como la fragmentación del territorio y la aparición de signos indeseables en materia de segregación socioespacial urbana.

Por su parte, Sibate se puede interpretar como una continuación de la conurbación Bogotá-Soacha, con implantaciones industriales y una pauta de ocupación residencial de bajos ingresos. Finalmente, Tocancipá es un municipio en el que se han asentado un conjunto de establecimientos industriales de diversa talla, donde la Cervecería Leona marca en buena medida un patrón de ocupación signado por la desregulación ambiental: otras firmas aledañas como Colpapel y Matco, han intervenido irregularmente el hume-

dal de Canavita que, a su vez, hace parte del sistema hidráulico de Tibitoc, que es la segunda fuente de agua potable para Bogotá. Iniciativas de producción de vivienda han sido desarrolladas recientemente por agentes como las Cajas de Compensación Familiar - Colsubsidio - y otros privados de menor escala.

En la tercera modalidad se encuentran nueve municipios que aún revelan una relativa autonomía al núcleo urbano central, como ya se dijo. Mientras el municipio de La Calera sigue un patrón de ocupación similar al de Chía, los municipios de Zipaquirá y Facatativá son los más importantes en términos poblacionales después de Soacha, pero la zona de Sopó-Briceño se ha ido configurando en un importante punto de ruptura de carga para Bogotá, en donde se evidencian embriones de un proceso de conglomeración industrial espontáneo similar al que experimenta Tocancipá, en tanto el municipio de Tenjo ha reservado una porción importante de su espacio – la Vereda La Punta – para planear allí la implantación industrial, procurando aislar externalidades negativas como la congestión vehicular por el flujo de carga y la polución en sus diferentes manifestaciones.

Para concluir esta parte de la argumentación, no sobra recalcar lo ya señalado e introducir la siguiente precisión: no es ésta una región homogénea, es una región con un núcleo urbano preponderante cuyo crecimiento se manifiesta, y viceversa, en otras unidades heterogéneas

ubicadas en un espacio común y ligadas estrechamente a un medio físico natural y a otro artificial conformado por las redes principales. Esta interacción se manifiesta, en primera instancia, en los flujos de población que son polarizados en tanto intensidad y orientación; pero otros flujos como los de bienes y servicios, tráfico cotidiano, comunicaciones y empleo, son necesarios para ofrecer una explicación compleja del fenómeno aludido.

El grado de maduración del fenómeno exige entonces una respuesta colectiva a las necesidades manifiestas de la población y a un crecimiento ordenado que permita usar el ambiente en favor de las generaciones presentes y de las venideras, respuesta que está supeditada a los procesos políticos ligados a la descentralización y no meramente a los procesos de mercado.

4. DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA LOCAL: MODALIDADES Y REPRESENTACIONES

El ejercicio político de transferir poder desde un ente territorial de mayor jerarquía (la Nación) a otro(s) de menor jerarquía (el municipio o el departamento), implica que en su interacción se estén redefiniendo permanentemente las bases del poder transferido, las características del mismo y, subsecuentemente, los beneficios mutuos que pueden surgir de esta interacción. Las bases, tratándose de la democracia real, se encuentran en los ciudadanos que participan activamente y con

la información suficiente y necesaria sobre el sistema de gobierno, lo cual es un presupuesto normativo pues, como lo señaló J.J. Rousseau en el Contrato Social:

La voluntad general siempre es acertada y tiende a la obtención del bien público; pero esto no implica que la deliberación que lleva a cabo el pueblo sea siempre igualmente correcta. Nuestra voluntad busca siempre nuestro bien, pero no siempre sabemos en qué consiste éste: el pueblo nunca es corrupto, pero a menudo se deja engañar y solamente en tales ocasiones parece desear aquello que es malo¹⁴.

El rol de los ciudadanos, cuando la democracia se aparta del ideal descrito, se limita a modelar las propuestas de los líderes que asumen la responsabilidad en la toma de decisiones: si hay confianza plena en las decisiones de los elegidos no existirá controversia y, por tanto, la participación de los ciudadanos resultará cuando menos innecesaria. Tampoco es el caso, es otro escenario normativo pues, como lo señaló Aristóteles:

Si los ciudadanos de un Estado han de juzgar y distribuir los cargos de acuerdo con el mérito, entonces, deben conocer los caracteres de los

otros, si no poseen tal conocimiento, tanto la elección de los funcionarios como las decisiones de las cortes serán equivocadas¹⁵.

¿Qué beneficios trae la descentralización del poder? Sin duda alguna que muchos y muy variados pero, el que vale la pena poner en valor a efectos de esta argumentación es el que se deriva de la posibilidad que tienen los ciudadanos de constatar, desde su cotidianidad, la calidad y claridad de las decisiones administrativas. Evidentemente que la descentralización y las instituciones políticas en que se soporta avanzan y se cualifican de manera lenta y a veces traumática, asumiendo diferentes formas y facetas que la sociedad va interiorizando y que sólo la repolitización de los desarrollos sociales puede ir mejorando.

Según Christian Von Haldenwang¹⁶ hay tres formas de descentralización. La *descentralización administrativa* que promueve el aumento en la eficiencia en la apropiación y asignación de recursos por la administración pública y que puede asumir la forma de «desconcentración general» cuando hay un traslado de competencias hacia niveles inferiores pero integrados horizontalmente dentro de la administra-

14. Zimmerman, J., 1.992, *Democracia Participativa: el Resurgimiento del Populismo*, Limusa - Grupo Noriega Editores, México D.F.

15. Zimmerman, Ibid, pág. 185.

16. Citado por Maldonado, M., 2001, *Análisis de los Antecedentes, Diseño, Avances y Resultados Generales del Proceso de Descentralización del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico en Colombia*, Informe Final de Consultoría Proyecto Col/99/022/DNP/PNUD, Bogotá.

ción estatal, de «desconcentración funcional» que consiste en la transferencia directa de funciones específicas a instituciones locales del mismo aparato ministerial, o «delegación burocrática» que consiste en el traslado de funciones a agencias semiestatales por fuera del resorte ministerial. La *descentralización política* persigue transferir poder a los niveles regionales y locales y promover allí nuevas formas de participación del ciudadano pudiendo adoptar la forma de «delegación política» cuando se trasladan funciones específicas a entes semiestatales promovidos por los partidos u otros grupos de interés, de «devolución general» cuando las funciones son transferidas a entes subnacionales dotados de legitimidad y autonomía frente al nivel central de gobierno, o de «devolución funcional» cuando las responsabilidades en ciertos campos específicos son transferidas a entes locales especializados. Por último, la *descentralización económica* implica limitar la acción del estado en materia de provisión de bienes y servicios y también en la regulación, abriendo la posibilidad de la participación privada y restándole presión al presupuesto; sus modalidades más comunes son la «privatización» con la transferencia de la propiedad pública al privado, las competencias o, en general, las funciones anteriormente públicas, y la «desregulación» cuando se trasla-

dan al mercado decisiones anteriormente reguladas por el Estado.

Cualquiera que sea la forma que haya adoptado la descentralización o su mixtificación y el grado de avance del proceso, la descentralización se ha configurado como una estrategia en la administración pública bastante popular en América Latina. Tomando como base las ideas de la economía, la ciencia política y la teoría de la administración pública¹⁷, aduce cuatro razones:

- *La eficiencia*. Se sostiene que en razón de su naturaleza algunas funciones públicas, como tapar huecos en las calles urbanas, se pueden administrar más eficientemente al nivel local. La composición exacta de la canasta de servicios que debería proveerse por el gobierno local es sujeto de controversia y depende, entre otros factores, de su capacidad de gestión y de la cultura política del país y de la localidad. A su vez, la eficiencia puede entenderse desde varias perspectivas, como son la económica, la social y la política y su alcance está mediado por variables institucionales:
- La *eficiencia económica* consiste en asegurar el mayor resultado a partir de la aplicación de unos recursos escasos.
- La *eficiencia social* puede entenderse en términos de lograr que los fines señala-

17. Pérez, M., 2001, *Comentarios a «Fortalecimiento institucional del Distrito de Bogotá - Fase I»*, Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia, mimeo 11 pág., Bogotá.

dos para el gasto público correspondan efectivamente a las necesidades de la población.

- *La eficiencia política* guarda relación con las percepciones de los ciudadanos acerca del desempeño del gobierno; implica no sólo su participación en la definición de los fines y medios de la acción pública, sino también la capacidad real de hacer parte del proceso de rendición de cuentas.
- *La rendición de cuentas (accountability)*. La descentralización acerca el gobierno a los ciudadanos, porque les da una voz en la selección de funcionarios públicos responsables por la provisión de servicios públicos, y la posibilidad de premiarlos o castigarlos por medio del proceso electoral.
- *Diversidad*. Distintas comunidades tendrán prioridades diversas acerca de la canasta de servicios públicos que desean recibir, así como sobre el costo de los servicios que están dispuestos a pagar por medio de impuestos. Decisiones locales tendrán un mejor ajuste con las preferencias de los ciudadanos que las que tome un burócrata de una administración centralizada.
- *Competencia*. La descentralización permite a gobiernos locales experimentar e innovar con soluciones de política, y eventualmente adoptar las mejores

prácticas de otros gobiernos locales como ejemplo. Según este argumento, que también se ha denominado «federalismo fiscal», los ciudadanos y la inversión responderán a las diferencias percibidas en la calidad del gobierno local y en el costo de sus gravámenes «votando con los pies». El concepto de competitividad, inicialmente aplicado a firmas, y luego extendido a países por Michael Porter, hoy se usa de manera creciente con relación a regiones y ciudades.

Esta argumentación quedaría inconclusa de no hacerse una especial referencia al fenómeno de la *corrupción*. Desde la perspectiva liberal, la búsqueda del bienestar individual que pone a prueba el egoísmo y la coordinación descentralizada de estos esfuerzos por el mercado como premisa ordenadora básica de la sociedad en la búsqueda de la riqueza, la aparición del Estado se entiende como una pérdida de libertad y la acción del legislador como la fuente de riqueza para el soberano y, quizás, para su pueblo¹⁸.

En ausencia de cualquier consideración ética, el sacrosanto egoísmo muta y se transforma adoptando formas como la voracidad y la mezquindad, que son sus más claras representaciones. Obviamente, la debilidad e incluso ausencia de unos acuerdos sociales virtuosos, más no puri-

18. Smith, A., 1997, *Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*, Fondo de Cultura Económica, 9ª reimpresión, México.

tanos, permiten esta transición tortuosa que conduce a nuestras sociedades a la miseria psíquica y material. Como lo señala Cuevas:

Otro reflejo de debilidad institucional es la profunda corrupción de los negocios públicos, no sólo a través de altos funcionarios oficiales sino de sus socios privados. Al punto de que empresas transnacionales han contado con presupuestos especiales y, en algunos casos, con exenciones tributarias en sus países de origen, para financiar estos procedimientos clandestinos en los países subdesarrollados. Los cuales sustraen recursos de objetivos públicos fundamentales; promueven su asignación ineficiente, distorsionando las prioridades, los costos y los beneficios de los proyectos; y deslegitiman el sistema tributario y de gasto público¹⁹.

Una breve digresión: la corrupción no es sólo patrimonio de lo público sino que en el privado se pueden encontrar sus raíces, sus embriones históricos; pero en la actualidad, cuando las estructuras sociales se encuentran en una aguda crisis, la línea que separa lo que socialmente se puede entender o no como corrupción se diluye y yuxtapone. Para entender el desdibujamiento de esta frontera, basta con reflexionar sobre la locuaz defensa que del patrimonio de los intermediarios financieros hipotecarios hacen la Junta Directiva del Banco de la República y la Superin-

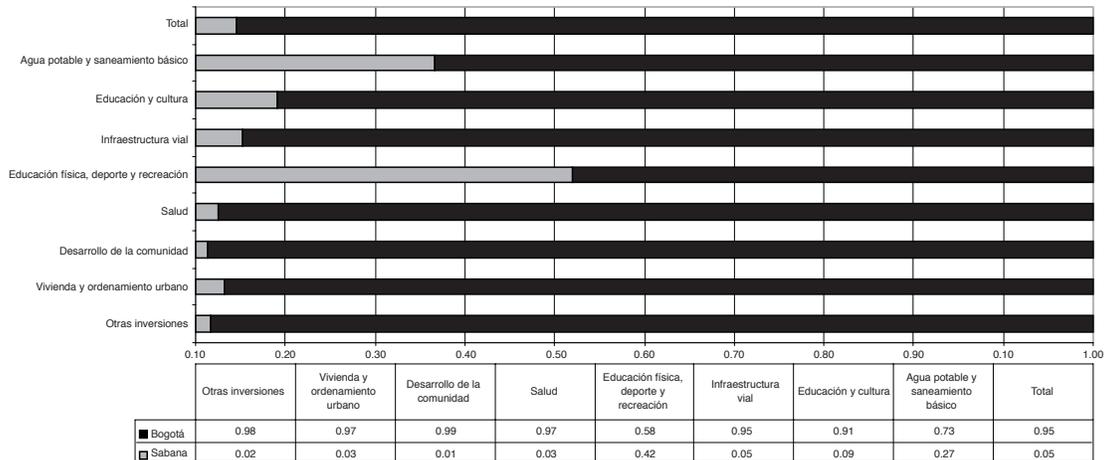
tendencia Bancaria, preconizando por doquier la inconveniencia de fomentar una «cultura del no pago de las responsabilidades hipotecarias» por parte de los usuarios del crédito, cuando estas mismas organizaciones fueron las responsables con sus desacertadas políticas y laxos controles de que las tasas activas de las corporaciones se situarán por encima del máximo remuneratorio del dinero por ellos mismos establecido: la voracidad sin límite adoptó la forma de la usura con respaldo institucional y se ha expresado en la captura del patrimonio de al menos 700.000 hogares colombianos que han debido entregar su vivienda para saciarla.

5. BOGOTÁ Y LA SABANA: REESTRUCTURACIÓN FRAGMENTADA DE UN ESPACIO COMÚN

En procesos de metropolización con algún grado de profundización sería plausible encontrar una relación simbiótica entre metropolización y descentralización. Esto es, que en materia de la organización socioeconómica soportada en los hechos físicos que dan lugar a una determinada configuración territorial metropolitana, se llegará a un estado en el cual las autoridades locales se habrán puesto de acuerdo en la búsqueda de la equidad y la eficiencia: en este estado virtuoso los habitantes

19. Cuevas, H., 2001, *Fundamentos de la Economía de Mercado*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Gráfica1.
Perfil del gasto en inversión estatal 1990-1995
ordenado por prioridades de los municipios de la Sabana
(Porcentajes)



■ Sabana ■ Bogotá

de los diferentes entes territoriales involucrados en el proceso metropolitano, dispondrán de la misma canasta de bienes públicos fundamentales (equidad) y en el conjunto del territorio estarán operando mecanismos intergubernamentales a través de los cuales se obtenga el máximo producto económico, social y político ²⁰.

Pero en un estado embrionario de metropolización como el que experimenta Bogotá y la Sabana, la relación no es simbiótica, es antagónica. Asumiendo una postura confesional, las autoridades loca-

les siempre tendrán una justificación para no hacer algo colectivamente, valga decir, la defensa de la autonomía que llegó con la transferencia del poder del nivel central, el temor de ser absorbidos autoritariamente por el núcleo urbano principal como con la Reforma de 1954 o el impacto negativo de la conurbación con Bogotá para Soacha, entre las argumentaciones más recurrentes.

Para desarrollar la discusión, comenzaré por presentar una proxy de las expectativas ciudadanas en Bogotá y la Sabana

20. Alfonso, O., 2001, *Ciudad y Región en Colombia: Nueve Ensayos de Análisis Socioeconómico y Espacial*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

en torno a la provisión de los bienes públicos que debe proveer el Estado: en ausencia de un megacomputador que permita procesar las variadas expectativas de los cerca de 8.2 millones de habitantes de esta región metropolitana o de un «megapriorizador» como el del Alcalde Antanas Mockus, utilizaré el gasto en inversión que han realizado conjuntamente los 19 municipios, incluyendo a Bogotá, durante la primera mitad de la década pasada, en el entendido que ellos resumen las iniciativas de los planes de gobierno que a su vez son la concreción de la plataforma política de los alcaldes elegidos popularmente. Un análisis extenso de los procesos políticos y económicos de cada campo de la inversión estatal local resulta necesario, pero en razón de la extensión de la argumentación, solo me referiré a los componentes del urbanismo básico: el agua potable y el saneamiento básico y la infraestructura vial.

La Sabana realiza el 5% de la inversión para el 11% de la población y Bogotá el 95% de la inversión para el 89% de la población (ver Gráfica 1). La principal prioridad del gasto en la Sabana ha sido la provisión del agua potable y el saneamiento básico: ¿qué tan eficiente ha sido este gasto?. El hecho de que cada municipio esté gestionando separadamente su red, particularmente en las conurbaciones Soacha-Bogotá, Funza-Madrid-Mosquera o Chía-Cota-Cajicá, implica la ausencia de aprovechamiento de las economías de escala que se evidencian en la construc-

ción del urbanismo básico y el traslado a los usuarios de los mayores costos unitarios de la alternativa elegida. Pero algunos sostendrán que el modelo de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá sí es eficiente económicamente pues ha extendido su red a 8 municipios de la Sabana, con lo que en principio estamos de acuerdo, a no ser porque en la actualidad las agencias regulatorias y de vigilancia y control han tendido un manto de duda sobre la eficiencia interna de la empresa: si sus costos no son de eficiencia, se le estará trasladando a los 8 municipios las consecuentes ineficiencias a través de la tarifa por venta de agua en bloque.

En términos sociales este gasto responde a una necesidad que evidentemente tiene mérito social, a no ser porque una parte de las inversiones de los municipios están orientadas a remediar la mala gestión de los residuos sólidos y líquidos de Bogotá: los vertimientos a aguas superficiales o la descarga de lixiviados con cada-verina tóxica a las napas, implican la búsqueda de otras alternativas de provisión del servicio o la elevación de los costos de operación por mayores y más complejos procesos de potabilización.

El otro componente del urbanismo básico, la infraestructura vial con la que se busca garantizar la accesibilidad y mejorar la movilidad, es el tercer rubro en la jerarquía de la canasta de bienes. En este operan igualmente economías de escala, pero la corrupción también. En el caso de las redes viales principales, aunque no re-

ferido al ámbito socioespacial que nos ocupa, es notable el caso de la ampliación de la vía Puerto Asís - Mocoa que, en términos reales, tuvo un sobrecosto del 424% frente al valor inicial y su ejecución duró 4.33 veces más de lo planeado; en la construcción del Alto El Vino a Puente Huila los sobrecostos fueron del 46% y el tiempo real de ejecución fue de 9.17 veces más que el inicial y, en el caso de Puente Huila a Villeta lo fueron de 222% y 3.83 veces, respectivamente²¹. ¿Qué estaban haciendo los interventores de obra? La respuesta se encuentra en un diseño institucional que no puede ser más perverso: el interventor devengará sus emolumentos como una proporción del costo total de la obra, siendo éste un aliciente a la ineficiencia y a la corruptela. En razón de que no se cuenta con cifras que permitan emitir alguna apreciación certera sobre lo ocurrido con la construcción de la vialidad en Bogotá y la Sabana, se presenta este argumento sólo como un hecho ejemplarizante de lo que implica un mal diseño institucional para una sociedad que, en efecto, cuenta con recursos bastante escasos.

En términos de la diversidad, las decisiones de los burócratas locales sobre las preferencias locales se concretaron en inversiones de menor cuantía que las ante-

riorios en campos como la educación y la cultura, el deporte y la recreación, la salud, el desarrollo de la comunidad y la vivienda en un marco de ordenamiento urbano.

Una dimensión final del análisis: la ambiental. La decisión de Bogotá de ampliar su perímetro ha conducido a una aguda disputa entre organizaciones estatales ambientales como la CAR y el Ministerio del Medio Ambiente y locales como el Distrito Capital, revelando esta controversia la necesidad de evaluar y modificar el marco general de la planeación en Colombia contenido en la Ley 152 de 1994. La puesta en valor del medio ambiental es una necesidad no sólo para las generaciones futuras, sino también para las presentes: la solución espacial a las necesidades reales de crecimiento en confluencia con las necesidades ambientales y ecológicas de la Sabana implican la consideración del paisaje geográfico, del paisaje biótico, del bosque natural y secundario de la ladera occidental de los cerros orientales y de la totalidad del cerro de La Conejera, del paisaje agrícola típico de la Sabana y de los humedales de La Conejera y el Guaco, y del paisaje visual y urbano²². Desconocimiento y laxitud flagrante frente a los arreglos institucionales formales se evidencian en casos como el

21. Fleischer, S. y Salazar, P., *Geografía y Desarrollo Exportador Colombiano Post-Apertura: Los Costos de Transporte como Determinantes de la Localización Manufacturera*, Tesis de grado en Economía de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

22. Montenegro, F., 2001, "Hacia un Modelo de Equilibrio Físico y Regional", en Alfonso, O., *Ciudad y Región en Colombia: Nueve Ensayos de Análisis Socioeconómico y Espacial*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

de Tocancipá, que es un municipio en el que se han asentado un conjunto de establecimientos industriales de diversa talla, donde la Cervecería Leona marca en buena medida un patrón de ocupación signado por la desregulación ambiental: otras firmas aledañas como Colpapel y Matco, han intervenido irregularmente el humedal de Canavita que, a su vez, hace parte del sistema hidráulico de Tibitoc, que es la segunda fuente de agua potable para Bogotá.

6. COMENTARIOS FINALES

Lo que se ha presentado aquí corresponde a un conjunto de aportes para una reflexión mayor y muestran en alguna medida el aporte que la Universidad puede hacer con sus investigaciones sobre temas de descentralización, que de tiempo atrás han venido madurando hacia una propuesta de política que consigne salidas ingeniosas a los grandes problemas de la sociedad.

Los grandes problemas que enfrenta la nación colombiana requieren más diálogos que consensos formales, sobretodo si estos últimos carecen de reflexión. De allí el valor de iniciativas como la que en la actualidad se adelanta, a instancias de la Consejería de Bogotá para Región y Competitividad, la Gobernación de Cundinamarca, la CAR y el Gobierno Nacional, y que se concretó en la conformación de la Mesa de Planificación Regional Bogotá - Cundinamarca y su instalación el 8 de febrero de 2001, en la que se han com-

prometido sus promotores a una convocatoria amplia para la construcción del proceso.

Es posible que desde este escenario se pueda lograr una construcción del capital social fijo consecuente con las escalas espaciales identificadas que promuevan el logro de la eficiencia económica y social, en el que se supere el discurso mezquino abrazado a una autonomía constreñida, que abra paso a la diversidad en un ambiente de competitividad y del que emerjan acuerdos institucionales que acaben por fin con la voracidad pública y privada manifiesta en la corrupción: esa es la utopía posible.

BIBLIOGRAFÍA

- Alfonso, O., 2001, *Ciudad y Región en Colombia: Nueve Ensayos de Análisis Socioeconómico y Espacial*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- , 2001, “Particularidades del Proceso Metropolitano de Urbanización Bogotá – Sabana: Modalidades, Implicaciones y Determinantes”, en *La Ciudad: Transformaciones, Retos y Posibilidades*, Pontificia Universidad Javeriana, en imprenta, Bogotá.
- Arrighi, G., 2001, “Acumulación y Globalización”, en *Ensayo y Error*, año 6, No 8, Bogotá, pág. 142-171.
- Cepal, 2001, *El Espacio Regional: Hacia la Consolidación de los Asentamiento Humanos en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

- Cuevas, H., 2001, *Fundamentos de la Economía de Mercado*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Cuervo, L., 1999, *Expansión Metropolitana y Globalización en Bogotá*, ponencia presentada en el “V Encuentro de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio”, Toluca.
- Equipo de investigación sobre servicios públicos CINEP-IDE, 1993, *Barrio a Barrio se Construye la Ciudad*, Documentos Oscasionales No. 70 CINEP, Bogotá-Tokyo.
- Esquivel, R., 2001, *Colombia Indefensa*, Editorial Planeta, Bogotá.
- Fleetscher, S. y Salazar, P., *Geografía y Desarrollo Exportador Colombiano Post-Apertura: Los Costos de Transporte como Determinantes de la Localización Manufacturera*, Tesis de grado en Economía de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Dureau, F. y Flórez, C., 1996, *Dinámicas Demográficas Colombianas: de lo Nacional a lo Local*. Documento CEDE 96-01, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Fresneda, O., Moreno, P. y Alfonso, O., 1998, “La red urbana colombiana: una visión a partir del tamaño funcional y la especialización económica de las ciudades”, en *Municipios y Regiones de Colombia: una Mirada desde la Sociedad Civil*, Fundación Social, Bogotá.
- González, D., 2001, *Estrategia Antinarcoóticos, Plan Colombia y Región*, ponencia presentada en el Seminario “Lo Regional en la Colombia del Siglo XXI”, CIDER – ACIUR - Universidad Externado de Colombia y Universidad los Andes, Bogotá.
- Jaramillo, S., et.al., 1996, *Desarrollo Socioespacial de Bogotá Durante las dos Últimas Décadas: una Aproximación Preliminar a sus Principales Rasgos*, CEDE, mimeo a multcopiado, Bogotá.
- Maldonado, M., 2001, *Análisis de los Antecedentes, Diseño, Avances y Resultados Generales del Proceso de Descentralización del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico en Colombia*, Informe Final de Consultoría Proyecto Col/99/022/DNP/PNUD, Bogotá.
- Moncayo, H., 2001, *Paz y Construcción de Ciudadanía*, ponencia presentada en el Seminario “Lo Regional en la Colombia del Siglo XXI”, CIDER – ACIUR - Universidad Externado de Colombia y Universidad los Andes, Bogotá.
- Montenegro, F., 2001, “Hacia un Modelo de Equilibrio Físico y Regional”, en Alfonso, O., *Ciudad y Región en Colombia: Nueve Ensayos de Análisis Socioeconómico y Espacial*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Pérez, M., 2001, *Comentarios a «Fortalecimiento institucional del Distrito de Bogotá - Fase I»*, Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia, mimeo 11 pág., Bogotá.
- Smith, A., 1997, *Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*, Fondo de Cultura Económica, 9ª reimpresión, México.
- Vargas, R., 2001, *Drogas y Conflicto Armado: una Mirada desde la Región*, ponencia presentada al Seminario “Lo regional en la Colombia del Siglo XXI”, CIDER – ACIUR - Universidad Externado de Colombia y Universidad los Andes, Bogotá.
- Zimmerman, J., 1.992, *Democracia Participativa: el Resurgimiento del Populismo*, Limusa - Grupo Noriega Editores, México D.F.