

Debates de Gobierno Urbano

Instituto de Estudios Urbanos / Universidad Nacional de Colombia

FORO GOBERNABILIDAD REGIONAL: LOS MUNICIPIOS Y BOGOTÁ

RESUMEN

Este foro tuvo como objetivo el de permitir el encuentro del Alcalde de Bogotá y del Gobernador de Cundinamarca con los alcaldes de los municipios más involucrados en las relaciones con Bogotá, con la idea de buscar acuerdos hacia una agenda común que facilite el avance en la construcción de entendimientos efectivos y de voluntad política tanto en los gobernantes locales como en las altas instancias de la nación. La discusión se inició con exposiciones de los ex alcaldes Jaime Castro y Paul Bromberg, continuó con las intervenciones de los funcionarios encargados de este proceso en el Gobierno Distrital y en la Gobernación de Cundinamarca, los doctores Jaime Ortiz (de larga trayectoria en el tema) y Sonia Durán (ex alcaldesa de Bogotá). Los alcaldes de Chía (Jorge Orlando Gaitán), Soacha (José Martínez) y Funza (Jorge Rey), hicieron comentarios desde su perspectiva. Asistieron otros alcaldes de la Sabana de Bogotá y funcionarios de varios municipios. Se resaltaron las dificultades y los logros en el proceso de constitución de la integración regional y de la construcción de un nivel intermedio de planificación y se establecieron compromisos básicos para crear un foro permanente coordinado desde el IEU con la colaboración de Bogotá Cómo Vamos.

INTERVENCIÓN DE JAIME CASTRO

Quiero analizar aquellas situaciones, a veces problemáticas, que tienen una dimensión regional, en la medida en que sus manifestaciones desbordan los límites geográficos del Distrito Capital y de los municipios circunvecinos. Hice una lista apenas tentativa de aquellas situaciones que tienen esa dimensión regional y que demandan un tratamiento común y unificado, no un tratamiento meramente local, pues cada una de esas entidades territoriales siente los efectos de lo que hagan o dejen de hacer las autoridades vecinas.

- Seguridad y orden público: desde sus manifestaciones más elementales hasta las que tienen que ver con la delincuencia más organizada y los actores ilegales del conflicto (por ejemplo la “hora zanahoria” para los establecimientos públicos de diversión).
- Protección y conservación del medio ambiente: problemáticas como la del Río
- Bogotá o la contaminación atmosférica son situaciones que demandan el concurso de las autoridades de muchas entidades territoriales, o de una autoridad común que ejerce sus funciones frente a todos los municipios.
- Movilidad (transporte y tránsito, infraestructura vial): El transporte que antes era intermunicipal dejó de serlo y se volvió un tránsito y un transporte urbano. El tema de Metro, Transmilenio y tren de cercanías está sobre el tapete, en el primer plano de la discusión pública.
- Servicios públicos domiciliarios: Las empresas distritales (energía, telecomunicaciones, acueducto) prestan servicios en otros municipios de la región.
- Usos del suelo: las decisiones de Bogotá en las áreas de borde deben ser armonizadas con las decisiones de ordenamiento territorial de los municipios vecinos.



Especialización en mercados y políticas de suelo en América Latina



BOGOTÁ, COLOMBIA
JUNIO DE 2010

- Régimen impositivo: estamos viviendo la “guerra del centavo”, los municipios y el distrito tienen una batalla con impuestos como el de los automóviles, no creo que se requiera una uniformidad en cuanto a las tarifas de los impuestos, pero sí una política tributaria común. No se trata de pelearse la industria y el comercio en función de unos ingresos tributarios iniciales que a la larga pueden crear mayores problemas.

En cuanto al proceso de conformación de una agenda regional, hay tres fórmulas que hasta el momento se han propuesto y que se diferencian por su cobertura geográfica y por las atribuciones que tendrían: la Ciudad Región, la Región Capital y la Región Central. El Distrito ha jugado a las tres fórmulas y ha suscrito documentos para constituir cada una de ellas.

CIUDAD REGIÓN

- Estaría conformada por el Distrito Capital y los municipios de la Sabana y, quizás, por algunos otros municipios del oriente de la ciudad. El POT de Bogotá expedido en el 2000 habló expresamente de la ciudad región (región Santafé de Bogotá-Sabana, constituida por el Distrito y 19 municipios aledaños).

- Sus atribuciones serían de Estado, del ejercicio de funciones públicas, de autoridad en los temas que se listaron anteriormente. Serían decisiones que tendrían carácter obligatorio dentro del territorio que constituya la Ciudad Región. En la medida en que

no va a prestar servicios, no va a ejecutar obras, tendría unas funciones de carácter normativo y otras de apalancamiento financiero de servicios y obras. No sería una superestructura administrativa, sería una autoridad que dicta normas generales de carácter obligatorio que luego el Distrito y los municipios desarrollarían. Muchas de esas funciones las ejerce hoy la nación, otras el distrito o los municipios. Habría una transferencia de funciones de la nación hacia la autoridad regional que se cree.

REGIÓN CAPITAL

- La conformarían el Distrito y los 116 municipios de Cundinamarca. Mediante un convenio celebrado en el 2008 el Alcalde Mayor y



Ex alcalde de Bogotá, Jaime Castro.

el Gobernador de Cundinamarca –pero no los alcaldes de los 116 municipios– manifestaron su “intención de conformar una región que se denominará Región Capital”.

- Sus principales atribuciones tendrían que ver con la actividad económica del área: productividad y competitividad, retos de la globalización, identificación de mercados externos, organización de cadenas productivas, diseño de la infraestructura que facilite y mejore el desempeño del sector productivo. Todo esto ha venido siendo promovido y financiado por la Cámara de Comercio de Bogotá, por lo que el enfoque es predominantemente económico.
- Aunque se invoca el artículo 325 de la Constitución¹, no es éste el que se está desarrollando, pues los requisitos no se cumplen en el caso de la Región Capital tal como ha sido planteada; es más una agenda impuesta por la Cámara de Comercio que viene promoviendo la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca y su Consejo de Competitividad.
- Si la fórmula es válida para Bogotá, todos los departamentos con capitales de población mayor a 500 mil habitantes o un millón se convertirían en regiones.

- La conformarían el Distrito Capital, Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima. Es una dimensión geográfica mucho más amplia, e igualmente se han suscrito documentos. El 6 de julio de 2004 el Alcalde Mayor –Luis Eduardo Garzón–, los gobernadores y los alcaldes de las capitales de esos departamentos firmaron un convenio para su organización.
- Sería una de las “Regiones administrativas y de planificación” que prevé el artículo 306 de la Constitución. Su objetivo principal sería “el desarrollo económico y social” del territorio colocado bajo su autoridad. Sería una región comparable con la llamada Región Caribe, que vincula 7 u 8 departamentos, o con lo que fue la propuesta de Región Surcolombiana (Cauca, Nariño, Putumayo, Caquetá, Huila y Tolima), con los llamados gobernadores “alternativos”.
- En el documento que suscribieron el Alcalde Mayor y el Gobernador de Cundinamarca para la creación de la Región Capital dicen que “el proceso de conformación de la Región Central se ha venido consolidando desde la firma en el 2004 del acuerdo de voluntades” celebrado con ese propósito. Vaya uno a saber dónde encontraron que eso estaba consolidado, que no iba más allá de un documento, pero eso fue lo que suscribieron.

Esas son las tres propuestas más importantes que se han puesto sobre el tapete. Cada una con dimensión geográfica distinta y cada una concebida para el cumplimiento de funciones bien diferentes. Estas fórmulas no se contraponen, no se excluyen, pero debe haber en el tiempo alguna prelación o alguna prioridad para su ejecución. Hasta el momento ha sido un afán mediático: titular de prensa, figuración en los medios y, en el caso de Bogotá, los alcaldes, dependiendo el que sea, dicen un día “vamos a hacer la ciudad región”, otro “vamos a hacer la región capital”, otro “vamos a hacer la región central” y eso es flor de un día. No ha habido voluntad política, no se ha ido más allá de la formulación. Adicionalmente, a las instancias políticas nacionales -Gobierno y Congreso- el tema no les ha interesado.

Cualquiera que sea la fórmula, sobre todo la de ciudad región, exige constituir una entidad territorial, para que tenga presencia, para que tenga autoridad frente a las entidades territoriales que la componen. Eso no exige la supresión de las entidades territoriales actuales que se conservan con sus características, pero deben aceptar

la cesión, delegación o traspaso de algunas de sus funciones: las que crean que deben ser ejercidas de común acuerdo.

En el caso de Bogotá, lo que ha logrado la ciudad en los últimos años se ve comprometido si no se tiene en cuenta la dimensión regional de muchos problemas y de muchas situaciones. La sostenibilidad y el mejoramiento de lo que ha hecho Bogotá en los últimos tres lustros dependen de lo que se tenga en cuenta en la dimensión regional. Hasta el momento no se ha trabajado con seriedad en esa dimensión regional. La creación y organización de la entidad propuesta exige reformar la Constitución. No se construye con alas de cucaracha (declaraciones de prensa que ni siquiera identifican el problema y la solución, mediáticas reuniones de alcaldes y otros funcionarios con voceros del sector privado, decretos sin contenido o acuerdos que son mero brindis al sol). Así como en 1945 se reformó la Constitución para crear el Distrito Especial y en 1991 para convertirlo en Distrito Capital, ahora se debe hacer lo mismo para organizar la Ciudad-Región.

Este no es un tema menor: Una reforma político-institucional como la que se propone en materia territorial exige que alguien con autoridad y capacidad de convocatoria la lidere en el Congreso. Ese alguien debe ser el gobierno nacional, o un partido o una coalición de partidos. Imposible saber en este momento quién lo hará o haría, entre otras razones, porque todavía no sabemos si el tema interesa de verdad a los actores principales de la vida pública. Pero es un tema que está comprometiendo la sostenibilidad de lo que ha hecho Bogotá en los últimos lustros.

COMENTARIOS DE PAUL BROMBERG

Estoy de acuerdo casi con todo lo que dice Jaime Castro sobre la feria de contratos, la feria de la consultoría que hay detrás de esto y la estrategia que se ha implementado para conseguir que este tema de lo regional funcione, que es una estrategia de producción de documentos y fotos.

Sería interesante saber cuáles fueron las variables políticas que permitieron hacer tal vez la única reforma constitucional importante que

Cualquiera que sea la fórmula, sobre todo la de ciudad región, exige constituir una entidad territorial, para que tenga presencia, para que tenga autoridad frente a las entidades territoriales que la componen. Eso no exige la supresión de las entidades territoriales actuales que se conservan con sus características, pero deben aceptar la cesión, delegación o traspaso de algunas de sus funciones: las que crean que deben ser ejercidas de común acuerdo.

se hizo en el congreso sobre temas de ordenamiento territorial: la elección popular de alcaldes. Es lo único que se ha podido producir sin cataclismo institucional. El tema de Bogotá como independiente de Cundinamarca lo hizo alguien parecido al doctor Uribe en 1905, el general Reyes, y eso fue un cataclismo de seis años. La posibilidad de armar el distrito capital se hizo mediante un decreto de dictadura: se

aprobó en el Congreso en 1945 el Distrito Especial y se indicó que algo iba a pasar con los municipios, pero nada se hizo hasta que llegó la dictadura. Luego entró la constitución del 91, que es un cataclismo porque los tomadores de decisiones no son los ganadores habituales de elecciones. Fueron otros que organizaron un sistema basado en su capacidad para ganar las elecciones siguientes - así es como se arman en general las reglas constitucionales-. Por último, viene el Decreto 1421 de 1993 que es la obra del doctor Castro. Eso parece de la mano de Dios, cómo sale el transitorio de la Constitución que le permite al alcalde movilizarse de manera que el Congreso no tomara la decisión porque habría sido una tragedia. Eso permitió armar un decreto que es la base de la gobernabilidad de Bogotá, lo que se

ha hecho más adelante se basa en ese decreto.

El doctor Castro no señala que para lograr algo en todos estos temas complicados de región es necesaria una estructura de toma de decisiones. Esas decisiones deben ser estatales, deben tener el carácter de autoridad pública. El doctor Castro no menciona lo más avanzado a lo que se ha podido llegar en el proceso, que fue el intento de área metropolitana en el año 2000. El doctor Peñalosa iba a hacer un referendo en municipios cercanos a Bogotá para conformar el área metropolitana, pero por las dificultades que tuvo con la Registraduría lo cambió por el día sin carro.

¿Llevamos discusiones, ferias de contratos, hemos producido documentos para nada? Yo he encontrado aquí dos cosas: primero, la indiferencia del Gobierno Nacional. En el año 2001, en pleno proceso de la mesa de planificación regional Bogotá-Cundinamarca, el director del DNP nos dijo: “ustedes arrégleselas, nosotros veremos después.” Yo entendí que ahí fracasó el proceso. Segundo, la decisión de hacer minimalismo: en vista de que no podemos acordar nada sobre lo grande, acordemos algo sobre lo pequeño. Llegamos a acuerdos puntuales, que se agotan rápidamente y hasta ahí llegamos, los acuerdos de fondo no aparecen. Un problema es que ningún actor político va a aceptar perder poder o recursos. Por consiguiente, los actores políticos apenas se sientan en la mesa ya están pensando ¿qué es lo que me quieren quitar de mi poder de decisión?

El caso de Bogotá y la Región Central -que yo creo que ha sido el proceso más imposible-, es

Por último, viene el Decreto 1421 de 1993 que es la obra del doctor Castro. Eso parece de la mano de Dios, cómo sale el transitorio de la Constitución que le permite al alcalde movilizarse de manera que el Congreso no tomara la decisión porque habría sido una tragedia.

Eso permitió armar un decreto que es la base de la gobernabilidad de Bogotá, lo que se ha hecho más adelante se basa en ese decreto.



Paul Bromberg y Jaime Castro, ex alcaldes de Bogotá.

que se reunieron esos cinco departamentos y se preguntaron: ¿qué inversión común, qué decisión común es importante tomar para los cinco departamentos? No había ninguna. Se hizo la lista de los grandes proyectos y no había un sólo proyecto por el cual valiera la pena que se unieran esos cinco departamentos -excepto el proyecto de la foto, que en ese sí participaron los cinco-. En cambio Bogotá y los municipios cercanos sí tienen decisiones que tomar; sí tienen grandes obras.

Hemos tratado de hacer algo que el doctor Castro ya ensayó en el año 2002: hemos ido a las candidaturas a ofrecer ideas. El doctor Castro se retiró del periódico El Tiempo porque el doctor Uribe, candidato de ese entonces, le dijo que estaba interesado en el ordenamiento territorial. Dos o tres meses después de que ya Uribe estaba en la oficina, le escuché al doctor Castro decir en una conferencia “parece que los presidentes tienen mejores asesores que los candidatos, porque él se consiguió un asesor que le dijo eso no importa ni lo vamos a hacer”. Nuestra idea es hacer una negociación en bloque. Lo que hay que hacer aquí es contratar negociadores, esto es mucho más sencillo que un TLC y sin embargo los - se negocian. ¿Por qué pelean Bogotá y los municipios? Por quedarse con los ricos y expulsar a los pobres. En algunos casos esto se hace inclusive con planes de ordenamiento que no cumplen las reglas, no destinan los espacios adecuados para los pobres. Esto no se puede armar sin un conjunto de premios y recompensas a partir de un tercer actor; que sería el Gobierno Nacional. La propuesta que le hemos llevado a las campañas es que en lugar de desperdiciar los presupuestos nacionales en pequeñas carreteritas para lograr reelecciones, podríamos pensar en que el proyecto del país en el tema de la relación urbano regional se monte alrededor del gobierno diciendo: voy a cazar grandes proyectos que integren a las áreas metropolitanas, a cambio de que lleguen a acuerdos en los temas fundamentales, especialmente en el ordenamiento territorial. El Gobierno Nacional puede dar los recursos adecuados.

Entonces, se reúnen los negociadores, hacen la lista que presentó el doctor Castro pero con detalles ¿qué es lo que quiero y qué es lo que me molesta? A Bogotá le molesta que el 50% de los vehículos que circulan por Bogotá paguen los impuestos por fuera, eso no tiene justificación. Ninguno de los municipios se va a poner contento con que se lo quiten. Hay que tomar la lista que presentó el doctor Castro, convertirla en lo que se quiere y lo que no se quiere, involucrar un tercer actor con capacidad de inversión,

y ese tercer actor va a decir: “yo voy a hacer inversiones para que esto comience a marchar con aportes de cada uno siempre y cuando se constituya alguna forma de autoridad regional ¿lo quieren o no lo quieren?”

Ese tipo de experiencias las tiene Madrid con el área metropolitana; cuando se iba a hacer el tren de cercanías llegó el gobierno central con la propuesta a cambio de acuerdos sobre ordenamiento territorial, sobre plusvalías, sobre los instrumentos de gestión del suelo. ¿Se van a cobrar plusvalías en todas partes o vamos a enriquecer las fincas a lo largo del tren de cercanías? Ya todo el mundo dice que hay que financiarlo con plusvalías, pero todo ese conjunto de cosas tiene que negociarse en bloque, con una tercera parte. Si no, ya sabemos lo que va a pasar: En nuestras tumbas dirá: aquí están Gerardo Ardila, Jaime Castro y Paul Bromberg, futuros organizadores del próximo foro sobre las relaciones entre Bogotá y Cundinamarca.

INTERVENCIÓN DE JAIME ORTIZ MARIÑO

Haré algunas precisiones con el ánimo de ilustrar a la audiencia, porque creo que la descripción que han presentado no está ajustada a la realidad. Lo primero que quisiera aclarar son los términos de Ciudad Región, Región Capital y Región Central. Ciudad Región fue la descripción que se dio en el ejercicio de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca. Obedece a un genérico que se usa, hay muchas ciudades región en el mundo, pero eso no significaba dimensionar territorialmente el espacio como Bogotá y los municipios circunvecinos. Era un concepto genérico para enfrentar la relación entre una urbe grande y un territorio que la circunda. Segundo: la Región Capital no ha sido sustentada por la Cámara de Comercio, es un espacio creado por el señor Gobernador de Cundinamarca Andrés González y el Alcalde de Bogotá Samuel Moreno para enfrentar en este cuatrienio el tema de la integración regional. Tiene la dimensión territorial mencionada, los 116 municipios de Cundinamarca y Bogotá. La Región Central fue el ejercicio hecho durante la administración de Luis Eduardo Garzón, que

Nuestra idea es hacer una negociación en bloque. Lo que hay que hacer aquí es contratar negociadores, esto es mucho más sencillo que un TLC y sin embargo los - se negocian. ¿Por qué pelean Bogotá y los municipios? Por quedarse con los ricos y expulsar a los pobres. En algunos casos esto se hace inclusive con planes de ordenamiento que no cumplen las reglas, no destinan los espacios adecuados para los pobres. Esto no se puede armar sin un conjunto de premios y recompensas a partir de un tercer actor, que sería el Gobierno Nacional.

creó un nuevo espacio de discusión que abarcaba un territorio más amplio y que cumplió una función bastante precaria.

El esfuerzo que hacen los dos mandatarios por la Región Capital obedece a una comprensión que se tiene sobre el proceso de descentralización del país, en virtud del cambio de la Constitución del 91, que abre espacios para pensar lo local a nivel municipal pero también abre espacios intermedios entre lo local y lo nacional y los denomina lo regional. Además concibe un espacio denominado área metropolitana destinado a solucionar temas de aglomeraciones de una urbe con sus municipios vecinos. Desde el 91 a hoy hemos ido a un municipalismo a ultranza; hoy los mandatarios locales son reyes de su territorio. Cuando uno mira otras experiencias en el mundo se da cuenta -acabamos de conocer en detalle la experiencia francesa, en la que hay una inmensa capa de dimensiones entre lo nacional y lo local que permiten administrar el territorio-. Nosotros fuimos de un centralismo a un municipalismo a ultranza y la dimensión intermedia es la gran abandonada.

Los problemas o las oportunidades de la dimensión intermedia no los estamos enfrentando porque no tenemos los instrumentos para hacerlo. En los últimos cuatro años nos hemos visto enfrentados a una realidad más grave: el Gobierno Nacional legislando para enfrentar los problemas locales sin tener en cuenta ninguna de las dimensiones intermedias y mucho menos la local, como ocurría con los Macroproyectos. El esfuerzo conceptual del momento es el de

contribuir a dimensionar; fortalecer y evolucionar esa dimensión intermedia. Puede ser la región central o capital. Contribuir a dar el paso entre un ejercicio que se desarrolló durante más de seis años en la Mesa de Planificación Regional y trasladarnos, en el marco de la Constitución, hacia un objetivo de corto plazo: enfrentar el tema regional.

La constitución prevé un fin último que es un ente territorial región. Para llegar allá hay que dar unos pasos, hay que tener bebé, hay que llevarlo a su adolescencia y a su madurez. Todavía estamos en la etapa de la infancia, pero aspiramos a llegar a la adolescencia con la constitución de una figura administrativa de región de planificación. La constitución prevé que para tener una región como ente territorial hay que dar un paso intermedio que es la región de planificación. Los dos mandatarios en su acuerdo de Región-Capital tienen en sus primeras tres líneas compromisos de carácter institucional y uno de ellos es la constitución de una región de planificación que sería el primer paso -o el segundo, porque ya tenemos unos convenios y unos acuerdos- en el orden institucional enmarcado en la Constitución, que permita administrar y ante todo planificar el territorio. Con todo el respeto que me merece la autonomía municipal, no se puede seguir planificando sin tener una visión de conjunto, una visión más amplia que la que puede otorgar un territorio, por importante y por poderoso que sea, como es Bogotá, o un territorio como puede ser Chía o Soacha si no tiene relación con el resto del territorio.



Gerardo Ardila. Director del IEU. Universidad Nacional de Colombia.

INTERVENCIÓN DE SONIA DURÁN

No vale la pena caer en una crítica subjetiva al decir que el proceso de región capital solamente se ha prestado para unos anuncios mediáticos. Primero, porque no es justo; segundo, porque no hace una buena lectura del proceso. Hemos recogido el proceso que se construyó del 2001 al 2007 en la Mesa Regional Bogotá-Cundinamarca. Esos documentos nos confirmaron que esa noción de desarrollo regional debía consolidarse. Por sobre todo hay una recomendación de fondo, final, en ese libro verde de construcción de ciudades a regiones², con el patrocinio que tuvimos durante varios años de Naciones Unidas, y es decir que si no llevamos el sueño de la integración regional a un proceso de institucionalidad, el desarrollo regional como una de las formas de gobernabilidad, no va a llegar a feliz término. ¿A qué se comprometen el alcalde y el gobernador? A comprender cuáles son los ejes estructurales del desarrollo regional. Aquellos temas que trascienden los límites de las entidades territoriales para ser concertados, definidos, decididos y formulados como política pública del ámbito regional. Eso para mí es un salto de garrocha; no nos quedamos en escribir más documentos y más análisis. Y no fue algo mediático, es más, tal vez por falta de lo mediático, el proceso no se conoce lo suficiente.

Del 2001 al 2007 la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca contó con mil millones de pesos para su operación, recursos que le fueron asignados por la Administración Distrital y la Gobernación de Cundinamarca. Nosotros llegamos a barajar lo que había y a construir sobre lo construido. No sé qué tan bien lo esté haciendo Bogotá porque en Bogotá hay una mega institucionalidad después de la reforma. La aproximación a los temas de carácter regional es sectorial y no transversal como debería ser. Cundinamarca siguió otro camino: institucionalizó por dentro el tema de la región capital y, aprovechando que se hizo una reforma administrativa, creó la Secretaría de Región Capital y de Integración Regional. Entonces no es justo decir hoy que no hemos hecho nada, que esto ha sido mediático, que sólo hacemos documentos. Hay una agenda y la agenda se está trabajando. El punto más importante de esta agenda es entender cuáles son los elementos de la institucionalidad del proceso.

En el 2003 ya hubo un intento de crear la RAPE (Región Administrativa de Planificación Especial); ese es uno de los caminos. Pero el gobernador y el alcalde quieren que el proceso de institucionalización se dé desde la base. Una

reforma constitucional sin una comprensión real de lo que es este nivel de inter-institucionalidad nación-departamento-distrito-municipios y de los temas y las áreas estratégicas que trasciende cada una de las entidades político administrativas no tendría sentido. Región Capital es diferente a la región Caribe, que busca mayores recursos del orden nacional para la inversión en su territorio. Aquí hay un intento de mirar la región en términos financieros, económicos, presupuestales, de una forma distinta. Estamos tratando de llegar a una planificación y administración del desarrollo regional. En la agenda hay un conjunto de temas que constituyen el meollo de la administración regional. El camino se está construyendo sobre una base sólida; no puede estar exclusivamente en un acuerdo de voluntades, pues eso fue lo que hubo en las administraciones entre el 2001 y el 2007, con resultados muy disímiles. Este es un proceso de construcción colectiva, un proceso que vale la pena seguir construyendo. Las observaciones son bienvenidas, pero debemos pensar que Ciudad Región ha dado paso al surgimiento de Región Capital. El área metropolitana es una forma que creo que no va, salvo que Enrique Peñalosa signiera con la intención de amarrar una megalópolis con la absorción de 5 o 7 de los municipios circunvecinos, que no creo que pase.

JORGE ORLANDO GAITÁN,
ALCALDE DEL MUNICIPIO
DE CHÍA

La célula fundamental de Colombia son los municipios. Uno más grande como Bogotá, con más plática, con más problemas, y otros chiquitos que también pensamos y tenemos que ser invitados a estas discusiones. Hay municipios muy chiquitos que no tienen para pagar asesores, como los tiene Bogotá, como los tiene la Gobernación de Cundinamarca, para dar contrapropuesta a lo que ellos están planteando reunidos. Pero nosotros no podemos ser convidados de piedra. Tenemos la autonomía que nos da la Constitución. Si uno va a hacer una unión, quiere uno ver qué pone usted, qué pongo yo y qué hay en común para desarrollar hacia un futuro.

Estamos en un deslinde y no vemos la solución. Cada cual aislado propone unos temas pero no se reúnen los actores para buscar soluciones. Entre los temas más problemáticos para hablar de integración se encuentran:

¿A qué se comprometen el alcalde y el gobernador? A comprender cuáles son los ejes estructurales del desarrollo regional. Aquellos temas que trascienden los límites de las entidades territoriales para ser concertados, definidos, decididos y formulados como política pública del ámbito regional. Eso para mí es un salto de garrocha; no nos quedamos en escribir más documentos y más análisis. Y no fue algo mediático, es más, tal vez por falta de lo mediático, el proceso no se conoce lo suficiente.

Hay municipios muy chiquitos que no tienen para pagar asesores, como los tiene Bogotá, como los tiene la Gobernación de Cundinamarca, para dar contrapropuesta a lo que ellos están planteando reunidos. Pero nosotros no podemos ser convidados de piedra. Tenemos la autonomía que nos da la Constitución. Si uno va a hacer una unión, quiere uno ver qué pone usted, qué pongo yo y qué hay en común para desarrollar hacia un futuro.

1. La expansión de Bogotá –que se va a estallar por todos los puntos cardinales conurbando los municipios vecinos–;
2. La necesidad de ampliación de la Autopista Norte –que no fue posible porque el alcalde de Bogotá no encaró el problema, nos botó a nosotros la pelota y fracasó–;
3. La venta de agua en bloque –el acueducto de Bogotá nos la está vendiendo casi a 900 pesos cuando a ellos les vale 290 pesitos. Está obligando a los municipios a hacer unas inversiones bárbaras, mientras que en Tibitoc botan el agua porque no tienen a quién venderse la. Nos la están cobrando como agua domiciliaria, ellos no la administran, simplemente la venden y nosotros la administramos y nos toca venderla a 1.800 pesos el metro, haciendo que colapse la canasta familiar–;
4. El ordenamiento en el POZ Norte –los urbanizadores van a acabar con una parte ambientalmente muy importante para la región poniendo una pared que evita la comunicación ambiental entre los cerros orientales y el río Bogotá–;
5. La contaminación del Río Bogotá –estudios costosos por todos lados, nadie ha hecho nada y todo el mundo se queja. En Chía compramos una maquina de 800 millones de pesos para comenzar a limpiar el río Bogotá y el Río Frío para no estar tocándole las puertas a todo el mundo sin que nos atiendan–.

Queremos que haya un seguimiento real a todo esto que se quiere hacer; para que no se olvide lo que hablamos. Jaime Castro fue alcalde conmigo una vez y ya habíamos hablado de muchos temas que, después de 20 años, seguimos hablando; aquí no ha pasado nada. Me parece importante que la academia esté acá, que no esté enclaustrada, nos puede proponer caminos y soluciones. Los municipios tenemos que ser actores por más chiquitos que seamos. Si ustedes proponen la ciudad región y los 116 municipios decimos que no, chao, entierro de pobre. Tenemos que proponer porque sentimos nuestras necesidades. Queremos que la cosa sea real, sea cierta, no sólo escribir cosas bonitas. Si nos invitan, nosotros le jalamos, díganos que hay que hacer. Si no nos invitan, es como complicado.

JOSÉ MARTÍNEZ, ALCALDE DE SOACHA

Como dijo la doctora Sonia es bueno construir sobre lo construido y reconocer que esto es un proceso que ya arrancó, que ya tiene unos avances y que independientemente del arreglo institucional, de la figura administrativa que formalice una región capital o una región metropolitana o como se quiera denominar; lo más importante es aportar voluntad y desarrollar las tareas. La Región Capital, la Región Central, el Área Metropolitana, o como se quiera llamar; ya tiene casos de éxito. Me refiero por ejemplo a los planes de vivienda que hoy en día comienzan a florecer en el territorio de nuestra ciudad. La característica de este entorno ha sido una conurbación desordenada, ha sido un crecimiento falto de planificación, un crecimiento sin protección de los derechos fundamentales del ser humano. Lo primero que tenemos que hacer es aplicar correctivos. El reto es derrotar un modelo fracasado, depredador y caótico que ha regido en toda la Sabana de Bogotá y en parte del territorio del Distrito. Un crecimiento estimulado por urbanizadores piratas o, en el mejor de los casos, por promotores de vivienda que vean por sus intereses particulares. Tenemos que construir un modelo de vivienda pensado de manera integral, que pueda resolver los problemas de servicios públicos, de equipamientos públicos de educación, salud, recreación, deporte, con altos estándares de calidad urbanística y ambiental. Ciudades para la gente, para el disfrute y el bienestar colectivo. Modelos de vivienda como los que se van a desarrollar con Ciudad Verde y Maiporé en Soacha, que no son lo máximo, pero que ya empiezan a cambiar el estilo de desarrollo y de crecimiento de las ciudades pensando en el desarrollo humano.

El diseño de una política de uso racional del suelo es la responsabilidad que tenemos los gobernantes. Tenemos retos en materia de vivienda y de suelo; hacer una buena gestión del mismo, utilizar instrumentos como las plusvalías, generar proyectos de renovación urbana, avanzar hacia una Ciudad Región que piense en ordenamientos territoriales a escala regional (estamos a tiempo ya que tanto el Distrito como los municipios estamos en proceso de revisión de los POT y es la oportunidad de armonizarlos), en coordinación fiscal, en sostenibilidad y en integración metropolitana. En materia de movilidad tenemos que avanzar hacia un sistema integrado de escala regional. Una vez se consolide el SITP tenemos que pensar entonces en trenes de cercanías, sistemas de cable, sistemas livianos como los tranvías que son modernos, confortables y ambientalmente sanos. En espacio público la promoción de ciudades mul-

ticénticas, la distribución equitativa de equipamientos urbanos, las redes de equipamientos. En servicios públicos es importante que avancemos hacia una cobertura total para que todos los sectores tengan los servicios básicos; en comunicaciones debemos acceder a nuevos sistemas, a nuevas tecnologías. En medio ambiente, la regulación y la conservación, los sistemas de conservación y los parques regionales. En la perspectiva de Ciudad Región, el territorio de Soacha presenta unos atributos especiales como su ubicación geoespacial, su vocación de crecimiento, las condiciones climáticas, los suelos disponibles, la facilidad de los servicios públicos. Eso ha de servir para el aumento de la calidad humana, para el desarrollo integral, para el asiento de nuevas industrias livianas de producción limpia y para construcción de sistemas de equipamientos.

Considero que mientras sucede la ley orgánica de ordenamiento territorial, o mientras se le da una figura administrativa al entendimiento entre las autoridades de la capital de la República con respecto a su radio de influencia, podríamos construir con la Nación y con todos los actores una Región Capital a partir de un documento de política económica y social que tenga previstos: la financiación del equipamiento



Jorge Rey, Alcalde de Funza.

de servicios públicos, de mejoramiento de las condiciones de accesibilidad, de mejoramiento en las condiciones medioambientales para que, al final, tengamos una razón para discutir para qué una Región Capital.

JORGE REY, ALCALDE DE FUNZA

Me referiré a la unión de esfuerzos en un sólo tema: el Macroproyecto Regional del Aeropuerto Internacional El Dorado. Representantes de la región Sabana Occidente (hoy la más importante en la aplicación del PIB de Cundinamarca por todo el esquema floricultor que se genera allí, con una población cercana a 350 mil personas que representan hoy el crecimiento más alto que Colombia pueda tener en población, cerca del 7% mientras Colombia crece entre el 2,5 y el 3%) nos sentamos en una mesa de planificación regional con el Departamento (que en el esquema del ordenamiento territorial no tiene tierra, porque la autonomía le asiste a los municipios para emprender esos desarrollos); y de la mano construimos unos principios rectores de un modelo de ocupación territorial, que son los que determinarán las modificaciones, ajustes o nuevos determinantes de los POT de cada municipio.

Uno de esos principios rectores fue la protección de las estructuras ecológicas principales, que es uno de los determinantes de mayor impacto en la Sabana. En su momento la Nación, ante el apuro de cambio de usos del suelo aplica el decreto 3.600, desde nuestra vista municipalista infractor de la autonomía de los municipios pero que tenía una filosofía de fondo, que es ponerle freno a la especulación del precio de la tierra y a los cambios desbordados de uso del suelo que estaban consumiendo a la Sabana. También es cierto que al preservar la Sabana de Bogotá con usos agrológicos 1, 2 y 3, nada podemos hacer en nuestros territorios y nada es susceptible de variaciones, ni siquiera para el desarrollo institucional, porque todo se enmarca en esos usos.

Hablando del modelo de ocupación del departamento y del Macroproyecto Urbano Regional del Aeropuerto llegamos a un sacrificio como municipio demostrando nuestra voluntad de participar en la integración regional: preservar los suelos del área cercana al Aeropuerto Internacional El Dorado en su parte occidental sin modificaciones de los usos del suelo y declarando esos suelos como suelos de protección, entregando un esquema de congelamiento del mercado inmobiliario en ese corredor para seguir loteando las mejores áreas en la parte posterior del Aeropuerto. Hoy estamos estudiando un POT que tiene como función esencial proteger la estructura ecológica

principal, pero también guardar los suelos que resultan estratégicos a futuro para una expansión del Aeropuerto El Dorado, para la construcción de la aerópolis que significa toda esta competitividad que nos espera en ese corredor. Quizás preservamos bajo un pretexto ambiental, pero es una apuesta desde los municipios para que el crecimiento se dé. A Bogotá le ha importado mucho –hemos tenido más acercamiento con Bogotá que con la Nación– con la posibilidad de que en esa negociación con Bogotá se nos permita el ingreso al aeropuerto por el corredor occidental, que es una de las propuestas que hemos defendido para que los que tengan relaciones económicas con el aeropuerto puedan ingresar por nuestro corredor potencializando la zona con un esquema estructurado de largo plazo.

Las metas de planificación regional han venido produciendo resultados desde la norma no desde la infraestructura. A nosotros nos preocupa el desarrollo del Aeropuerto. A esta hora la Aeronáutica Civil no sabe si habrá otra pista, si se va a expandir a otro sector. Es necesario tener decisiones rápidas para saber cómo trabajar. Tenemos un enemigo grandísimo y frustrante que es el tiempo: nos restan 18 meses de gobierno y es importante que antes de finalizar este año tengamos acuerdos en tres o cuatro aspectos; cuando llegamos a las mesas se abarca tanto que no se llega a nada.

CARLOS CÓRDOBA, BOGOTÁ CÓMO VAMOS

Hay un mito que se denomina el suplicio de Tántalo: un rey le gastaba bromas pesadas a los dioses y un día estos se cansaron y decidieron castigarlo. Tántalo estaba a la orilla de un río y cuando tenía sed y se agachaba para tomar agua ésta bajaba y no la podía alcanzar. Y cuando tenía hambre y se empinaba para alcanzar los frutos de los árboles las ramas se subían. Cuando iba a alcanzar algo, esto se esfumaba. Eso ha pasado con las agendas de región: cuando ya se va a culminar un proceso que pasa de la planeación y la propuesta a “entregables”, a cosas concretas, a institucionalidad, se nos acaban los gobiernos y viene otro con otros énfasis, con otros puntos en la agenda. No comienzan de cero, comienzan por ahí en uno o en dos, pero no han tenido la costumbre de construir sobre lo construido, no se ignoran del todo las etapas anteriores. Como funcionario que estuvo haciendo la tarea de Región Central coincido con las evaluaciones que se han hecho de que no tuvo los alcances que debió tener:

Ha habido un exceso de posiciones políticamente correctas en estas negociaciones. Parte del problema es que estos actores nunca se han mostrado los dientes y nunca han puesto sobre el tapete su posición. Cuando aparece la discusión sobre los intereses concretos, válidos, sobre los temas tensionantes, la agenda no recoge esos temas porque es una agenda políticamente correcta. El Gobierno Nacional está tomando la decisión de qué quiere hacer con la movilidad de Bogotá y la región, y así muy en su fuero, el gobernante de Bogotá dice “ojalá que la decisión sea que la plata sea únicamente para metro” y los municipios muy en su fuero dicen “ojalá los recursos se definan más para tren de cercanías”. Los dos están calladitos a ver qué dice el presidente pero lo que va a pasar al final es que va a haber un Conpes para un mini-metro y un mini-tren de cercanías, decidido por el Gobierno Nacional, mientras que los dos gobernantes en sus posiciones políticamente correctas van a tener que aguantarse esa decisión. ¿Dónde está el Gobierno Nacional en esta discusión, que en muchos de los ejemplos que se han puesto acá, vivienda, movilidad, aeropuerto, termina siendo el tomador de decisión de una porción importante de temas de integración regional? Parte de la consideración es que se muestren un poquito más los dientes, así como aquí han venido los alcaldes a decir “mi interés es éste” porque tengo unas necesidades en este municipio.



Carlos Córdoba. Coordinador Programa Bogotá Cómo Vamos.

Ponemos un voto de confianza en esta agenda, pero yo hago dos preguntas para cerrar: Primero ¿cuáles son los “entregables” en términos de región a 31 de diciembre de 2011, señores Gobierno Departamental y Gobierno Distrital? Les creemos que hay una agenda que está andando y que ha avanzado, pero ¿la población de Soacha va a tener Transmilenio? ¿Va a haber cables a Cazucá? ¿Se va a poder acceder a El Dorado por occidente? ¿Vamos a quitarle la minita de oro del agua en bloque a la Empresa de Acueducto y se va a sentar a negociar con los alcaldes? Nadie está pidiendo un listado de 100 temas pero sería importante saber cuáles son los cinco entregables. Como lo propuso Gerardo Ardila desde el IEU y desde Bogotá Cómo Vamos ayudamos a hacer ese seguimiento, revisamos y les ayudamos a pensar en indicadores para que al final podamos mostrar que sí estamos construyendo sobre lo construido. No queríamos que nos pase otra vez lo de Tántalo y que al final las urvas se suban o el agua se baje y no pase nada más. Uno de esos entregables debe ser ¿cuál es la garantía de continuidad de esa agenda, qué va a pasar después de este gobierno en estos temas, vamos a tener borrón y cuenta nueva?

Lo segundo, ¿cuáles son los tres o cuatro temas prioritarios que en el largo plazo deben centrarse en la discusión de la integración regional? ¿Es el tema del río y los temas medioambientales, es la agenda de movilidad, vamos a necesitar una autoridad de movilidad regional? ¿Son los temas de ordenamiento territorial, la armonización de los POT, tributarios, plusvalía? Es el tema de vivienda, es el tema del agua, de las basuras? Estos temas están en un listado muy largo y se necesita priorizar:

COMENTARIOS Y PREGUNTAS DEL PÚBLICO

¿Qué dificultad genera el marco constitucional en cuanto a la institucionalización de la región? ¿Qué se viene ventilando para articular semejante diversidad de posibilidades de integración regional que contempla la Constitución?

Durante el gobierno de Carlos Lleras se establecieron unas regiones para prestar los servicios básicos. Nunca quedó plata para el tema del transporte, ya entramos al siglo XXI y ya hay recursos para que el tema del transporte se institucionalice como debe ser. Una propuesta es llegar al tema de planificación regional y establecer esas autoridades regionales de transporte; es un camino para sacudir al gobierno central, que con la excusa de la descentralización se lava las manos con los temas críticos.

Existe la Red de Concejos Territoriales de Planeación de la Ciudad Región. Queremos que sea una de las instancias para la participación de los ciudadanos, queremos apoyar porque somos representativos de los municipios que están en la región.

Con respecto a la intervención del alcalde de Chía: si se renegocia la compra de agua en bloque, eso sólo va a favorecer a la empresa privada que administra el agua pero a los usuarios no nos va a beneficiar en nada. Otra cosa importante es que la Universidad de la Sabana tiene privatizada gran parte del territorio del Río Bogotá y no establece ni siquiera un parque lineal para la recreación pasiva. Hay

El reto es derrotar un modelo fracasado, depredador y caótico que ha regido en toda la Sabana de Bogotá y en parte del territorio del Distrito. Un crecimiento estimulado por urbanizadores piratas o, en el mejor de los casos, por promotores de vivienda que velan por sus intereses particulares.



Participantes del Foro.

muchas cosas que reclamamos los ciudadanos de Chía, preferimos la conurbación con Bogotá que seguir tan mal manejados por los últimos 5 administradores.

Dentro del proceso de descentralización todos los municipios hablaron de la expansión para captar más recursos, en contravención en muchos casos de las disposiciones de la ley 99. ¿Cómo convocar al Gobierno Nacional para que replantee el modelo de financiamiento del territorio para que no sigan los alcaldes simplemente montando modelos expansionistas para poder suplir las necesidades?

RESPUESTAS JAIME CASTRO

Voy a hacer un solo comentario final. Este es un tema de alto contenido político porque se trata del reparto del poder del Estado a nivel territorial y del ejercicio de ese poder. Por eso se requiere el liderazgo del Gobierno Nacional, del Congreso, de los partidos políticos. La región no se construye con alas de cucaracha. Las grandes reformas han requerido el debate a ese nivel. El Distrito Capital es producto de unas decisiones de la Asamblea Constituyente, no fue producto de un acuerdo de voluntades entre los gobernantes de entonces; se requirió un capítulo dentro de la carta del 91 para que Bogotá tuviera la gobernabilidad que hoy tiene. La gobernabilidad de la región sólo se construye tomando esas grandes decisiones. El drama está en que el tema no le ha interesado ni al Gobierno Nacional ni al Congreso de la República ni a los partidos políticos y no lo han asumido en ningún momento. Bogotá Ciudad Región sería la primera del país pero no la única: los mismos problemas los tiene Cali y Medellín y Bucaramanga, es un tema nacional. Pero como no se plantea en altas ins-

tancias, los pobres alcaldes y gobernadores terminan firmando unos acuerdos que no tienen futuro, no se tiene el marco constitucional para esos efectos. La Asamblea Constituyente buscó y no encontró el nivel intermedio entre nación y municipio y puso tres a falta de uno: provincias, departamentos y regiones. El país no tiene recursos ni capacidad para tres niveles intermedios. Si la decisión no la pudo tomar la Constituyente menos la va a poder tomar el Congreso; eso explica que no se haya expedido la famosa LOOT que, si se expide, no va a cambiar la situación porque la LOOT no puede hacer nada distinto de desarrollar la Constitución actual. ¿Quién va a financiar las regiones? La nación no tiene más plata que la de las transferencias de los departamentos. Estamos ante la necesidad de una gran reforma territorial, la descentralización se ha desnaturalizado, se ha pervertido, muchos municipios y algunos departamentos han caído en manos de las mafias. La descentralización se convirtió en sinónimo de corrupción, de clientelismo, de malos manejos. Nadie se está ocupando del tema, más bien le han puesto una especie de aviso "silencio, enfermo grave". Creo que este es uno de los grandes temas, incluso es una de las claves de la guerra o de la paz. Cuando nombran una comisión de paz se debe hablar de poder regional y de poder local.

NOTAS

6. Dice que el Distrito puede "conformar una región con otras entidades territoriales de carácter departamental" para la "ejecución del planes y programas de desarrollo integral y la oportuna y eficiente prestación de los servicios a su cargo".
7. De las ciudades a las regiones: desarrollo regional integrado en Bogotá-Cundinamarca. Bogotá, Undesa, 2005.

Debates de Gobierno Urbano es un proyecto liderado por el Instituto de Estudios Urbanos y la Especialización en Mercados y Políticas del Suelo en América Latina de la Universidad Nacional de Colombia, con el apoyo del Lincoln Institute of Land Policy y en alianza con el programa ¿Bogotá Cómo Vamos? y la Revista Semana, el cual busca construir un espacio de encuentro dirigido a discutir y producir análisis y propuestas que enriquezcan el debate público en torno a la implementación de las políticas de ordenamiento territorial y suelo de la ciudad, en temas de especial relevancia como son los mecanismos de recuperación de plusvalías, la financiación de los procesos de urbanización y el soporte a las políticas de vivienda de interés social y su aplicación en procesos de especial impacto para el desarrollo urbano de Bogotá D.C.