

Acuerdos y divergencias sobre la ocupación territorial: análisis de actores hacia la conformación de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca

Angélica Camargo Sierra

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9486-5624>

Universidad Externado de Colombia, Colombia. Correo electrónico: angelica.camargo@uexternado.edu.co

Resumen

El contexto metropolitano de Bogotá ha experimentado en las últimas décadas un crecimiento muy acelerado, tanto en términos poblacionales como de su huella urbana, mientras que la ocupación del suelo se ha configurado de manera dispersa y en condiciones de gran desequilibrio territorial. Se ha identificado que una de las principales barreras para la armonización de los procesos de planificación territorial está en la dificultad de llegar a acuerdos convenientes para la mayoría de los agentes involucrados en las decisiones. A propósito de la recién creada Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, en este estudio analizamos los acuerdos y las divergencias en las visiones de los actores sobre algunas alternativas estratégicas asociadas a tres temáticas metropolitanas relevantes: la planificación territorial, la movilidad y la prestación de servicios públicos. Concluimos que si bien hay un acuerdo en la necesidad de generar arreglos institucionales que permitan gestionar los asuntos supramunicipales, persiste el temor por perder autonomías municipales en la toma de decisiones de ordenamiento que cambien los equilibrios de poder local y dificulten la captura de rentas de suelo a favor de agentes privados que se benefician del modelo concentrado, conurbando y disperso en la zona de la Sabana de Bogotá. El análisis aporta pistas para la comprensión de las visiones divergentes de los actores, en el marco de los arreglos de gobernanza metropolitana.

Palabras clave

análisis de actores, gobernanza metropolitana, metropolización, planeación territorial

Agreements and divergences on territorial occupation: An analysis of stakeholders towards the creation of Bogota – Cundinamarca Metropolitan Region

Financiamiento:

Este artículo es un resultado del proyecto “Desarrollo de un simulador para modelar la ocupación de la ciudad región Bogotá D.C.”, financiado por el Sistema General de Regalías Minciencias (proyecto código BPIN 2016000100031), la Universidad Sergio Arboleda y la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá.

Abstract

Bogota's metropolitan context has experienced rapid growth in recent decades regarding population and urban footprint; land occupation has been dispersed with significant territorial imbalance. It has been identified that one of the main barriers to the harmonization of territorial planning processes lies in the difficulty of reaching agreements that are convenient for most of the agents involved in the decisions. Regarding the recently created Metropolitan Region of Bogota Cundinamarca, in this study we analyze the agreements and divergences in the visions of the stakeholder on some strategic alternatives associated with three relevant metropolitan issues: land planning, mobility and the provision of public services. We concluded that although there is agreement on the need to generate institutional arrangements to manage supra-municipal issues, there is still fear of losing municipal autonomy. Land planning decisions could change the balance of local power and hinder the capture of land rents in favor of private agents who benefit from the concentrated, conurbation, and dispersed model in the Sabana de Bogotá area. The analysis provides clues for understanding the divergent visions of actors in the framework of metropolitan governance arrangements.

Keywords

land planning, metropolitan governance, metropolization, stakeholder analysis

HISTORIAL DEL ARTÍCULO

Recibido:

13 de abril de 2022

Aceptado:

11 de noviembre de 2022

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Camargo Sierra, A. (2022). Acuerdos y divergencias sobre la ocupación territorial: análisis de actores hacia la conformación de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca. *Revista de Urbanismo*, (47), 58-78. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2022.66847>

Introducción

Bogotá experimentó durante la segunda mitad del siglo XX un rápido crecimiento demográfico, en 50 años el tamaño de su población se multiplicó por 10, inició la década del cincuenta con 660.000 habitantes y en 2005 ya tenía 6.778.000. A partir de la mitad de los setenta, Bogotá empezó a mostrar de manera simultánea tres patrones de crecimiento como efecto del proceso de transición demográfica (Dureau, 2000): 1) un crecimiento endógeno evidente en menor importancia poblacional de la migración; 2) la redensificación al interior del perímetro urbano; y 3) el proceso de expansión metropolitana, cuyo crecimiento se ha profundizado y acelerado en las últimas décadas.

A pesar de la urgencia por implementar arreglos institucionales para gestionar los asuntos metropolitanos y luego de múltiples intentos, escenarios y acuerdos de voluntades, solo hasta el año 2020 se creó la figura asociativa denominada Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, la cual se prevé como un mecanismo de gestión regional que integrará a Bogotá, el departamento de Cundinamarca y los municipios que comparten dinámicas metropolitanas. Sin embargo, la concreción y operación de esta figura enfrenta numerosos retos, dado un contexto territorial e institucional altamente complejo. En la discusión de esta figura en diversos espacios, se evidenció que una de las principales barreras para lograr la gestión integrada y articulada de los asuntos metropolitanos tiene que ver con la dificultad de sus actores políticos y sociales para llegar a acuerdos respecto de la gestión de los asuntos fundamentales (Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá [SDP], 2011, 2014a; 2014b, 2015, 2019a, 2019b).

El problema de articulación de los actores no es exclusivo del caso colombiano, varios estudios en América Latina han identificado este aspecto como una de las principales barreras para la consolidación de una verdadera gobernanza metropolitana (Costa et al., 2022; Fuentes y Orellana, 2013; Rojas et al. 2005; Ulloa, 2019). De tal modo, se requiere una mayor y más profunda comprensión sobre las causas y las características de las divergencias en las

visiones de los actores sobre el futuro de los territorios metropolitanos latinoamericanos.

En este marco, con el interés de aportar a la consolidación de Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca¹ y a la discusión en torno a la gobernanza metropolitana, en este artículo se propone analizar la percepción de algunos actores sobre medidas estratégicas tendientes a solucionar las principales problemáticas de ocupación territorial de la zona metropolitana. Para esto se realizaron encuestas estructuradas a actores clave mediante las cuales evaluaron un conjunto de alternativas de integración y de ordenamiento territorial. Se buscó comprender las posturas de los actores frente a las alternativas estratégicas identificadas, para luego reconocer sus convergencias y divergencias respecto de los problemas y soluciones planteadas.

En la primera parte del texto, se presentan algunos elementos conceptuales sobre el proceso de metropolización y la relación de los actores con la gobernanza metropolitana, posteriormente, se aborda un contexto sobre el crecimiento metropolitano de nuestra zona de análisis. En el siguiente apartado, se detallan los elementos metodológicos del estudio de actores y los resultados para cada una de las estrategias identificadas. El artículo termina con la discusión de los resultados y las conclusiones.

Marco teórico

Sobre el proceso de metropolización: crecimiento urbano e interdependencias territoriales

El proceso de metropolización es usualmente concebido como una fase avanzada en el crecimiento urbano (Aguilar, 2002; Alfonso, 2015; Gouëset, 2018; Sobrino, 2006), en el cual las dinámicas de funcionamiento y las decisiones del gobierno local de una ciudad o núcleo principal afectan a las ciudades circundantes (Aguilar,

1 Figura institucional creada mediante el Acto Legislativo N.º 2 de 2020 y reglamentada mediante la Ley orgánica N.º 2.199 de 2022.

2002; Boccolini, 2021; Pujadas, 2006; Ruiz, 2015; Sobrino, 2006). En el desarrollo avanzado de esta fase, la gran aglomeración metropolitana funciona como una sola unidad territorial y socioespacial en términos del comportamiento de sus economías y mercados de trabajo y residencial (Alfonso, 2015; Duhau, 2003).

Se trata también de un fenómeno de desborde del crecimiento y de las dinámicas sociales, económicas y ambientales de una ciudad que generan un conjunto de externalidades a las jurisdicciones involucradas (Instituto de Estudios Urbanos [IEU], 2016; López et al., 2018). Las acciones de un gobierno local tienen efectos sobre sus municipios vecinos y se generan un conjunto de incentivos para cambiar de residencia desde la ciudad central a los municipios circundantes (SDP, 2015).

Como resultado, se producen reconfiguraciones territoriales asociadas a un conjunto de interdependencias e interacciones sociales, económicas, ambientales y políticas entre las jurisdicciones que conforman una zona metropolitana (Garzón, 2016; SDP, 2014a). Según López et al. (2018), las interdependencias se concretan en flujos de intercambio de servicios sociales, económicos y ambientales que articulan ofertas y demandas de las jurisdicciones. Se requiere entonces de la existencia de arreglos institucionales de gobernanza orientados a gestionar tales interdependencias, ya sea para potenciarlas, contenerlas o incrementar los beneficios para las jurisdicciones involucradas, o bien para solucionar las problemáticas derivadas.

Los actores y la gobernanza metropolitana en América Latina. En el contexto de la descentralización, y en particular en una organización político administrativa fundamentalmente municipalista como el caso colombiano, la gestión metropolitana enfrenta enormes desafíos (Leyva et al., 2020; Rojas et al., 2005). Implica encontrar mecanismos, arreglos o figuras institucionales que permitan tomar decisiones en un marco de coordinación, complementariedad o cooperación entre las jurisdicciones (Ruiz, 2015).

La gobernanza como concepto permite analizar la forma en la que se gestionan los asuntos públicos en las esferas del Estado, el mercado y la sociedad civil y sus interacciones (Hölzl, & Nuissl, 2014). Según Pascual (2008), la gobernanza propone un sano equilibrio entre estas esferas para lograr el desarrollo económico y social. Es una manera articulada, coordinada, concertada y compartida de enfrentar los problemas públicos (Flores e Iracheta, 2015). Refiere al análisis de estas distintas formas de coordinación, cooperación, articulación e interacción entre actores, agentes políticos y económicos, instancias e instituciones para la gestión de las políticas públicas (Buelvas, 2014; Costa et al., 2022).

Cuando nos referimos a la complejidad del fenómeno metropolitano, la cuestión de la gobernanza toma particular relevancia. En un primer nivel, los problemas superan las fronteras locales y, por lo tanto, se requiere colaboración y coordinación entre las jurisdicciones. Además, suele involucrar también diferentes niveles de gobierno en la solución a los problemas (Díaz, 2018). Su crecimiento y evolución reúne y pone en disputa una cantidad enorme de intereses, muchas veces contrapuestos, por lo que requiere de una visión colectiva y compartida de diferentes actores e instituciones (Trejos, 2014). La gestión metropolitana es en esencia un problema de gobernanza (Buelvas, 2014).

Desde esta perspectiva, la gobernanza metropolitana se concibe como un mecanismo de planificación y gestión integrada y coordinada del territorio metropolitano (Andersson, 2016). Su análisis se centra, sobre todo, en los arreglos o acuerdos que mejor contribuyen a la solución de los asuntos supramunicipales, al logro de mayor eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos y a la promoción de una ocupación equilibrada del territorio (Díaz, 2018; Pearson, 2016).

En el caso de América Latina, según lo plantea Klink (2008), las zonas metropolitanas suelen concentrar múltiples problemáticas que superan los límites jurisdiccionales, pero con arreglos institucionales en general débiles e incipientes. Esto lo confirman diversos estudios que comparan la gobernanza en las

metrópolis de América Latina (Costa et al., 2022; Fuentes y Orellana; 2013; Orellana, 2013; Rojas, 2008; Ulloa, 2019). Uno de sus principales retos es la construcción de acuerdos que realmente posibiliten la cooperación entre actores y el diseño de estructuras institucionales que favorezcan la participación y la deliberación, aun en el marco de una enorme fragmentación, desigualdad y disparidad territorial (Sellers y Hoffmann, 2008). Se requiere la construcción de confianzas, el diseño de incentivos de cooperación, así como mecanismos que permitan reconocer y abordar las diferencias e intereses divergentes entre los actores (Costa, et al. 2022; Heinrichs, et al., 2009). Sin embargo, es justamente la incapacidad de concertación estructural entre ellos la principal barrera para consolidar acuerdos o arreglos metropolitanos eficientes, sostenibles y que generen legitimidad (Sellers y Hoffmann, 2008; Trejos, 2014).

Metropolización en Bogotá y sus arreglos institucionales.

En Bogotá, el proceso de metropolización con los municipios del primer anillo se aceleró partir de los años noventa. Inicialmente con los municipios de Chía, que recibió población bogotana de clase media; y Soacha, que acogió a la de estrato bajo de la capital y de otras zonas del país, seguidos por Madrid y Mosquera al occidente de Bogotá (Buitrago y Carvajal, 2005; Dureau, 2000). Este proceso ha avanzado de manera muy acelerada en las últimas décadas. En el período 2005 y 2018, la ciudad creció a una tasa de 0,77 %, mientras los municipios de borde lo hicieron a un 2,85 % como promedio anual (SDP, 2021). En términos de la ocupación del suelo, entre 2005-2016, Bogotá aumentó su huella en 2.673 hectáreas y el crecimiento de los 20 municipios metropolitanos ocupó más de 19 mil hectáreas (SDP e IDOM, 2018).

Ante la inminencia del fenómeno metropolitano en el país, hay ya una larga historia de reflexión y diseño de mecanismos tendientes a favorecer procesos de integración regional (Montero et al., 2021). Las primeras figuras de integración se promueven en los años sesenta con el avance de los procesos de transición urbana (SDP, 2011). Con la Constitución Política de Colombia (CPC)

de 1991, y luego con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley N.º 1454 de 2011) se ha consolidado un conjunto de estrategias para favorecer la asociatividad territorial entre municipios y departamentos. En el nivel municipal, los más importantes son las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas, Bogotá, a pesar de varios intentos, no logró concretar esta institucionalidad (Montero et al., 2021). Sin embargo, en el año 2020 se creó la figura de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca (RMBC) y se reglamentó con la Ley Orgánica N.º 2199 de 2022. Se trata de una entidad administrativa de asociatividad regional para “garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo sostenible y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo” (Art. 2). El reto por venir está entonces en la implementación de esta figura con miras a solucionar las problemáticas regionales más apremiantes.

Metodología

Análisis de actores sobre alternativas estratégicas en materia de ordenamiento territorial regional

La metodología de análisis de actores tiene su origen y aplicación principalmente en la teoría administrativa y en la ciencia política (Brugha, & Varvasovsky, 2000). Su objetivo es identificar, de manera sistemática, los intereses, posiciones, percepciones, agendas, intenciones, resistencias o preferencias de los actores involucrados en un proyecto o acción, comprender su papel en las decisiones y conocer el contexto de la organización o política, para valorar estrategias o escenarios de acción (International Institute for Environment and Development [IIED], 2005; Silva Jaramillo, 2017; World Bank, 2003). Es útil cuando se tienen que tomar decisiones en contextos complejos, con recursos escasos y con múltiples actores e intereses diversos y contrapuestos. Se orienta a maximizar y facilitar la participación de los actores relevantes, ojalá, de manera transparente e inclusiva, priorizando a los grupos tradicionalmente marginados, así como a comprender quién se beneficia y quién pierde con las decisiones públicas u organizacionales (IIED, 2005; Department for International Development [DFID], 1995;

Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos [ONU-Habitat], 2001; Raymond, 2014). Como resultado podría eventualmente reducir costos de implementación de las decisiones en tanto facilita construir legitimidad, generar consensos y confianza sobre las estrategias de acción (Brugha, & Varvasovsky, 2000; ONU-Habitat, 2001; Silva Jaramillo, 2017; Tapella, 2007).

Como actor se considera a un individuo o grupo de individuos con intereses o derechos en el marco de una acción o estrategia, o aquel que busca un determinado objetivo relacionado con la decisión de política u organización (IIED, 2005; DFID 1995; Silva Jaramillo, 2017). Se estima que un actor es relevante cuando tiene influencia en decisiones o intervenciones específicas, o es afectado por ellas (Arango y Gallego, 2014; Tapella, 2007). Los actores operan con determinados fines, objetivos, recursos, valores, representaciones y expectativas, de modo que afectan o son afectados (positiva o negativamente, directa o indirectamente) por las acciones o decisiones (Ibáñez y Brie, 2001; DFID, 1995; Tapella, 2007).

Es importante advertir que el análisis de actores, si bien aporta elementos importantes a la toma de decisiones, suele dar una mirada sintética y simplificada de la realidad, por tanto, debe ser complementado con otras estrategias decisionales. Además, dado que la realidad social es inestable y dinámica, el rol de los actores puede cambiar en el tiempo, por lo que el análisis es, generalmente, válido para un momento específico y con una capacidad relativa para administrar el futuro (Brugha, & Varvasovsky, 2000; Tapella, 2007).

En términos metodológicos, distintos autores coinciden en la definición de un conjunto de pasos o fases consecutivas

2 Que son entes corporativos de carácter público encargados de administrar, dentro de su jurisdicción, el medioambiente y los recursos naturales renovables para propender por su desarrollo sostenible.

3 Que es una entidad pública de carácter suprarregional consistente en una asociación de los departamentos de Bogotá, Boyacá, Cundinamarca, Huila, Meta y Tolima, encargada de impulsar planes de desarrollo económico, social y ambiental en los territorios asociados.

para realizar un análisis de actores, los cuales se tomaron como base para nuestro diseño metodológico (Food and Agriculture Organization [FAO], 2006; IIED, 2015; DFID, 1995; ONU-Habitat, 2001; Pozo-Solís, 2007).

Ámbito territorial y metodología del análisis

Según la Constitución Política de 1991,

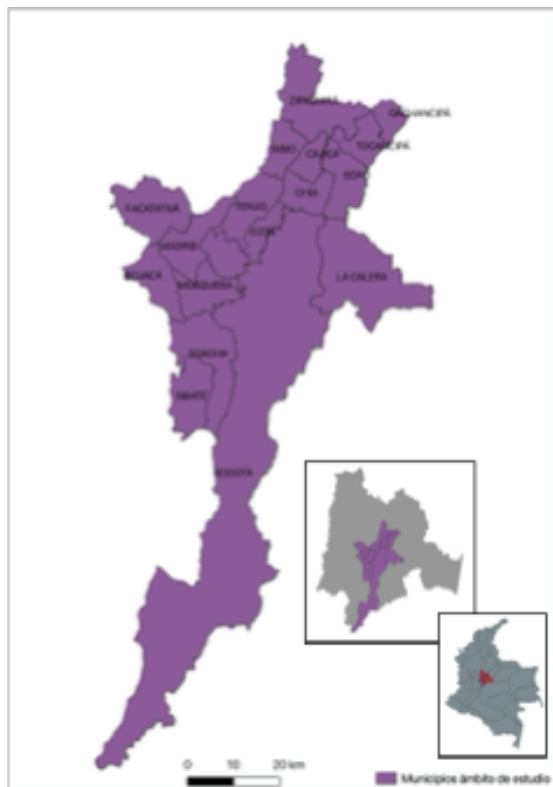
Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia de interés general (Art. 1).

En términos político-administrativos, el país se organiza en entidades territoriales en tres niveles: departamental, distrital o municipal y comunidades étnicas. Actualmente, se divide en 32 departamentos, seis distritos especiales y 1.122 municipios. Bogotá es un distrito capital localizado dentro del departamento de Cundinamarca. De este modo, en el estudio se identificaron actores del gobierno nacional, departamental, de los gobiernos de los 17 municipios de zona metropolitana (Figura 1) y actores del gobierno distrital de Bogotá en los tres temas o sectores analizados. También se identificaron actores de instancias regionales como las Corporaciones Autónomas Regionales² y la Región Administrativa de Planificación Especial Región Central³. Se precisaron actores privados y organizaciones de la sociedad concernidas en los asuntos metropolitanos.

En términos metodológicos el análisis de actores se desarrolló a partir de la implementación de las siguientes fases.

Fase 1: Análisis de contexto. Alternativas estratégicas relacionadas con la ocupación del territorio de la zona metropolitana de Bogotá e identificación de actores. El objetivo de esta fase fue identificar las alternativas estratégicas relacionadas con la ocupación territorial

Figura 1
Ámbito de estudio



Nota. Mapa elaborado con base en información del sistema de datos abiertos (Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC], s. f.). <https://geoportal.igac.gov.co/contenido/datos-abiertos-igac>

de la zona metropolitana más importantes. Para la escogencia de los temas se tomó como referencia un conjunto de fuentes documentales, entre ellas el estudio de López et al. (2018) y el conjunto de estudios realizados por la Secretaría Distrital de Planeación (2011, 2014a, 2014b, 2015, 2019a, 2019b, 2021) sobre integración regional de Bogotá. Esta revisión documental y el análisis de las competencias entregadas a la RMBC en el marco de la Ley Orgánica N.º 2.199 llevó a la definición de tres temáticas principales de análisis: la planificación territorial, la gestión de la movilidad y la prestación de servicios públicos.

Para cada temática se analizaron los principales problemas y alternativas estratégicas de solución, a partir de la revisión documental y como resultado del análisis de un conjunto de discusiones⁴ y procesos de participación⁵ asociados a la creación de la RMBC. Para la identificación de actores, se construyó una matriz en la que se identificaron 100 actores relevantes y fueron clasificados según las temáticas, su ámbito de actuación (nacional, regional, departamental o local) y el carácter público, privado o mixto de actuación.

Fase 2: Recolección de información y análisis de influencia y posición. En esta fase se realizó un análisis de influencia e interés de los actores. La influencia hace referencia a la capacidad real del actor de incidir en los procesos de toma de decisión, y de promover comportamientos o modificar el accionar de otros actores o procesos, incluso de mantener un determinado estado de cosas (Reymond, 2014). La posición o interés refiere a la importancia que se le atribuye a un tema específico o a la forma en que el actor pondera sus intereses particulares sobre los intereses colectivos (Silva Jaramillo, 2017).

Definidas estas categorías, se implementó un proceso de recolección de información mediante la aplicación de formularios de encuesta diligenciados mediante la plataforma Google Forms en el periodo comprendido entre noviembre de 2020 y marzo de 2021, el formulario se remitió a los 100 actores identificados inicialmente. Las respuestas se comportaron de la siguiente manera (Tabla 1).

En cada formulario se analizaron dos medidas o alternativas de política para cada uno de los temas estudiados. Sobre cada una se realizó un análisis de

⁴ Se revisó y analizó lo discutido en 15 eventos en modalidad virtual organizados por actores como la Cámara de Comercio de Bogotá, la Universidad de los Andes, el Concejo de Bogotá, Probogotá, Foro Nacional por Colombia, entre otros. La mayoría de ellos realizados entre agosto y diciembre de 2020.

⁵ Se revisaron las relatorías de las audiencias públicas de participación para la reglamentación de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca (Audiencias públicas para la construcción de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, s. f.).

Tabla 1*Encuestas realizadas en el análisis de actores*

Sector	Actores identificados	Encuestas diligenciadas	Porcentaje de respuesta
Movilidad	20	6	30 %
Servicios públicos	18	10	56 %
Planificación	27	12	44 %
Integración regional	35	12	34 %
Total	100	40	40 %

influencia y de posición. A partir del procesamiento de la información mediante un cuadro de doble entrada, se construyeron gráficos cartesianos basados en la propuesta de Reymond (2014).

Resultados

Planificación territorial, instrumentos para armonizar las decisiones de ordenamiento en la zona metropolitana

El proceso reciente de metropolización de Bogotá ha generado un conjunto problemáticas en términos de la ocupación del territorio. La tendencia ha sido una ocupación expansiva, dispersa y poco sostenible en términos ambientales que ha privilegiado la ocupación de suelos rurales y suburbanos sobre la consolidación de los suelos urbanos existentes (SDP, 2014). El instrumento de planificación destinado a regular la ocupación del territorio es el Plan de Ordenamiento Territorial, sin embargo, su alcance no logra superar las barreras municipales y, a pesar de mencionar en ocasiones propósitos regionales, se privilegian los intereses municipales y se ha promovido la ocupación dispersa (Buitrago y Carvajal, 2005; CIDER, 2017; IDOM y SDP, 2018; SDP, 2014, 2019). Los escenarios prospectivos tendenciales planteados en algunos estudios coinciden en un crecimiento expansivo de la mancha urbana en contraste con aquellos alternativos que plantean una ocupación policéntrica en la que se fortalecen los centros subregionales y se implementan procesos de planificación

articulados (Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo [CIDER], 2017; SDP, 2014; SDP e IDOM, 2018). Son estos dos modelos los que están en tensión en las decisiones de ordenamiento y de integración regional.

Teniendo en cuenta este contexto, en el estudio de actores planteamos el análisis de dos instrumentos que permitirían acercarse un escenario de ocupación equilibrado y sostenible. En primer lugar, la implementación de un plan de ordenamiento territorial formulado a nivel regional que opere como instrumento de superior jerarquía para los procesos de planeación municipal. En la Ley Orgánica de la RMBC, quedó planteada la obligatoriedad de formular un Plan Estratégico y de Ordenamiento Territorial al cual deberán articularse los Planes de Ordenamiento de los municipios.

En segundo lugar, y dado que el modelo de ordenamiento disperso tiende a generar aumentos en las rentas del suelo, es crucial la implementación de instrumentos de gestión y recuperación de plusvalías a nivel regional que posibiliten, entre otras cosas, la financiación de bienes públicos de manera equilibrada. En la formulación de la ley, esta alternativa quedó menos clara, es apenas mencionada como parte del plan estratégico y se establece la posibilidad de la región de participar en las plusvalías y de hacer cobros por valorización.

Para cada instrumento analizamos la posición de actores de diferentes niveles de gobierno y algunos actores privados. La encuesta fue contestada por un funcionario

de nivel directivo de la Secretaría de Hábitat de Bogotá, el director de gestión regional de la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) y representantes de las Secretarías de Planeación de los municipios de Choachí, Tabio, Sibaté, Mosquera, Soacha, Tenjo, Zipaquirá y Tocancipá.

Plan de ordenamiento territorial regional: autonomías municipales en conflicto. El mecanismo de articulación de los sistemas de planeación territorial en el contexto metropolitano ha estado en discusión constante. Algunos han planteado que, siendo que la reglamentación de los usos del suelo es competencia de los Concejos Municipales, no deben generarse mecanismos que limiten o intervengan en tal competencia. Para otros, la problemática requiere estrategias vinculantes que permitan regular el ordenamiento territorial a nivel regional, la articulación de decisiones con escalas territoriales superiores está de hecho prevista en el artículo 10 de la Ley N.º 388 de 1997.

La posición de los actores consultados sobre la implementación de un Plan de Ordenamiento Regional de superior jerarquía arrojó posiciones divergentes. Los representantes de los municipios de Choachí, Tabio, Tocancipá, Sibaté y Tenjo consideraron que esta figura afectaría negativamente a su municipio. Bogotá, Soacha y Zipaquirá estimaron que lo haría de forma positiva. Pareciera que los municipios más grandes, que se ven más aquejados por las problemáticas de ocupación territorial, son más conscientes de la importancia de la armonización de la planificación.

La opinión de los representantes de Sibaté y Mosquera sintetizan la preocupación por la autonomía municipal.

La formulación de un plan regional de mayor jerarquía que el PBOT nos afectaría negativamente, porque no permitiría una autonomía respecto a cómo pensamos y queremos el desarrollo del municipio. (Encuestado Sibaté).

Una cosa es armonizar temas con la ciudad región y otra estar supeditados a un plan estratégico que por ser de mayor jerarquía elimina la autonomía local. (Encuestado Mosquera).

El análisis de conveniencia fue relativamente consecuente con las respuestas respecto de la afectación que tendría el instrumento a su entidad o municipio. Los representantes de Bogotá y Choachí, Soacha, Tenjo y la Cámara de Comercio consideraron que esta medida es conveniente para la población de la Región Metropolitana. La entrevistada de Bogotá piensa que tendría efectos en disminuir desequilibrios territoriales.

La población siente negativamente los desequilibrios territoriales y estaría favorecida por una gobernanza regional que tenga alguna coherencia en normas, políticas y servicios. (Encuestado Bogotá).

Los argumentos de conveniencia se orientan en general a la posibilidad de una mejor planificación territorial y financiación de infraestructura. Los municipios de Mosquera y Tocancipá consideraron la medida inconveniente para la población de la región.

Preguntamos también por el nivel de articulación con los planes de corto, mediano y largo plazo de la entidad. Solamente el representante de la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) considera que se articula completamente, dado que tiene dentro de sus funciones promover la integración regional. La mayoría de los municipios identifica una articulación parcial con sus planes de ordenamiento o de desarrollo. Los municipios de Tabio, Sibaté y Mosquera estiman que hay muy baja articulación de sus planes con esta medida.

En cuanto al nivel de influencia percibido, los representantes de Bogotá (Secretaría del Hábitat) y la Cámara de Comercio manifiestan tener incidencia indirecta en estas decisiones. En el primero por tratarse del sector hábitat y el segundo por su participación en el Comité de Integración Territorial⁶. Los municipios más grandes perciben la posibilidad de tener mayor influencia, por ejemplo, el representante de Soacha plantea que “después de Bogotá, Soacha es la ciudad más grande que tiene la Región Metropolitana, por lo cual su ordenamiento territorial es clave en la región”. Zipaquirá, por su parte, argumenta su influencia en ser capital de la provincia y referente de servicios de la región. Los

Figura 2
Gráfico influencia y posición de los actores sobre implementación de Plan Regional de Ordenamiento Territorial



municipios de Choachí, Sibaté y Mosquera creen tener muy baja o ninguna incidencia en esta decisión que atribuyen al tamaño de los municipios.

Se pidió a los encuestados que mencionaran en orden los actores que consideran más importantes en esta decisión. El que más se mencionó fue la Corporación Autónoma de Cundinamarca⁶ (CAR), seguido por los municipios de la zona metropolitana y los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el de Vivienda, Ciudad y Territorio. Los siguientes actores en importancia son el departamento y Bogotá.

La Figura 2 sintetiza la relación entre el nivel de influencia (que suma la incidencia en la decisión percibido por el actor y la importancia asignada por los

demás entrevistados) y la posición (que suma el nivel de afectación, interés y conveniencia de la medida). Los municipios de Soacha, Zipequirá y Bogotá tienen alta influencia en la decisión y además muestran una posición favorable ante la medida, lo que los posiciona como actores clave para la implementación de un eventual plan de ordenamiento regional. No obstante, la mayoría de los municipios pequeños del borde de Bogotá tienen una posición desfavorable. Actores privados como la Cámara de Comercio son relevantes en esta alternativa.

Instrumentos regionales de financiación y gestión territorial: por fuera de las agendas institucionales. La segunda alternativa analizada fue la implementación de un conjunto de Instrumentos Regionales de Financiación y Gestión Territorial que permitan, por ejemplo, la recuperación de plusvalías, contribuciones por valorización y la implementación de sistemas de distribución de cargas y beneficios a nivel regional, entre otros instrumentos.

Para los entrevistados de Bogotá, Zipequirá, Tabio, Sibaté y Tenjo, esto afectaría positivamente a la entidad

6 Esta es una instancia creada para promover acuerdos para articular los planes de ordenamiento de los municipios en zonas metropolitanas.

7 Autoridad ambiental de carácter regional con la cual se deben concertar los contenidos ambientales de los planes de ordenamiento.

o municipio. Una de las razones fue la viabilización de recursos para los proyectos regionales. Para los municipios de Choachí, Tocancipá, Mosquera y Soacha, por el contrario, impactaría de manera negativa. Entre las razones argumentaron que podría ser inequitativo para algunos municipios y que deben mantenerse como instrumentos en el nivel local.

Es propio decir que la cargas y beneficios son inherentes a los POT de cada municipio, por lo que sería extremo señalar que su aplicación se pudiera gestionar de manera regional en forma racional y equitativa. (Encuestado Soacha).

La mayoría cree que es algo conveniente para la población de la Región Metropolitana, incluso algunos de los que consideraron que afectaría negativamente a su entidad (como en el caso de Soacha).

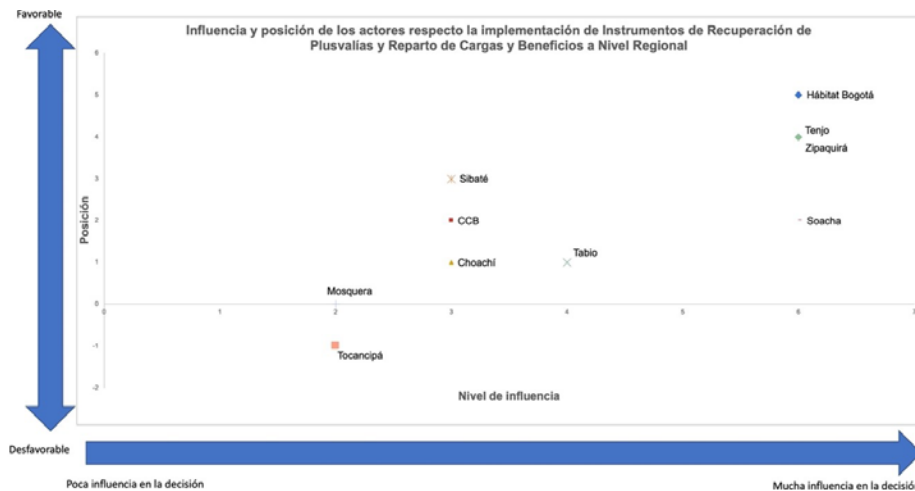
En cuanto a la articulación con los planes y proyectos de la entidad, casi todos los consultados consideran que se articula parcialmente o tiene muy poca articulación. No parece ser una prioridad en las agendas de las entidades de los entrevistados.

Solo los representantes de Bogotá y la Cámara de Comercio consideraron tener una incidencia directa en las decisiones sobre esta medida. Los municipios de Choachí, Sibaté y Mosquera creen tener muy baja incidencia, mientras Soacha, Zipaquirá y Tenjo consideran tener alta incidencia.

En cuanto a la priorización que hicieron de los actores relevantes en este tema, los más mencionados en primer lugar fueron el departamento y Bogotá, en segundo lugar, los municipios de la zona metropolitana y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Luego mencionaron a la CAR, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las organizaciones sociales y empresas privadas. El menos importante en este tema fue la RAPE.

El gráfico de influencia y posición (Figura 3) muestra una postura más favorable por parte de los municipios de la zona metropolitana, la mayoría se ubica en el lado positivo. La CCB tiene una posición menos favorable y también una menor influencia con respecto a la medida anterior. El actor con mayor influencia y favorabilidad frente a la medida fue Bogotá, incluso más que en la medida anterior.

Figura 3
Gráfico influencia y posición de los actores sobre implementación de Instrumentos de Recuperación de Plusvalías y Gestión del Suelo Regional



Movilidad regional: clave para concretar un modelo policéntrico o concentrado

Uno de los aspectos que más claramente evidencia las interrelaciones e interdependencias entre los municipios de un contexto regional tiene que ver con las dinámicas de movilidad cotidiana entre jurisdicciones del territorio metropolitano. Esta movilidad indica la articulación entre demandas y ofertas de empleo y de otros servicios como educación y salud (López et al., 2018).

Para el año 2019, el porcentaje de viajes intermunicipales fue de 8 %, los viajes que involucran a Bogotá como origen o destino corresponden al 39 % y la conmutación entre municipios diferentes a Bogotá es del 61 %. De tal modo, cualquier medida que se tome en materia de movilidad tiene efectos en los procesos de ordenamiento y ocupación del territorio. Si, por ejemplo, los esfuerzos se concentran en favorecer la movilidad desde los municipios del primer y segundo anillo hacia Bogotá, de modo que se disminuyan considerablemente los tiempos de viaje hacia el centro de la ciudad, aumentará el volumen de hogares que va a preferir localizarse en los municipios de la Sabana. Si, por el contrario, se plantea recuperar sistemas de movilidad que potencien los centros subregionales mediante la recuperación del sistema férreo de carga y pasajeros⁸, se potenciará la dinámica de ocupación y las relaciones de interdependencia entre los municipios diferentes a Bogotá, por lo que se tenderá a una ocupación más equilibrada y policéntrica.

Teniendo en cuenta lo anterior, se analizaron dos medidas tendientes a generar un modelo desconcentrado. De un lado la conformación de una autoridad regional de movilidad que se encargue, entre otros aspectos, de adelantar un proceso de integración funcional,

8 Tal como está propuesto en el Plan Estratégico de Cundinamarca 2030, también fue mencionado reiterativamente en los eventos realizados sobre la Región Metropolitana y explícitamente solicitado en las audiencias públicas de las provincias de Almeidas, Ubaté, Bajo y Alto Magdalena, justamente aquellas localizadas en la periferia del departamento.

multimodal y tarifaria del sistema de transporte, medida que quedó incluida en el marco de la Ley Orgánica de Región Metropolitana. La segunda medida analizada fue la recuperación del sistema férreo de carga y pasajeros en todo el departamento.

En este tema participaron en el estudio seis actores, representantes de las Secretarías de Movilidad de los municipios de Zipaquirá, Chía, Cajicá y Facatativá, un representante del Ministerio de Transporte del nivel nacional y un representante de la organización Sabana Centro Cómo Vamos, encargada de hacer seguimiento a políticas públicas de los municipios de la zona.

Sistema férreo de carga y pasajeros en todo el departamento: mucho interés, pero poca incidencia.

Cundinamarca tiene una infraestructura histórica de su sistema férreo que la atraviesa y conecta con el resto del país. Recuperarlo, tanto para carga como para pasajeros, tendría enormes impactos en los procesos económicos y de ocupación del territorio. La mayoría de los entrevistados considera que esta medida afectaría de manera positiva a su municipio o entidad, y es vista también como muy conveniente para los habitantes de la Región Metropolitana. Sin embargo, no es prioritaria en las agendas de los entrevistados, en la mayoría de los casos tiene apenas una articulación parcial o muy poca articulación con sus planes de corto, mediano y largo plazo. De hecho, no fue contemplada claramente en la ley de la Región Metropolitana. Ni siquiera el entrevistado del Ministerio de Transporte la ve articulada con los planes de la entidad.

Los entrevistados, principalmente los municipios, consideran tener mediana incidencia en la decisión. El entrevistado de Sabana Centro Cómo Vamos plantea que lo hace indirectamente, debido a que participa en diferentes espacios académicos y de discusión sobre movilidad. En el caso del Ministerio de Transporte, aunque extrañamente considera tener poca incidencia en esta decisión, justificada en la descentralización, es visto por los demás actores como el más relevante en esta medida.

Figura 4

Gráfico influencia y posición de los actores sobre la recuperación del Sistema Férreo de Cundinamarca

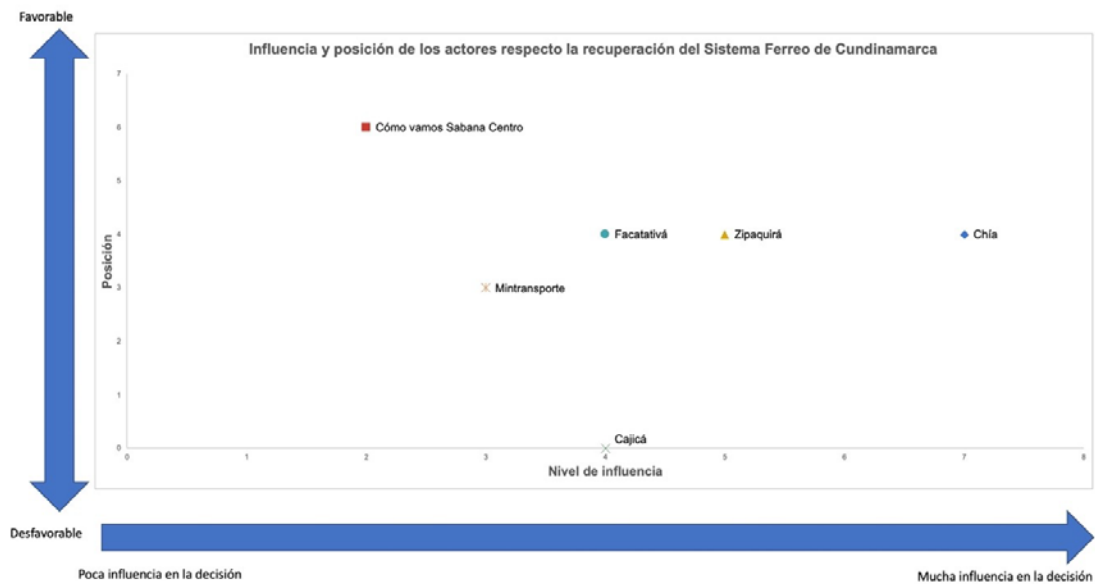


Figura 5

Gráfico influencia y posición de los actores sobre conformación de autoridad regional de movilidad



La Figura 4 muestra el alto nivel de favorabilidad de los actores frente a esta medida, pero con poca incidencia incluso para actores como el Ministerio de Transporte.

Autoridad regional de movilidad: una realidad en la Región Metropolitana. La conformación de una autoridad regional de transporte es una medida muy importante para la consolidación de la Región Metropolitana y que se concretó en el texto final de la Ley Orgánica de la Región Metropolitana. El objetivo de una figura como esta sería, entre otras, gestionar un proceso de integración funcional, multimodal y tarifaria del sistema de transporte de carga y pasajeros en todo su ámbito.

La valoración de la afectación de esta medida a las entidades y municipios, así como de su conveniencia fue también muy convergente. La mayoría cree que los afectaría positivamente, exceptuando el representante del municipio de Chía, quien piensa que este perdería autonomía frente al sector de carga y pasajeros. La medida fue valorada también como muy conveniente para la población, aunque también se percibe con una baja articulación con los planes y proyectos de las entidades y municipios consultados.

Los municipios consultados sobre este aspecto: Chía, Cajicá, Zipaquirá y Facatativá consideran tener alta y mediana incidencia en el desarrollo de esta medida. Al igual que en el punto anterior, el Ministerio de Transporte, a pesar de ser identificado por todos como el actor más importante, no cree tener incidencia en su curso (Figura 5).

Servicios públicos: gestión regional de aguas y de manejo de residuos sólidos

En el tema de los servicios públicos, la mayor cantidad de interdependencias se generan en el ámbito del servicio de acueducto y en el manejo de residuos sólidos (López et al., 2018), al tiempo que se produce un conjunto de problemas y externalidades negativas ante la ausencia de mecanismos de coordinación regional y metropolitana.

En materia del servicio de agua, si bien hay un grupo de disposiciones en términos de competencias en diferentes

niveles de gobierno, persisten problemáticas en muchos sentidos. La expansión urbana y la ocupación dispersa del territorio amenaza la sostenibilidad de las fuentes hídricas. En cuanto a la distribución, dado que Bogotá tiene mucha mayor capacidad técnica y financiera para realizar las inversiones, les presta el servicio a 11 municipios de la zona metropolitana (SDP, 2019a). Los problemas en la prestación del servicio de alcantarillado tienen que ver, principalmente, con la incapacidad técnica para el tratamiento de aguas residuales por parte de los municipios y con las enormes brechas de cobertura, un factor que amenaza también la sostenibilidad de las fuentes hídricas debido a la disposición inadecuada de aguas negras.

Del lado de los residuos sólidos, el panorama regional es también preocupante. En un contexto de muy bajo aprovechamiento, los municipios de la zona metropolitana depositan sus residuos en solo dos rellenos sanitarios: Doña Juana (seis municipios incluyendo Bogotá) y Mondoñedo (21 municipios). El primero está al borde de su capacidad máxima, y el segundo tiene cerca de 15 años de vida útil. Tanto en el caso de la prestación de acueducto y alcantarillado como de residuos sólidos, hay una gran atomización de prestadores, por lo que urge el diseño de arreglos institucionales para una gestión integral a nivel regional y metropolitana de la prestación de servicios públicos.

En este contexto se analizaron dos medidas tendientes a solucionar estas problemáticas. En primer lugar, la conformación de un Operador Regional de Aguas en el marco de la Región Metropolitana, que se encargue gestionar todas las fases de la prestación del servicio de acueducto, empezando por la protección de las fuentes hídricas de la región hasta la distribución en condiciones adecuadas de calidad. Esta alternativa no fue planteada así en la Ley Orgánica de la Región Metropolitana, apenas se le dejó dentro de sus funciones promover acciones para lograr una adecuada planeación y gestión del recurso hídrico y propiciar esquemas asociativos para la prestación de servicios públicos. En segundo lugar, se analizó como alternativa la implementación de un Sistema de Gestión Regional de Residuos Sólidos

operado por la Región Metropolitana que se encargue de la administración de todo el servicio. Sobre este tema, la Ley de Región Metropolitana solo incluyó dentro de sus competencias la formulación de una política de gestión, manejo y aprovechamiento de residuos sólidos.

Los actores encuestados son de diversos sectores. La subdirectora de servicios públicos de la Secretaría de Hábitat de Bogotá, un asesor de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP)⁹, el viceministro de Agua y Saneamiento Básico del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Minvivienda). También participó un profesional representante de la CAR Cundinamarca, un asesor de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. De los municipios se tuvo representación de funcionarios de empresas de servicios públicos de Soacha, La Calera, Sopó, Chía y Tocancipá.

Operador Regional de Aguas: conveniente, pero complejo de concretar en el mercado. Sobre esta medida los representantes de Bogotá (Sec. Hábitat), Minvivienda, Soacha, La Calera y Chía consideran que los afectaría positivamente. El viceministro explica claramente las ventajas, compartidas por los demás entrevistados, que tendría la agregación del servicio en términos de costos y mejora en la prestación.

Hay que impulsar decididamente la agregación de prestadores en esquemas conjuntos de operación con el fin de lograr escalas óptimas de población atendida. Así podrá mejorar el desempeño de las empresas de servicios con tarifas más bajas y se disminuirá la presión en los presupuestos municipales. Necesariamente tenemos que aumentar la relación de la población por número de prestadores. En Brasil, por ejemplo, un prestador atiende un promedio de 1.300.000 personas, mientras en nuestro país la cifra es de casi 19 mil personas por empresa. De acuerdo con un estudio del Banco Mundial en 25 países, la participación de costos de producción como los

laborales y de energía en el total de costos decrece conforme aumenta el número de usuarios de la empresa. Así mismo, los costos por metro cúbico potabilizado también decrecen en la medida en que aumenta el tamaño de la empresa. (Encuestado Minvivienda).

El representante de la CAR, sin embargo, considera que esto lo afectaría negativamente. Explica que la protección de las fuentes hídricas es reglamentada por la Ley N.º 99 de 1993 y, por lo tanto, es de su competencia. No obstante, la mayoría considera la medida conveniente o muy conveniente para la población de la región. En este punto se hizo mayor énfasis en la reducción de costos para los usuarios:

Se requiere de establecer un operador para servicio de acueducto que de manera societaria pueda garantizar la prestación del servicio con la vinculación de los prestadores actuales del nivel local. (Encuestada Sec. Hábitat Bogotá).

El representante de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) planteó todas las complejidades que tendría la implementación de una medida de este tipo, debido a que la prestación del servicio se hace actualmente en unas determinadas condiciones de mercado y en un contexto de múltiples prestadores, por lo que es preciso definir muy claramente sus funciones y su articulación con otros actores.

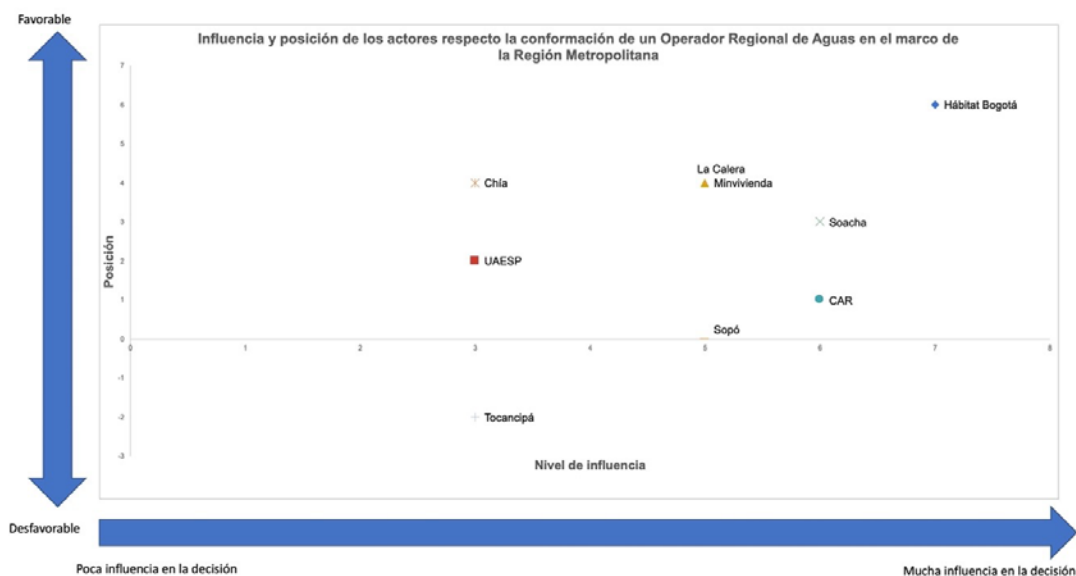
La creación del operador de carácter regional se hace en las condiciones actuales de mercado, es decir, en libre competencia, en la cual ya existen múltiples prestadores del servicio de acueducto y que el supuesto del nuevo prestador se da manteniendo esas condiciones de mercado, sin recurrir a la aplicación de figuras excepcionales como las Áreas de Servicio Exclusivo. (Encuestado EAAB).

En cuanto a la capacidad de influir en la decisión sobre esta medida (Figura. 6), Bogotá, Soacha y el Ministerio de Vivienda consideran tener alta incidencia. La Secretaría de Hábitat, como cabeza de sector, Minvivienda, en

9 Entidad encargada del manejo de residuos sólidos al interior de Bogotá.

Figura 6

Gráfico influencia y posición de los actores sobre conformación de un operador regional de agua



tanto se encarga de la política nacional y la generación de incentivos en el proceso de regulación para la agregación de prestadores. La CAR tiene una incidencia indirecta debido a que debe otorgar permisos de funcionamiento de las empresas. Los representantes de servicios públicos de Chía y Tocancipá consideran tener muy baja incidencia. En el caso de Chía, por tratarse de una empresa descentralizada, no tiene incidencia en las decisiones del ente territorial.

Como puede verse en el gráfico son Minvienda y Bogotá los actores clave para esta medida por cuanto tienen alta influencia y una posición muy favorable ante la misma. Por el contrario, la CAR, Tocancipá y Sopo tienen algo de resistencia hacia su implementación.

Sistema de Gestión Regional de Residuos Sólidos: acuerdo convergente. La región requiere con urgencia el diseño de un Sistema de Gestión Regional de Residuos Sólidos operado que se encargue de la administración de todo el servicio, desde la creación y gestión de

estaciones de transferencia, optimización de rellenos, hasta la promoción de procesos de economía circular, entre otros. Esta fue una necesidad sentida y reiterada en los diferentes espacios de discusión y participación analizados.

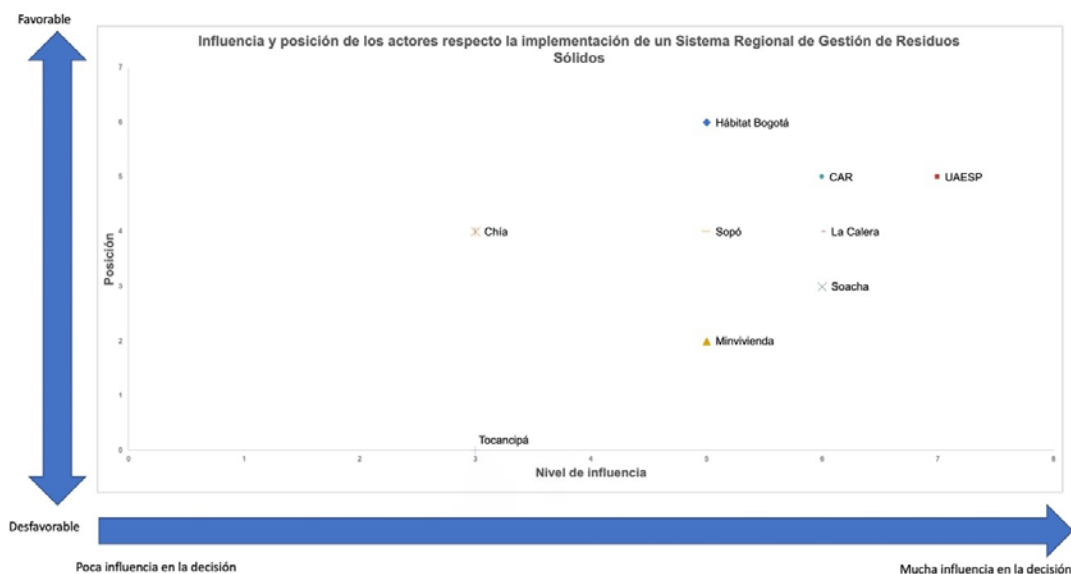
Al respecto, la totalidad de los entrevistados consideró que esto afectaría positivamente a su empresa o entidad. Un resultado similar arroja el análisis de conveniencia, exceptuando al representante del municipio de Tocancipá, la medida es percibida como conveniente o muy conveniente para la región.

El actor más especializado en este tema es el asesor de la UAESP, pues es la encargada de la gestión de residuos sólidos en Bogotá. El mismo considera que este sistema:

Organizaría la planeación de la gestión de residuos en la región y optimizaría la infraestructura actualmente dispuesta para ello, evitando un mayor impacto ambiental con esos residuos. (Encuestado UAESP).

Figura 7

Gráfico influencia y posición de los actores sobre implementación de un Sistema Regional de Gestión de Residuos Sólidos



En cuanto a la articulación con los planes de los municipios y entidades, los actores de la Secretaría de Hábitat y de la CAR estimaron que se articula completamente. El resto de los actores piensa que se articula de manera parcial.

El gráfico de influencia y posición (Figura 7) evidencia que en esta medida Bogotá es el actor clave, con alta influencia y favorabilidad, así como la CAR y algunos municipios de borde.

Discusión y conclusiones

Las problemáticas centrales de la Región Metropolitana, asociadas a la dificultad para llegar acuerdos y desarrollar acciones concertadas se dan en múltiples ámbitos. La primera conclusión es que existe ya un acuerdo generalizado sobre la urgencia de abordar la gestión de este territorio de manera integral, sus dinámicas económicas y funcionales operan de facto como una sola unidad territorial. No obstante, al

aterrizar esta idea en medidas específicas, este acuerdo se relativiza y las posiciones se hacen divergentes, pocas estrategias generan acuerdos absolutos y es aquí donde las relaciones de fuerza de los actores empiezan a jugar un papel fundamental.

En lo que refiere a la ocupación del territorio, encontramos dos modelos en tensión. De un lado, el modelo expansivo y concentrado en Bogotá y los municipios del primer anillo. Un patrón de ocupación que genera aumentos de los precios de suelo en toda la zona, dado que favorece la localización de población de estratos medios y altos en la zona norte y occidente, y de estratos bajos en la zona sur de la región metropolitana. Este modelo no solo promueve una enorme captura de rentas del suelo por parte de agentes privados, sino que es ambiental y socialmente muy costoso para la sociedad en su conjunto. El segundo es un modelo policéntrico, equilibrado y desconcentrado, que favorece y promueve el fortalecimiento de centros subregionales localizados

en el segundo anillo como Fusagasugá, Facatativá y Zipaquirá, así como las relaciones funcionales y aglomeraciones de sus entornos regionales inmediatos. Este modelo requiere acciones específicas en términos de movilidad regional, financiación de infraestructuras y coordinación en diferentes niveles de gobierno, pero también de la confluencia de intereses de múltiples actores. Si bien este segundo modelo parece más conveniente para las dinámicas territoriales en el largo plazo, y así lo manifestaron reiteradamente expertos y gobernantes en espacios de discusión y participación consultados, el primero favorece intereses de diferentes sectores económicos en el corto plazo. Es en la postura de los actores en donde emergen estas tensiones.

En esta investigación se analizaron un conjunto de estrategias tendientes a consolidar el un modelo desconcentrado en tres aspectos: planificación territorial, movilidad regional y servicios públicos. A pesar de su conveniencia, generalmente reiterada por expertos y ciudadanía en espacios de discusión y participación para la reglamentación de la Región Metropolitana, apenas algunas fueron incluidas en la ley reglamentaria.

En este estudio se consultó la percepción de algunos de los principales actores, la mayoría de ellos del lado gubernamental. Se pidió analizar la forma en que afecta a sus intereses, la valoración sobre la conveniencia para la población y el nivel de articulación con sus planes en el corto, mediano y largo plazo. Adicionalmente, se evaluó el nivel de influencia en las decisiones tanto desde el punto de vista de la percepción del propio actor como desde la de los demás actores consultados.

El estudio mostró que aquellas medidas con mayor resistencia son las que cuestionan de manera más evidente el modelo concentrado y las autonomías municipales para tomar decisiones de ocupación del suelo, como el operador regional de aguas, el plan de ordenamiento regional y la gestión regional de suelo y recuperación de plusvalías. Por su parte, las

medidas que más favorabilidad tienen son aquellas más urgentes y más claramente convenientes para todos los municipios, como la gestión regional de residuos sólidos.

Se encontró mucha resistencia con las medidas que relativizan o ponen en riesgo la autonomía de los municipios en la toma de decisiones sobre el territorio, como el plan regional, la autoridad regional de movilidad y de agua. También, y sin lugar a duda, son Bogotá y la CAR los actores clave en la mayoría de las decisiones a nivel regional. No parece fácil, sin embargo, implementar instrumentos de gestión del suelo en el ámbito regional, de tal modo que la problemática de generación y apropiación privada de rentas por parte de actores y terratenientes municipales y regionales seguirá siendo una de las principales barreras para la construcción de un territorio equilibrado y sostenible.

Finalmente, el estudio arroja pistas teóricas para avanzar en la comprensión de las visiones de los actores y su incidencia en la consolidación de acuerdos de gobernanza metropolitana. De tal modo, involucrar a todos los agentes, comprender sus características y ver representados sus intereses es fundamental para la construcción de confianza. Se requiere lograr balances de poder y de autonomías en las decisiones, sobre todo en aquellas que involucran intereses económicos de los agentes. Lograr acuerdos en estos puntos parece ser lo más complejo, decisiones asociadas a la tributación, a la ocupación del territorio, al diseño de regímenes de beneficios y obligaciones urbanísticas y de recuperación de rentas del suelo, no se pueden seguir evadiendo en las metrópolis latinoamericanas, estos temas están en la base de las desigualdades y disparidades territoriales (Pearson, 2016).

La comprensión de los intereses de los actores debe llevar a formas de gobernanza sostenibles, pero se requiere todavía la construcción de mecanismos innovadores para promover cooperación y coordinación, así como el fortalecimiento de la participación de las comunidades y las organizaciones

de la sociedad civil en las figuras de gobernanza (Díaz, 2018). El análisis debe llevar también a reconocer que por más sofisticados que logren ser los acuerdos de gobernanza, las decisiones sobre el territorio tienen siempre perdedores y ganadores. Como lo plantean Fuentes y Orellana (2013), es necesario contrarrestar las fuerzas homogeneizadoras de la globalización que otorgan gran poder al mercado y a la capitalización de las rentas inmobiliarias, estas fuerzas, a la larga, resultan más fuertes que las figuras metropolitanas todavía con poca incidencia para gestionar el equilibrio territorial.

Referencias

- Acto Legislativo 02 de 2020. Por medio del cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones. 22 de julio de 2020. Diario oficial N.º 51.383.
- Aguilar, A., (2002). Las mega ciudades y las periferias expandidas. Ampliando el concepto en Ciudad de México. *EURE (Santiago)*, 28(85). <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008500007>
- Alfonso, O. (2015). *Análisis de la convergencia regional desde el espacio geográfico y el gasto de los hogares. Una medición para Bogotá y su zona metropolitana*. Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá.
- Andersson, M. (2015). *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Arango, C. y Gallego, L. (2014). Mapa de actores. En J. Giraldo, A. J. Rendón y G. Duncan (Eds.), *Nuevas modalidades de captación de rentas ilegales en Medellín* (pp. 169-190). Universidad EAFIT; Alcaldía de Medellín.
- Audiencias públicas para la construcción de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca. (s. f.). Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca. <https://www.regionmetropolitana.com/audiencias-publicas-relatorias>
- Boccolini, S. (2021). Contraurbanización: ¿Descentralización metropolitana o éxodo forzado? Movilidad residencial intra-metropolitana en Córdoba, Argentina (1991-2010). *Astrolabio*, (26), 78-129. <https://doi.org/10.55441/1668.7515.n26.27647>
- Brugha, R., & Varvasovsky, Z. (2000). Stakeholder Analysis: a review. *Health Policy and Planning*, 15(3), 239-246. <https://doi.org/10.1093/heapol/15.3.239>
- Buelvas, D. (2014). *Gobernanza metropolitana: urbanización y organización territorial en la Sabana de Bogotá*. Universidad Nacional de Colombia.
- Buitrago, O. y Carvajal, N. (2005). La dimensión regional de los planes de ordenamiento territorial del área metropolitana de Bogotá. *Perspectiva Geográfica*, (11), 21-56. <https://doi.org/10.19053/01233769.1692>
- Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo. (2017). *Desarrollo Territorial Sostenible y Seguro a través del Ordenamiento territorial. Plan de Regionalización de Bogotá, en el marco de la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito*. Edición del autor.
- Constitución Política de Colombia (CPC). 4 de julio de 1991 (Colombia).
- Costa, M. A., Lui, L. y Rebello Tavares, S. (Coord.). (2022). *Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada*. Cepal.
- Department for International Development. (1995). *Guidance Note on How to Do Stakeholder Analysis of Aid Projects and Programmes*. Social Development Department. Edición del autor. <https://beamexchange.org/resources/548/>
- Díaz, A. D. (2018). Gobernanza metropolitana en México: instituciones e instrumentos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (71), 121-154.

- Duhau, E. (2003). División social del espacio metropolitano y movilidad residencial. *Papeles de Población*, 9(36), 161-210. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252003000200008&lng=es&tlng=es
- Dureau, F. (2000). Bogotá: Estrategias Residenciales muy diversas, marcadas por un dominio desigual del espacio. En F. Dureau, V. Dupont, E. Lelièvre, J.-P. Lévy y T. Lulle (Coords.), *Metrópolis en movimiento: una comparación internacional* (pp. 28-36). Alfaomega; IRD; Universidad Externado de Colombia.
- Food and Agriculture Organization. (2006). Reporting Food Security Information. *Reporting Food Security Information Stakeholders Analysis* (Annex I to lesson "understanding te Users' Information Needs"). Edición del autor. https://sarpn.org/documents/d0002793/Reporting_FS_info_FAO2006_Lesson1_annex1.pdf
- Flores, A. V. e Iracheta, A. I. (2015). Gobernanza metropolitana como estrategia para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. *Revista de Estudios Regionales*, (102), 91-118.
- Fuentes, L. y Orellana, A. (2013). Gobernabilidad metropolitana en Bogotá y Santiago: institucionalidad divergente, resultados convergentes. *Ciudad y Territorio: estudios territoriales*, 45(175), 131-145. <https://estudiosurbanos.uc.cl/publicacion/gobernabilidad-metropolitana-en-bogota-y-santiago-institucionalidad-divergente-resultados-convergentes/>
- Garzón, N. (8 al 11 de noviembre de 2016). *Gestión de asentamientos urbanos informales en contextos de metropolización: un análisis comparado de Bogotá, Buenos Aires y Santiago de Chile* [Sesión de conferencia]. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.
- Gouëset, V. (2018). *Bogotá: Nacimiento de una metrópoli: la originalidad del proceso de concentración urbana en Colombia en el siglo XX*. Institut français d'études andines.
- Heinrichs, D., Nuissl, H. y Rodríguez, C. (2009). Dispersión urbana y nuevos desafíos para la gobernanza (metropolitana) en América Latina: el caso de Santiago de Chile. *EURE (Santiago)*, 35(104), 29-46. <https://doi.org/10.4067/s0250-71612009000100002>
- Hözl, C., & Nuissl, H. (2014). Urban Policy and Spatial Planning in a Globalized city—A Stakeholder view of Santiago de Chile. *Planning Practice and Research*, 29(1), 21-40. <https://doi.org/10.1080/02697459.2013.872895>
- Ibáñez E. A. y Brie R. (2001). *Diccionario de Sociología*. Ed. Claridad.
- Instituto de Estudios Urbanos. (2016). *Dinámica de las áreas metropolitanas en Colombia. Debates de Gobierno Urbano No. 9*. Edición del autor.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (s. f.) *Geoportal* [Conjunto de datos] Datos Abiertos. <https://geoportal.igac.gov.co/contenido/datos-abiertos-igac>
- International Institute for Environment and Development. (2005). *Stakeholder Power Analysis - Power Tools: 1-23*. Edición del autor.
- Klink, J. (2008). *Recent Perspectives on Metropolitan Organization, Functions, and Governance*. En E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, & J. M. Fernández (Eds.), *Governing the metropolis* (pp.77-129). Inter-American Development Bank.
- Ley N.º 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. 22 de diciembre de 1993. Diario oficial N.º 41.146.

- Ley N.º 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. 18 de julio de 1997. Diario oficial N.º 43.091.
- Ley N.º 1.454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. 28 de junio de 2011. Diario oficial N.º 48.115.
- Ley N.º 2.199 de 2022. Por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca. 8 de febrero de 2022. Diario oficial N.º 51.942.
- Leyva, S., Sanabria-Pulido, P., & Rodríguez-Caporalli, E. (2020). Metropolitan governance and policy analysis in Colombia. En *Policy Analysis in Colombia*, (pp. 113-134). Policy Press. <https://doi.org/10.1332/policypress/9781447347712.003.0008>
- López, R., Ramírez, J. M., Rojas, F., Salazar, C. y Bateman, A. (2018). *Interdependencia municipal en regiones metropolitanas: el caso de la sabana de Bogotá*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Montero, S., Hoshino, C., Cataño, E. y Saldías, C. (2021). *Bogotá también es región: gobernanza multinivel, policentrismo y nuevos retos de la planeación regional en la década del 2020* (Documentos de Política N.º 15). Universidad de los Andes.
- Orellana, A. (2013). *Gobiernos metropolitanos para Chile: la necesidad versus la factibilidad*. Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile. <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/serie-no-63-gobiernos-metropolitanos-para-chile-la-necesidad-versus-la-factibilidad.pdf>
- Pascual, J. M. (2008). La gobernanza democrática: un arte de gobernar para el progreso económico y social en ciudades y regiones. En L. Escribano (Dir.), *Regiones y ciudades ante el desarrollo humano contemporáneo: la gobernanza democrática* (pp. 17-38). Consejería de Gobernación. Dirección General de Administración Local. Junta de Andalucía.
- Pearson, J. (2016). *Metropolitan Governance: A Framework for Capacity Assessment*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.
- Pozo-Solís, A. (2007). *Mapeo de actores sociales* (Documento de trabajo PREVAL- FIDA). Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.
- Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (2001). *Tools to support participatory urban decision making*. Edición del autor.
- Pujadas, I. (2009). Movilidad Residencial y Expansión Urbana en la Región Metropolitana de Barcelona. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 13(290).
- Rojas, E., Cuadrado-Roura, J. R. y Fernández Güell, J. M. (Eds.). (2005). *Gobernar las metrópolis*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Reymond, P. (2014). Análisis de los actores. En L. Srtande, M. Ronteltap y D. Brdjanovic (Eds.), *Manejo de lodos fecales: un enfoque sistémico para su implementación y operación* (pp. 315-336). IWA Publishing. https://www.iwapublishing.com/sites/default/files/ebooks/manejo_fsm.pdf
- Ruiz, C. (2015). Metropolización y gobernanza económica: bases para una propuesta de análisis económico. *Suma de Negocios*, 6(13), 52-65, <https://doi.org/10.1016/j.sumneg.2015.04.003>
- Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá. (2011). *Análisis de alternativas institucionales de coordinación regional*. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
- Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá. (2014a) *Región Metropolitana de Bogotá: Una visión de la ocupación del suelo*. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

- Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá. (2014b). *Análisis de los arreglos institucionales para definir los hechos metropolitanos en el contexto la región metropolitana de Bogotá*. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
- Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá. (2015). *Análisis de la convergencia regional desde el espacio geográfico y el gasto de los hogares. Una medición para Bogotá y su zona metropolitana*. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
- Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá. (2019a). *Caracterización de las relaciones de conectividad entre la ruralidad de Bogotá y los municipios del borde rural*. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
- Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá. (2019b). *Documento técnico de soporte para la constitución de un área metropolitana entre Bogotá y sus municipios circunvecinos*. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
- Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá. (2021). *Documento Diagnóstico Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. Principales problemáticas y retos territoriales*. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/documento_diagnostico_0.pdf
- Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá e IDOM. (2018). *Estudio de crecimiento y evolución de la huella urbana para los municipios que conforman el área de Bogotá-Región*. Edición del autor.
- Sellers, J. y Hoffmann-Martinot, V. (2008). Gobernanza metropolitana. *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos*, 266-293.
- Silva Jaramillo, S. (2017). Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 1(1). <https://doi.org/10.22191/gobernar/vol1/iss1/4>
- Sobrino, J. (2006). Patrones de dispersión intrametropolitana en México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 22(3), 583-617. <https://doi.org/10.24201/edu.v22i3.1272>
- Tapella, E. (2007). *El mapeo de Actores Claves, documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario*. Universidad Nacional de Córdoba; Inter-American Institute for Global Change Research.
- Trejos, D. (2014). *Analytical Framework for Metropolitan Governance: case study of the Metropolitan Area of the Aburrá Valley- AMVA, Colombia* [Tesis de Magíster. Development Planning Unit, University College London. Londres, Inglaterra]. Repositorio institucional <https://babel.banrepcultural.org/digital/api/collection/p17054col123/id/1088/download>
- Ulloa, C. A. N. (Ed.). (2019). *Modelos y políticas públicas de la gobernanza metropolitana*. Colegio de Jalisco.
- World Bank. (2003). *A users guide to poverty and social impact analysis*. Edición del autor. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/278581468779694160/pdf/304050ENGLISH01ers0Guide01may020031.pdf>