

AUDIENCIA PÚBLICA REGIÓN CON LA GENTE. LA INTEGRACIÓN QUE QUEREMOS.

Zipaquirá 24 de septiembre de 2024

Ponencia de la Red de Investigación y Acción Regional Metropolitana REDIACCIÓN. RM¹.

Luz Marina Rincón M, Ana Milena Sastoque.

Introducción.

Hablando desde la realidad y dinámica de la Provincia Sabana Centro, y sus problemas, y sin perder de vista la diversidad y potencialidad que contienen todas las entidades territoriales y las provincias de Cundinamarca, valoramos este espacio que está trabajando en la “**Integración que sí queremos**”. Iniciamos con una pregunta para la Audiencia y luego desarrollamos nuestros planteamiento sobre la REGIÓN METROPOLITANA BOGOTÁ CUNDINAMARCA (RMBC), en particular sobre el tema de la participación ciudadana en el proceso de formulación y puesta en marcha de la RMBC. Preguntamos a la Audiencia Pública, lo siguiente:

Sabiendo que ya se promulgó la Ley 2199 de 2022, que se dispone de la Ordenanza 083 de 2022, de la Asamblea de Cundinamarca, que autoriza el ingreso de Cundinamarca a la RMBC y que está radicada ante el Concejo del Distrito Capital el Proyecto de Acuerdo, para adelantar los debates pertinentes que autoricen el ingreso de Bogotá a la Región Metropolitana. Teniendo en cuenta que cursan ante la Corte Constitucional, diversas demandas de la Ley y algunos de sus artículos. ¿Qué estrategias tienen definidas desde esta iniciativa “**Región con la Gente: Por la Integración que sí queremos**”, para viabilizar y hacer efectiva las propuestas que aquí se plantean?

Planteamientos sobre la RMBC Ley 2199 de 2022

Estamos convencidos de las bondades y potencialidades de la **Integración y la Asociatividad Territorial**, para abordar y atender los problemas y dinámicas de la región a partir del fenómeno de la metropolización, la cual es entendida como un proceso de transformación de escala de lo urbano, tendiente a la conformación de una región de amplia extensión donde los municipios alrededor de una gran ciudad presentan tasas de crecimiento demográfico mayores que esta, mientras aumentan su superficie construida y reciben por ejemplo la implantación de centros comerciales, parques industriales, parques temáticos y barrios cerrados (Santana, 2013)².

“.... la metropolización existe de hecho en la región, es innegable la influencia de Bogotá sobre sus municipios cercanos, y la dependencia de estos de los empleos y servicios de la capital, se sigue expandiendo sin ninguna coordinación, sin planeación y con múltiples problemas, impactando las funciones y relaciones de los municipios involucrados .

....” cada municipio metropolitano va adquiriendo nuevas funciones en respuesta, ya no a sus necesidades y requerimientos, sino respondiendo a las necesidades de la ciudad, las cuales pueden ser de diverso carácter. Así, por ejemplo, en el caso de Chía, Cajicá y en menor medida de Cota, desde la década de 1980 se han convertido en municipios dormitorio. De la misma manera, y como consecuencia de lo anterior, se van generando drásticas variaciones en la forma física de los municipios involucrados por el proceso de metropolización” (Muñoz, 2017)³.

¹ Rediaccion.rm@gmail.com, @rediaccion

² Osorio Ardila, G. A., Rincón, L. M., & Muñoz Reyes, J. (2021). Implicaciones de la metropolización en el eje Cota-Chía-Cajicá. Desafíos de cara a la conformación de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca. *Territorios*, <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.9985>

³ Osorio Ardila, G. A., Rincón, L. M., & Muñoz Reyes, J. (2021). Implicaciones ... Op.cit

Lo anterior trae consigo problemas y conflictos, sin la RMBC, con muy graves impactos sobre la calidad de vida de los ciudadanos, la sostenibilidad del medio ambiente y el empleo, por mencionar solo algunos temas, que no pueden ser resueltos independientemente por cada uno de los municipios.

En las condiciones actuales y concretas de la provincia Sabana Centro, con un modelo de ocupación que favorece la urbanización, la expansión urbana, con un enorme déficit de servicios y un creciente impacto ambiental sobre suelos agropecuarios y forestales, NO podemos resolver solos nuestros problemas. Podemos mencionar por ejemplo: para el 2015 implicaba que en el 63% de la sabana de Bogotá ya no se cultiva, en donde prevalece la urbanización y la especulación de la tierra, entrando ahora a la mayor tensión de la historia de Colombia, que es el acceso y tenencia de la tierra.

Por lo anterior, requerimos de una figura de asociación territorial, bajo un esquema de asociación territorial EAT que permita una gobernanza democrática y participativa, en la que los municipios tengan voz y voto para INCIDIR en la formulación de políticas y propuestas de ordenamiento y desarrollo territorial, que defienda por ejemplo los suelos de la Sabana de Bogotá, como ... *de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal* ... “ como lo señala el art. 61 de la Ley 99 de 1993. Una **gobernanza regional** entendida como una nueva forma de gobernar, basada en la confianza y en una interrelación equilibrada entre el Estado, la sociedad civil y el mercado o sectores privados, lo cual entendemos cómo gobernabilidad, para lograr un desarrollo más armónico, justo y estable para la región en lo económico, social, ambiental, cultural e institucional.

Por tanto, la creación de una figura de asociatividad territorial, donde los municipios entre sí y con Bogotá puedan sentarse en igualdad de condiciones, debatir y lograr acuerdos sobre el futuro, la visión a largo plazo de la región y sus asociados, plasmando esta visión en un Plan Estratégico, que defina las prioridades, que ponga en marcha o detenga procesos y proyectos que consideren o no convenientes para la región, que cuentan con una importancia en la proyección del desarrollo territorial sostenible de la región.

En este marco la pregunta es: ¿Qué implicaciones, qué efectos de diversa índole tiene un cambio institucional y una reorganización territorial y política del entorno metropolitano con la creación de la RMBC, que busca fortalecer escalas intermedias de planificación territorial y que involucra nuevas competencias en planificación y ordenamiento territorial, especialmente por la distribución del poder que ella conlleva? Más, si tenemos en cuenta el papel del departamento en la figura? ¿Cómo dialogará y hará visible su trabajo con otras instancias regionales como la RAPE?

Para abordar estos temas es importante entender el rol de los gobiernos en la provisión de bienes y servicios públicos, en la planeación y ordenamiento territorial, pero además comprender su organización en la distribución del poder del Estado⁴. Trascendental también, comprender el rol que juegan y deben tener los ciudadanos y las organizaciones sociales que habitan estos territorios.

Una figura como estas tiene ventajas en el marco de ... una estructura descentralizada del Estado, pues ofrece la posibilidad de estar más cerca, conocer y adaptarse a la diversidad de preferencias ciudadanas que pueden existir en un territorio. Un gobierno central tiene más limitaciones para captar las preferencias, adaptarse y construir consensos, a diferencia de un nivel de gobierno local o regional. Sin embargo, la coexistencia de muchos niveles locales (muchos municipios como en el caso del departamento de Cundinamarca) supone también altos costos de transacción y la

⁴ Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación. “Análisis de los arreglos institucionales para definir los hechos metropolitanos en el contexto de la región metropolitana de Bogotá. Bogotá 2014.

necesidad de una mayor coordinación con la organización estatal, tanto horizontal como verticalmente. Por lo anterior, el gobierno regional, estilo la RMBC, es una alternativa de nivel intermedio para coordinar los gobiernos locales con el gobierno nacional y reducir costos de transacción, por ejemplo en la provisión de bienes y servicios públicos. ¿Qué esto implica para los municipios ceder espacios de autonomía territorial? No, en sus funciones puntualmente locales. Si, en otras de alcance y proyección regional, a cambio de tener la oportunidad de plantear, debatir, coordinar y consensuar, con otros municipios y otros niveles de gobierno y escalas territoriales la solución de problemas y conflictos de ese nivel.

La región metropolitana no debería contar con una sola sede, debe tener asiento en la región. Fue clara la evidencia, en varias de las reuniones, que en la toma de decisiones de la RMBC, las personas encargadas no salen de la ciudad de Bogotá, ni conocen el primer anillo del territorio de influencia de la ciudad. Bogotá como capital tiende actualmente a la macrocefalia, eso teniendo en cuenta que si se llega a integrar la región por todo el departamento, estamos hablando de la concentración de más de 11 millones de personas, y un aporte al PIB Nacional, del 31.4% a 2021, donde el 25.3% es producido por Bogotá y el 6.1% por Cundinamarca⁵. ¿Será posible la descentralización de actividades económicas de Bogotá en función de la vocación y potencialidades de los municipios que pueden llegar a integrar la RM?

Pero la figura de asociatividad de RMBC, materializada en la Ley 2199 de 2022 tiene falencias, ambigüedades, vacíos para que de manera efectiva pueda ayudarnos a salir, de esta situación que ha generado la metropolización sin una institucionalidad o una gobernanza intermedia. ¿Qué dificultades y vacíos tiene actualmente?

SOBRE LAS OBRAS DE CARÁCTER REGIONAL DE LA RMBC

Parte de los análisis del colectivo han surgido en torno al papel de la academia en la región, un caso de importancia, es la Universidad de Cundinamarca la cual tiene amplios márgenes de desfinanciamiento, que pueden ser reducidos a través de la estampilla de la U. de Cundinamarca, aplicada a la ejecución de grandes obras de infraestructura en la región. Esto puede garantizar elevar los niveles de acceso de la población del departamento a la educación superior, descentralizar las dinámicas educativas y promover la permanencia de esta población en los territorios. Implica generación de oportunidades laborales para personas con mayores niveles de formación

FRENTE A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, EL CONOCIMIENTO DEL TERRITORIO Y LOS IMPACTOS QUE PUEDE GENERAR LA RMBC

El Acto Legislativo (AL) partió de un consenso entre las bancadas de la Cámara de Bogotá – C/marca. Para ganar confianza entre los representantes se garantizó la no incorporación de municipios al D.C., eliminó la consulta popular para el ingreso a la RM, eliminó la figura de municipio núcleo, estableció no modificar la jurisdicción ni recursos de la CAR e incorporó al departamento de C/marca. Pero abrió a lo largo del proceso una enorme desconfianza frente a la ciudadanía, al tramitar y aprobar sin una amplia participación ciudadana, sin el reconocimiento de la diversidad social, política y territorial de la región, ni siquiera consultando ampliamente los estamentos de la democracia participativa local: Alcaldes y Concejos, la formulación de la Ley. Fue un proceso excluyente. Debió buscar y generar confianza frente a los territorios, los ciudadanos, sus organizaciones y grupos étnicos. Pero, no lo hizo, hubo oídos sordos frente a este clamor.

⁵ DANE. Cuentas Departamentales 2021 preliminar. Comunicado de prensa. Bogotá, 28 de junio de 2022

Es una Ley que no tiene legitimidad, ni reconocimiento ante los ciudadanos, sus organizaciones y grupos étnicos. Un ejemplo, es lo ocurrido en el municipio de Chía donde la legitimidad institucional de la Región Metropolitana es cuestionable, la mayoría de ciudadanía que participa está en contra de la figura, mientras que el resto ni siquiera se da por enterada de ella. Es necesario, que exista un diálogo permanente y más aún teniendo en cuenta que esta figura es de planificación territorial, la cual muchas veces sigue vista como un espacio alejado de las comunidades, en las que el lenguaje y muchas veces las decisiones no las representan. “El territorio no se organiza, somos nosotros quienes debemos organizarnos”, como lo dice un abuelo muisca del resguardo de Bosa.

La Ley Orgánica (LO) no compensa esa debilidad y ausencia de instancias e instrumentos de participación en la formulación del AL. En la Ley, solo se encuentra como instancia de participación el **Ágora Metropolitano** (Art 49), y la **Veeduría ciudadana** (art. 55), espacios mínimos y restringidos de participación. Al contrario, abrió la puerta a la participación del Comité Intergremial de Bogotá y Cundinamarca (art. 18 parágrafo 3) en el seno del Consejo Regional. Ante esto, se debe buscar un sistema de contrapesos para equilibrar la participación que tienen los privados frente a espacios ciudadanos y de organizaciones sociales de la jurisdicción de la RM.

Lo anterior demuestra la tendencia histórica de la regionalización o de los intentos de integración iniciados desde una apuesta institucional, que rápidamente es cooptada por gremios económicos, como ocurre con diferentes organismos ya creados. Es el caso del CIT Comité de Integración Territorial encabezado por la Cámara de Comercio de Bogotá, con un esquema desequilibrado de representatividad, donde los entes privados y actores públicos tienen más voz que la ciudadanía.

Además, la LO coarta la democracia participativa en la toma de decisión para el ingreso de los municipios a la RM. El (art 7) establece que se hace por iniciativa del alcalde municipal o la tercera parte del Concejo Municipal. Radicado el Proyecto, el Concejo Municipal realizará un Cabildo Abierto. Espacio cuyos resultados no son vinculantes para la decisión, restringiendo aún más la participación. Y para el retiro del municipio de la RM (art 57) la iniciativa es del alcalde y la mayoría absoluta del Concejo. Dónde está la participación ciudadana en estas decisiones, que tocan directamente la vida de los habitantes de un municipio, en plena era de la democracia participativa?. Se reafirma, que se trató de un proceso excluyente, de las diversidades política y sociales, en la que se debe buscar y lograr una visión acerca de cómo debiéramos integrarnos.

Aún más, se anula la participación ciudadana y de sus organizaciones al no poder hacer parte del Consejo Regional, cuyas funciones (art.21) tiene que ver con la Planificación del Desarrollo armónico, integral y sustentable del territorio, con la racionalización de la prestación de los servicios públicos, con obras de interés metropolitano, con recursos naturales, manejo y conservación del ambiente, con transporte, con asuntos fiscales y administrativos. Todos ellos asuntos que competen a los ciudadanos y que forman parte esencial de su calidad de vida.

El análisis y toma de decisiones sobre estos temas y los hechos metropolitanos debe ponerse en abierto diálogo con los ciudadanos que habitan y conocen los territorios, para comprender a profundidad los metabolismos urbanos ya que la ciudad aunque productora de capital, depende de las periferias para la obtención de bienes, servicios, “recursos” esenciales para la vida de sus habitantes, lo que implica la existencia de dinámicas de centro periferia de carácter extractivo, como lo propone Augusto Ángel Maya.

La ciudad es una máquina de entropía que externaliza muchos de sus procesos a las periferias, en donde no puedan verlos. ¿De dónde tomamos el agua? ¿A dónde van nuestras basuras? ¿De dónde provienen nuestros alimentos? ¿Cómo viven las poblaciones que proveen estos bienes a la

“Región”? ¿Qué está ocurriendo con sus ecosistemas? Estas preguntas surgen desde los estudios ambientales. Por ejemplo, estamos tomando agua del sistema Chingaza, protegiendo un ecosistema de interés, pero varias de las poblaciones que hacen parte del sistema no cuentan con agua potable.

Se requiere integrar las dinámicas ciudadanas y sus organizaciones para tomar mejores decisiones respecto de los efectos e impactos regionales de proyectos, por ejemplo, la extensión de líneas eléctricas a través de ecosistemas como el páramo de Guerrero afectando corredores ecológicos de especies en peligro. De la posible afectación de la integridad ambiental de un municipio como Cogua por un título minero que de concretarse, puede afectar la subcuenca del Río Neusa, y la Cuenca del R. Bogotá, título que busca la generación de materiales para seguir endureciendo los suelos de la Sabana y al cual sus pobladores se oponen, pues se preguntan *¿Acaso Cogua ya no cumplió con su cuota de minería?*

De la generación de infraestructura como la propuesta en la vía Perimetral de la Sabana Occidente que habría afectado los suelos, y paisajes de uno de los últimos relictos de la Sabana en los valles de Tabio y Tenjo. O hablemos del humedal de los Andes, que sufre y está en riesgo de desaparecer por el desconocimiento y no reconocimiento por parte de la construcción de la troncal de los Andes, en el municipio de Chía, municipio impactado y agotado ambientalmente por una urbanización desbordada.

Sin instrumentos de participación que promueva espacios de diálogos que conecten con la población en general, sin conocer los lugares que expresan y muestran los efectos e impactos de los errores de una mala toma de decisiones, la Región Metropolitana, aunque no se ha materializado, ha seguido con las dinámicas tradicionales, por el desconocimiento de la población que allí habita y se encuentra en oposición por los errores históricos de la institucionalidad. Colombia en general se encuentra en una crisis de legitimidad institucional y solo hasta el momento en que esto cambie y se disponga de procesos más democráticos y participativos la RMBC será vista como la imposición de un grupo privilegiado que no conoce la realidad y complejidad territorial de este espacio.

Que decir de la promesa olvidada por la propuesta de la RMBC frente a la equidad territorial, que avizoraba la oportunidad de integrar las provincias centrales de Cundinamarca, con aquellas periféricas, casi todos integradas por municipios categoría 6, de donde proviene cerca del 40% de los alimentos que surten a Bogotá? Y donde se esperaba hacer realidad la region, la Región Metropolitana a través de la integración y un mayor equilibrio territorial, con provincias visarga con la RAPE o Región Central. Y provincias que permiten pensar en hacer realidad un modelo de ocupación territorial regional policéntrico y de relaciones urbano – rurales orientadas a frenar la huella urbana y consolidar territorios rurales con relaciones e interdependencias con las aglomeraciones urbanas.

Esto a cambio de lo que se ve venir con la propuesta vigente, una Región Metropolitana integrada en primera instancia con los entes territoriales más próximos a Bogotá, que buscan resolver prioritariamente problemas sectoriales de movilidad y que muestran una propuesta más cercana del esquema de Área Metropolitana, para la gestión urbana de los territorios, sacrificando la visión de la Región Metropolitana BC, más equilibrada en términos urbano regionales, sostenible y policéntrica.

GRACIAS !!!!!

Septiembre 24 de 2022