



Heterogeneidad y escisión política: algunos aspectos claves a considerar en un Gobierno metropolitano de Bogotá-Sabana

Sabina Gómez Puentes. Filósofa de la Universidad Nacional de Colombia y magíster en Planeación Urbana y Regional de la Pontificia Universidad Javeriana. Consultora independiente. Bogotá, Colombia. ORCID: 0000-0001-5184-7584. Correo electrónico: sabina.nah@gmail.com sabina.gomez@javeriana.edu.co

Recibido: septiembre 11, 2019.

Aprobado: octubre 10, 2019.

Publicado: diciembre 20, 2019.

Acceso abierto: Creative Commons Atribución – No comercial – Compartir igual (CC BY-NC-SA 4.0): esta licencia permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de tu obra de modo no comercial, siempre y cuando te den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



Conflicto de intereses: el autor ha declarado que no existe conflicto de intereses.

Resumen

El interés de este trabajo se concentra en dos propósitos generales. El primero, comprender qué es la metropolización y en qué se distancia de la manera en que se ha entendido lo urbano. El segundo, identificar algunos de los elementos de Gobierno que no pueden ser ajenos a los diferentes actores territoriales que intentan hacer gestión de lo metropolitano en Bogotá-Sabana. Se busca, principalmente, desenmascarar el tema de posturas técnicas y del enfoque de proyectos para reflexionar sobre la escala metropolitana como expresión del pluralismo, de las tensiones socioeconómicas que han configurado el desarrollo urbano de la ciudad y como espacio para el ejercicio del poder y la representación de diferentes intereses políticos. Para tales fines, en el primer apartado se elabora un breve marco conceptual y en el segundo se hace una revisión de notas de prensa y de los planes de ordenamiento territorial para obtener pistas sobre cómo ha sido el juego político para gobernar el territorio. Finalmente se ofrecen las conclusiones generales del ejercicio.

Palabras clave: exclusión, Gobierno, heterogeneidad, metropolización, uso del suelo.

Heterogeneity and political excision: some key aspects to consider in a metropolitan government of Bogota-Sabana

Abstract

The interest of this job is focused on two general purposes. First, to understand what metropolization is and in which it is distanced from the way to understand the urban. Second, to identify some of the government's elements that cannot be unrelated to different territorial actors which try to make management of metropolitan in Bogota-Sabana. It aims, mainly, to unmask the topic of technical positions and projects approach to reflect on the metropolitan scale as an expression of pluralism, of socioeconomical pressures have configured urban development of the city and as a space for the exercise of power and the representation of different political interests. For such goals, in the first paragraph a brief conceptual framework is made and the second paragraph a review of press statements and territorial ordinance plans is done to obtain clues about how political game has been to govern territory. Finally, general conclusions of the exercise are offered.

Key words: exclusion zone, government, heterogeneity, metropolization, soil use.

Heterogeneidade e clivagem política: alguns aspectos essenciais a serem considerados em um governo metropolitano de Bogotá- Seus arredores

Resumo

O interesse deste trabalho está concentrado em dois propósitos gerais. A primeira, compreender o que é a metropolização e em que ela se distancia da maneira em que o urbano tem-se entendido. A segunda, identificar alguns dos elementos do governo que não podem ser estranhos aos diferentes atores territoriais que procuram fazer gestão do metropolitano em Bogotá-Seus arredores. Procura-se, principalmente, desmascarar o tema das posições técnicas e o foco de projetos para refletir sobre a escala metropolitana como expressão do pluralismo, das tensões socioeconômicas que configuraram o seu desenvolvimento urbano da cidade e como espaço para o exercício do poder e a representação de diferentes interesses políticos. Para tais fins, na primeira seção, é elaborada uma breve estrutura conceitual e, na segunda, é feita uma revisão de comunicados de imprensa e dos planos de planejamento territorial para obter pistas sobre como o jogo político tem sido para governar o território. Finalmente, são apresentadas as conclusões gerais do exercício.

Palavras-chave: exclusão, governo, heterogeneidade, metropolização, uso do solo.

1. Introducción

Este artículo aborda el proceso de metropolización de Bogotá-Sabana desde una perspectiva principalmente política, es decir, busca comprender las consecuencias de Gobierno que tendría este fenómeno sobre lo que se podría denominar la esfera pública en la ciudad y los municipios vecinos. Se parte de la premisa básica según la cual en el territorio en sí mismo es un hecho político, imposible de abstraer del conjunto de decisiones que toman los actores que lo ocupan y ejercen poder sobre o al interior de él. Así, este trabajo se desarrolla en torno a dos grandes preguntas: ¿Qué es la metropolización vista desde el ejercicio del poder? ¿Qué intereses políticos han girado en torno a este proceso?

2. Metropolización y política. Gobernar la aglomeración

Cuando se habla de lo urbano se hace referencia a dos características rectoras, por un lado, la aglomeración, que supone un uso intensivo del suelo, la congregación densa y en cercanía de personas, actividades y bienes; por otro, la heterogeneidad, que se manifiesta en un conjunto diverso de culturas, creencias políticas, religiones, etnias, etc., que conviven en la cercanía producida por la aglomeración. Esta idea, claramente producto de la modernidad, no es necesariamente trasladable a lo metropolitano. Así como las ciudades, cambian los conceptos que se han utilizado para entenderlas. Sobre estas transformaciones, adquiere sentido hablar de “metropolización”.

Monnet (2017) define el *territorio* como la materialización del poder en el espacio, poder que puede leerse como aquel que se ejerce sobre un área o zona determinada o el que se ejerce sobre las personas que lo ocupan. No se trata de ninguna manera de una disyuntiva, pero sí de destacar maneras distintas de leer aquello que se gobierna y, en consecuencia, de acercarse a las relaciones políticas que definen un territorio. En efecto, lo primero quiere decir que se establece

control sobre el espacio, el ejercicio de autoridad es al interior de un perímetro dado y sobre las actividades que pueden realizarse en esa jurisdicción. Lo segundo plantea una perspectiva más centrada en los vínculos personales, la agregación o separación de agrupaciones humanas, la presencia o ausencia de ciertas capacidades de agencia entre los actores sociales. Esto permite concebir una idea tal como *telepoder* o *redes de poder* (Branch, 1994; Monnet, 1999). La combinación de estas formas de poder en el territorio se puede rastrear en las ciudades latinoamericanas desde la colonia, donde funcionaban figuras como la encomienda, en la que se delegaba poder sobre *súbditos* y la hacienda se utilizaba para hacer una *explotación de un área*, sea para minería o agricultura (Monnet, 2017).

La metropolización es un desafío evidente para la idea de jurisdicción, el control sobre un área y el ejercicio claro de autoridad sobre esta, ya que parece poner en evidencia la primera transformación de *lo urbano* hacia *lo metropolitano*: la aglomeración de bienes, servicios y personas puede llegar a ser más intensa pero esta tendencia ya no está concentrada sobre un área con un perímetro dado, ni son gobernadas bajo una jurisdicción, como se hacía en las ciudades de la modernidad o anteriores. Sus límites son difusos, discontinuos e involucran diferentes jurisdicciones.

Las ciudades han generado esquemas de Gobierno metropolitano como los casos de Toronto, Ciudad de México, Monterrey, entre otros, que han logrado conciliar de manera más o menos armónica la jurisdicción y la toma de decisiones en territorios cuya forma ya no obedece a perímetros. Así, se han manejado las tensiones entre jurisdicción, autonomía y metropolización (Lefevre, 2005). No obstante, esta figura no ha podido abordar cuestiones políticas centrales de estos territorios, como el caso de la discriminación racial expandida en Detroit o la exclusión social expandida en Monterrey o la dispersión territorial que se presenta por la competencia intermunicipal en el caso de Toronto (Garza, Filion y Sands,

2003)¹. Entonces, la pregunta es, ¿qué es exactamente lo que se gobierna con los esquemas metropolitanos?

Resulta pertinente profundizar en la idea de gobernar la aglomeración. En el debate académico y político sobre el territorio, difícilmente se argumenta que los Gobiernos tengan mecanismos efectivos y suficientes para decidir sobre la intensidad de ocupación, la densidad, la concentración o dispersión de las dimensiones físicas del desarrollo. Incluso para muchas vertientes es cuestionable que tal poder de regulación del espacio llegue a ser deseable. Se ha tratado más bien, como lo expresa el derecho urbano, de crear condiciones jurídicas que permitan organizar la localización y que

no surjan conflictos evidentes –vivienda en zonas de deslizamiento–, que lo público participe de las externalidades que se generan y evitar el aprovechamiento excesivo de unos pocos sobre recursos comunes como el suelo.

Así las cosas, gobernar la aglomeración es ejercer control sobre el uso y la apropiación del suelo. A su vez, ante ideas más abstractas de coordinación armónica entre diferentes escalas de Gobierno, respeto por la autonomía municipal de alcaldes que han podido esbozarse entre los temas centrales para definir los alcances de un Gobierno metropolitano, hay aspectos más concretos que necesitan de su comprensión y plena incorporación en el debate sobre el Gobierno, como lo es un marco normativo común con el que se regulan las dimensiones económicas y ecológicas del suelo.

Para concluir, entonces, es posible afirmar que puede haber maneras más o menos exitosas de crear aparatos de Gobierno que, en lo macro, concilien ideales como autonomía y coordinación interinstitucional –como se presentó–. Sin embargo, probablemente sea mucho más difícil moderar las tensiones políticas sobre el suelo y su uso que, a fin de cuentas, es el mecanismo para gobernar la aglomeración. O una de las cosas que se quiere controlar, siguiendo la línea de Monnet.

3. Gobernar la heterogeneidad a escala metropolitana

En esta parte se revisa lo que es ejercer poder sobre las personas, más centrado en las relaciones, los grupos y la manera en que gobernar significa influir sobre qué hacer y cómo construir los vínculos sociales, culturales y políticos. La transición entre *lo urbano* y *lo metropolitano*, en términos de heterogeneidad, puede plantearse con base en la idea de que ambos comparten la singularidad, pero la metropolización hace más difícil afirmar que las personas y comunidades diversas, las diferencias étnicas, religiosas, políticas, etc., conviven o interactúan en un mismo espacio. ¿De qué manera

1 Las ciudades estudiadas en esa publicación tienen en común el número de habitantes que las ubica entre las 100 metrópolis más pobladas del mundo, ser las urbes dominantes en el estado o provincia del país y tener un rol importante en la economía nacional. (Garza, Filion, y Sands, 2003, p. 15). Para el caso de Detroit, en las décadas de los sesentas y setentas se evidencia una decadencia de la ciudad central mientras los suburbios crecían y se fortalecían. Posteriormente, los suburbios empezaron a enfrentar problemas de gobierno en cuanto fueron incapaces de regular la expansión urbana que se estaba presentando en el territorio y la promoción inmobiliaria terminó desarrollando áreas de vivienda y de negocios de baja densidad alejadas cada vez más unas de otras (Garza, Filion y Sands, 2003, p. 93). En el caso de Monterrey se da una microzonificación de 781 áreas urbanas (AGEB) distribuidas en las 8 municipalidades del área metropolitana. Entre estas mismas décadas la estructura urbana se siguió expandiendo según el patrón prevaiente de los años cincuenta “esto es, que cada estrato social creció ampliando su núcleo preexistente” (Garza, Filion y Sands, 2003, p. 232). Finalmente, en Toronto, la década de los setenta significó una nueva revisión de la organización institucional ya que la expansión se había movido a municipios vecinos. En esa reforma se rechazó la idea de incluir más municipios en el esquema metropolitano y se optó, más bien, por crear cuatro Gobiernos de “áreas metropolitanas suburbanas” del gran Toronto. Con la reorganización se perdió el objetivo de una sola administración responsable de la planeación de la región metropolitana. Estas transformaciones muestran las dificultades para regular la competencia intermunicipal y con ella, de desactivar algunos de los factores de dispersión que afectan a las grandes ciudades (Garza, Filion, y Sands, 2003, p. 253)

entonces se gobierna la heterogeneidad en un proceso de metropolización?

El Gobierno urbano evidencia de manera muy clara algunos de los aspectos que Dahl (2009) analiza a propósito de la poliarquía²: “cuantas mayores posibilidades haya de expresar, organizar y representar las preferencias políticas, mayor será el número y variedad de preferencias e intereses políticos con probabilidades de estar presentes en la vida pública” (Dahl, 2009, p. 33). Una base democrática proporciona mecanismos de expresión, organización y representación política. A su vez, el talante del Gobierno depende de las capacidades que promueva en los ciudadanos para formular sus preferencias, expresarlas públicamente —ante partidarios, individual y colectivamente y ante el Gobierno mismo— sin discriminar por causa del origen o contenido de las preferencias. A pesar de que este es uno de los principios del sistema político democrático, tiene un riesgo:

No cabe duda que el pluralismo [...] es causa muchas veces de tiranteces peligrosas en cuanto a la tolerancia y seguridad mutua que se requieren para la vida de un sistema de debate público [...] estas tienen más posibilidades de desarrollo en una pequeña élite que comparta perspectivas similares, que entre una complicada y heterogénea colección de dirigentes que representen estratos sociales cuyas metas, intereses y actitudes abarquen los matices más diversos. (Dahl, 2009, p. 44)

Definir a ciencia cierta hasta qué punto este riesgo afecta efectivamente a los Gobiernos urbanos no es una tarea sencilla, ya que por lo menos en principio, en términos de elecciones, de seguridad ciudadana y pluralismo político, las ciudades han logrado mantener sistemas democráticos vigorosos. Entre posiciones extremas que sostienen como cau-

sa de la baja eficiencia del Estado el hecho de dejar demasiados asuntos a la deliberación pública, hasta aquellas que sustentan las manifestaciones de violencia y conflicto como consecuencia de no alcanzar acuerdos posibles entre las posturas políticas heterogéneas, pueden identificarse aquellas que explican la segregación, la exclusión o el cerramiento de espacios urbanos al interés explícito de crear espacios culturalmente homogéneos al interior de espacios heterogéneos cultural y socialmente como las ciudades, y generar así formas de control fácticas sobre grupos específicos de población.

De esta manera, lo que puede suscitar mayor impacto son las diferentes escisiones que buscan preservar o generar poderes paralelos a lo que se establece en el sistema democrático o operar en el territorio, a veces como enclaves o a veces como redes de actores que crean reglas, prácticas o representaciones al margen del Gobierno de la ciudad:

En las ciudades es posible captar una reprivatización de la vida pública y una dispersión de la vida cultural, la cual establece límites divisorios con los que se intenta hacer prevalecer lo propio y anteponerlo a todo lo demás; esto da lugar a “situaciones autoritarias” donde la mediación institucional ya no ostenta el lugar de punto referencial dominante, pues no constituye el modelo a seguir sino todo lo contrario: como algo que no guarda congruencia con los individuos, esto es, sus medios legales, legislativos y administrativos no adquieren sentido más allá de la coacción, de modo que los individuos pasan a ser, ellos mismos, defensores de un espacio privado que invade lo público. (Oviedo, 2005, p. 3)

Básicamente, como lo señala Dahl (2009), se trata de una crisis de representación, es decir, cuando las normas, la gestión administrativa y el liderazgo político en general se ven como algo ajeno a los grupos y se reconocen más como una restricción o, más grave aún, como un enemigo. Entre más grupos tengan intereses contrapuestos, mayores serán los riesgos frente a

2 “Cabría considerar las poliarquías como regímenes relativamente (pero no completamente) democráticos; o, dicho de otra forma, las poliarquías son sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público” (Dahl, 2009, p. 18).

la tolerancia, la convivencia y el pluralismo en la democracia, sea porque pierden interés en participar en los asuntos del Gobierno o porque efectivamente reprivatizan los asuntos públicos.

Dahl también analiza de qué modo factores como el desarrollo socioeconómico o las características del sistema social inciden sobre las acciones de los Gobiernos y ofrece ejemplos en que sociedades agrarias conciben símbolos de estatus como los ingresos o riqueza producidas por la posesión de la tierra, que terminan redundando en resortes políticos. Estos últimos pueden conservarse aun cuando los países han pasado por etapas de industrialización, es decir, a pesar de los cambios en su sistema productivo. ¿Cómo se explica que se preserven poderes en diferentes fases de la historia del sistema político del territorio, especialmente cuando este es democrático? ¿Por qué el poder político a veces resiste grandes movimientos y transformaciones en otras dimensiones del ámbito social?

En síntesis, además de afrontar problemas de ausencia de representación política, imposición de lo privado sobre lo público y concentraciones de poder que parecen inmunes a los cambios en el sistema socioterritorial, el Gobierno de la heterogeneidad tendrá que encontrar maneras de producir cambios lo suficientemente significativos para que esta diversidad busque ocupar el mismo espacio político, es decir, el mismo espacio para discutir, tomar decisiones y regular los asuntos de la vida común³.

La vida 'en común' y su negación u oposición ha sido una característica que diferentes aproximaciones conceptuales a la metropolización le han asignado (Cunningham, 2005). Consiste más en una nueva racionalidad, en una nueva forma de lo urbano, en una heterogeneidad sin síntesis. (Cunningham, 2005). Esta idea resume una de las visiones más radicales del fenómeno metropolitano y lo anuncian como el fin de toda política⁴.

A modo de hipótesis, es posible pensar que la heterogeneidad metropolitana consiste en ciudadanías y, en general, actores territoriales que buscan moverse hacia esa línea que Agamben (2006) denomina como lo *ingobernable*, más precisamente, a escenarios que posibilitan la fuga a toda política, donde las tensiones propias de este campo no afecten la cotidianidad. No se trata de una 'lucha política' sino más bien de desistir de ideales democráticos como el pluralismo, de normalizar una mayor homogeneidad en todos los sentidos —principalmente ideológicos— y que lo público se 'deslocalice', es decir, no sea de interés en las escalas microterritoriales —que en cuanto homogéneas no tendrán interés en construir esta dimensión— ni de la escala global, que carece de los elementos básicos para constituir lo público en su dimensión territorial.

Para decirlo de otra manera, gobernar la heterogeneidad es una compleja interacción entre niveles territoriales cada vez más segregados y

3 Resulta interesante considerar las posibilidades reales de generar esos cambios. Por ejemplo, desde la sociología urbana, Sennet (2018) muestra lo difícil que es para la planeación urbana construir modelos acerca de la ciudad "que podría ser", que no siempre es aceptada por las personas que desean vivir en un espacio, responda a la sociedad "como es". En situaciones como la integración de extraños o de reducir la segregación racial, se identifica, por un lado, que esta práctica no cambia por más que Gobiernos y planificadores urbanos confluyan en crear proyectos urbanos que promuevan la mezcla social; y por otro, de manera relevante para este trabajo, que a pesar de todos sus retos y debilidades, es en una escala urbana que ha sido posible la consolidación de la heterogeneidad, por lo general, más difícil en pequeñas comunidades. A su vez, Sennet no es ajeno al problema de la política que es cada vez menos personificada, las aspiraciones

son más generalidades que demandas específicas que puedan gestionarse en un ámbito público. Básicamente, una nueva ciudad debe pasar por una nueva mentalidad política. (Sennet, 2018, p. 45)

4 Otras consideraciones sobre el "sentido" de lo metropolitano lo vinculan enteramente con las redes globales. Así, esta aparente fragmentación es el resultado del nacimiento de nuevas conexiones, de manera que lo que en el área aparece un pedazo aislado, es en otra escala, una parte fundamental de una red global, hiperconectada e inmersa en dinámicas ordenadas bajo nuevas formas de lo político. Sin embargo, la teoría de las redes sigue siendo insuficiente para explicar o para asumir como superado el problema de "ocupar un mismo espacio político" como factor clave para el Gobierno y de cómo poderes políticos parecen preservarse y seguir dominando en la toma de decisiones colectivas en espacios territoriales.

homogéneos (Thibert y Osorio, 2017), en una escala en la que se conforma un poder cada vez menos operante para corregir las escisiones que se están gestando. Con esta característica de individualización y fragmentación es que la heterogeneidad hace la transición de lo urbano a lo metropolitano. Y es en este complejísimo espacio, que intenta ser una fuga de lo político y de lo público, donde es menester pensar el Gobierno metropolitano.

4. *Path dependence* en los procesos de metropolización

Hay que tener en cuenta el hecho de que es la historia la que dio a las municipalidades la legitimidad que actualmente tienen.

Lefevre, (2005, p. 219)

Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas

Como se planteó en el apartado anterior a propósito de Dahl (2009), en la política y en el territorio hay un aspecto —o varios— que no cambia, que se mantiene con extraordinaria persistencia y sigue influyendo sobre el resto de las dinámicas. *Path dependence*⁵ es un campo teórico que sugiere que las instituciones democráticas cambian menos de lo esperado porque dependen de un conjunto de decisiones, condiciones iniciales y trasfondos históricos que influyen permanentemente sobre ellas. De ahí que en la ciencia política se realicen análisis más sistemáticos de la historia de las instituciones y sea este un enfoque adoptable y pertinente en diferentes campos de las ciencias sociales y también en la planeación urbana. (Gyu, Lee, Kim y Seong, 2019).

En un estudio de caso elaborado a propósito de los cinturones verdes en el área metropolitana de Seúl, en Corea del Sur, se utilizó este enfoque de modo que se encontraron cuatro características básicas que han definido a través del tiempo las políticas públicas y de planeación urbana en relación con los cinturones verdes y su capacidad de contención de

la expansión urbana. A pesar de abarcarse un período de más de cuarenta años y dos cambios fuertes en el régimen político⁶, se concluye que el manejo de los cinturones verdes se caracterizó invariablemente por cuatro aspectos: 1) las decisiones dependían de los intereses políticos nacionales, 2) estas tuvieron continuidad a pesar del cambio de partidos en el Gobierno nacional, 3) en momentos de tener que elegir entre provisión de vivienda y sostenibilidad ambiental los programas de vivienda eran siempre las prioridades y 4) las políticas de vivienda seguían al mercado y no las localizaciones propuestas por la planeación urbana (Gyu, Lee, Kim y Seong, 2019). Evidentemente, el caso coreano no es trasladable sin más a las ciudades de América Latina en general y a Bogotá en particular. Pero sí parece ejemplificar claramente que las diferentes políticas urbanas tienen tendencias que se mantienen a lo largo de los años y a pesar de los cambios en los regímenes políticos.

5. Metodología y resultados

Para este trabajo interesa identificar algunas tendencias que no parecen cambiar en relación con los Gobiernos metropolitanos. A través de una revisión bibliográfica, a propósito de América Latina, se puede encontrar que muchos de los Gobiernos no son efectivos después de haber sido constituidos. Aunque la figura exista, sus asuntos no han sido necesariamente concebidos como el centro de interés del desarrollo territorial y la agenda política de las ciudades (Frey, 2014). En un estudio comparado sobre Gobiernos metropolitanos, se observó que “en la mayoría de los países, la negociación entre los Estados y los Gobiernos locales dio como resultado la creación de ordenamientos débiles

5 Camino de la dependencia.

6 El estudio distingue cuatro etapas, la primera en 1970 cuando los cinturones verdes eran vistos como elemento de seguridad nacional ante la tensión militar entre la dictadura de Corea del Sur con Corea del Norte, la segunda en 1989 cuando se restablece la democracia, la tercera entre 1998 y 2008 cuando gobierna por primera vez el liberalismo después de la dictadura y finalmente desde 2008 hasta 2017 cuando gobierna el conservatismo (Shen, Wang, Zhang, Lu, y Lv, 2019).

o controlados” (Lefevre, 2005, p. 218). En otros de los casos estudiados, la efectividad para resolver los problemas que motivaron su creación aún depende de la buena disposición política y de la fuerza de las municipalidades miembro.

Para el caso de Bogotá, hay una particularidad que es necesario considerar. La ciudad pasó por un proceso de anexión de municipios en 1954, bajo una decisión tomada y ejecutada por el Gobierno nacional. Este hecho produjo el devenir de los entonces Gobiernos municipales en autoridades menores o locales subordinadas a una administración distrital. Las recientes negociaciones frente a la RAPE, la región metropolitana o a región central, han estado marcadas por este hecho de manera que para garantizar que por lo menos la figura exista. Se ha optado por esquemas de gestión que convivan con la autonomía municipal en lugar de una opción fuerte de Gobierno supra-municipal. Esta situación podría conducir de entrada a que se conforme lo que se denominó ‘un ordenamiento débil’ y poco efectivo en términos de la acción gubernamental.

En línea con lo anterior, las grandes ciudades de América Latina han tenido primacía en sus países, lo que refleja el modo de Gobierno ‘extremadamente centralizado’ de la región y su permanente característica de tener Gobiernos locales débiles y altamente dependientes. Así, por ejemplo, hasta finales de la década de los ochenta, muchos países de América Latina no tenían elecciones a nivel municipal (Thibert y Osorio, 2017), de modo que el centralismo es una tendencia y la autonomía local un objetivo deseable pero que no se ha podido alcanzar.

Básicamente para el caso de Bogotá se ha interiorizado la idea según la cual la autonomía municipal es una garantía de una organización institucional más democrática, pero no hay evidencias sólidas frente a si esto es cierto. En consecuencia, la tendencia a tener Gobiernos extremadamente centralizados ha generado una suerte de principio intocable —la autonomía— por más que este sea el corazón del debate si se tiene en cuenta lo señalado anteriormente, a saber, la metropolización como

ruptura del ideal mismo de jurisdicción y control sobre el espacio.

Además, se identifica el enorme peso de grupos de interés privado —formales e informales— que han definido el desarrollo urbano y han dejado al Gobierno en un papel o reactivo o subsidiario a sus intervenciones. Sobre este tema se espera volver en la segunda parte de este documento.

También es importante decir que la espacialidad del poder está generando territorios más diversos en el ámbito macro, pero más segregados en el micro (Alfonso, 2017). Evidentemente, habrá algunas consecuencias de esta situación a nivel político podrían ser: 1) recursos públicos que se destinen a mejorar la calidad urbana de los suburbios de ricos; 2) la emergencia de una oposición suburbana a toda forma de Gobierno metropolitano; 3) desplazamiento de poder político, ya no en la ciudad principal sino en enclaves más pequeños que desconocen los problemas del territorio ampliado pero tienen todo el poder de decisión gubernamental y 4) la incapacidad de vincular a la política a los agentes territoriales que más interesa vincular⁷.

Resulta claro, entonces, que la formulación de un esquema de Gobierno metropolitano para Bogotá-Sabana necesita atender por lo menos de dos maneras estas tendencias reforzadas en el desarrollo de la ciudad: 1) a través de alternativas de distribución de poder y competencia que eviten su ineficiencia como figura de Gobierno y de acción pública y 2) con mecanismos para corregir el peso que tienen los privados sobre el desarrollo de la ciudad.

Claramente hay preguntas que siguen abiertas al pensar sobre el Gobierno metropolitano. Por ejemplo, en el análisis comparado

7 De acuerdo con este estudio en el municipio de Chía, los barrios cerrados se están construyendo en las veredas rurales que rodean el casco urbano del municipio, sin ninguna relación con su entorno. Además, “identifica que la interacción entre estos nuevos habitantes y los tradicionales del suelo rural no tienen interacción alguna y que los nuevos habitantes no suelen vincularse a los asuntos locales” (Thibert y Osorio, 2017, p. 42).

de los Gobiernos metropolitanos se encontró que: “Cada vez hay más políticas diseñadas, financiadas y ejecutadas con sentido metropolitano pero *sin control democrático*.” (Lefevre, 2005, p. 200) ¿Qué significa en este caso el ‘sentido metropolitano’? No se refiere a una capacidad de Gobierno de concertar asuntos públicos, sino que responde a una visión política del territorio. Sin el ánimo de generar falsos dilemas, sí resulta pertinente aclarar cómo en el marco de los proyectos como eje del Gobierno que ha sido la idea dominante en el debate Bogotá-Sabana, queda ubicado el componente de la representación de intereses políticos en lo metropolitano.

Este tema no es irrelevante, ya que una dificultad que entraña el Gobierno metropolitano es ser reconocido como un cuerpo político con legitimidad:

En efecto, los habitantes y/o usuarios del territorio perciben que la legitimidad política de los cursos de acción se ‘encuentran en otro lugar’ que es en ‘otro lugar donde se toman las decisiones’ y que estos andamiajes de Gobierno están presentes por una necesidad funcional pero no abordan las dimensiones básicas de su vida cotidiana. (Lefevre, 2005, p. 222)

De esta manera, las disposiciones, regulaciones y propuestas de participación y movilización asociadas al ámbito metropolitano no tienen acogida entre los habitantes, que a veces, por el contrario, se convierten en los principales opositores: “Esta falta de vinculación explica, en gran parte, el voto negativo a las reformas del Gobierno metropolitano, cada vez que se convocan elecciones. Ocurrió en Holanda y Reino Unido” (Lefevre, 2005, p. 222).

Para rematar, se encuentra que ningún sector político ha identificado las áreas metropolitanas en su conjunto como territorios para la estructuración de la representatividad de sus miembros. En ningún lugar, sea América del Norte, Europa o América Latina, se encuentran partidos políticos con una organización a escala metropolitana, de acuerdo con la revisión adelantada sobre este tema hasta ahora

Así, para concluir este apartado, se han encontrado cuatro tendencias que se espera que puedan ser mitigadas por el Gobierno. Pero le quedaría imposible hacerlo si no se concibe desde el principio en su dimensión más política.

6. Características del debate político acerca de la metropolización de Bogotá-Sabana con base en planes de ordenamiento territorial

Es preciso tener en cuenta que en la metropolización se presentan las más grandes concentraciones de población de la historia humana, de modo que se perfila como un hito espacial irreplicable. En efecto:

En vista de que cada vez es menos frecuente la organización de nuevas metrópolis, el alojamiento de los grandes contingentes de población en procesos de urbanización queda restringido a la densificación de las metrópolis existentes o su expansión hacia las áreas de influencia inmediata, esto es, la metropolización. (Alfonso, 2017, p. 31)

La masividad del fenómeno urbano y el futuro de la ocupación del suelo de grandes áreas involucran la manera directa el modo en que se gestiona y se gobierna la metropolización.

Detrás de toda discusión sobre el tema en Bogotá-Sabana han estado implícitas las preguntas: ¿Cómo optimizar el uso del recurso suelo? ¿Qué preferencias o intereses se materializan en los espacios fragmentados y menos densos que se van distribuyendo por el territorio? ¿Cuáles son los mecanismos que podrían favorecer una convergencia mínima de intereses que efectivamente permita considerar esta instancia como un espacio para el Gobierno metropolitano?

Un elemento clave para discutir son las motivaciones de la ‘fuga’ hacia otros. Como se alcanzó a señalar para el caso de Toronto, los problemas de dispersión territorial terminan necesitando de nuevas versiones de la ‘competencia interjurisdiccional’, que necesita ir

incluyendo nuevos municipios periódicamente y conservar algunos mecanismos para lograr localizar en ciertas áreas las actividades más rentables y los hogares más adinerados; y repeler los hogares de menores ingresos y las actividades de mayor impacto hacia otras latitudes (Alfonso, 2017). El dispositivo de competencia interjurisdiccional no se va a desactivar solo porque se empiezan a concertar asuntos a escala metropolitana.

Un indicador que alerta sobre esta situación de fuga o competencia interjurisdiccional es el cambio normativo y de uso que se ha evidenciado en municipios de Cundinamarca y parece responder a la lógica de ajustarse a las demandas de diferentes grupos de interés que han actuado en el radio de Bogotá-Cundinamarca y que buscan obtener ventajas en la distribución de cargas y beneficios:

Es así como Sopó habitó en suelo rural suburbano un equivalente a 14 veces el suelo de expansión, lo que representa la tercera parte del suelo del municipio, seguido por los municipios de Cota (6 veces), Gachancipá (5 veces), Tocancipá (3 veces), Zipacón (2 veces) Funza (1.8 veces) y Bojacá (1.5 veces). Esto ha permitido que el suelo sabanero se llene progresivamente de zonas industriales que poco o nada aportan en materia de desarrollo vial, de espacio público o equipamientos sociales en los municipios, aunque probablemente ofrezcan algún nivel de empleo a la población local. Los municipios con mayor suelo habitado para la industria en la clasificación de suelo rural son Soacha y Cota. (ProBogotá, 2018, p. 47)

Las cifras son contundentes, y a las que ha formulado este trabajo, se pueden sumar otras. En efecto, se afirma que la Ley 388 de 1997 propició esta situación al admitir la categoría de suelo suburbano que permite la implantación de bajas densidades por fuera de los perímetros urbanos de los municipios a lo largo de los ejes viales. El hecho es que esta categoría no hace parte del suelo urbano y también es parcialmente regulado por el municipio en

cuanto las corporaciones autónomas regionales tienen competencia para condicionar las edificaciones que puedan adelantarse en esta categoría de suelo. Este es, probablemente, el brote más evidente de nuevos problemas de fragmentación, baja densidad y dispersión. Si es así, ¿hacia dónde tienen que enfocarse los esfuerzos del Gobierno metropolitano?, ¿en modificar la ley nacional, en este caso la Ley 388 de 1997?, ¿en ampliar el número de municipios que participan del Gobierno metropolitano y establecer para todos ellos una sola disposición frente a la clasificación y uso del suelo? Todas las anteriores pueden resumirse en una sola cuestión, ¿qué tanto tendría que adaptarse el andamiaje del ordenamiento territorial en el ámbito nacional a una nueva lógica de gestión del suelo que atañe a territorios metropolitanos? La difícil presencia de la ciudad principal.

Un tema particularmente relevante para el Gobierno metropolitano es el poder decisorio que ejerce la ciudad principal, con mayor jerarquía funcional y que concentra la mayor cantidad de población en el conjunto de territorios metropolitanos. En la actualidad Bogotá y los municipios de la Sabana se encuentran en un interesante momento, no solo porque se acercan los comicios electorales para el periodo 2020, sino porque se está discutiendo la revisión del POT de Bogotá realizada por la Alcaldía Mayor.

Uno de los principales puntos de disputa ha estado en la manera en que se aborda el modelo regional, en el que la ciudad parece extralimitarse en sus competencias y planea sobre áreas y proyectos que no le son propios; además, la alcaldía utiliza información en apariencia técnicamente errónea que la lleva a proyectar demandas sobre la ciudad y la región que no van a ser de la dimensión que el POT está planteando. La tabla 1 resume algunas de las diferencias en este sentido, con base en el Documento Técnico de Soporte (DTS) del proyecto POT Bogotá y el concepto del Consejo Territorial de Planeación (CTP) que, a propósito, fue negativo para su aprobación.

Tabla 1. Proyecciones de población y vivienda para Bogotá-Sabana

Proyecciones del CTP utilizando cifras del Censo 2018	DTS utilizando proyecciones DANE y Encuesta multipropósito 2017
<ul style="list-style-type: none"> • Los municipios adyacentes sin Soacha representan el 23 % del incremento poblacional de la región. • Bogotá y Soacha representan el 77 % del crecimiento total de la región. • El crecimiento de vivienda en los municipios de Funza, Madrid, Mosquera y Facatativá representa el 50 % del incremento de viviendas de la región, excluyendo a Bogotá-Soacha. • Entre el 2010 y 2016 la tendencia de crecimiento urbano bajó y el aumento en hectáreas fue de 6312. • La propuesta del POT está sustentada en proyecciones de población, de números de vivienda y áreas necesarias que están sobredimensionadas en una tercera parte (27%) a doce años. 	<ul style="list-style-type: none"> • En el periodo comprendido entre 2005 y 2010, los veinte municipios de la región pasaron de 7853 hectáreas a 20995. • Personas en Bogotá en 2018, 8181 047; y personas en Bogotá Región, 9 656 496. • Los veinte municipios de la región incrementaron su huella trece veces lo que Bogotá en este periodo. • Los municipios de la región crecen mucho más que Bogotá.

Fuente. Consejo Territorial de Planeación (2019) y Alcaldía Mayor de Bogotá (2019).

El documento de discusión de la propuesta de revisión del POT parece soportar la idea de que la Sabana es el lugar en donde se ofrecen los servicios de vivienda y suelo construable que ya no ofrece Bogotá, en una dinámica donde la población crece cada vez más. Estos no son los hallazgos del CTP, que encuentra el mayor crecimiento en la dupla Bogotá-Soacha y una huella urbana que en el último periodo ha crecido menos que en los anteriores.

Igualmente, resulta interesante revisar la manera en que Bogotá planea la región. En la siguiente nota de prensa la Secretaría de Planeación se presenta el resumen del POT frente al tema de obras:

El POT deja clara la urgencia de conectar por el norte la Avenida Boyacá hasta Chía, y unirla con la autopista Chía-Cajicá-Zipaquirá. La necesidad de hacer doble calzada de la Calle 170 hasta Cota. Propone la Avenida 63 de los cerros orientales hasta cruzar el Río Bogotá y llegar a las autopistas de Siberia a Funza. Plantea la conexión

de la Avenida de Las Américas con el municipio de Mosquera llegando a Mondoñedo. La urgencia de que la Autopista Sur tenga un soporte en la Avenida Ciudad de Cali, que podría llegar hasta el sur de Soacha, para que esta importante población tenga por lo menos dos líneas de transporte público masivo [...] Además en el POT queda planteado el túnel de la calle 100 a la Calera, con el fin de conectar con la vía a Cáqueza y así tener una alternativa para ir a Villavicencio y el Llano. (El POT que transformará, 2019)

Difícilmente hay un municipio vecino a Bogotá sobre el que no se haya propuesto una disposición de conectividad. Este tipo de planeación ha generado las a veces difíciles negociaciones con los municipios del resto de la Sabana. Es interesante constatar que Soacha, en el documento POT que tiene en discusión, es el municipio que hace mayor referencia a los procesos que permitirían generar un esquema de Gobierno coordinado con Bogotá y que

atiende en mayor medida el marco normativo común para la ciudad principal y la Sabana (Alcaldía Municipal de Soacha, 2018). Este hecho tendría mayor sustento aún si son correctas las proyecciones que presentó el CTP:

Los retos desde los municipios para el Gobierno metropolitano. En 1999 con la primera alcaldía de Enrique Peñalosa se planteó la idea de cooperación y regionalización entre Bogotá y sus municipios vecinos. En 2008 la gobernación de Cundinamarca y la alcaldía de Bogotá firmaron un acuerdo para fundar la región capital, iniciativa que no prosperó en virtud de la oposición que los alcaldes municipales ejercieron en esa época. Durante ese periodo se identificaron 352 artículos que mencionaban el área metropolitana de Bogotá. (Thibert y Osorio, 2017)

Los alcaldes municipales juegan un papel ambiguo en el proceso de Gobierno metropolitano. Por un lado, pueden ser los garantes de marcos de acción más equilibrados en las negociaciones al interior del Gobierno metropolitano. Por otro lado, se les reconoce figuras con funciones insuficientes para controlar los negocios relacionados con predios y tierras que tienen lugar en este escenario, y en ocasiones, como unos de los responsables de actos ilegales a favor de empresarios, familiares y amigos y de sí mismos a través de las modificaciones injustificadas a los POT municipales. Los medios han dado cobertura a estos problemas.

Se le denominó 'la punta del iceberg' a las evidencias del 'volteo de tierras' que han afectado a diversos municipios de Cundinamarca y que fueron especialmente contundentes en el caso de Mosquera: "Se modificó el POT para que una vía estratégica pasara por una zona rural que quedaba incorporada al suelo urbano. El 'volteo' de esta tierra hizo el milagro: el lote que costaba 1200 millones, en víspera del año nuevo, ya valía 3800 millones. Y el afortunado propietario resultó ser el propio alcalde Rincón" (El escándalo de los POT mágicos, 2017, en

línea). El artículo citado informa de situaciones similares en Cajicá —volteo de tierras a través de *planes parciales*— Tenjo, Tabio, Cota, Chía y Facatativá al norte de la capital; Funza y Madrid al occidente y La Calera al oriente. Finaliza: "las autoridades han encontrado que típicamente la manipulación de los POT se logra gracias a las componendas entre la alcaldía la Corporación Ambiental Regional (CAR) y las mafias de constructores" (El escándalo de los POT mágicos, 2017, en línea).

Probablemente no se trate únicamente de constructores, sino de diferentes privados que buscan imponer sus intereses sobre lo público, lo que se reconoce como tendencia de la metropolización desde la primera parte. Muchas de estas actuaciones se realizan sobre declaraciones de excepcionalidad o actuaciones urbanísticas que, si bien están habilitadas por la ley, son utilizadas cumpliendo parcialmente los requisitos legales.

Al acercarse un poco más a los destinos de los POT de los municipios vecinos a Bogotá, se encuentra que la mayoría de ellos, aún hoy en sentido estricto, datan del año 2000, es decir, son POT de primera generación:

En este momento avanzan en su estudio, revisión y aprobación de los POT de los municipios como Soacha, Madrid, Facatativá, Funza, Cota y Cajicá. El POT de Chía es el único que está aprobado desde 2016 [...] El caso de Mosquera es particular. Allí no se avanza en la aprobación de un nuevo plan de ordenamiento y en este momento se está construyendo con las licencias de construcción que quedaron del POT anterior, 'en este momento las viviendas que se están construyendo son con *planes parciales del gobierno anterior* y que se están desarrollando desde hace 3 años'. (Caracol Radio, 2019, en línea)

En este panorama de volteo de tierras, de excepcionalidad normativa y de revisiones de planes de ordenamiento territorial que difícilmente terminan en aprobación, es apenas lógico suponer que hay una suerte de crisis de gobernabilidad sobre el suelo en estos municipios. A pesar de esto, se han

podido identificar algunos colectivos de la sociedad civil que están concentrando sus intereses en la gestión del suelo como asunto público:

La ideas de tumbar el POT de Mosquera la lideran la Veeduría Transparencia por Mosquera y el colectivo Mosquera Territorio Sostenible, que nacieron el año pasado. Este último hace parte de los colectivos que nacieron en Chía, Cajicá, Tabio y Cota con la idea de tumbar o modificar planes de ordenamiento territorial porque se considera que afectarían el medio ambiente de los municipios o porque consideran que hubo irregularidades y hasta corrupción. (El alfin de Rey para 2019, 2018, en línea)⁸

Curiosamente el tema de la metropolización y especialmente del Gobierno concebido a escala metropolitana es bastante reciente en términos electorales y son pocos los candidatos a alcaldía o al concejo municipal que alzan el tema como una bandera de su campañas. Por ahora lo que se encuentra en el panorama son anuncios de candidatos locales de atender el problema del volteo de tierras a escala municipal de resultar elegidos. En un artículo de prensa, se identifican candidatos a la alcaldía en esta tónica. Algunos de ellos han hecho parte de los colectivos señalados anteriormente y la mayoría entienden el problema como *una nueva expresión de los problemas de corrupción que caracterizan el escenario político del país* (El antivoltteo de tierras, 2019).

Que se conciba como un tema técnico y sin piso jurídico claramente justifica que poco se discuta sobre esto en elecciones locales. No obstante, no es ni remotamente prematura favorecer que candidatos, organizaciones y ciudadanos opinen y se acerquen a los temas relacionados con la metropolización. Una razón

8 Además de lo citado, el artículo destaca la iniciativa de un referendo ciudadano para tumbar el POT de Mosquera. Mientras que en el país se han utilizado algunas vías jurídicas para tumbar los POT, son más escasas las iniciativas de corte más político y que movilicen sectores más amplios de la sociedad. En un artículo posterior se informa que no se avalaron sino 2400 firmas de las 10 000 que respaldaban el referendo (El antivoltteo de tierras, 2019).

para hacer esto es que los problemas de uso del suelo van por lo general mucho más allá de casos de corrupción.

7. Conclusiones: aportes a la definición de un Gobierno metropolitano

Las conclusiones van a ser expuestas bajo la línea de aspectos que, de no ser considerados desde etapas tempranas de la organización institucional, significan limitaciones y vacíos de Gobierno en la gestión del territorio. El primero, ampliamente considerado en este trabajo, es que, como sistema democrático, es deseable que existan intereses y perspectivas de cómo puede ser la ocupación del territorio que no van a converger. Por esa razón, pensar lo metropolitano significa también mantener en permanente consideración la manera en que las diferentes escisiones de los grupos y de los intereses no causen efectos indeseables sobre el Gobierno y el territorio como autoritarismo, privatización de espacios que operan bajo normas y prácticas diferentes o al margen de las legales, e incapacidad de acción y organización colectiva que regule las apropiaciones privadas. En síntesis, el Gobierno metropolitano tendría que considerar mecanismos mediáticos, de expresión ciudadana y de disidencia política que alimenten la toma de decisiones sobre este espacio en configuración.

El segundo, tiene que ver con una suerte de dilema ético ¿el Gobierno en una nueva escala va a permitir que se perpetúen prácticas y problemas sociales estructurales que afectan al grueso de la población de Bogotá-Sabana? Básicamente la pregunta se orienta a entender que abstenerse de construir una agenda de Gobierno común, que propenda por defender principios sociales en el territorio metropolitano, se debe a un reconocimiento de la incapacidad casi estructural que tienen las instituciones de corregirlos —en la línea de Sennet— o porque el modelo tecnológico es tan fuerte que hace concebirlo como una institucionalidad ajena a esos problemas. Se

plantea en el campo de la ética porque es allí en donde tiene su justificación.

El tercero tiene que ver con el control urbanístico y la dimensión regulativa, especialmente en términos ambientales. El sistema de prevención, control y sanción es uno de los más difíciles de implementar en el derecho urbano y lo ha sido, sobre todo, cuando se trata de hacer cumplir las normas ambientales. ¿Resultan los arreglos institucionales metropolitanos un escenario propicio para fortalecer este elemento? Esta es una forma de expresar el problema de 'la forma final de la legalidad y la legitimidad', explicado por Lefevre, en el sentido de si la autoridad metropolitana llega a tener competencia sobre hacer cumplir y cómo hacer cumplir las regulaciones sobre el suelo tiene que estar revestida de la legalidad y la legitimidad para hacerlo.

El cuarto está en línea con el anterior pero no tiene que ver con la perspectiva de futuro a largo plazo sino con la situación presente. Resulta necesario que se diga explícitamente y de forma pública cómo se planea financiar y proveer servicios en las zonas suburbanas que ya han consolidado actividades urbanas. Esta necesidad surge de un rastreo de la historia, en la cual el Distrito llega después del privado a corregir los desastres que este deja y a hacer inversión pública para terminar de adecuar un territorio. Este juego es beneficioso para los poderes fáctico y mafias que como se ha visto han logrado con mucho éxito operar en la Sabana y que saben que la inversión pública es un buen botín para poner al servicio de sus negocios. Esta es una de las primeras claridades que se espera de un modelo de Gobierno metropolitano.

El quinto, que supone la colaboración permanente del sector académico, es tratar de comprender mejor el fenómeno que se gobierna, el cual trae retos y desafíos como migraciones, colapso y abandono de ciudades y áreas a su interior, consumo energético, insostenibilidad alimentaria y anomia social, entre otros. Resulta clave comprender si la aglomeración, como la esencia de lo urbano, conlleva siempre un factor de expulsión espacial y social; y si el

Gobierno, así cambie de escala, tendrá que enfrentar siempre la misma situación. Vale tener presente como referente de la acción pública que el territorio no es un todo completo, que está lleno de zonas marginales que desde nuestra cultura se reconocen como no-ciudad y sus residentes como no-sujetos pero que allí, en lo ingobernable, se están gestando las demandas políticas del futuro —en la línea de Monnet—.

8. Referencias

- Agamben, G. (2006). *Metrópolis*. Venecia: Uni Monde. Seminar Metropoliti-Moltitude.
- Alcaldía de Bogotá. (2019). *Documento Técnico de Soporte*. Recuperado de http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/4-DOCUMENTO-TECNICO-DE-SOPORTE/_Libro%201%20DTS.pdf
- Alcaldía Municipal de Soacha. (2018). *Proyecto de Acuerdo por medio del cual se adopta la revisión general del municipio de Soacha*. Recuperado de: <http://www.alcaldiasoacha.gov.co/secretaria/secretaria-de-planeacion-y-ordenamiento-territorial/pot>
- Alfonso, O. (2017). *Bogotá en la encrucijada del desorden. Estructuras sociospaciales y gobernabilidad metropolitana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Branch, M. (1994). *Telepower, Planning and Society. Crisis in Communication*. Westport: Praeger Publishers Inc.
- Consejo Territorial de Planeación. (2019). *Concepto del proyecto de revisión general del plan de ordenamiento territorial de Bogotá*. Bogotá.
- Cunningham, D. (2005). The concept of metropolis: philosophy and urban form . *Westminster Research*, 133, 13-25.
- Dahl, R. (2009). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Editorial Tecnos.
- El alfin de Rey para 2019 se topa con un referendo en contra. *La Silla Vacía*, en línea. (14 de 11 de 2018). Recuperado: <https://lasillavacia.com/silla-cachaca/el-alfil-de-rey-para-2019-se-topa-con-un-referendo-en-contra-68829>

- El antivolteo de tierras se mete en las campañas de la Sabana. (09 de 09 de 2019). *La Silla Vacía*, en línea. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/silla-cachaca/antivolteo-tierras-se-mete-las-campanas-sabana-73361>.
- El POT que transformará a Bogotá y a la Región. (02 de febrero de 2019). *El Nuevo Siglo*. Recuperado de <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/02-2019-el-pot-que-transformara-bogota-y-la-region>
- El escándalo de los POT mágicos. (22 de 07 de 2017). *Semana*, en línea. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/corrupcion-en-los-planes-de-ordenamiento-territorial/533383>
- Frey, K. (2014). *Regional governance in Latin America - A comparative perspective*. 23rd World Congress of Political Science. Comparing Metropolitan Governance Reforms, IPSA, Montreal, Canadá.
- Garza, G., Fillion, P., y Sands, G. (2003). *Políticas urbanas en grandes metropolis: Detroit, Monterrey y Toronto*. Ciudad de México: Programa Interinstitucional de Estudios sobre la Región de América del Norte. Colegio de México.
- Gyu, C., Lee, S., Kim, H., y Seong, E. Y. (2019). Critical Junctures and Path Dependence in Urban Planning and Housing Policy: A Review of Greenbelts and New Towns in Korea's Seoul Metropolitan Area. *Land Use Policy*, 80, 195 - 204.
- Lefevre, C. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. En, E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura y J. M. Fernández, *Gobernar las Metrópolis* (pp. 195 - 263). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Monnet, J. (1999). Globalización y territorialización aerolear y reticular. *Memorias del V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio*. (pp. 21- 25). Toluca, México.
- Monnet, J. (2017). Le territoire comme télépouvoir. Bans, bandits et banlieues entre territorialités aréolaire et réticulaire. En, G. Bühner-Thierry, S. Patzold y J. Schneider, *Genèse des espaces politiques* (pp. 25-33). Turnhout: Brepols.
- Oviedo, Y. (2005). *Escisión, tolerancia, autoritarismo. Análisis de la política de seguridad democrática*. Bogotá: Mimeo.
- ProBogotá. (2018). *La región metropolitana de la Sabana de Bogotá. Una propuesta para la asociatividad y la gobernanza regional*. Bogotá: ProBogotá.
- ¿Qué pasa con los POT en municipios vecinos a Bogotá? (22 de 04 de 2019). *Caracol Radio*, en línea. Recuperado de https://caracol.com.co/emisora/2019/04/22/bogota/1555958737_682831.html, Colombia
- Sennet, R. (2018). *Building and Dwelling. Ethics for the City*. New York: Ferrar, Straus and Giroux.
- Shen, X., Wang, X., Zhang, Z., Lu, Z. y Lv, T. (2019). Evaluating the Effectiveness of Land Use Plans in Containing Urban Expansion: An Integrated View. *Land Use Policy*, 80, 205-213.
- Thibert, J., y Osorio, G. (2017). Segregación urbana y metropolitana en América Latina: el caso de Bogotá. En, A. Oscar, *Bogotá en la encrucijada del desorden. Estructuras socioespaciales y gobernabilidad metropolitana* (pp. 463-500). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.