



**Universidad
Piloto de Colombia**
UN ESPACIO PARA LA EVOLUCIÓN

papeles DE coyuntura

Maestría en Gestión Urbana
GI MGU/ Grupo de Investigación

ISSN: 1900-0324

En este número

Editorial

Angélica Camargo Sierra

Pág. 3

Artículos

**EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN
LOS CONCEJOS MUNICIPALES**

Edinson Malagón Mayorga

Pág. 5

**ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y
POLÍTICAS DE SUELO EN LA CIUDAD**

María Mercedes Maldonado

Pág. 17

**CRISIS DE LOS PARTIDOS:
¿RUINA DE LA DEMOCRACIA?**

José Andrés Hernández

Pág. 21

Espacio de Opinión

**AUN ES NEBULOSO EL FUTURO
DE BOGOTÁ EN EL CONCEJO**

Alexandra Rodríguez del Gallego
y Pedro Nel Borja

Pág. 24

Desde el Aula

**ANÁLISIS DEL MACROPROYECTO DEL
AEROPUERTO EL DORADO DE BOGOTÁ:
UN DESAFÍO A LOS INSTRUMENTOS
DE LA GESTIÓN URBANA**

Ricardo Briceño, Nury García,
Rodrigo Pedroza, Claudia Pineda,
Orlando Rodríguez, Carlos Torres,
Edward Martínez

Pág. 27

El poder del Voto

Universidad Piloto de Colombia

Presidente

José María Cifuentes Páez

Rectora

Patricia Piedrahíta Castillo

Director General de publicaciones

Andrés Lobo-Guerrero Campagnoli

Director de publicaciones y comunicación gráfica

Rodrigo Lobo-Guerrero

Director de Investigaciones

Mauricio Hernández Tascón

Coordinador de publicaciones

Gabriel Pabón Villamizar

Directora Maestría Gestión Urbana

Angélica Patricia Camargo Sierra

Papeles de Coyuntura ©

ISBN

1900-0324

Edición No. 31

Diciembre 2011

Coordinador del número 31

Edinson Malagón Mayorga

Coordinación editorial

Claudia Inés Carreño Durán

Diseño y Diagramación

Departamento de Publicaciones y comunicación gráfica de la Universidad Piloto de Colombia

Todos los derechos reservados.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin permiso del autor y/o editor



Editorial



En nuestra última edición del año de Papeles de Coyuntura, quisimos abordar unas reflexiones a propósito de las pasadas elecciones locales, sin duda alguna, un tema de toda pertinencia cuando de Gestión Urbana se trata. Pasamos por un momento fundamental para los territorios colombianos en el que se juega su futuro inmediato, se hacen diagnósticos de la situación actual y se afinan todas las viejas y nuevas apuestas de intervención de ciudad. Los resultados de estas elecciones determinaran el futuro inmediato de la gestión urbana en Colombia y en últimas también del bienestar de las personas que las habitan.

De este modo, en nuestra sección de artículos abrimos la edición con una reflexión del profesor de la Maestría en Gestión Urbana Edison Malagón, sobre el acceso a la información en general y de forma particular en las corporaciones públicas, se pone de manifiesto la importancia que tiene para el funcionamiento de la democracia, contar con sistemas eficaces y transparentes para el acceso a la información. Adicionalmente tenemos dos interesantes artículos tomados de la revista electrónica Razón Pública, publicación que

en lo personal recomiendo, el primero de José Andrés Hernández, en el cual, a propósito de las elecciones reflexiona sobre la profunda crisis de nuestros partidos políticos, sus implicaciones y a su vez sus raíces históricas; y el segundo de María Mercedes Maldonado, aun cuando fue escrito aun en época electoral, la apunta a los temas centrales, retos y desafíos que tendrá el próximo gobierno de la capital para desarrollar una gestión del suelo que en última instancia favorezca el bienestar y el acceso al suelo y vivienda de los más pobres.

En nuestra sección de opinión contamos en esta edición con reflexión de Alexandra Rodríguez y Pedro Nel Borja, quienes desde el programa Concejo Cómo Vamos, describen de manera muy sintética y acertada, por una parte los retos tendrá el alcalde electo para Bogotá, en materia de corrupción, movilidad, entre otros; y por otra nos presenta un análisis de los resultados de las elecciones para el caso específico del Concejo de Bogotá y sus posibilidades de acción en el marco de las funciones que son atribuibles a esta corporación.



En nuestra sección desde el aula, como resultado de un ejercicio de clase, presentamos un análisis cuidadoso de la situación de un territorio de especial importancia para nuestra ciudad, se trata del entorno del Aeropuerto el Dorado, una zona que alberga todo tipo de conflictos e intereses, en todos los niveles de gobierno (Distrital, Departamental y Nacional), tanto de la población habitante como del sector económico. El futuro del Macroproyecto El Dorado, será sin duda, tema de intensa discusión y reflexión en el desarrollo del próximo gobierno, esperamos que las reflexiones de nuestros estudiantes aporten algo al ejercicio.

Para las ediciones del próximo año abordaremos los temas relacionados con nuestras investigaciones, empezaremos el año discutiendo sobre los retos de la Gestión Metropolitana. Les deseamos a nuestros lectores unas felices fiestas y esperamos encontrarnos el próximo año con 4 números más de nuestra publicación.

Angélica Camargo Sierra

*Directora Maestría en Gestión Urbana
Universidad Piloto de Colombia*



Artículos

El acceso a la información en los concejos municipales¹

Edinson Malagón Mayorga²

I. La información es un derecho

El derecho a la información es fundamental para la democracia porque facilita el ejercicio activo de la ciudadanía, contribuye a una gestión gubernamental transparente, confiable y responsable; robustece el debate sobre lo público y empodera a la ciudadanía. Además de ser un derecho en sí mismo, el acceso a la información es un instrumento esencial del ciudadano para hacer cumplir sus derechos ante el Estado, convirtiéndose así en el inicio del ejercicio del control social sobre las instituciones democráticas y en un factor indispensable para cumplir los principios del *Estado Social de Derecho*.

A pesar de estar consagrado en varias disposiciones legales y constitucionales de nuestro país así como en convenciones internacionales, este derecho frecuentemente se desconoce y en ocasiones se viola. En algunos casos, porque los ciudadanos, los funcionarios públicos o representantes políticos ignoran sus alcances e implicaciones, o porque con frecuencia la información pública es utilizada como si fuera propiedad del funcionario y no un bien, que como su nombre lo indica es público. En otros casos, porque es manejada como una especie de mercancía de uso privilegiado por parte de particulares para favorecer sus propios intereses o los de otros sectores poderosos.

1. Resultados de la investigación de Acceso a la información en los concejos municipales desarrollada por la *Red de Observatorios a Concejos Municipales y la Corporación Transparencia por Colombia* con el apoyo financiero del Fondo de Cooperación Sueca -FOS. El estudio hizo un monitoreo a la página web, la atención telefónica y la atención personal en siete concejos del país: Cali, Cartagena, Barranquilla, Manizales, Bucaramanga, Bogotá y Neiva; en tres momentos: diciembre de 2010, marzo de 2011 y junio de 2011. Las variables analizadas se centraron en identificar los mínimos de información que un ciudadano debe conocer para poder ejercer sus derechos, y que tienen que ver con temas como el Reglamento Interno del Concejo, informes de gestión, el libro de registro de conflicto de intereses, votación nominal, textos de los acuerdos, entre otras.

2. Sociólogo de la Universidad Nacional y Magíster en Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales -Iepri de la Universidad Nacional. Profesor de la Maestría en Gestión Urbana y Profesional del Área de Ciudadanía de la Corporación Transparencia por Colombia.

3. En Colombia las corporaciones públicas de elección popular son: i) el congreso, conformado por Senado (Cámara Alta) y Cámara de Representantes (Cámaras Bajas); ii) Asambleas Departamentales; iii) Concejos Municipales, iv) Juntas Administradoras Locales.



La dispersión normativa y la falta de una ley estatutaria de acceso a la información propicia este comportamiento. En Colombia no hay una entidad encargada de promover el acceso a la información y de recopilar los datos en un sistema único para los ciudadanos. Los primeros avances en el camino por reivindicar el derecho ciudadano al acceso a la información en el país se dieron con la expedición de la Ley 57 de 1985 “por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales”. En el Artículo 1. establece que:

La Nación, los Departamentos y los Municipios incluirán en sus respectivos Diarios, Gacetas, o Boletines Oficiales, todos los actos gubernamentales y administrativos que la opinión deba conocer para informarse sobre el manejo de los asuntos públicos y para ejercer eficaz control sobre la conducta de las autoridades, y los demás que según la ley deban publicarse para que produzcan efectos jurídicos.

En el Artículo 12 de esta misma Ley se ratifica el principio de acceso a la información. Éste establece que “Toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se le expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o la ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional”.

Estos principios fueron validados en el Artículo 74 de la Constitución Política de Colombia expedida en 1991, que establece: “Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley”. El acceso a la información como derecho también tiene estrecha relación con el Artículo 23 (Derecho de petición) de la Constitución, en éste se establece que: “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pron-

ta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.

Por último, el Artículo 112 de la Constitución le otorga al acceso a la información un lugar vital para el contrapeso de cualquier democracia, ya que:

Los partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno podrán ejercer libremente la función crítica frente a este y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, salvo las restricciones legales, se les garantizan los siguientes derechos: de acceso a la información y a la documentación oficiales; de uso de los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para congreso inmediatamente anteriores; de réplica en los medios de comunicación del Estado frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por altos funcionarios oficiales, y de participación en los organismos electorales.

Después de la Constitución de 1991, la Corte Constitucional ha emitido sentencias (C-957 de 1999 y C-621 de 1996) que ratifican el derecho de cualquier persona para obtener información pública reduciendo las restricciones a que se refiere la ley, los requisitos particulares e incluso reduciendo el pago económico al costo de fotocopias u otros mecanismos para apropiarse de los datos.

En cuanto a las corporaciones públicas de elección popular³ también se han dado avances en el marco normativo para que la ciudadanía cuente con información de la labor que desempeñan los congresistas. El Artículo 144 de la Constitución de 1991 establece que “las sesiones de las cámaras y de sus comisiones permanentes serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar, conforme a su reglamento”. Por su parte, la Ley



5 de 1992 (Reglamento interno del Congreso) establece en su Artículo 71 la presencia de las barras en las sesiones: "A las barras pueden ingresar libremente todas las personas, siempre que se trate de la celebración de sesiones públicas. Los Presidentes regularán el ingreso, cuando así se exija, y controlarán esta asistencia". En el Artículo 88 del Reglamento Interno del Congreso se establecieron mecanismos e instrumentos para divulgar las sesiones:

Las sesiones de las Cámaras y sus Comisiones tendrán la más amplia publicidad y difusión por las oficinas de prensa y comunicaciones de cada Corporación. A través de programas semanales de televisión, comunicados periodísticos y transmisiones especiales de radiodifusión el Congreso se comunicará con el país para informar permanentemente sobre sus actividades. Las Mesas Directivas de las Cámaras podrán contratar los servicios de televisión y radiodifusión privadas para transmitir en directo o diferido debates de especial importancia. La Radiodifusora Nacional a solicitud de las Mesas Directivas de las Cámaras transmitirá gratuitamente debates parlamentarios de especial importancia. La autoridad estatal de televisión a las que se refieren los artículos 76 y 77 de la Constitución Política garantizará el acceso gratuito a las Cámaras Legislativas al servicio de televisión abierta y para ello deberá poner a disposición de las Cámaras sendos espacios semanales de treinta (30) minutos en horas de máxima audiencia o triple A, que se transmitirán en los canales comerciales mixtos y privados de cobertura nacional, regional y local, con el objeto de informar a la Nación sobre las actividades desarrolladas por el Congreso y sus miembros. En el Congreso de la República

se creará un informativo que garantice las declaraciones que cada Congresista quiera consagrar con respecto a sus actividades parlamentarias y opiniones sobre temas relacionados con el ejercicio de su investidura. Las Mesas Directivas coordinarán lo pertinente para su publicación y asegurarán la emisión del mismo con una frecuencia no inferior a la de una vez al mes. Se garantizará la inclusión del informativo como inserto en las publicaciones de los periódicos de amplia circulación nacional.

Dos asuntos relacionados con el acceso a la información y la labor de los miembros de los cuerpos colegiados en el país resultan relevantes: el voto nominal y los conflictos de intereses. Uno de los avances más significativos referentes a transparencia y acceso a la información en las corporaciones pública se dio recientemente en el marco institucional con la obligación de tener **votaciones nominales**. El Artículo 5 de la Reforma Política de 2009 modificó el Artículo 133 de la Constitución Política de la siguiente manera:

Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley. El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.

Simultáneamente a la implementación del voto nominal, los concejos municipales se han visto obligados a hacer pública para la ciudadanía la información relacionada con los intereses personales y económicos que poseen los representantes que la integran. La Constitución Política de 1991 establece una serie de lineamientos que



obligaban a los funcionarios públicos y representantes políticos a declararse impedidos para ejercer plenamente sus funciones en aquellos asuntos en los que sus intereses privados pudieran afectar sus decisiones o que estas pudieran ir en contraposición del intereses colectivo.

El Artículo 83 de la Carta Política establece que: “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”. En el Artículo 182 dispone que “los congresistas deben poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. La ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones”. El Artículo 183 establece que la violación al **régimen de inhabilidades e incompatibilidades o de conflicto de intereses** sería causal de pérdida de investidura parlamentaria.

Del mismo modo, los artículos 299 y 312 establecen que las corporaciones públicas de elección popular, específicamente concejos municipales y asambleas departamentales, deberán establecer su propio régimen que “no podrá ser menos estricto que el señalado para los congresistas en lo que corresponda”.

El Congreso de la República fue la primera corporación pública de elección popular que reglamentó esta normatividad. La Ley 5 de 1992 (Reglamento Interno del Congreso) especificó un régimen de inhabilidades, incompatibilidades y de conflicto de intereses para los parlamentarios. El Artículo 286 de esta ley establece que:

Todo congresista, cuando exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a algunos de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil,

o a su socio o socios de derecho o de hecho, deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas.

Ante el complejo panorama normativo, la existencia de herramientas para la participación y el control ciudadano es fundamental para el cumplimiento y reivindicación del derecho a la información. Es fundamental que la ciudadanía tenga la capacidad de acceder a la información que le permita elegir el mecanismo más efectivo para acceder a los servicios del Estado, para reclamar en caso de que estos sean prestados ineficientemente, para conocer a quienes aspiran a ser elegidos en cargos públicos y para controlar las instituciones, funcionarios públicos y representantes políticos.

La información es una fuente real y potencial de poder para quienes la producen, para quienes tienen o han tenido acceso a ella y para las personas que por acción u omisión pueden negársela a otros.

II. Los concejos municipales: entre el desconocimiento y el desprestigio

Los concejos municipales son organismos de carácter administrativo que cumplen dos importantes funciones: tramitar proyectos de acuerdos y ejercer control político sobre los actos del gobierno municipal o distrital. Las competencias en materia normativa que tienen los concejales en Colombia contemplan, en primer lugar, el trámite de proyectos de acuerdo de propia iniciativa; y en segundo lugar, aportar a la discusión de los proyectos radicados por el resto de los concejales y, principalmente, la deliberación a las iniciativas que presenta el alcalde de turno para reglamentar asuntos del territorio. Cabe precisar que los concejos no son asimilables a una corporación legislativa local puesto que, en estricto sentido, no ejerce soberanía sino que su competencia en materia de proyectos de acuerdo está



limitada por las funciones e iniciativas expresamente atribuidas por el Artículo 313 de la Constitución de 1991:

- Reglamentar la prestación de servicios
- Adoptar los planes de desarrollo económico y social
- Autorizar al alcalde para celebrar contratos
- Aprobar los tributos y gastos locales
- Dictar las normas orgánicas de presupuesto, rentas y gastos
- Determinar las funciones y estructuras de las dependencias municipales
- Reglamentar los usos de suelos y normas de construcción
- Elegir Personero Municipal
- Dictar normas para la defensa del patrimonio local

Ante la restringida competencia en materia normativa que poseen los concejales, el ejercicio de control político es considerado como la principal función que pueden desempeñar las bancadas y los concejales en el país. Esta función consiste en la posibilidad de llamar a cuentas al gobierno municipal por sus acciones u omisiones. Esto implica un reto adicional ya que, en teoría, representa el debate entre visiones ideológicas o modelos distintos de lo que debe ser el desarrollo territorial y el papel de los representantes políticos en la construcción de un futuro compartido. De esta forma, los concejos municipales son, por principio, escenarios en los cuales se expresan las fuerzas políticas de los territorios, las cuales están compuestas por actores políticos que tienen la pretensión de gobernar, bien sea a través

de sus propias competencias –bastante limitadas– o por medio de la adscripción política o electoral al plan del gobierno del alcalde de turno. Así pues, el principio inviolable e indiscutible que deben tener los concejales para desempeñar una labor transparente y ética es **privilegiar el bien general por encima del interés particular.**

Dadas estas atribuciones y teniendo en cuenta que las decisiones que allí se toman tienen un impacto relevante para los municipios y distritos, las actividades de seguimiento y evaluación a los concejos se tornan en tareas de suma importancia, sobre todo en contextos como el colombiano en el que tales corporaciones, en términos generales, cuentan con una imagen negativa dentro de la ciudadanía, sus funciones y gestión suele desconocerse y, en algunos casos, presentan preocupantes niveles de corrupción.

Los resultados de la encuesta de percepción ciudadana de la Red de Ciudades Cómo Vamos⁴ para el 2010 dan cuenta del desconocimiento generalizado y el predominio de la imagen desfavorable. A la pregunta ¿Usted ha escuchado que existe un Concejo de la ciudad?, en promedio, el 45% de las siete ciudades encuestadas niegan haberlo escuchado. Las ciudades encuestadas donde más conocen el Concejo son Bogotá y Medellín con un 74%. A la pregunta ¿Usted cómo califica, en términos generales, la gestión del Concejo de la ciudad?, en promedio, el 34% de las siete ciudades encuestadas tienen una imagen desfavorable. Las ciudades encuestadas que mejor imagen favorable tienen del concejo son Medellín (60%) y Valledupar (58%), mientras que en Cartagena (56%) se tiene la imagen más desfavorable.

¿Usted ha escuchado que existe un Concejo de la ciudad?

	Bogotá	C/gena	Medellín	Cali	B/quilla	Ibagué	V/dupar	B/manga*
Si	74%	45%	74%	42%	56%	45%	53%	47%
No	26%	55%	26%	58%	44%	55%	47%	53%

*Bucaramanga metropolitana.

4. <http://reddecidadescomovamos.org/>



¿Usted cómo califica, en términos generales, la gestión del Concejo de la ciudad?

	Bogotá	C/gena	Medellín	Cali	B/quilla	Ibagué	V/dupar	B/manga*
Favorable	30%	39%	80%	39%	48%	33%	58%	50%
Desfavorable	44%	58%	9%	32%	32%	26%	42%	50%
No sabe	25%	5%	32%	28%	21%	41%		

*Bucaramanga metropolitana.

El desconocimiento por parte de la ciudadanía de la labor que desempeñan los representantes políticos se convierte en un círculo vicioso que conlleva resultados nocivos para los regímenes democráticos. Las deliberaciones y decisiones dadas en los concejos municipales generalmente pasan desapercibidas por la mayor parte de la población. Esta invisibilidad constituye un terreno fértil para perpetuar las malas prácticas que deslegitiman y generan mala reputación en la clase política de nuestro país. De esta forma, cuando se acercan las contiendas electorales para elegir concejales, los electores no tienen elementos de juicio calificados para ejercer el derecho de voto de forma responsable, reiniciando el círculo vicioso.

Sin lugar a dudas, las democracias modernas han hecho de la rendición de cuentas y la transparencia pública dos de sus principios fundamentales, siendo estos los llamados a garantizar que la ciudadanía tenga la capacidad de exigir a los funcionarios públicos y representantes políticos que informen sobre su gestión y asuman la responsabilidad por lo hecho u omitido. Resulta entonces inevitable acudir al concepto de acceso a la información, el cual es entendido como “el derecho y los mecanismos con que cuenta la ciudadanía para poder acceder a los documentos públicos que den cuenta de la gestión de los funcionarios y labor de los representantes políticos, así como la obligación que tienen estos últimos de ponerlos a disposición del público en general” (Transparencia por Colombia, 2009). La idea que sustenta este concepto es la de que entre más información se encuentre en poder de la ciudadanía, incluso en escenarios donde la corrupción y las malas prácticas sean comunes,

éstas podrán ser identificadas, expuestas y eliminadas.

III. Los aspectos a mejorar: información por bandadas y sobre control político

En pleno desarrollo de las Tecnologías de Información y Comunicación –Tic las páginas web se han venido convirtiendo en el medio por excelencia para conocer y estar informado de los concejos municipales. Con la página web los concejos pueden publicar oportunamente la gran cantidad de información y documentos que se producen para el estudio de los proyectos de acuerdo, los debates de control político y mantener actualizada a la ciudadanía de las últimas noticias de las sesiones y la ciudad. Incluso, algunas páginas web de concejos se han venido modernizando para ofrecer a los visitantes la posibilidad de ver las sesiones en directo o poseen los recursos técnicos para permitir la descarga de videos o audios de todas las discusiones.

Aunque la tendencia mundial tiende a publicar y actualizar la información de la labor de las corporaciones públicas en sus páginas web, no se puede desconocer la importancia que tiene la atención por teléfono y principalmente la apertura de las puertas a los ciudadanos a los debates que se llevan a cabo en los concejos. En las discusiones de proyecto de acuerdos o debates de control político se exponen y deliberan temas de suma importancia para el desarrollo de los territorios que hace urgente llamar a construir espacios o canales de comunicación entre la academia, la sociedad civil y los actores políticos para fortalecer los marcos normativos y posiciones que se dan en los concejos.



Uno de los resultados negativos del estudio al acceso es la ausencia de información sobre la principal atribución que poseen los concejos municipales: el control político. Teniendo en cuenta la limitada competencia en materia normativa que poseen los concejos municipales, el ejercicio de Control Político es considerado como la principal función que pueden desempeñar las bancadas y los concejales en el país. Esta función consiste en la posibilidad de llamar a cuentas a la Administración Municipal por sus acciones u omisiones. Esto implica un reto adicional ya que, en teoría, representa el debate entre visiones ideológicas o modelos distintos del deber ser y el papel del gobierno en la construcción de un futuro compartido. El control político sería propio de la oposición, pero frente a las características de nuestros partidos actuales, que impiden distinguir claramente quienes están con el gobierno y quienes están en la oposición, el control político se ha reinterpretado como un ejercicio de contrapeso del Concejo sobre la Administración Municipal. De las páginas web de los concejos municipales que fueron monitoreadas, solo en las de Bucaramanga y Bogotá se publica información sobre esta atribución. El caso de la página web del Concejo de Bucaramanga⁵ resulta sobresaliente, ya que publica de forma periódica y actualizada los cuestionarios que radican los concejales pidiendo información a los funcionarios de la administración municipal, así como sus respectivas respuestas. En la página web del Concejo de Bogotá se resalta la posibilidad de descargar los temas tratados en los debates de control político en cuadros que facilitan el seguimiento a la gestión de la corporación.

El otro aspecto a mejorar por parte de los concejos municipales es la ausencia de información por bancadas. La implementación del Régimen de Bancadas se ha convertido en el principal reto

de las corporaciones públicas del país en este nuevo milenio. Desde la aprobación de la Reforma Política⁶- Acto Legislativo 01 de 2003 - es indiscutible la urgencia por fortalecer el sistema de partidos y encontrar mecanismos democráticos para concertar las decisiones en las diversas zonas de Colombia.

Los avances en la puesta en marcha de la Reforma Política de 2003 (Acto legislativo 01 de 2003) han sido notorios. Las nuevas reglas de juego electorales como la lista única por partido, la cifra repartidora y el umbral han obligado a las organizaciones partidistas a controlar la doble militancia y crear mecanismos internos para la conformación de listas. En cuanto a la financiación de campañas y la consolidación de bases ideológicas -responsabilidad exclusiva de los partidos políticos- se han venido dando tímidos avances en algunas ciudades del país. Sin embargo, la Ley 974 de 2005 y el Acto Legislativo 01 de 2007 que reglamentan el comportamiento en bancadas en las corporaciones públicas) no se están aplicando cabalmente en los concejos municipales de las principales ciudades del país. Teniendo en cuenta que la implementación del comportamiento en bancadas supone un proceso de transición de largo aliento, se puede afirmar que los concejos municipales están dando los primeros pasos. Vale resaltar que la consolidación de las bancadas en el país requiere replantear algunas consideraciones estructurales que afectan la transparencia y representación de los cabildantes en las corporaciones. En primer lugar, es evidente el rompimiento entre la estructura organizativa y la plataforma ideológica de los partidos políticos con los representantes elegidos popularmente que deliberan en los concejos. Esto se debe en gran parte a la prevalencia de la figura de Voto Preferente⁷ que mantiene vigente el personalismo y la fragmentación en el ejercicio

5. <http://www.concejodebucaramanga.gov.co/>

6. http://concejodebogota.gov.co/prontus_concejobogota/site/edic/base/port/inicio.php



del control político y el trámite de la actividad normativa.

En segundo lugar, las bancadas unipersonales se han consolidado en las corporaciones de elección popular, convirtiéndose en figuras paradójicas al momento de las votaciones y la presentación de iniciativas. En tercer lugar y muy relacionado al anterior, el número de curules se convierte en un factor relevante al momento de evaluar la implementación de la Ley 974 de 2005. La concepción de Bancada como Partido Político asumida por la legislación nacional no tiene los mismos efectos en concejos compuestos por menos de 20 concejales -como es lo frecuente en las principales ciudades del país- y cierra la posibilidad de considerar coaliciones más grandes como funcionan en la elección de las mesas directivas y que han demostrado ser más constantes.

Sin lugar a dudas, uno de los primeros pasos hacia la implementación del régimen de bancadas consiste en publicar en los medios de comunicación disponibles la labor que están desempeñando las bancadas que obtuvieron representación en los cuerpos colegiados. Los efectos no solo están dirigidos a dinamizar las discusiones en las corporaciones públicas sino en brindar elementos de juicio a la ciudadanía para orientar sus preferencias políticas hacia partidos políticos y no personalidades. La personalización de la política por encima de las organizaciones políticas es un caldo de cultivo para perpetuar las malas prácticas políticas que mantienen en desprestigio a la clase política colombiana. Con la publicación de información sobre la labor de las bancadas se estará dando el primer paso, además, a la institucionalización de los partidos políticos en el país.

Existen otros aspectos a mejorar en la información que ofrecen las corporaciones públicas en el país como son los resultados de las votaciones nominales. La recientemente aprobada Reforma Política de 2009, en su Artículo 5, establece la obligatoriedad del voto público y nominal⁸ como una forma de transparencia en las corporaciones de elección popular. Esta reglamentación que aplica para los concejos municipales, haciendo además de la mayoría de sesiones de estas corporaciones actos públicos que solo excepcionalmente pueden ser reservados o secretos. Sin embargo, la posición y los resultados de las votaciones no se están publicando en las páginas web, salvo Bucaramanga en donde se logra consultar fácilmente mediante las actas de las sesiones. Las agendas de las sesiones, información que resulta ser una puerta de entrada a la ciudadanía no se publica en Cartagena y Manizales; en Barranquilla no se actualiza oportunamente. Las actas de las sesiones son documentos importantes para ver el desarrollo de los debates solo es publicado completo y actualizado semanalmente por Bucaramanga.

IV. Los resultados por ciudades

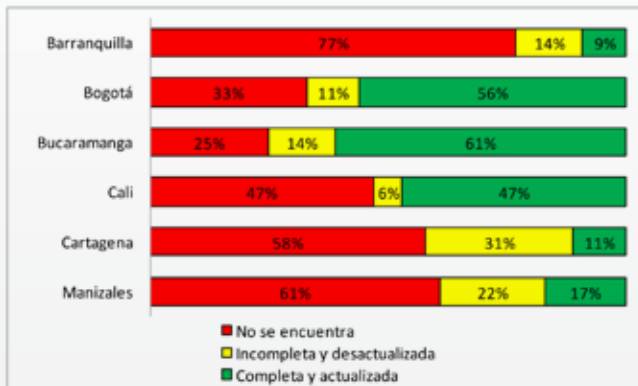
Las páginas web que más publicaron y actualizaron la información sobre la labor del concejo, las comisiones, las bancadas y los concejales en las tres mediciones que se realizaron fueron Bucaramanga y Bogotá. En la primera medición realizada en diciembre de 2010, Bucaramanga cumplió con 22 de las 36 variables observadas, cinco las tenían desactualizadas o incompletas y tan solo no se encontraron los datos relacionados con impedimentos, bancadas, los informes de gestión de

7. La Reforma Política de 2003 determinó que los partidos políticos tendrían la posibilidad de presentar listas cerradas o abiertas. Para el caso de la lista cerrada, los partidos deciden quién hace parte de la lista y cuál es el orden de los candidatos dentro de la misma. Para las listas abiertas, el partido mantiene deciden quién puede ingresar a la lista, pero los electores cuentan con la opción de ejercer el voto preferente para decidir el orden. De esta forma, el voto preferente es un mecanismo que permite al elector ordenar la posición de los candidatos dentro de la lista de acuerdo a sus preferencias.

8. El Voto Nominal es la obligación que tienen los miembros de las corporaciones públicas (Congresistas, Diputados, Concejales y Ediles) a declarar su posición individual y pública a favor o en contra en la votación de una iniciativa. Una votación que el ciudadano debería poder seguir y constatar, para premiar o castigar con su voto, a quienes representan sus intereses y los de todos los colombianos y pueda exigirles rendición de cuentas

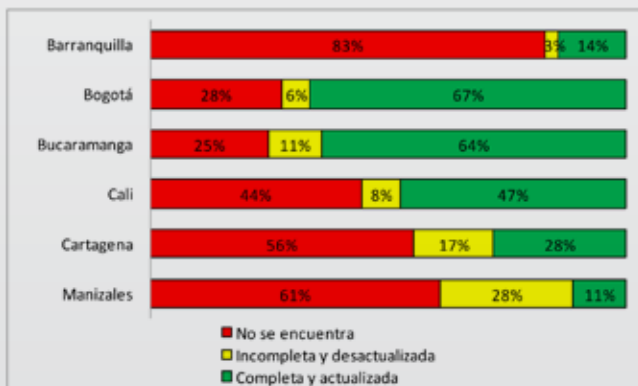


las comisiones permanentes, el libro de conflicto de intereses, una reseña histórica de la corporación y un espacio para quejas y sugerencias. En la primera medición la página web del Concejo de Barranquilla se convirtió en la que menos información tenía publicada, el 77% de las variables monitoreadas no fueron encontradas.



Gráfica 1. Primera medición (diciembre de 2010) Página web. (Fuente: elaboración propia).

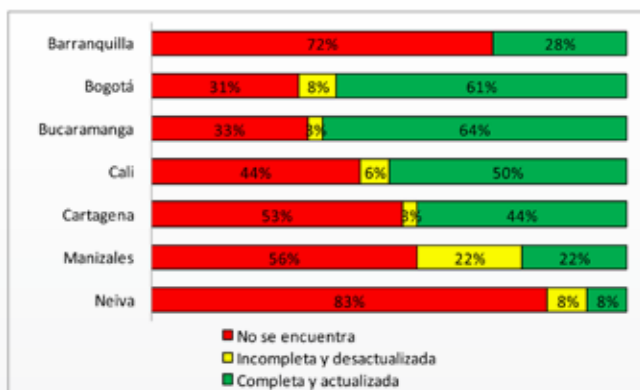
Para la segunda medición, realizada en marzo de 2011, los resultados mantuvieron la tendencia. Las páginas web que publicaron de forma completa y actualizada la información sobre la labor del concejo siguen siendo Bogotá y Bucaramanga. En esta oportunidad, la página web del Concejo de Bogotá superó a la de Bucaramanga, llegando a publicar el 67% de las variables. Barranquilla bajó la calidad de la información con respecto a la primera medición, en esta oportunidad no se encontró el 83% de los datos requeridos.



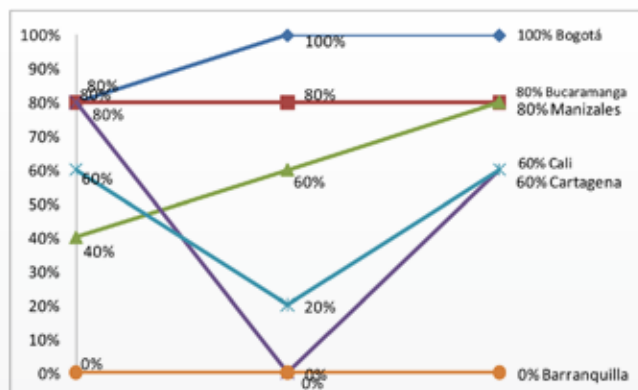
Gráfica 2. Segunda medición (marzo de 2011) página web. (Fuente: elaboración propia).

Para la tercera medición, realizada en junio de 2011, se mantuvo la tendencia de todo el estudio: las páginas web de los concejos de Bogotá y Bucaramanga encabezan el estudio mientras que las páginas web de los concejos de Barranquilla y Neiva, que se sumaron a la investigación, son las que menos información publican. Un aspecto a resaltar fue la evolución que tuvo la página web del Concejo de Cartagena. En la primera medición tan solo publicó de manera completa y de forma actualizada el 11% de los datos monitoreados, para la segunda medición llegó al 28% y para junio de 2011 logró el 44%. La evolución se debe a que frente a los preocupantes resultados de la primera medición del estudio, el Observatorio al Concejo de Cartagena, mantuvo reuniones con la mesa directiva del Concejo Distrital de Cartagena y se organizaron mesas de trabajo para actualizar y mejorar la página web de la corporación. Sin lugar a dudas el impacto de esta investigación, además de llamar la atención sobre las bondades del acceso a la información para la incorporación de la democracia en las ciudades, es generar insumos y puntos de partida para mejorar en la práctica la labor de los representantes políticos.

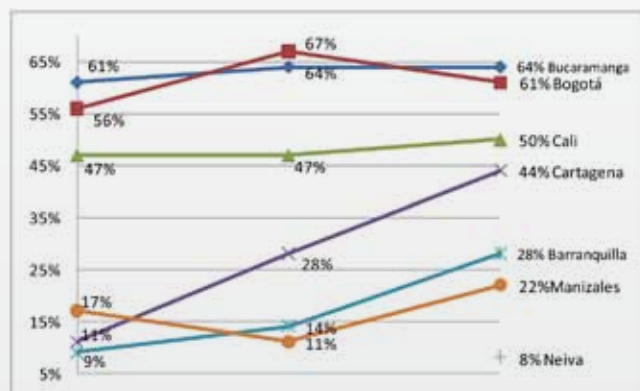
Los demás concejos municipales monitoreados presentaron avances importantes. El Concejo de Cali inició con el 47% de la información publicada y finalizó con el 50%. La página web del Concejo de Barranquilla también logró un importante avance al tener en la primera medición un 9% de las variables publicadas y finalizó con el 28%. Por su parte la web del Concejo de Manizales tuvo en la medición de diciembre de 2010 el 17% de las variables publicadas, para marzo de 2011 descendió al 11% pero en la última medición de junio de 2011 logró el 22%.



Gráfica 3. Tercera medición (junio de 2011) página web. (Fuente: elaboración propia).



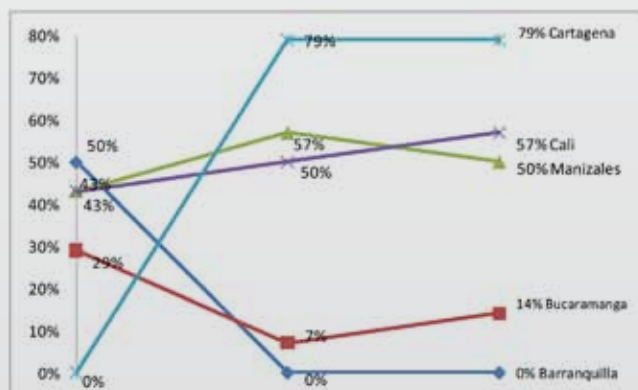
Gráfica 5. Evolución de atención por teléfono. (Fuente: elaboración propia).



Gráfica 4. Evolución página web. (Fuente: elaboración propia).

Si bien, la atención telefónica está siendo desplazada por medios de comunicación virtuales, resulta indispensable mantener este medio para informar o resolver inquietudes básicas de la ciudadanía. El ejercicio realizado consistió en llamar a las sedes de los concejos para indagar la siguiente información: quiénes conforman el concejo y la mesa directiva, cuáles son las funciones de las comisiones, la programación de las sesiones y si existe un espacio para dar sugerencias o quejas sobre la corporación. En términos generales los resultados siguieron siendo encabezados por Bogotá, Bucaramanga y Manizales; Barranquilla se mantiene como el concejo con problemas de acceso a la información. Cabe advertir que la atención por teléfono en los concejos depende de la disponibilidad y carisma del funcionario que recibe la llamada, que demuestra la ausencia de políticas de protocolo y procedimiento para la atención al ciudadano.

La apertura de los debates a los ciudadanos es, sin lugar a dudas, el principal propósito de los concejos. Como principio democrático, los debates deben ser públicos y contar con la participación ciudadana en la mayor parte de ámbitos posibles. Sin embargo, el estudio evidencia las dificultades que debe enfrentar la ciudadanía en general, no solo para acceder a los debates sino para solicitar información relacionada con sus representantes políticos. El Concejo de Cartagena presentó los mejores resultados en la atención a la visita personal de ciudadanos mientras que Barranquilla se mantiene en el último lugar. Al igual que la atención por teléfono en los concejos, la visita de ciudadanos depende de la disponibilidad y carisma del funcionario y las medidas de seguridad con que cuenta cada corporación.



Gráfica 6. Evolución de Visita personal. (Fuente: elaboración propia).



V. La discusión del presupuesto anual

La discusión y aprobación del presupuesto anual de gastos e inversiones es una de las principales funciones, que en materia normativa, tienen los Concejos Municipales de Colombia. Durante el último trimestre de cada año, los cabildos destinan la mayor parte de las sesiones a discutir el proyecto de acuerdo que define las partidas del presupuesto del municipio para el siguiente año, siendo este el principal instrumento financiero para la gestión de las administraciones. Si bien, los alcaldes tienen la facultad de sancionar por decreto el presupuesto si es negado por el Concejo, estas sesiones son la oportunidad para que los representantes políticos incidan, modifiquen y aporten en la destinación de los recursos públicos.

Teniendo en cuenta la importancia de este instrumento de gestión urbana que se discute en las corporaciones públicas, la investigación a acceso brindo énfasis en esta discusión. En términos generales, la programación de las agendas de las sesiones y la publicación de noticias sobre el desarrollo de la discusión del presupuesto fue un aspecto visibilizado más no actualizado oportunamente en las páginas web, salvo en los concejos de Bogotá, Bucaramanga y Cali. Por su parte, los documentos que les permiten a los y las ciudadanas contar con información, como es el texto del proyecto de acuerdo y de las ponencias rendidas, no fueron publicados ni difundidos en la página web. Únicamente los ciudadanos de

Bucaramanga y Barranquilla, pudieron conocerlo ya que estos concejos los publicaron.

De igual forma, la posición de los concejales ponentes y los pronunciamientos de los alcaldes o alcaldesas, solo fueron informados por las páginas web de los concejos de Bogotá y Bucaramanga. Se resalta que para esta oportunidad durante la discusión del proyecto de presupuesto, ninguno de los concejos promovió escenarios y mecanismos de participación ciudadana, que convocará a los ciudadanos y sus organizaciones utilizando para esto la página web. En las páginas web no se visibilizó o publicó la información sobre el "voto nominal", es decir el voto que cada concejal emitió para la aprobación del presupuesto. Cabe recordar, que todas las votaciones que se realicen en las corporaciones deben ser nominales y públicas, es decir, que los miembros deben declarar su posición de forma individual y pública, a favor o en contra, durante la votación de una iniciativa. Un Sí o No con nombre y apellido. Igualmente, en las páginas web no se publicaron los impedimentos que los concejales pudieran tener frente a los diversos aspectos que aborda el Proyecto de Presupuesto. Los conflictos de intereses en la función pública son aquellas situaciones tanto de orden moral como económico que puedan llegar a impedirle a un representante político actuar en forma objetiva e independiente, bien porque le resulta particularmente conveniente, le sea personalmente beneficioso o porque personas relacionadas a través de vínculos familiares o jurídicos se podrían verse beneficiados.



	B/QUILLA	C/GENA	M/ZALES	CALI	BOGOTÁ	B/MANGA
Noticias						
Pronunciamento de conflictos	NA	NA	NA	NA		
Posiciones de la bancadas	NA	NA		NA		NA
Presentación del PA						NA
Posición de ponentes						
Invitación Cabildos Abiertos	NA	NA	NA		NA	NA
Votación Nominal		NA				
Agenda de las sesiones						
Texto del PA						
Texto de la Ponencia						

Gráfica 7. Acceso a la información. Presupuesto 2011.
(Fuente: elaboración propia).

Bibliografía

- Transparencia por Colombia. (2009) Cuaderno de Transparencia No. 18. *Experiencias de democracia y acceso a la información en Congresos de América Latina - Memorias del Foro Internacional de Transparencia y Apertura Informativa del Poder Legislativo*. Bogotá, Colombia.
- Constitución Política de Colombia.
- Ley 5 de 1992. Reglamento interno del Concejo.
- Acto Legislativo 01 de 2003. Reforma Política.
- Acto Legislativo 01 de 2009. Reforma Política.



Artículos

Ordenamiento territorial y políticas de suelo en la ciudad¹

María Mercedes Maldonado²

I. Primero el control del uso del suelo

Una de las competencias más importantes de los gobiernos municipales es el ordenamiento territorial, entendido como la adopción de estrategias para el uso, ocupación y manejo del suelo, que incluye actuaciones en materia ambiental, la construcción de infraestructuras y equipamientos y la reglamentación de los usos y sus intensidades, base para definir la forma urbana y regular una actividad tan significativa como la construcción. Incluye, además, un componente no muy visible: el control del mercado del suelo y la distribución social de sus rentas, uno de los recursos fundamentales para cualquier ciudad.

Las políticas de suelo abarcan un abanico amplio de actuaciones, desde la tributación hasta

el establecimiento de porcentajes obligatorios de suelo para vivienda de interés social. Son políticas intermediarias, o de soporte de otras, y por eso resultan difíciles de evaluar en sí mismas, especialmente para el electorado de las grandes ciudades.

Estas políticas sin embargo inciden de manera directa sobre las condiciones de vida cotidianas -como el espacio privado disponible para la vivienda, la movilidad o la proximidad a espacios verdes o equipamientos- y sobre situaciones sociales generales, como la segregación socio-espacial, la equidad o la exclusión social.

A continuación examino algunos puntos relevantes en materia de políticas de suelo en Bogotá, que están siendo discutidos o que habrían de discutirse en el actual debate electoral.

1. Este artículo fue publicado originalmente en la revista digital Razón Pública. Fecha de publicación: septiembre 25 de 2011.

2. Abogada y urbanista. profesora e investigadora del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia.



II. Impuestos sobre la tierra

En Bogotá, como en otras grandes ciudades colombianas, los recaudos por impuesto de industria y comercio han sobrepasado los del impuesto predial.

Los secretarios de hacienda de Bogotá se quejan, de manera simplista, de la pérdida de la base tributaria por el traslado de sus empresas a los municipios circunvecinos. Pero la discusión de fondo está en la inconveniencia de apostar por tributos con base gravable móvil, como el de industria y comercio, en vez de aquellos con base gravable inmóvil y mayor facilidad de gestión, lo cual hace del predial el impuesto municipal por excelencia.

El impuesto predial no ha tenido el mejor desempeño, pese a que los precios de la propiedad inmobiliaria están disparados y de la evidente dinámica económica y demográfica de la ciudad. Situaciones como el no muy lejano agotamiento de las posibilidades de expandir la jurisdicción de Bogotá, que se traducirá en aumentos persistentes de los precios del suelo o que en los barrios populares casi un 60 por ciento de los hogares vivan en arriendo, pagando altos cánones indican que hay un margen amplio de aumento del impuesto predial y, de ajustes en el componente suelo de la base gravable.

De manera complementaria, es necesario reforzar tributos como la contribución de valorización (que permite distribuir los costos de las obras públicas entre los inmuebles beneficiados), perjudicada en forma indirecta por las demoras de las obras que han causado los conocidos problemas de contratación. O como la participación en plusvalías (que permite convertir en ingresos fiscales el 50 por ciento del aumento en los precios producidos por los cambios de normas de uso y edificabilidad), o sus variantes no tributarias, como la transferencias o pagos mediante derechos de construcción.

Los avances en esta materia bajo el segundo gobierno de Mockus fueron lamentablemente aban-

donados por los gobiernos del Polo, a pesar de la importancia de este tema en una agenda de izquierda, como lo señaló desde sus primeras declaraciones el candidato Aurelio Suárez.

Enrique Peñalosa, por su parte, piensa que éste es un tema para Dinamarca y no para Cundinamarca.

Poco se habla en los programas de gobierno de las opciones de financiación urbana en tanto remiten al espinoso tema de los impuestos, y resulta preferible enunciar la lista de programas sociales o de obras a ejecutar, si de conseguir votos se trata. Mucho menos aparece este tema en los debates, caracterizados por la repetición de dos o tres temas sin mayor profundidad.

III. Expansión o densificación

Desde el año 2000, cuando se adoptó el primer Plan de Ordenamiento Territorial –POT en Bogotá, se discute si la ciudad debe crecer en expansión o en densificación, incluida la alternativa de crecimiento –orientada e incluso promovida desde las entidades públicas– sobre los municipios de la Sabana, mediante macro-proyectos de interés nacional, que surgen de una idea de Enrique Peñalosa.

En el 2000 se planteó que la ciudad necesitaba mínimo 10.000 hectáreas para expansión, y se anunciaron serios problemas de toda índole, algunos casi catastróficos, cuando la Corporación Autónoma Regional –CAR objetó esa propuesta en el proceso de concertación de los aspectos ambientales del plan.

Pero lo cierto es que hoy, once años después, no han sido desarrolladas (y menos edificadas) más del 30 por ciento de las 5.000 hectáreas para desarrollo urbano definidas en ese momento y la ciudad no se ha visto estrangulada, como se dijo en su momento.

No sobra recordar que en ese entonces el principal argumento para urbanizar el Norte era la urgente necesidad de contar con suelo para vivienda de interés social, y hoy es el temor de que los



más ricos migren a otros municipios, argumento que acompañaron los funcionarios de la administración de Samuel Moreno cuando excluyeron la obligatoriedad de la vivienda social prioritario del plan de ordenamiento zonal del Norte.

Lo que hay detrás es la presión de los agentes inmobiliarios por elevar la cantidad de suelo urbanizable, cuando no de eliminar restricciones a la urbanización, es el argumento equivocado según el cual el aumento de la oferta reducirá los precios del suelo. La realidad demuestra lo contrario: en todo el mundo, los precios del suelo crecen más por la debilidad en los instrumentos de gestión del suelo que por escasez del propio suelo.

El 80 por ciento de las nuevas viviendas de Bogotá se construyen en densificación. Una parte de ellas mediante la demolición de viviendas ya existentes, en un sistema que se conoce como "predio a predio"; otra, la mayoría, mediante la construcción de nuevos pisos en los barrios populares de origen informal surgidos en las décadas anteriores. En renovación urbana, hasta ahora no se ha construido ninguna.

En uno y otro caso se trata de un crecimiento desordenado, funcional a las prácticas especulativas y que supone, de modo explícito o implícito, que los costos de ejecución de las infraestructuras deben ser asumidos por el conjunto de contribuyentes vía impuestos y tarifas, no por los propietarios de suelo.

La alternativa entre expansión y renovación es un tema que se está discutiendo en las campañas y donde se observa una diferencia clara entre Peñalosa y todos los demás candidatos que mejor marcan en las encuestas.

El primero favorece la expansión mientras los segundos plantean alternativas basadas en contener la urbanización, la protección ambiental y la reorientación de la densificación, incluida otra visión conceptual e instrumental de la renovación urbana. Volveré sobre este tema en un próximo artículo.

IV. Suelo y vivienda accesible a hogares de menores recursos

En mi opinión, los principales retos que en materia de vivienda social enfrentan los gobiernos urbanos son dos:

- a. La existencia de una oferta suficiente de suelo ya urbanizado (distinto de urbanizable) acorde con las necesidades sociales, y con una localización que propicie la integración urbana.
- b. La ejecución de programas para hacer accesible la vivienda a la población de menores recursos y vinculados informalmente al trabajo.

Desde 1991, las políticas nacionales de vivienda han estado centradas en los aspectos financieros, particularmente en la gestión de subsidios directos a la demanda, bajo el supuesto de la mayor eficiencia del sector privado como oferente de vivienda. Algunos indicadores de los escasos logros de esta política: el 46 por ciento de las nuevas viviendas en el último periodo inter-censal (1993-2005) fueron informales, y en la última década solo el 6 por ciento de la vivienda producida ha tenido un precio inferior a 50 salarios mínimos.

Un análisis de Fabio Giraldo Isaza a partir de la encuesta de hogares, revela que la vivienda de 50 salarios mínimos legales mensuales excluye al 17 por ciento de los hogares de las grandes ciudades, y la de 70 salarios al 32 por ciento.

Hoy en día en Bogotá, incluido el macro-proyecto de Soacha, la vivienda de más bajo precio que se construye está alrededor de los 70 salarios mínimos, 37 millones de pesos. La correlación con la persistencia de la informalidad es evidente.

El primero de los retos que indiqué se relaciona con las tesis de los candidatos a cerca del Estado y el mercado. Para una corriente, cuyo vocero principal es Peñalosa, no hay nada que



hacer frente al comportamiento del mercado. Este punto de vista suele acompañarse de la idea de que estamos ante derechos, intocables, de los propietarios de suelo, y consecuentemente elude la utilización a fondo de los instrumentos legales disponibles para quebrar los precios del suelo y lograr condiciones más equitativas en el acceso. Al contrario, opta por una vieja y fracasada fórmula de llevar los programas de vivienda de interés social a zonas periféricas cada vez más alejadas, bajo el supuesto de que es la única forma de encontrar bajos precios del suelo.

Este es uno de los supuestos centrales de los macro-proyectos de interés social nacional, que planean la construcción de unas 100.000 viviendas entre Soacha y Mosquera, donde Peñalosa promueve el macro proyecto de Ciudad ALO, con su reiterada y poco eficaz fórmula de comprar la tierra alrededor de las ciudades.

La otra alternativa, promovida por Gustavo Petro, Gina Parody y Carlos Fernando Galán propone construir vivienda de interés prioritario mediante procesos de rehabilitación o revitalización urbana, y el mejoramiento de viviendas ya construidas. Esta actitud implica una nueva concepción del ordenamiento territorial y una intervención mucho más fuerte en el mercado del suelo.

Sin duda se trata de una apuesta de envergadura y con dificultades para mostrar resultados en el corto plazo, necesaria a pesar de sus riesgos para superar el modelo expansivo que afecta suelos con valor ambiental o rural, aumenta la escala de la especulación y presiona por fuertes inversiones en infraestructura, que no necesariamente se compensan con menores precios del

suelo³. Aunque no toda la vivienda social requerida podrá ser construida en esta modalidad, es hora de revertir las prioridades.

El segundo reto tiene que ver con los mecanismos de construcción de vivienda. Aquí los dilemas son quizás más complejos:

- ¿Se trata de profundizar los estímulos al sector privado para que produzca vivienda de menor precio⁴, o de explorar otras alternativas para llegar a los más pobres?
- ¿Producción pública de vivienda en tiempos de crisis de la contratación pública, promoción a la construcción cooperativa, asociativa o comunitaria seriamente afectada por los mecanismos de mercado que han marcado la orientación de las políticas de vivienda?
- ¿Nuevas formas de articulación público-privado y con el sector comunitario, basadas en el control público de suelo?
- ¿Programas de autogestión que eliminen la dependencia del crédito difícil de conseguir?

De este segundo componente se ha hablado poco en el debate electoral, aunque parece haber llegado el momento de construir alternativas desde los gobiernos municipales ante los pobres resultados de las políticas nacionales. Implica poner el dedo en la llaga de los poderosos intereses de los propietarios de suelo y de las relaciones entre nivel nacional y distrital. ¿Será que alguien le pone el cascabel al gato?

3. Un buen ejemplo son los precios del suelo en el macroproyecto de interés social Ciudad Verde en Soacha.

4. Esta alternativa ya fue ensayada por durante el gobierno de Lucho Garzón, al establecer los subsidios distritales en dinero, como complemento a los nacionales y su cobertura ha sido muy baja por una sencilla razón: la escasa construcción privada de vivienda de menos de 50 salarios mínimos mensuales.



Artículos

Crisis de los partidos: ¿Ruina de la democracia?¹

José Andrés Hernández²

I. Nación y facciones

Las elecciones del pasado 31 de octubre de 2011 confirmaron un hecho ya visible en anteriores competencias locales: los herederos del bipartidismo liberal-conservador, dominante durante más de 150 años, son superados ahora por partidos y movimientos fluctuantes y mutantes. De hecho, los denominados “grupos significativos de ciudadanos”, una amalgama de grupos y movimientos, se situaron en el primer lugar de la contienda y obtuvieron más votos que el Partido Liberal (al que casi doblan en votos), el Partido de la U y los demás partidos.

Como dije en la primera parte de este artículo, los partidos políticos expresan la pluralidad de una nación moderna, pero todos ellos deben hacer parte de lo que John Rawls denomina *consenso constitucional*, esto es, la defensa, el acata-

miento y la promoción del orden político básico que se concreta en la constitución.

En la tradición liberal, la constitución es la expresión normativa de “los intereses de la comunidad considerada en conjunto” (Madison) y los ataques contra ella representan intereses políticos particulares y facciosos, que se oponen a la construcción de un “nosotros” social.

En el retrato desolador y melancólico de Simón Bolívar que nos ha legado Gabriel García Márquez, un Libertador desengañado afirma que “cada colombiano es un país enemigo” (García, 1989:240). Bolívar, como los padres fundadores de la unión norteamericana, advirtió tempranamente los peligros de las facciones, expresión de los intereses particulares, para la construcción de la Nación, de la gran patria que debía fundar la integridad latinoamericana.

1. Este artículo fue publicado originalmente en la revista digital Razón Pública. Fecha de publicación: diciembre 4 de 2011.

2. Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad Johannes Gutenberg de Maguncia (Alemania). Actualmente se desempeña como profesor de la Universidad de Antioquia.



Desde los tiempos mismos de la Independencia, el proyecto – o si se quiere, la utopía – de la unidad política de la Nación ha debido convivir y tropezar con la realidad de los intereses políticos locales y facciosos de grupos específicos, quienes se oponen justamente “a los intereses permanentes de la comunidad considerada en conjunto”.

La construcción de un “nosotros” – de un proyecto integrador de la nación colombiana – ha estado ligada a un nacionalismo simbólico identitario (la bandera, el himno, las selecciones deportivas, las campañas publicitarias) y ha aplazado indefinidamente la creación de una unidad nacional palpable en la infraestructura material y en la construcción de un proyecto democrático integrador de clases sociales, regiones y diversas comunidades excluidas.

En palabras del Bolívar garciamarquiano “a los colombianos sólo se les ocurren ideas para dividir.” Y el dilema estaba claramente planteado, como para Hamilton, Madison, Voltaire, Burke y Hume: unidad o anarquía.

II. El flaco aporte de los dos partidos a la democracia

Algunos han interpretado que la crisis actual de los partidos es una amenaza para la democracia, apelando a la clásica fórmula de las democracias clásicas, esto es, partidos políticos = democracia.

Como en otras latitudes, en Colombia los partidos han cumplido funciones muy diversas, que no siempre fortalecen la democracia, si entendemos por ella, à la Bobbio, un régimen político fundado en elecciones libres, limpias y competitivas y en el disfrute de las libertades clásicas.

Las instituciones fundamentales de un régimen liberal (elecciones y libertades que les son inherentes) intentan garantizar una resolución pacífica y racional de los conflictos sociales, a diferencia de los regímenes autoritarios, que se fundan

en el golpe, la mera fuerza de las armas y la represión de las libertades.

Como en el resto de América Latina, el siglo XIX colombiano se caracterizó por las constantes guerras civiles entre liberales y conservadores, que movilizaron sus clientelas campesinas iletradas para imponer una concepción particular de la sociedad, asegurar el poder de la administración pública u obtener beneficios particulares. En cualquier caso, el proyecto de una construcción nacional, la creación de un “nosotros” social, debió ceder ante las facciones políticas particularistas.

En el siglo XX, tras unas primeras décadas durante las cuales las contiendas electorales convivían con el fraude generalizado, a menudo los presidentes eran elegidos sin candidato de oposición. Pero a mediados de siglo se experimenta de nuevo la guerra de facciones políticas que destruyen cualquier proyecto de unidad nacional.

La guerra fratricida en los campos, alentada por los partidos políticos, no es la expresión de la pluralidad de concepciones del mundo que pregona la teoría democrática en otras latitudes, sino el combate de concepciones que intentan aniquilar a la contraria. Las dictaduras civiles de Mariano Ospina, quien cierra el Congreso en 1949, y de Laureano Gómez, elegido sin oposición política, tienen como corolario la dictadura de Rojas Pinilla, apoyada por la mayor parte del bipartidismo liberal-conservador.

III. Un Frente Nacional no democrático

El Frente Nacional (1958-1974), la solución política surgida del bipartidismo tras el fracaso del experimento de la dictadura militar, es acordado por el ex dictador Laureano Gómez – enemigo del sufragio universal y admirador de Franco – y por Alberto Lleras Camargo, representante del partido que alentó vigorosamente la dictadura de Rojas Pinilla (cfr. los editoriales de *El Tiempo* a partir del 13 de junio de 1953 en apoyo de Su Excelencia).



En la Declaración de Sitges (20 de julio de 1957), firmada por Gómez y Lleras, se establecen las bases del Frente Nacional. En esta declaración, los líderes de los dos partidos dicen representar lo que denominan “la unanimidad moral del pueblo colombiano”.

Los partidos políticos, los mismos que alentaron la violencia, el fraude y las dictaduras precedentes, eliminaron de un plumazo la condición básica del orden democrático moderno, la pluralidad, y consagran un régimen civil de partidos oficiales con resultados electorales predeterminados.

El Frente Nacional institucionalizó el clientelismo, esto es, el gobierno de facciones. Hasta hoy, no se gobierna para “la comunidad considerada en conjunto”, sino para los amigos y las clientelas específicas. Al mismo tiempo, se estableció un estado de sitio permanente, lo que significó la desaparición del orden constitucional liberal en Colombia: no había separación de poderes ni garantía de las libertades civiles y políticas.

IV. Los partidos de ahora y su triste balance

Desde el fin del Frente Nacional, la violencia política sigue caracterizando la vida política nacional. La pluralidad de concepciones del mundo, la premisa de un orden democrático, ha sido sistemáticamente borrada en los gobiernos del bipartidismo liberal-conservador: la desaparición de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), la eliminación física de la Unión Patriótica, los miles de colombianos exiliados y asesinados por defender democráticamente un proyecto político alternativo. La “unanimidad moral” pregonada por el Frente Nacional se mantiene como proyecto político de algunas facciones.

El fin del bipartidismo liberal-conservador ha hecho posible la consolidación del clientelismo como gobierno de facciones y ha inducido un nuevo fenómeno: *la parapolítica*. Vinculada de modo esencial con la coalición uribista, puso en evidencia lo que en Colombia ocurre desde el siglo XIX: los partidos dominantes no respetan a menudo el orden constitucional y político y, en su lugar, han apostado por la violencia, el fraude y la dictadura (cuando lo han considerado necesario).

Desde los tiempos mismos de la Independencia, lo más grave no ha sido la subversión propiciada por los enemigos del sistema. Tampoco lo es que la subversión provenga de grupos de campesinos marginales, como las Fuerzas Armadas de Colombia -FARC, sin ninguna presencia política en las grandes ciudades.

Las guerras civiles, la violencia, el clientelismo, las dictaduras, la represión, la corrupción y la parapolítica provienen en gran medida de los partidos políticos colombianos, esa suerte de facciones que han gobernado desde entonces en concordancia con sus intereses particulares, sin ningún proyecto de nación.

Lo más grave de la vida política nacional es que los ataques más serios al orden político y constitucional provengan de los que deberían defenderlo, de los partidos políticos dominantes.

De nuevo, como en tantos asuntos, Bolívar tenía razón. García Márquez, intérprete del Libertador, resalta en su retrato la idea fija de Bolívar: “empezar otra vez desde el principio, sabiendo que el enemigo estaba dentro y no fuera de la propia casa”.

Bibliografía

García, Márquez Gabriel (1989). *El general en su laberinto*. Bogotá. Editorial La Oveja Negra.



Espacio de Opinión

Aún es el nebuloso futuro de Bogotá en el Concejo

Alexandra Rodríguez del Gallego¹ y Pedro Nel Borja²

El nuevo panorama político de Bogotá se conformó luego de las elecciones del pasado 30 de octubre de 2011, pero aún es nebuloso el camino que recorrerá la ciudad durante el período 2012 - 2015.

I. Una aproximación a los resultados de las elecciones a la Alcaldía de Bogotá

El Movimiento Progresistas, a pesar de su fugaz conformación, fue uno de los grandes ganadores de la contienda electoral en Bogotá, no sólo porque Gustavo Petro consiguió la Alcaldía de Bogotá con el 32.16% de la votación (721.308 votos), sino porque también se alzó con ocho curules al interior del Concejo de la ciudad.

El triunfo de Petro y los Progresistas se basa en gran medida en un discurso de izquierda renovado y a propuestas novedosas relacionadas con la transparencia en las entidades del Distrito, el

mínimo vital de agua, la reducción paulatina del pico y placa, y otras de corte social. La pregunta ahora es por los instrumentos que utilizará para pasar de las propuestas a los hechos.

Su inmediato contendor, Enrique Peñalosa perdió a pesar de que en general no se niegan sus dotes de administrador ni los avances que tuvo Bogotá cuando estuvo a su cargo. Sin embargo, como candidato, sus planteamientos son confusos y sus propuestas en el plano social no lograron "conectarse" con la gente y la superación de la pobreza, más allá de la realización de obras. Desde otro ángulo, Gina Parody y Carlos Fernando Galán -con 375,574 y 284,989 votos respectivamente - fueron grandes ganadores y desde ya se perfilan como los futuros jóvenes dirigentes políticos de la ciudad, no sólo por las ideas que transmiten sino porque la gente los percibe como personas frescas, alejadas de las prácticas 'políticas' y con ganas de renovar a Bogotá.

1. Administradora de Empresas y Especialista en Política Social de la Universidad de los Andes. Especialista en Política Social. Máster en Política Social de la Pontificia Universidad Javeriana. Actualmente es Coordinadora de Bogotá y Concejo Como Vamos y Profesora de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia.

2. Comunicador Social-Periodista y Especialista en Marketing Político de la Pontificia Universidad Javeriana. Actualmente es Jefe de prensa de Bogotá y Concejo Cómo Vamos.



En este sentido se espera que, Parody quien manifestó su intención de permanecer vigilante durante este período y Galán que fue designación como nuevo Secretario Anticorrupción y de Transparencia, no desaparezcan del panorama político de la ciudad ya que sus aportes o veedurías podrían llegar a ser valiosos para la construcción de un modelo de ciudad en cabeza de la próxima Administración Distrital, sobretodo en temas de movilidad, seguridad y educación.

De hecho, el Alcalde electo por los bogotanos debe saber escuchar a los expertos y aprender de la experiencia pasada, ya que con el triunfo viene la responsabilidad de enfrentar con eficiencia los problemas que actualmente enfrenta la ciudad.

Durante su primer discurso los bogotanos esperaban que Petro detallara un poco más sus propuestas sobre seguridad, movilidad y salud, lo que no hizo en campaña. Sin embargo, sus palabras se centraron en temas nacionales como la ley de tierras, el desplazamiento y la desmovilización, dejando de lado las preocupaciones diarias de los bogotanos. No se niega la importancia de estos aspectos y su influencia en la ciudad, pero Bogotá necesita un alcalde que esté atento a lo que ocurre en cada localidad, barrio o cuadra y que no descuide lo verdaderamente importante, ya que la capital tiene muchos retos urgentes.

Por ejemplo, está el futuro de la primera línea del metro de Bogotá. Petro deberá definir la contratación de los estudios técnicos finales para determinar su trazado definitivo y conocer si el metro podrá pasar por Engativá y Suba, como insistió en campaña. El nuevo Alcalde también tiene la responsabilidad de establecer qué tipo de sistema de transporte se implementará en la carrera Séptima, el cual según ha dicho, estaría relacionado con el proyecto de "corredor verde" que propuso Clara López para este corredor vial.

Siguiendo con el tema de movilidad, Petro tendrá el desafío de poner en marcha el Sistema Integrado de Transporte Público -SITP y con ello, tal vez una de las tareas más complicadas será enseñar a los bogotanos cómo tomar los nuevos buses,

utilizar las rutas e insistir en que la única forma de tomar el transporte será en los paraderos.

Además pero no por último, está el reto de reducir la criminalidad en Bogotá y establecer los vínculos de confianza con la Policía. Petro también tendrá que asumir el futuro de la licitación de aseo para la ciudad, el proyecto de reforma del Plan de Ordenamiento Territorial, el proyecto de conformación de la Región Administrativa de Planificación Especial y la reapertura del hospital San Juan de Dios, tal y como lo prometió hace algunos días. Del éxito de estas iniciativas en el arranque de su mandato, dependerá que no sufra sus primeras crisis.

II. Castigo al Concejo

Con respecto a lo ocurrido en la elección del nuevo Concejo de Bogotá el panorama cambia totalmente. Los ciudadanos hicieron visible su rechazo frente a los escándalos de corrupción en que ha estado involucrada la corporación por medio del voto en blanco que alcanzó el 15.3% (303.833 votos) del total de la votación.

Si esta forma de participación fuera un partido político hubiera alcanzado 11 curules, tres más de las que obtuvo Progresistas (ocho). Tal parece que la ciudadanía cayó en cuenta de que no solo tuvo un mal Alcalde sino un Concejo que no ejerció control político y que volvió a prácticas clientelistas.

Llama la atención que si bien los ciudadanos castigaron al Concejo con el voto en blanco, no ocurrió lo mismo con los cabildantes llamados a rendir declaraciones ante la Fiscalía por el "Carrusel de la contratación" en el Distrito, muchos de los cuales resultaron elegidos, es el caso de Javier Palacio, Andrés Camacho, Orlando Parada, Julio César Acosta, Fernando López, Jorge Durán, José Juan Rodríguez, Omar Mejía, Jorge Salamanca, Antonio Sanguino y Severo Correa.

Estos resultados abren el debate sobre la necesidad de repensar el papel que debe cumplir el Cabildo Distrital con miras a mejorar su gestión.



Una propuesta atractiva radica en que la corporación no elabore proyectos de acuerdo -muchos de los cuales no se hacen efectivos y no tienen incidencia en Bogotá- y se especialice en hacer control político. Obviamente también tendría la tarea de estudiar los proyectos presentados por la Administración Distrital.

La capacidad de representación que tienen los ciudadanos en sus concejales es otra arista del debate. Más allá de discutir si es suficiente o no el número de cabildantes (actualmente son 45), es necesario garantizar que todas las capas, estratos, géneros y diversidades que existen en Bogotá tengan voz en la corporación y no solamente las bancadas de partidos políticos que tradicionalmente han tenido presencia.

De hecho, y aunque la pasada contienda electoral demuestra que no hay una fuerza política dominante en Bogotá ni en el país, la conformación por bancadas del Concejo no cambió mucho con las elecciones del pasado 30 de octubre, teniendo en cuenta que el Partido de la U se alzó con ocho curules, Cambio Radical con ocho, Partido Liberal con seis, Partido Verde con cinco, Polo con cuatro, Partido Conservador tres, MIRA con dos y PIN o ASI (aún no es claro) con uno. Ojalá que los 22 concejales nuevos le impriman a la corporación el aire de eficiencia y renovación que tanto necesita.

Sin embargo, hay situaciones que nunca podrán cambiar, por ejemplo, las alianzas que inevitablemente se van a establecer y, aunque muchos las critican, lo cierto es que ayudan a organizar la corporación. Desde ya, en medio de las largas discusiones sobre el presupuesto de Bogotá para el 2012, los diferentes concejales y bancadas han hecho declaraciones buscando tender puentes de conexión con el nuevo gobierno. Esto es lógico. Por tanto, muchos buscarán acercarse a Progresistas, sobre todo los miembros del fragmentado Polo Democrático Alternativo.

El factor decisivo en las coaliciones lo determinará la bancada del Partido de la U, la cual depende del guiño del presidente Juan Manuel Santos para trabajar en equipo por Bogotá o dejar a sus miembros en libertad de acción. No obstante,

aún es muy temprano para determinar la estructura de las alianzas -en parte porque aún no se conocen los resultados finales de las elecciones- pero cualquiera de éstas entrará en choque con la propuesta de no participación burocrática ni corrupción expresada por Petro.

Pase lo que pase, es necesario que el Concejo implemente medidas para hacer más eficiente su labor y responder de mejor manera a las coyunturas de Bogotá. En primer lugar se hace imperiosa la tarea de priorizar y reducir la sobre producción pre-normativa, esto a través de la consolidación de las diferentes bancadas al interior del Cabildo, tanto en actividad normativa como en control político.

Otro punto importante está en fijar unos mínimos de asistencia y permanencia de los concejales a las sesiones, que sirvan como base para establecer sus honorarios. Y, por último, los concejales deben estar muy pendientes de los bogotanos -no sólo en tiempo de elecciones- para que tengan claro qué hace y cuáles son las funciones de la corporación. Esto, sin duda, ayudaría a reducir la imagen negativa con que carga el Concejo. Así las cosas, tanto el Alcalde electo como el nuevo Concejo de Bogotá tienen muchas tareas pendientes para mejorar la calidad de vida en la ciudad, las cuales deben realizarse con eficacia y transparencia puesto que los bogotanos ya no aguantan -ni tolerarían- nuevos hechos de corrupción. En este sentido, también es importante la labor de los organismos de control, para que supervisen los procesos de contratación y se pronuncien cuando existan irregularidades.

*** Es imprescindible que la Registraduría implemente lo antes posible el voto electrónico. Es indignante que a casi un mes de que se posesione el nuevo Concejo no se tengan los resultados definitivos de las elecciones y que algunos candidatos estén denunciando pérdida de votos. Colombia debe dar este salto tecnológico para evitar que las contiendas electorales carguen con el lastro de la corrupción, como está ocurriendo en la actualidad.



Desde el Aula

Análisis del macroproyecto del Aeropuerto El Dorado de Bogotá: un desafío a los instrumentos de la gestión urbana

Ricardo Briceño Ayala, Nury Jazmín García López, Rodrigo Pedroza Medina, Claudia Paola Pineda Torres, Orlando Rodríguez Collazos, Carlos Alberto Torres Chamat, Edward Martínez Parra¹
Maestría en Gestión Urbana
Universidad Piloto de Colombia

Resumen

El artículo recoge los hallazgos del taller en gestión urbana² que tuvo como propósito analizar el proceso de modernización y expansión del Aeropuerto El Dorado en el marco del ordenamiento territorial de la ciudad de Bogotá y de

los municipios que hacen parte de su área de influencia, buscando contribuir a la formulación de lineamientos estratégicos de gestión y acción para la armonización de instrumentos e intereses, a partir del análisis de conflictos y propuestas que se vienen realizando sobre el tema.

1. Estudiantes Maestría en Gestión Urbana, Universidad Piloto de Colombia, Cohorte II- 2009.

2. Proceso desarrollado por los estudiantes de la Cohorte II- 2009 de la Maestría en Gestión Urbana, Universidad Piloto de Colombia, los días 3 y 4 de marzo de 2011.



Para llevar a cabo el análisis del macroproyecto Aeropuerto El Dorado, se tuvo en cuenta los aspectos de su evolución histórica, la contribución a la competitividad y al desarrollo regional, los procesos de renovación e integración social urbana en los que está inscrito, los instrumentos de planeación, gestión y financiación para su gestión, así como, los mecanismos y posibilidades de articulación entre los diferentes niveles de gobierno involucrados en la gestión urbano regional del territorio. Para el logro del objetivo del taller, se diseñó y ejecutó una metodología de revisión bibliográfica y documental, así como de la consulta adelantada con diferentes expertos provenientes de la Secretaría Distrital de Planeación, la Cámara de Comercio de Bogotá, la academia (representada en la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia) y la comunidad vecina del Aeropuerto (representada en la Mesa Aeroportuaria de Engativá).

Palabras clave:

Aeropuerto El Dorado, Gestión Urbano Regional, Ordenamiento Territorial.

i. Introducción

El Aeropuerto Internacional El Dorado de la ciudad de Bogotá ha sido considerado el más importante aeropuerto de Colombia y el tercero de América Latina en lo que respecta al transporte de carga. Si bien es cierto durante el siglo XIX y primera mitad del XX el transporte ferroviario era el medio principal de transporte de carga, a finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI, el transporte aeroportuario se constituyó en el paradigma tecnológico que garantiza un transporte

más eficiente de carga y pasajeros, permitiéndole a los países, importar y exportar los diferentes bienes de capital y de consumo que exige el proceso de la globalización.

De igual manera, es primordial para efectos de este estudio, mencionar que desde los diferentes niveles de gobierno (distrital, departamental, nacional), el tema del Aeropuerto El Dorado no se ha priorizado en los tratamientos para que lo promuevan o proyecten como una infraestructura estratégica de primer nivel en los procesos de inserción de Colombia en el mercado internacional. En este sentido, para lograr los propósitos de internacionalización de la economía colombiana, se requiere definir e implementar una serie de lineamientos estratégicos y de acción, que permitan la armonización de instrumentos e intereses en el marco del proceso de modernización del aeropuerto, analizando los diferentes conflictos y propuestas que se vienen realizando en torno al tema.

En este contexto vale resaltar que en el año 2006 el gobierno nacional entregó en concesión por 20 años, la operación y la ampliación del aeropuerto al consorcio privado OPAIN³. De acuerdo con lo anunciado por el Ministerio de Transporte, en ese año, el consorcio OPAIN debe entregarle a la Aerocivil el 46,16% de sus ingresos netos, por el derecho a explotar comercialmente el aeropuerto por 20 años⁴.

En Octubre de 2007 se elaboró el Documento Conpes 3490 que señala la necesidad de desarrollar una estrategia conjunta de planificación urbano regional, bajo la figura de Macroproyecto, que articule los niveles nacional, departamental y distrital, para optimizar y armonizar el proceso de modernización y expansión del

3. (Operadora Aeroportuaria Internacional), el cual está integrado por los grupos Odinsa y Cóndor, CSS Constructores, Marval S.A., los hermanos Luis Héctor y Carlos Alberto Solarte, Termotécnica Coindustrial S.A., Arquitectura y Contreto S.A., Constructora Colombiana S.A., entidades asociadas con Flughafen de Zurich (Suiza).

4. Dato tomado de la fuente de Caracol Noticias. Consorcio OPAIN gana licitación para administrar el aeropuerto Internacional El Dorado. Agosto 24 de 2006.



Aeropuerto El Dorado en el marco del proceso de ordenamiento territorial del Distrito Capital y de los municipios que hacen parte de su área de influencia (localizados en el Departamento de Cundinamarca) para determinar mecanismos institucionales y de gestión que, con participación público-privada, faciliten el desarrollo equilibrado y sostenible de los mismos⁵.

De otra parte la Cámara de Comercio de Bogotá ha venido adelantando estudios sobre la necesidad de integrar el plan aeropuerto a una estrategia urbano regional de competitividad, con acceso y conectividad multimodales y concertación público-privada. Por su parte, la Secretaría de Planeación Distrital ha venido señalando la precariedad de los mecanismos existentes para la concertación de intereses y la ausencia de instrumentos jurídicos que permitan armonizar la gestión entre los distintos niveles de gobierno, pues cada nivel de gobierno tiene sus propios planes en relación con el aeropuerto. Mientras que la comunidad señala que el modelo de gestión implementado hasta ahora, no tiene en cuenta a la comunidad circunvecina, puesto que no hay participación comunitaria, sino una asignación de los usos del suelo sobre las localidades de Fontibón y Engativá, que, según ellos, no representa sus intereses.

Desde la academia se ha venido llevando a cabo estudios comparados sobre los modelos de gestión aeroportuaria existentes a nivel mundial, donde se resalta el papel que cumplen los aeropuertos como centralidades regionales, señalando la necesidad de entender que los modelos de gestión deben conceptualizarse dentro de una estrategia regional y nacional, que entienda el espacio del aeropuerto como un espacio globalizado que permite la conectividad con el mundo y exige, como gran proyecto urbano regional,

un modelo de gestión público-privada. La academia señala la importancia de dar al aeropuerto un tratamiento de centro regional insertado, dentro de planes integrados, con accesibilidad multimodal, bajo la coordinación de una agencia especial, garantizando instancias regionales de concertación de intereses.

II. Metodología

El presente estudio en el marco del taller en gestión urbana se valió de la revisión documental, de la descripción, del análisis crítico de la problemática que presenta el Aeropuerto Internacional El Dorado, así como de la consulta adelantada a diferentes expertos de la Secretaría Distrital de Planeación, la Cámara de Comercio de Bogotá, la academia y la comunidad vecina del Aeropuerto, representada en la Mesa Aeroportuaria de Engativá. A partir de este proceso se identificaron una serie de puntos críticos, entre ellos, los relacionados con la competitividad y desarrollo regional, renovación e integración social y urbana, instrumentos de planeación, gestión y financiación; y articulación entre los diferentes niveles de gobierno.

III. Resultados

Los resultados del taller se presentan a partir de las siguientes categorías:

- Evolución histórica del Aeropuerto Internacional El Dorado
- Dimensiones de la modernización aeroportuaria
- Puntos críticos en la modernización del Aeropuerto

5. Documento Conpes 3490. Estrategia institucional para el desarrollo del macroproyecto urbano regional del aeropuerto El Dorado de Bogotá.



• Evolución histórica del Aeropuerto Internacional El Dorado

En los estudios sobre de los equipamientos urbanos que necesitaba la ciudad de Bogotá a mediados de los años 50, se consideró la necesidad de construir un nuevo aeropuerto para reemplazar el antiguo Aeropuerto de Techo ubicado al occidente de la ciudad, donde hoy se encuentra localizada Ciudad Kennedy. De igual manera, se consideró que esta obra de infraestructura, podría traer desarrollo económico a la región, especialmente al Distrito Capital recientemente creado⁶.

El Aeropuerto Internacional El Dorado fue establecido durante el gobierno del general Gustavo Rojas Pinilla entre 1955 y 1959. El proyecto representaba la mayor oportunidad de desarrollo urbano hacia el occidente, a través de una avenida, la calle 26, que pretendía comunicar al aeropuerto con el centro de Bogotá y generar desarrollo a lo largo de ésta, donde se ubicaban instalaciones del gobierno como el CAN (Centro Administrativo Nacional) que buscaba localizar los Ministerios y sus dependencias en esta zona de la ciudad⁷.

La construcción del CAN se realizó sobre los predios de la hacienda El Salitre, los cuales fueron adquiridos por el gobierno nacional para luego ser entregados a los diferentes Ministerios para el desarrollo de proyectos de infraestructura administrativa y oficinas. Se procedió de inmediato a la comprar los predios ubicados en las cercanías de las poblaciones de Engativá, Funza y

Fontibón. Igualmente hubo necesidad de planear el trazado de una gran autopista, que partiendo de la glorieta de San Diego Carrera 7ª con Calle 26, uniría al gigantesco aeropuerto con la capital del país⁸.

La construcción del Aeropuerto Internacional El Dorado estuvo a cargo de la firma Cuéllar Serrano Gómez y Cía., quien llevó a cabo el proyecto hasta su culminación en 1959, bajo la presidencia de Alberto Lleras Camargo. Una vez inaugurado, se consideró como uno de los más modernos de Latinoamérica. El proyecto original constaba de dos pistas de aterrizaje diseñadas para soportar cualquier tipo de avión, sin embargo se consideró que el aeropuerto estaba sobre dimensionado, pues el país en aquel momento no basaba su economía en la exportación o importación de productos transportados vía aérea⁹.

Para el año de 1973 el tráfico aéreo ascendía a cerca de tres millones de pasajeros. Por este motivo se decide construir una segunda pista para reforzar las operaciones de la ya existente, sin embargo, tras la necesidad de ampliar las instalaciones y el muelle de pasajeros se inició la construcción del terminal Puente Aéreo, cuyo propósito era dirigir los vuelos nacionales especialmente hacia Cali y Medellín y algunos internacionales hacia los Estados Unidos¹⁰.

Nuevamente para el año de 1994, El Dorado realiza ampliaciones que consisten en la construcción de la segunda pista de aterrizaje y los muelles de abordaje, obra que se inaugura finalmente en 1998.

6. DEL CASTILLO DAZA JUAN CARLOS, URREA UYABAN TATIANA. Bogotá años 50: el inicio de la metrópoli, Universidad Nacional de Colombia, facultad de artes. Cuaderno de urbanismo y arquitectura. Bogotá 2008.

7. DEL CASTILLO DAZA JUAN CARLOS, URREA UYABAN TATIANA. Bogotá años 50: el inicio de la metrópoli, Universidad Nacional de Colombia, facultad de artes. Cuaderno de urbanismo y arquitectura. Bogotá 2008.

8. MENDOZA LAVERDE CAMILO. La pérdida de la tradición moderna en la arquitectura de Bogotá y sus alrededores. Editorial pontifica universidad Javeriana. Bogotá 2004.

9. ARANGO, SILVIA, *Historia de la Arquitectura en Colombia*, Bogotá, Centro Editorial y Facultad de Artes de la Universidad Nacional de Colombia, 1989.

10. PAGINA WEB VOLAR ES PASIÓN. Consultada marzo de 2011.

<http://volarespasion.blogspot.com/p/historia-del-aeropuerto-el-dorado.html>



• Dimensiones de la modernización aeroportuaria

La modernización del aeropuerto implica tener en cuenta, al menos, cuatro variables: 1.) El papel del aeropuerto en el marco de la competitividad y el desarrollo regional, 2) la renovación y la integración social urbana, 3) el desarrollo de instrumentos de planeación, gestión y financiación, y 4) la necesaria articulación entre los diferentes niveles de gobierno.

Competitividad y desarrollo regional

La competitividad se define como la capacidad de generar la mayor satisfacción al menor precio¹¹. El concepto de región hace referencia a una porción de territorio determinada por ciertas características comunes o circunstancias especiales¹². La competitividad y el desarrollo de las regiones demuestran la capacidad de las mismas de producir bienes y servicios en forma eficiente, haciendo que sus servicios sean atractivos, tanto dentro como fuera de ellas.

Los aeropuertos, como gran proyecto urbano¹³, se asocian a una estrategia de competitividad regional económica, soportados en una plataforma de ordenamiento territorial y viabilizados mediante estrategias de gestión urbana que conllevan un nuevo acercamiento a la gestión de las ciudades, orientada a la formación de asociaciones entre corporaciones públicas y privadas¹⁴.

Procesos de renovación e integración social urbana

Las políticas de renovación urbana se plantean como objetivo el propiciar un reordenamiento de

la estructura urbana de zonas estratégicas de la ciudad que han perdido funcionalidad, calidad habitacional, presentan deterioro de sus actividades o en las que se ha degradado el espacio libre o el espacio edificado. De igual manera, propiciar un reordenamiento de la estructura de zonas del suelo urbano que por procesos de deterioro urbanístico y social se encuentran abandonadas y con un aprovechamiento muy bajo en relación con su potencial, asociado a su ubicación dentro de la ciudad y a la disponibilidad de redes de comunicación y servicios públicos.

En el caso de Distrito estas políticas se proponen: (i) Efectuar actuaciones públicas que conlleven el desarrollo de proyectos integrales de renovación, (ii) Estimular la vinculación del capital privado mediante la reducción de factores de incertidumbre, (iii) Promover la aplicación de una normativa sencilla y transparente, (iv) Agilizar los procesos y trámites, y (v) Brindar apoyo técnico y operativo a la ejecución de proyectos por medio de la empresa de Renovación Urbana, encargada de gestionar, liderar, promover y coordinar esos proyectos.

El POT del Distrito establece la renovación urbana como un tratamiento en la transformación de zonas desarrolladas de la ciudad que tienen condiciones de subutilización de las estructuras físicas, para aprovechar al máximo su potencial de desarrollo. Estas zonas se encuentran en una de las siguientes situaciones :

- i) Deterioro ambiental, físico o social, conflicto funcional interno o con el sector inmediato, y
- ii) Potencial estratégico de desarrollo de conformidad con el modelo de ordenamiento adoptado por este Plan.

11. Centro para la competitividad de Navarra, 2008.pág, 206.

12. Martínez Carrión, José Miguel (2002). Historia Económica de la Región de Murcia. Editora Regional de Murcia. 598 pág.

13. Lungo, Mario (2003). Globalización, competitividad y gestión urbana. Instituto del Banco Mundial UCA - Lincoln Institute of Land Policy.

14. Ibid.



Las acciones del Distrito Capital buscan dar continuidad al proceso de construcción de la Región Bogotá-Cundinamarca, en la búsqueda de un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio en lo económico, ambiental y social que permita la creación de ventajas competitivas para la región. Para ello el POT propone las siguientes acciones:

- i) Creación de condiciones favorables para incentivar la inversión, la generación de empleo productivo en las ciudades de la región, la innovación y el desarrollo tecnológico, la capacidad de planificación y gestión de los asuntos de interés supramunicipal y la ampliación de oportunidades para fortalecer la inclusión y cohesión social.
- ii) Formulación concertada de políticas con los niveles nacional, departamental, municipal y con las autoridades ambientales que contemplen instrumentos económicos, sociales, de ordenamiento territorial, normativo e institucional, basados en el reconocimiento y el respeto de la autonomía de las entidades territoriales.

Los instrumentos de planeación, gestión y financiación

Una constante en la mayoría de las experiencias de desarrollo de proyectos urbanos con estrategias de gestión público - privada es la definición de una base territorial, inscrita en formas de ordenamiento donde se asignan funciones estratégicas al suelo, se definen las infraestructuras prioritarias, la vocación económica, las zonas de desarrollo y las reglas de juego de operaciones donde se involucra iniciativa privada. Dentro de las modalidades existen tres opciones¹⁶:

1. Afectaciones al suelo aferente para propiciar el desarrollo de actividades asociadas a la actividad aeroportuaria, su expansión y su aprovechamiento por parte de los operadores y concesionarios.
2. Desregulación e indefinición sobre pautas de preservación, ocupación y desarrollo urbano que propician especulación, conurbación y deterioro ambiental.
3. Delimitación de polígonos para operaciones urbanas programadas y con desarrollo de instrumentos de gestión y redistribución de oportunidades inmobiliarias.

Los diferentes niveles de gobierno en la gestión del Aeropuerto

Las grandes macro proyectos implican la articulación entre diferentes niveles de gobierno (Local, Distrital, Departamental, Nacional). En el caso del Aeropuerto Internacional El Dorado, a través del Documento CONPES 3490 de 2007, el Gobierno Nacional, la Alcaldía de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca, acuerdan desarrollar una estrategia conjunta de planificación urbano - regional bajo la figura de Macroproyecto.

La idea consiste en articular y cumplir el propósito de armonizar y optimizar el proceso de modernización y expansión de El Dorado con el ordenamiento territorial del Distrito Capital y de los municipios que hacen parte de su área de influencia localizados en el departamento de Cundinamarca, así como de determinar mecanismos institucionales y de gestión, con participación público-privada, que faciliten el desarrollo equilibrado y sostenible de los mismos¹⁷.

16. Cámara de Comercio de Bogotá. Análisis e instrumentos de gestión público-privada y de atracción de inversión para el entorno del Aeropuerto El Dorado de Bogotá. 2009.

17. CONPES 3490 - Estrategia institucional para el desarrollo del macroproyecto urbano - regional del Aeropuerto El Dorado de Bogotá.



• Los puntos críticos en la modernización del Aeropuerto

El proceso de crecimiento del Aeropuerto Internacional El Dorado es un proceso que lleva más de 50 años desde su creación. Junto con este y algunas políticas de Estado como la anexión de seis municipios vecinos a Bogotá (Usaquén, Suba, Engativá, Fontibón, Bosa y Usme), han contribuido al crecimiento y expansión geográfica del Distrito Capital, por lo cual se hace necesario cada día la interconexión entre las ciudades vecinas para lograr la integración regional, de acuerdo a planes que buscan el desarrollo de la región.

Sin embargo, la expansión geográfica y en el caso particular, la expansión de El Dorado genera problemas ambientales y territoriales especialmente en lo que respecta a fronteras internas o intermunicipales, es decir, problemas que se generan en un determinado municipio con respecto a la ubicación y ampliación del Aeropuerto.

Por otro lado, es importante resaltar que en la forma como se proyectó el Aeropuerto pretendía localizarse sobre la zona occidental de la ciudad de Bogotá, donde se encontraban zonas sin urbanizar.

Es importante resaltar que el Aeropuerto El Dorado, se estableció sobre terrenos a las afueras de la ciudad, de esta manera, pretendía realizar sus operaciones sin mayores complicaciones de carácter ambiental, puesto que a sus alrededores se encontraban solamente cultivos, los cuales no representaban problemas ambientales. Sin embargo, la falta de disposición de políticas urbanas y en especial de planeación municipal, ayudó a la conformación de zonas y sectores residenciales alrededor del Aeropuerto, las cuales han visto deteriorada su calidad de vida dentro de un sector que posee problemas ambientales

especialmente ocasionados por contaminación auditiva debido a los altos decibels que se presentan en la zona, puesto que la tecnología y el incremento en las frecuencias aéreas generan mayor emisión sonora durante el día.

Hasta ahora se infiere que el crecimiento en las frecuencias aéreas y el uso de aeronaves con mayor capacidad, generará un mayor impacto ambiental, razón por la cual, la zona no se considera apta para usos residenciales.

Competitividad y desarrollo regional

Las actividades próximas a las terminales aéreas conforman un complejo económico en donde se localizan operaciones de soporte (logística y servicios principalmente) y operan sistemas eficientes de accesibilidad, multimodalidad y conectividad. En este caso, existen diversos factores que imposibilitan que el proceso en el Aeropuerto El Dorado se desarrolle de la mejor manera. Es así como se presentan problemáticas relacionadas con diversos temas, los cuales se mencionan a continuación¹⁸:

a. En materia de ordenamiento territorial

En el área de influencia inmediata, la mayoría de las actividades económicas no están relacionadas con el funcionamiento del aeropuerto y su estructura e infraestructura urbana presentan obsolescencia física, funcional y económica. El 72% de las infraestructuras aledañas son viviendas, existen 1.179 empresas, de las cuales el 93,5% son microempresas; el comercio, la industria y el transporte son las actividades en las que se concentra el 72% de las empresas y el 18% restante corresponde a las llamadas viviendas productivas,

18. Cámara de Comercio de Bogotá, 2008. Aeropuerto Eldorado, una oportunidad para el desarrollo regional. Propuestas para la integración del aeropuerto El Dorado con el entorno urbano y regional.



que además de ser espacios para habitar, también prestan un servicio para desarrollar actividades económicas que atienden principalmente mercados de barrio.

b. En materia económica

La Región necesita mejorar la plataforma de servicios empresariales para facilitar la conectividad y el acceso a los mercados internacionales de los bienes y servicios en condiciones competitivas, en costos y tiempos, y el Aeropuerto El Dorado es central en esta estrategia para facilitar la inserción de las empresas y de la producción de Bogotá-Cundinamarca al proceso de globalización.

c. En materia de conectividad del Aeropuerto con el entorno regional

Es precaria la articulación del Aeropuerto con la infraestructura vial que lo rodea, debido a las dificultades en el ingreso de la carga y de los vehículos particulares desde el interior de la ciudad y desde los municipios vecinos, a pesar de su proximidad geográfica.

d. En materia de concertación para la planificación y la gestión

Falta trabajo interinstitucional, coordinación entre entidades territoriales y vinculación del sector privado para la adecuada gestión de la zona.

e. En materia ambiental

Respecto a la oferta ambiental, El Dorado se localiza en el centro de la estructura ecológica principal de la región de la Sabana, entre los Cerros Orientales y el descenso de la meseta hacia el río Magdalena. Dos ríos cruzan de oriente a occidente la ciudad de Bogotá, el río Juan Amarillo y el río Fucha, que desembocan en el río Bogotá, máximo componente de la estructura

ecológica de Bogotá y los sistemas ambientales de los municipios aledaños.

El Aeropuerto El Dorado cuenta con una amplia oferta de cuerpos de agua como los humedales de Jaboque y Capellanía, en la ciudad de Bogotá; Gualí, Tres esquinas, El Cacique, Palo Blanco, Furatena y Galicia, en el municipio de Funza; y la laguna de La Herrera, en Mosquera. En esta área también se encuentra el Parque La Florida, el cual tiene usos ecológicos y recreativos. En relación con su estado actual, los humedales están colmatados en algunas zonas debido a factores como la carga orgánica de aguas, basuras y desechos de construcción y el remplazo de la vegetación típica.

f. En materia social

En términos sociales, el desarrollo del entorno del Aeropuerto enfrenta tres retos principales: (i) mejorar la calidad de vida de las familias localizadas en la zona de renovación urbana (ii) fortalecer las pequeñas empresas ubicadas allí y (iii) generar procesos de inclusión social y participación de los diferentes actores y agentes sociales vinculados o interesados en el proyecto.

Renovación urbana vs. Integración social urbana

El proyecto de desarrollo urbano y económico del área de influencia del Aeropuerto debe generar efectos positivos en la calidad de vida de la población que habita este territorio. En este sentido, los proyectos no sólo deben impulsar acciones para mejorar la infraestructura y la competitividad física de la región, sino que también deben promover propuestas para mejorar las condiciones de vida de las personas que reciben los efectos directos o indirectos de estos nuevos desarrollos. De este modo, conocer tales condiciones es un punto de partida para formular propuestas que promuevan el desarrollo social de las zonas y de esta forma se generen acciones



integrales para mejorar la calidad de vida de las personas¹⁹.

El componente social presenta las características sociales de las personas que viven de la zona de renovación urbana y de las principales relaciones que han construido con el territorio y que incide en su arraigo. Para las localidades de Engativá y Fontibón, esta situación es particular. El trabajo institucional en estas dos localidades se ha concentrado en el proceso de concesión del Aeropuerto El Dorado, pero no se ha trabajado en el desarrollo de su entorno, por tanto, este proyecto aún resulta incierto para los habitantes de las localidades. De otra parte, la transformación urbana de la zona, especialmente la que se puede generar por efectos de la renovación en el área adyacente al aeropuerto impactará las dos localidades de forma positiva al convertirse en un nodo de desarrollo económico.

En los dos últimos años y por efectos de la concesión del gobierno nacional para la modernización de la terminal aérea y la formulación del Plan Zonal del Aeropuerto que actualmente lidera la Secretaría de Planeación Distrital es de interés de las autoridades nacional y distrital generar un desarrollo del entorno de El Dorado que incluye la renovación urbana en el corto y mediano plazo a fin de mitigar los impactos generados por el ruido del aeropuerto y lograr la reconversión del uso del suelo en la zona, más cercano a la vocación económica de los entornos aeroportuarios y con menos impacto en la calidad de vida de las personas. Sin embargo, se desconocen las medidas concretas que adoptarán los gobiernos para desarrollar este proceso de desarrollo y renovación urbana.

La Administración Distrital de la ciudad consciente de esta problemática definió un tratamiento de renovación urbana para las áreas adyacentes al aeropuerto en donde sólo se permiten usos

comerciales e industriales, según lo establece el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá. De acuerdo con estos lineamientos del POT, se busca generar una reconversión económica de la zona más ventajosa en términos de costos, y menos vulnerable a los impactos del Aeropuerto²⁰.

Situación actual de los instrumentos de planeación, gestión y financiación

Con la revisión, descripción y análisis crítico del estado actual de la problemática en torno a la intervención del Aeropuerto Internacional El Dorado, se puede evidenciar una carencia de planificación y articulación de los entes territoriales afectados por el área de estudio, y de los actores participantes del desarrollo económico, turístico, internacional y urbanístico del Aeropuerto localizado en el Distrito de Bogotá.

Para la formulación de los lineamientos estratégicos y de acción para la armonización de instrumentos e intereses en el marco del desarrollo del Aeropuerto El Dorado, se propone un análisis de los conflictos del territorio, desde la mirada de la gestión urbana con una visión que aborde los diferentes espacios de actuación en donde se consolide el modelo de desarrollo, que responda a los diferentes retos de sostenibilidad y globalización que afronta actualmente el país.

Desarticulación entre los diferentes niveles de gobierno

El Aeropuerto Internacional El Dorado es el más importante Aeropuerto de Colombia, pero hasta el momento no se le ha dado, a partir de los diferentes niveles de gobierno, un tratamiento

19. Caracterización urbanística, social y ambiental del entorno del Aeropuerto Internacional El Dorado, Cámara y Comercio de Bogotá, Junio de 2008.

20. Caracterización urbanística, social y ambiental del entorno del Aeropuerto Internacional El Dorado, Cámara y Comercio de Bogotá, Junio 2008



correspondiente al de una infraestructura estratégica de primer nivel en el transporte de carga y pasajeros.

Hasta la fecha no existe una estrategia conjunta (Nación, Departamento, Distrito, Municipios) de planificación Urbano Regional. Tampoco se ha armonizado la gestión del Aeropuerto con el Ordenamiento Territorial de Distrito Capital, ni de los municipios del área de influencia. Así mismo, hace falta determinar y operativizar mecanismos institucionales y de gestión público privada que faciliten una gestión aeroportuaria eficiente, sostenible, social y ambientalmente responsable.

El consorcio Opain ha manifestado públicamente que uno de los temas que los distancian del Estado sobre las nuevas construcciones de El Dorado es el valor de las obras adicionales, conocidas como Delta. No hay acuerdo en “cuánto es la diferencia que el Estado va a reconocer al concesionario por la construcción de la nueva Terminal versus el refuerzo estructural de la Terminal antigua”²¹.

Por su parte la Cámara de Comercio de Bogotá manifiesta que a pesar de que se ha cumplido con los cronogramas, aun persisten deficiencias en la gestión en cuanto al componente de servicio destinado a los usuarios de carga y pasajeros. En la misma dirección, la comunidad manifestó que no ha sido tenida en cuenta en el modelo de gestión aeroportuaria y no existen planes concertados de re-ubicación para las familias que van a ser desalojadas por efecto de la construcción de las nuevas vías de tráfico automotor y de carga. Lo anterior, unido a la ausencia de los intereses de la comunidad en el POT, hace que falte participación social y comunitaria en el ordenamiento del territorio.

iv. Conclusiones

Indudablemente al referirnos a los problemas ambientales especialmente de contaminación auditiva que presenta el Aeropuerto Internacional El Dorado, se puede observar que es producto del flujo y frecuencia de rutas aéreas que se han incrementado en los últimos años, producto de las ampliaciones operativas y físicas de la terminal.

Es preciso reconocer que El Dorado no representó problema alguno en sus inicios, puesto que fue proyectado en un lugar retirado del centro de la ciudad para así mitigar impactos ambientales, sin embargo, el crecimiento que vivió la ciudad de Bogotá, llevó a sus pobladores a ubicarse en sus alrededores sin tener en cuenta las implicaciones en la calidad de vida por motivos ambientales.

Por ello, se considera necesario que algunos de los usos del suelo, especialmente el de vivienda -que no son compatibles con la zona puesto que no se pensaron localizar nunca en este sector de la ciudad- se localicen en un área con construcciones en altura y de esta manera, brindar mayor número de soluciones de vivienda rodeadas de equipamientos y servicios que mejoren la calidad de vida de los habitantes de la zona. La búsqueda de lugares para relocalizar infraestructuras mayores de características aeroportuarias serán imposibles, pues es importante reconocer la localización estratégica con que cuenta el Aeropuerto El Dorado. Gracias a su planeación es posible realizar transporte rápido de mercancías a cualquier lugar del sub-continente, pero esto solo será posible con sistemas de transporte integrado, entre ellos, los trenes de cercanía. No obstante, hasta el momento no se cuenta con di-

21. Opain dice que hay ‘temas de diferencia’ con el Estado sobre El Dorado. Agencia EFE. Agosto 13 de 2010.



chos sistemas, ni líneas férreas que conecten al aeropuerto con el resto de la región de una manera rápida, por ello, es importante implementar dichos sistemas que permitan potencializar las operaciones terrestres del aeropuerto, de lo contrario al contar con pocas vías para el transporte de carga, este sistema se verá obligado a utilizar las vías locales, generando problemas de movilidad en la ciudad.

En cuanto a competitividad y desarrollo regional, el macro-proyecto que busca modernizar el Aeropuerto Internacional El Dorado, se constituye en una oportunidad para revertir la situación actual en términos de competitividad y potenciar el desarrollo de la región aledaña con características comerciales y de servicios importantes que pueden conectarse y competir a nivel internacional. Respecto al ordenamiento territorial, el proceso de revisión de los POT's actualmente adelantado por los municipios que conforman la mesa de trabajo del macro proyecto Aeropuerto El Dorado y el Distrito Capital debe garantizar que el alcance y visión de los mismos incorpore elementos de integración regional en materia de renovación urbana, proponiendo que sea un área homogénea y que integre en si misma los servicios que demandan la operación aeroportuaria, conectividad vial, mercados regionales y sostenibilidad ambiental, principalmente.

Es de interés señalar que la inversión privada es motor de desarrollo, pero por si sola no logra el desarrollo de una región si no cuenta con la participación activa de la comunidad y del Estado. El interés económico del sector privado, el desarrollo urbano regional como interés público y el mejoramiento de las condiciones de vida como interés de la comunidad, son sólo una de las posibles combinaciones básicas de intereses que pueden inducir la concertación en un mismo territorio²².

Otro aspecto a destacar es la creación de mercados regionales que muestren otra serie de productos diferentes a los tradicionales, es decir, que se muestre y comercialice la riqueza gastronómica, artesanal y agro industrial que se desarrolla en las áreas aledañas, como las flores y el café, sin desestimar los productos comerciales que actualmente se ofrecen como ropa y accesorios. En esta dirección los estímulos a la inversión privada para el desarrollo de una región provienen fundamentalmente de la creación de un ambiente empresarial positivo, que facilite el direccionamiento de la inversión privada en torno a territorios e intereses comunes. De igual forma, la relación de los aeropuertos con su entorno regional, se evidencia en la estructuración de instrumentos e instancias de gobierno orientadas hacia la integración regional, la cual, en la mayoría de los casos, está motivada por la necesidad de lograr mayores niveles de eficiencia de los servicios de transporte.

Sobre la conectividad vial, es interesante lograr que las vías principales que comunican la ciudad con el aeropuerto y al aeropuerto con la región sean transitables en cualquier época del año y en cualquier horario del día. De igual forma, que existan vías especiales que conecten los centros de carga y otras para la movilidad de pasajeros, dentro y fuera del aeropuerto. Así también, mejorar y adecuar la malla vial que hará parte del área de servicios específicos aeroportuarios, garantizando que existan vías seguras, bien iluminadas, aptas para todo tipo de vehículos y que estén debidamente señalizadas.

En materia de concertación se deben sentar en la misma mesa todos los actores, sectores e instituciones gubernamentales involucradas e interesadas en el tema y afectadas por el mismo con el propósito de concertar espacios de participación que permitan evaluar y adoptar las mejores al-

22. Cámara de Comercio Bogotá, 2009.



ternativas y generar procesos de desarrollo que creen empleo y participación público - privada. Referente al tema ambiental, el Aeropuerto por su ubicación, debe cuidar el paisaje circundante y normatizar un uso solo de conservación de los ecosistemas que lo rodean dentro de los que se incluye sabana inundable, ríos y humedales, aspectos que deberían quedar plasmados en el plan de intervención y renovación urbana e integración regional que se realice.

En relación al tema social, se reconoce que no es tarea fácil lograr un proceso de concertación que beneficie y satisfaga las necesidades de las diferentes comunidades, debido principalmente a que son comunidades heterogéneas que viven en un entorno diferente y tienen unas expectativas y necesidades diferentes, que constituyen un ideal de calidad de vida, en este sentido, se debe procurar suplir la mayor cantidad de necesidades sin ir en detrimento del objetivo de competitividad regional que busca el macro proyecto Aeropuerto el Dorado, a través de la participación y trabajo concertado, resultado de las mesas de apoyo.

Propuesta de renovación e integración social urbana

El Aeropuerto El Dorado al mejorar sus vías comerciales y su potencialidad tendría la posibilidad de ampliar sus vías comerciales y económicas, lo que implica su ampliación para ser más competitivo frente a los mercados del mundo, buscando mejorar los servicios en eficiencia y efectividad, generando trabajos continuos de carga y descarga de mercancías.

Se considera necesario escuchar en las mesas de concertación a la población que manifiestan su inconformidad por la falta de participación sobre las decisiones que se toman y que se ven afectados, por su arraigo al territorio, la falta de garantías para la reubicación y falta de una propuesta clara que permita el goce de beneficios en donde no afecten su calidad de vida, en

un lugar que les provea los beneficios de los que actualmente su entorno les ofrece.

Es por esto que en pro de los beneficios de un "gana para todos" se propone que las comunidades que deban ser reubicadas, se reubiquen en las zonas vecinas como Funza o Cota en la construcción de una ciudadela aeroportuaria, en donde tenga la posibilidad de restablecerse como comunidad con garantías de parte del Estado por medio de créditos, para que las personas puedan acceder a mejores viviendas, ya que parte del costo total de sus viviendas se queda con el aeropuerto como acciones generando a futuro excedentes mejorando su calidad de vida y parte de esto es la redistribución de las utilidades haciendo partícipes a las comunidades, reflejado la responsabilidad social, donde puedan integrarse a su vez la inversión público-privada, y en donde se evidencie el motor del desarrollo con la participación activa de la comunidad y el Estado en la generación de empleo, oportunidades y desarrollo.

Lo anterior se constituiría en un ejemplo a nivel mundial de cómo se puede potencializar un espacio donde sus usos sean generadores de prácticas que contribuyan a mitigar la pobreza y genere desarrollo y equidad.

v) Propuestas en relación con los instrumentos

a. Instrumentos de planificación urbana

Dentro de los lineamientos estratégicos para la armonización de instrumentos de planificación que solucionen los conflictos presentados para el desarrollo y la articulación del Aeropuerto Internacional El Dorado, se parte de la base o del soporte legal de la Constitución Política de Colombia, que en su artículo 306, abre la posibilidad de generar o constituir regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, buscando el desarrollo económico y social del territorio, instrumento que



previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial.

De acuerdo al análisis realizado a partir de las exposiciones presentadas por los diferentes actores involucrados en el tema, como el sector privado, el sector público y representación de la comunidad, el instrumento de planificación que se podría adelantar para el desarrollo del área de estudio será una figura de Plan Zonal, dando paso a los llamados Planes de Manejo de las Áreas Singulares concebido como un proyecto de ciudad - región que se desempeña como un polo de desarrollo económico. Igualmente, las operaciones se podrán complementar y desarrollar mediante la formulación de un Plan Maestro de la operación que se integre con procesos de planeamiento de nivel superior.

Para la aprobación de estos Planes de Manejo del área del Aeropuerto El Dorado propuestos, se implementaría un comité de integración territorial, creado por la Ley 614 de 2000, encargado de concertar lo referente a la implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial y al manejo de una visión estratégica del desarrollo del área de estudio.

b. Instrumentos de gestión del suelo

El instrumento de gestión del suelo que se consideraría válido dentro del proceso de implementación de una política de renovación urbana, sería el de integración inmobiliaria, debido a que el área objeto de estudio se encuentra fraccionada según lo estipulado en el documento de "Caracterización Entorno del Aeropuerto" en 451 manzanas y 10.978 predios, de los cuales solo 478 son lotes por desarrollar, que se encuentran dis-

tribuidos según usos del suelo, en zonas morfológicas homogéneas como "Zona Brisas Aldeas Fontibón", "Zona El Refugio", "Zona Industrial", "Zona Atahualpa", "Zona Fontibón", "Zona Capellanía", "Zona Los Ángeles", "Zona San Antonio", "Zona Villa Gladys", y "Zona Sabana del Dorado", que con el fin de facilitar su implementación y desarrollo es necesario implementar procesos de integración inmobiliaria que faciliten su consolidación y progreso.

c. Instrumentos de financiación del suelo

El estudio de "Caracterización Entorno del Aeropuerto" retoma el análisis de las tres (3) zonas o áreas de desarrollo del Aeropuerto El Dorado sobre la base del estudio del valor del suelo urbano en Bogotá (2005, Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá), el cual identifica las zonas "Fontibón Industrial", "Fontibón Residencial" y "Álamos Industrial" con características distintas de localización, uso del suelo y accesibilidad, donde se darían hechos generadores de captura de plusvalías, que mediante la aplicación de instrumentos de financiación establecidos en la Ley 388 de 1997, como la participación y la contribución por valorización, se podrían recaudar recursos para financiar el desarrollo urbano y territorial del proyecto.

Al tiempo, el proceso de movilización de estas plusvalías, se puede implementar mediante diferentes mecanismos de reparto equitativo de cargas y beneficios como las operaciones interligadas, el suelo creado²³, que consiste en que a todo terreno se le otorga una edificabilidad básica. La reglamentación urbana permite eventualmente una edificabilidad mayor en los diferentes lugares, es decir, que en el mismo terreno se puede producir más espacio construido que el

23. JARAMILLO, Samuel. Hacia una teoría de la renta del suelo urbano. Universidad de los Andes. 2009.



de este límite mínimo, como si la norma creara un suelo virtual. Este beneficio de construir con una edificabilidad mayor, se cobra con una tasa en proporción a la construcción adicional que supera la edificabilidad básica. Es por esto, que el Estado debe implementar los instrumentos de financiación del suelo para evitar que los agentes privados se apropien de la totalidad de las plusvalías.

vi) Propuesta de articulación de los niveles de gobierno

Se propone articular la acción de los niveles Nacional, Departamental, Distrital y Municipal en la gestión conjunta y armónica del Aeropuerto El Dorado, poniendo en marcha los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad de que habla la Ley 136 de 1994. Ver artículo No. 4²⁴.

A nivel de planteamiento de política, se propone no dar un tratamiento de “borde de ciudad” al territorio del Aeropuerto El Dorado, sino de un Centro Regional Integrado dentro de un Plan con acceso multimodal y la creación de una agencia de gestión con composición público-privada. Se propone la creación y puesta en marcha de instancias regionales de concertación con participación de entidades de orden nacional, regional y distrital (Aerocivil, Empresa de Renovación Urbana, Municipios, Comunidad) haciendo del Plan Aeropuerto un nodo de desarrollo regional, con conectividad y concertación público-privada. Finalmente, se propone la operativización y puesta en marcha del Macroproyecto Urbano Regional del Área de Influencia –MURA-, enmarcado dentro de un modelo de gestión del aeropuerto que sea social y ambientalmente responsable, es decir que tenga en cuenta el bienestar de la comunidad circundante y el cuidado del medio ambiente y la salud humana.

24. Artículo 4. Ley 136 de 1994.

a) Coordinación: En virtud de este principio, las autoridades municipales al momento de desarrollar y ejercitar sus propias competencias deberán conciliar su actuación con el principio armónico que debe existir entre los diferentes niveles de autoridad en ejercicio de sus atribuciones;

b) Concurrencia: Cuando sobre una materia se asignen a los municipios, competencias que deban desarrollar en unión o relación directa con otras autoridades o entidades territoriales, deberán ejercerlas de tal manera que su actuación no se prolongue más allá del límite fijado en la norma correspondiente, buscando siempre el respeto de las atribuciones de las otras autoridades o entidades;

c) Subsidiariedad: Cuando se disponga que los municipios pueden ejercer competencias atribuidas a otros niveles territoriales o entidades, en subsidio de éstos, sus autoridades sólo entrarán a ejercerlas una vez que se cumplan plenamente las condiciones establecidas para ellos en la norma correspondiente y dentro de los límites y plazos fijados al respecto.

Así mismo, cuando por razones de orden técnico o financiero debidamente justificadas, los municipios no puedan prestar los servicios que les impone la Constitución y la Ley, las entidades territoriales de nivel superior y de mayor capacidad deberán contribuir transitoriamente a la gestión de los mismos, a solicitud del respectivo municipio. Las gestiones realizadas en desarrollo de este principio se ejercerán sin exceder los límites de la propia competencia y en procura de fortalecer la autonomía local.



Bibliografía

- Bel, Germà – Fageda, Xavier. Aeropuertos y globalización, Opciones de gestión aeroportuaria e implicaciones sobre el territorio. Universidad de Barcelona. Barcelona. Septiembre de 2006.
- Cámara de Comercio de Bogotá, 2008. Aeropuerto Eldorado, una oportunidad para el desarrollo regional. Propuestas para la integración del aeropuerto El Dorado con el entorno urbano y regional.
- Cámara de Comercio de Bogotá, 2009. Estrategias e instrumentos de gestión público-privada y de atracción de inversión para el entorno del Aeropuerto El Dorado de Bogotá.
- Cámara de Comercio de Bogotá, Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social. Aeropuerto Eldorado, Marzo de 2011.
- Cámara de Comercio de Bogotá. Estrategias e instrumentos de gestión público-privada y de atracción de inversión para el entorno del Aeropuerto El Dorado de Bogotá, Análisis de experiencias internacionales, Bogotá, noviembre de 2009.
- Cámara de Comercio de Bogotá. Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social, Dirección de Proyectos y Gestión Urbana. Caracterización urbanística, social y ambiental del entorno del Aeropuerto Internacional El Dorado. Documento en revisión, Junio de 2008
- Cámara de Comercio de Bogotá. Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social. Aeropuerto El Dorado una oportunidad para el desarrollo regional, Propuestas para la integración del aeropuerto El Dorado con el entorno urbano y regional. Bogotá, D.C., julio de 2008.
- Centro para la competitividad de Navarra, 2008.pág, 206.
- Documento CONPES 3490. Estrategia Institucional para el desarrollo del Macroproyecto Urbano - Regional del Aeropuerto El Dorado De Bogotá, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Transporte DNP: DDUPA – DIES, Bogotá, D.C., 1 de octubre de 2007.
- García Herrera, Luz Marina. Sabaté, Fernando. Planeamiento Urbano, Participación Ciudadana y Gobernanza: El Plan General de Santa Cruz de Tenerife (TENERIFE, CANARIAS) Departamento de Geografía, Universidad de La Laguna, Departamento de Geografía, Universidad de La Laguna.
- Henaó González, Ana María. Informe de Avance, Proyecto Urbano: Macroproyecto Aeropuerto El Dorado, Julio 31 de 2008.
- Iglesias, Norberto. El impacto metropolitano de los grandes proyectos urbanos: Los casos de Puerto Madero y la Nueva Centralidad de Malvinas Argentinas.
- Lungo, Mario (2003). Globalización, competitividad y gestión urbana. Instituto del Banco Mundial UCA - Lincoln Institute of Land Policy.
- Martínez Carrión, José Miguel (2002). Historia Económica de la Región de Murcia. Editora Regional de Murcia. 598 pág.
- Ministerio de Planificación y Cooperación División de Planificación, Estudios e Inversiones Metodología Proyectos de Aeropuertos, Mideplan 2002.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. Primer Seminario: “Transporte e Integración Regional, políticas para el desarrollo socioeconómico de los pueblos. Buenos Aires, 27 de julio de 2004).



Comité Editorial

Angélica Camargo Sierra

Arquitecta de la Universidad Piloto de Colombia, Especialista en Planificación y Administración del Desarrollo Local con énfasis en Ordenamiento Territorial del Cider de la Universidad de los Andes. Magíster en Gestión Urbana. Actualmente es Directora de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia.

Adriana Hurtado Tarazona

Antropóloga, egresada en 2005 de la Especialización en Planificación y Administración del Desarrollo Regional con énfasis en Ordenamiento Territorial y en 2007 de la Maestría en Planificación y Administración del Desarrollo Regional del Cider de la Universidad de los Andes. Profesora de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia.

Angie Carolina Torres

Politóloga de la Universidad de los Andes y Magíster en Teología de la Pontificia Universidad Javeriana. Estudiante del programa de Doctorado en Gestión Urbana de la Pontificia Universidad Católica de Paraná (Curitiba-Brasil). Profesora de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia.

Claudia Inés Carreño

Comunicadora Social-Periodista de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. Magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional del Cider de la Universidad de los Andes. Candidata a Doctora en Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de la Plata. Profesora de la MGU y Catedrática de la Facultad de Educación de la Universidad de La Sabana.



Convocatoria Papeles de Coyuntura No. 32: “Gestión metropolitana: retos y perspectivas”

Papeles de Coyuntura es una publicación virtual de periodicidad trimestral editada por la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia, es un espacio para la divulgación de los resultados parciales y/o totales producto de procesos de investigación del Grupo de Investigaciones de la Maestría en Gestión Urbana, la comunidad Piloto o cualquier otro investigador preocupado por los temas de la Gestión Urbano - Regional. Conozca Papeles de Coyuntura en el siguiente link:

<http://www.unipiloto.edu.co/index.php?section=247>

REQUISITOS DE PUBLICACIÓN

- Perfil del Autor: nombres y apellidos completos, estudios realizados, actividad actual y correo electrónico.
- Estructura: los artículos deben utilizar un lenguaje claro y adecuado, de igual manera desarrollar una estructura lógica e identificable: introducción, desarrollo y conclusiones.
- Los artículos que se publican en la revista son: reflexiones sobre un tema en particular, avances o resultados de investigaciones y reseñas de textos.
- Los autores deben presentar los artículos en archivo digital en Word, de una extensión mínima de cuatro cuartillas y máximo diez, en letra Arial 11 a un espacio.
- La Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto se reserva el derecho de publicación, dependiendo de las temáticas desarrolladas, los artículos serán sometidos a evaluación por parte del Comité Editorial.
- Los autores son los directos responsables de las opiniones o juicios emitidos y por lo tanto no comprometen la filosofía institucional.



El 2012 comienza en nuestro país con cambios en las administraciones municipales. Esto sumado a la recién estrenada Ley de Ordenamiento Territorial, varios proyectos de regionalización como el RAPE en la Región Capital, y la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial en varios municipios implica necesariamente repensar los territorios en contexto con los retos de hoy y las necesidades del futuro.

Las ciudades cada vez se corresponden menos con los límites municipales en muchas zonas del país, y la metropolización es un fenómeno que lleva ya un tiempo manifestándose en la realidad pero no se ha reconocido lo suficiente a nivel institucional y de políticas. La escala metropolitana es entonces uno de los temas clave para la gestión urbana hoy.

En este sentido, Papeles de Coyuntura No. 32 quiere recopilar experiencias y perspectivas sobre la gestión de territorios en proceso de metropolización en diferentes contextos (nacionales o internacionales). Son especialmente interesantes reflexiones teóricas- conceptuales, revisiones de experiencias o textos desde la perspectiva de los estudiantes.

Fecha de recepción de artículos:

Enero 10 de 2012.

Más información y recepción de artículos:

Profesora Adriana Hurtado Tarazona adriana-hurtado@unipiloto.edu.co



Papeles de coyuntura es una publicación virtual de periodicidad trimestral. Es un espacio para la divulgación de los resultados parciales y/o totales producto de procesos de investigación del Grupo de Investigaciones de la Maestría en Gestión Urbana, la comunidad Piloto y cualquier otro investigador preocupado por los temas de la Gestión Urbano-Regional.



**Universidad
Piloto de Colombia**
UN ESPACIO PARA LA EVOLUCIÓN

Maestría en Gestión Urbana - Universidad Piloto de Colombia
Tels. 332.2966 / 332.2895
gurbana@unipiloto.edu.co
www.unipiloto.edu.co
Bogotá - Colombia