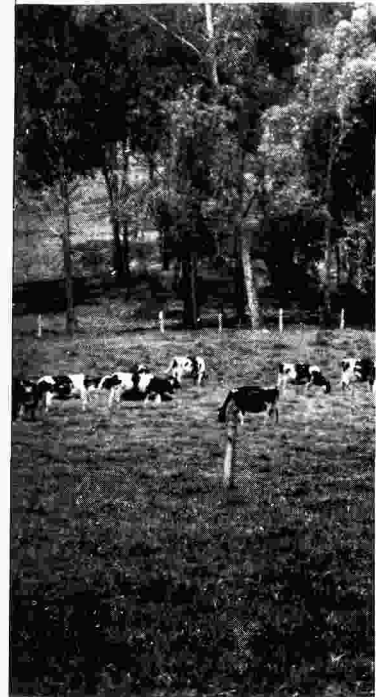
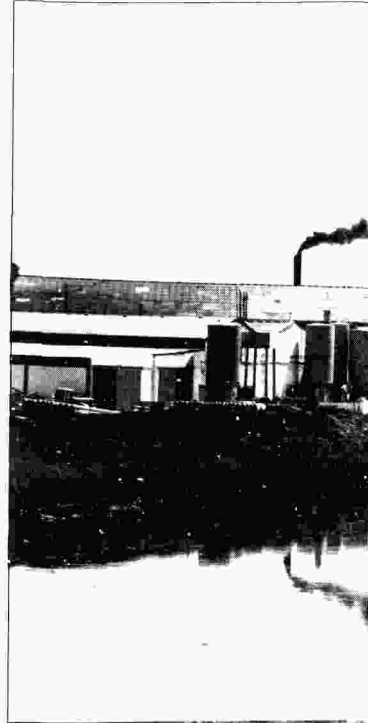


---

**¿HACIA DONDE VA  
LA  
SABANA DE BOGOTA ?**





**CAPITULO**

**7**



## TENDENCIAS GENERALES

Como se indicó en la introducción de esta publicación, un ejercicio de prospección en las actuales circunstancias internacionales y nacionales resulta complejo y pretencioso. Sin embargo, en medio de este enorme clima de incertidumbre hay algunas cuestiones que difícilmente van a cambiar de dirección durante los próximos diez años, entre ellas la consolidación del Estado Neoliberal y la apertura económica, las que probablemente serán los “principios” que asumirán los gobiernos del futuro inmediato ante la presión y el poder de los organismos internacionales y las propias restricciones estructurales del país y sus regiones.

Dadas estas condiciones, el más probable escenario general que se prevé para la Sabana de Bogotá del año 2.000 es la profundización del principal proceso que se ha venido desarrollando hasta ahora en su interior: una modernización con elementos muy precarios de modernidad. En efecto, a medida que el capitalismo se consolida como eje del cambio económico e ideológico y como expectativa de estabilidad social y política, surgen nuevos factores de tensión y de conflicto social que expresan un incremento generalizado de las diferencias sociales en términos de calidad de vida y oportunidades de acceso a los beneficios del crecimiento económico. Esta tendencia se reforzará con el desmonte acelerado del Estado Interventor que había logrado mantenerse en el país.

Lo que será la Sabana de Bogotá en el año 2.000 dependerá entonces de la manera como evolucionen y se articulen los procesos que hoy despegan en Colombia, los cuales se pueden sintetizar así: internacionalización de la economía y apertura económica, privatización de instituciones estatales, descentralización municipal, apertura política y creación de condiciones para la integración subregional y latinoamericana. Pero además de estos fenómenos de aparición reciente y aún incipientes, las tendencias históricas del sistema regional que fueron identificadas y examinadas a lo largo de este estudio, constituyen los principales indicios de lo que será la evolución futura de la Sabana. Estas sirven para orientar la formulación de las hipótesis prospectivas, debido a que en términos generales, las reformas y procesos económicos y políticos recientes no parecen llevar a una modificación sustancial de las tendencias globales sino a reforzarlas.

Antes que la configuración de un modelo de desarrollo económico equilibrado, distributivo y democrático, la implantación de la ortodoxia neoliberal lo que permitirá será la continuación de la tendencia que muestra la región al crecimiento concentrador y excluyente. Puesto que el subsistema económico no genera ni distribuye los recursos suficientes para suplir las necesidades sociales y vitales de amplios sectores de la población, surgen grandes desequilibrios socioeconómicos entre las capas sociales y entre las distintas subregiones sabaneras.

La Sabana, incluida Santafé de Bogotá, es uno de los espacios del país más apetecidos por el capital. La región presenta una serie de ventajas para su reproducción que no existen en otras regiones de Colombia. El dominio del capital en este espacio se refuerza permanentemente y se expresa a través de la significativa inversión industrial y de servicios. Es indudable que la apertura e internacionalización de la economía van

a tener una influencia marcada, no sólo en lo que respecta a la modernización y el cambio industrial, sino también en lo referente a la llegada de nuevos flujos de capital a la región.

El espacio sabanero se continúa perfilando hacia el futuro como una región de rápido cambio, profundamente influida por la capital, con notable urbanización física, demográfica, social y cultural; avance significativo de la floricultura y otras actividades agrícolas orientadas al mercado internacional; desplazamiento de la mano de obra campesina tradicional y una recomposición social del campo; creciente terciarización económica formal e informal; superposición cada vez mayor de lo urbano sobre lo rural; incremento de los niveles de diferenciación social y simbólica; deterioro acelerado de la oferta ambiental y de la base productiva y crecimiento industrial problemático, enfrentado a la competencia internacional y carente de una adecuada infraestructura tecnológica, investigativa y laboral. Si además se tiene en cuenta el bajo nivel de calificación de la mano de obra formal e informal, la presión por servicios sociales públicos y domiciliarios, el escaso nivel organizativo de la sociedad civil y de los gremios económicos (con excepción de los floricultores), se puede concluir que probablemente continuará el evidente desfase entre los logros del subsistema económico y los del subsistema social salvo en lo tocante a las élites de la región. Una manifestación del desfase entre la dinámica económica y social se expresa en la imposibilidad de amplios sectores sociales de integrarse en sector económico formal. Esta situación es concomitante con la existencia de un bajo nivel educativo y de calificación de mano de obra: con una población sin información adecuada acerca de las necesidades de personal demandadas por los sectores productivo, comercial y demás servicios.

A este desajuste contribuirá la precaria organización de la comunidad para suplir solidariamente sus necesidades y enfrentar las externalidades económicas y sociales que continuará generando el sistema económico. El raquítico desarrollo del cooperativismo, de la acción comunal y de las organizaciones no gubernamentales dan cuenta de esta deficiencia.

La Sabana de Bogotá se presenta como un escenario de enconada competencia por el uso del espacio físico y de los recursos naturales. La tendencia de Santafé de Bogotá a reforzar su primacía urbana y económica nacional, el avance de la construcción urbana y la actividad especuladora de los poseedores de la tierra, el auge de la industria oligopólica productora de bienes de consumo, el uso progresivo de espacios para la recreación y el ocio, la continuación expansiva de la agroindustria de las flores, el crecimiento de la horticultura, la depresión de la agricultura tradicional, la consolidación de la ganadería tecnificada de leche en algunas explotaciones y la agudización de la competencia imperfecta por la tenencia y el uso de los recursos agua y suelo, son expresiones de esta competencia cuyas consecuencias para el futuro de la región deberán ser examinadas más profundamente. A esto se agrega la búsqueda de estrategias por parte de las entidades municipales con el propósito de atraer nuevas inversiones productivas, con el fin de aumentar sus ingresos.

## **La urbanización**

Aunque a una tasa menor que en las décadas precedentes, la inmigración poblacional hacia la capital continúa y se incrementa a ritmo sin antecedentes hacia la Sabana. En efecto, Santafé de Bogotá sigue expandiéndose sobre suelos de alta potencialidad agropecuaria, desbordando su propio territorio y jalonando la urbanización diferenciada del resto de la Sabana, pues en muchos de sus municipios se mantiene un ritmo de expansión urbana aún mayor que el de la Capital.

Como se sabe, el crecimiento urbano se debe principalmente a la inmigración, la cual se origina por causas diferentes, destacándose las precarias condiciones de vida, trabajo y seguridad, así como el deterioro ambiental de muchos lugares del resto de Cundinamarca, Boyacá y demás regiones del país. La situación social generada por estos factores presiona la decisión de emigrar y dada la enorme desigualdad regional

en términos de oportunidades, la Capital del país continúa siendo uno de los principales atractivos ante las expectativas de encontrar empleo, oportunidades para los hijos, servicios y vivienda.

Pero además de esto, los inmigrantes han encontrado en la difusión y ampliación de los cultivos de las flores una nueva alternativa de empleo. Sin embargo, el mejoramiento real de la calidad de vida de los recién llegados adquiere características contradictorias: los que logran conseguir empleo, excepcionalmente tienen acceso a una vivienda digna en el corto plazo, y generalmente continúan carentes de seguridad social, amén de sufrir los problemas propios de la dislocación social y cultural originadas por su condición de inmigrantes en fase de adaptación a nuevas formas de vida, trabajo y socialización.

A los problemas del crecimiento demográfico y adaptación de los inmigrantes, se agrega una intensa movilidad intra-regional de personas y una alta congestión de tráfico automotor como resultado de la fragmentación espacial entre los lugares de residencia y de trabajo, lo cual contribuye a que el diario vivir sea una actividad agitada, tensa y costosa.

Las proyecciones sobre el crecimiento de las cabeceras municipales muestran que las más próximas a la Capital como Soacha, Cota, Mosquera y Chía, continuarán creciendo a ritmos considerablemente altos, pero cada una con sus propias capas socioeconómicas más o menos diferenciadas. Son también estos municipios los que concentran mayor proporción de población en sus cascos urbanos, con una magnitud que tenderá a aumentar considerablemente en el futuro. En general para el año 2.000 se estima una población en los centros urbanos de algo más de 9 millones de personas incluyendo a Santafé de Bogotá, y de un poco más de 1.300.000 sin contar la Capital.

En cuanto a la tendencia de la población residente fuera de las cabeceras se aprecia un repoblamiento de las áreas tradicionalmente rurales, muchas de las cuales entraron definitivamente en un proceso de suburbanización acentuado especialmente en las subregiones Centro, Oriente y Centro-Norte.

En resumen, la más probable imagen futura de la Sabana en términos de urbanización física se caracterizará por la tendencia a una urbanización continua y bastante precaria en las subregiones Sur y Occidente; a un predominio de la suburbanización suntuosa y en algunos casos precaria de la subregiones Centro, Oriente y Centro-Norte, y a una urbanización concentrada en los cascos urbanos de la subregión Norte.

Hacia el sur, en el eje Soacha-Sibaté, con un importantísimo volumen de población pobre, la subnormalidad, informalidad y presencia de numerosos asentamientos piratas, configuran a esta subregión como la más urbana y precaria de toda la Sabana. Los problemas alrededor de tierras urbanizables, necesidades de vivienda y servicios domiciliarios, servicios de salud, educación, recreación, transporte, vías y comunicaciones, carencia de programas culturales y ambientales, al igual que la expansión de la inseguridad y el desempleo, son los elementos que le representan un reto hacia el futuro, tanto a la administración local, como al Distrito Capital, a las distintas entidades estatales, a las organizaciones no gubernamentales y a los diversos actores sociales y económicos, para mejorar las condiciones de vida de la subregión y prevenir mayores niveles de conflicto, dado que este último se ha expresado a través del mayor número de paros cívicos sucedidos en toda la Sabana.

En la subregión Occidental, con excepción de algunas áreas limitadas, el fenómeno de la urbanización se presenta como una tendencia inexorable, reforzada por la perspectiva de resolver los problemas de disponibilidad de agua en el corto y mediano plazo, mediante su conexión con la red de acueducto de la capital, y por los planes de mejoramiento de la red vial del Centro y Occidente sabaneros.

Aquí se combina la parcial condición de ciudades-dormitorio, con un relativo desarrollo industrial, alto número de cultivos de flores y de explotaciones pecuarias, así como un importante crecimiento comercial, para hacer de esta subregión la más diversificada y heterogénea de toda la Sabana.

Hacia el Centro sabanero, la urbanización se presenta diferenciada. Las clases medias generalmente residen en conjuntos cerrados, las media-altas en condominios o barrios jardín y las altas en fincas dormitorio o mansiones rurales. Los nuevos habitantes contrastan con las poblaciones de clase media y baja pueblerina que siempre habitaron en estos municipios sabaneros. A estas capas se agrega la correspondiente a los trabajadores de flores, quienes conforman un proletariado urbano que demanda vivienda barata y otros servicios, originando situaciones de conflicto con los demás habitantes de la subregión.

La subregión Centro-Norte, con su epicentro en Zipaquirá, aunque desde el punto de vista social y demográfico no parece aún tan afectada por la expansión de la capital hacia la Sabana, es escenario de asentamientos subnormales e inquilinatos que se han alimentado de migrantes de Santafé de Bogotá, atraídos por la posibilidad de adquirir vivienda barata y empleo en la floricultura.

De otra parte, el Oriente sabanero ha venido siendo escenario de construcción de viviendas suntuosas y de nuevos cultivos de flores y fresas. La subregión Norte, hasta ahora tradicional y con baja penetración de la floricultura, también recibe la irrupción de estos cultivos y de las fincas de recreo de muchos ciudadanos.

## **La industrialización**

La industrialización, asociada a la urbanización sabanera, es aún incipiente, a pesar de su tendencia a establecerse fuera del Distrito Capital. Sin embargo, sobre su futuro sólo es posible formular algunas hipótesis, ya que la política macroeconómica aparece con tintes contradictorios y los gremios industriales tampoco logran consenso al respecto.

Teniendo en cuenta lo que se analizó en el capítulo correspondiente se espera que la manufactura sabanera continúe fortaleciéndose. A este proceso contribuirá el rebosamiento del Distrito Capital, el establecimiento de empresas transnacionales y las externalidades del proceso productivo tales como la proximidad a las fuentes de materia prima, los incentivos tributarios ofrecidos por los municipios y la cercanía al mercado de Santafé de Bogotá.

Dada la actual división internacional del trabajo, la producción industrial de la Sabana, como la del resto del país, estará concentrada en la generación de bienes de consumo final y de bienes de consumo intermedio. Bajo el supuesto que los organismos multilaterales de crédito financien la reconversión industrial y que los empresarios adecúen su estructura tecnológica, la infraestructura social con que cuenta la región permitirá la expansión de la industria alimentaria y de aquellas productoras de plásticos, textiles, minerales no metálicos, metalmecánicos (exceptuando la maquinaria y el equipo que provendrán del extranjero) y químicos.

En lo que se refiere a la industria productora de bienes de capital el auge que tendrá el transporte en el Distrito Capital, determinará el fortalecimiento de la manufactura productora de autopartes de bajo contenido tecnológico.

Por otra parte, al iniciarse el proceso de reconversión industrial, probablemente se fortalezca la pequeña y la mediana empresa, en razón a que la gran industria requerirá de este tipo de producción para adecuar su estructura productiva.

Sin embargo, en la medida que el manejo monetario del gobierno continúe permitiendo que los llamados "capitales golondrina" vayan a parasitar de las tasas de interés del crédito desinstitucionalizado alimentando las causas inerciales de la inflación, y la contracción de la demanda se haga más profunda, se generará una acumulación de inventarios industriales que, inevitablemente conducirán a muchas de estas empresas a enfrentar problemas de tipo financiero. Es decir que bajo el supuesto que no se presente un radical viraje en la economía nacional, es muy posible que se produzca una crisis económica de mayores proporciones a la actual y a la que conoció el país en el gobierno de Betancur.

Pero así como es probable que la política macroeconómica induzca la profundización de la crisis industrial, las actividades terciarias y las del aparato financiero continuarán su expansión en el corto plazo, pero a medida que la depresión industrial genere incumplimiento en los pagos hacia el sistema bancario, puede presentarse iliquidez y emigración del capital especulativo.

Al acentuarse el proceso de concentración del ingreso y continuar la urbanización, se incentivará el auge de los servicios recreacionales, turísticos y de transporte.

## La nueva agricultura

Asumiendo que el mercado internacional de flores mantenga un dinamismo similar al actual, sin que el proteccionismo de los países centrales logre marginar de los mercados internacionales a las flores colombianas, y los conflictos sociales en torno a la floricultura regional no se agudicen, en el umbral del siglo XXI existirán cerca de 6.000 has de flores correspondientes a unas 750 plantaciones. De esta manera la superficie florícola se habrá incrementado en un 90% y las plantaciones en un 67%.

Además de las exenciones tributarias y de la acelerada modernización del gremio floricultor, la perspectiva de que esta actividad continúe expandiéndose se fundamenta en las ventajas comparativas que ofrece la Sabana. La relativa disponibilidad de agua, la alta densidad vial, la infraestructura de servicios públicos y privados, la cercanía a Santafé de Bogotá y la existencia de un aeropuerto internacional, son todas características que siguen favoreciendo a la floricultura. Igualmente, desde el punto de vista económico, aunque el monto de inversión por hectárea es alto, el costo de la tierra sigue siendo asequible a estos industriales, quienes además cuentan con mano de obra de bajo costo, en comparación con los competidores internacionales.

Aunque esta expansión será generalizada, la competencia urbana por el uso del suelo, la contaminación y el deterioro del recurso hídrico, determinarán una menor proporción relativa de la floricultura establecida en el Distrito Capital y en su periferia inmediata, al tiempo que favorecerá su localización en las subregiones Centro-norte y Norte y fuera de la Sabana, particularmente en el departamento de Boyacá.

La ciudad capital dejará de participar del 17% de la superficie florícola que le corresponde en la actualidad, para alcanzar sólo el 14% a final de siglo. De manera similar, las 2.718 has de flores que para entonces destinará la subregión Occidental, representarán el 47% de la superficie del cultivo en la región, frente al 50% que le corresponde en el presente. Entre tanto, las 1.055 has que ocupará esta actividad en el centro de la Sabana, significarán una disminución del 1,5% respecto de la proporción actual en toda la región. En contraste, la búsqueda de áreas alternativas por parte de los empresarios se traducirá en que la floricultura de la subregión Centro-norte aumente su participación del 15% del área y del 11% de los establecimientos que le corresponde en la actualidad, al 20% y 17% respectivamente, al final de este siglo.

Si ello ocurre, y el ritmo de incorporación del cambio técnico se mantiene igual que en esta última década, el empleo generado por la floricultura en el año 2.000 habrá crecido en un 86%, es decir, en menor proporción que el incremento en la ocupación de nuevas áreas. Esto significa que finalizando el siglo la floricultura demandará unos 70.000 puestos de trabajo, de los cuales 56.000 serán ocupados por mujeres.

Bajo estas circunstancias, el empleo vinculado a esta actividad probablemente se distribuya así: 47% (33.000 empleos) en la zona Occidental, 18% (12.600 empleos) en el área Central, 17%, (12.000 empleos) en la subregión Centro-Norte y el 2,5% (1.750 empleos) en el Sur y en el Oriente. El restante 15% (10.500 empleos) se concentrará en el Distrito Capital.

Dadas estas proyecciones, la inmigración jalonada por la expansión de la floricultura acentuará el proceso de urbanización y suburbanización precaria en toda la Sabana, pero de una forma más intensa en los municipios de las subregiones Centro, Occidente y Centro-norte, pues allí se ofrecerán, respectivamente unos 5.000, 13.000 y 8.000 nuevos empleos. Pero en términos relativos este proceso será más acentuado en la subregión Centro-Norte, pues se estima que allí la floricultura incrementará la demanda laboral en un 264%, muy superior al 70% que se prevé en las demás subregiones.

## La vieja agricultura

En la medida en que los términos de intercambio en el mercado internacional inclinen la balanza en favor de la producción excedentaria de los países centrales y las políticas de apertura económica desestimulen la

producción agrícola interna o aceleren la contracción de la demanda, al tiempo que la competencia por la posesión de la tierra se torne más intensa, la cola de león le corresponderá a la agricultura tradicional. La crisis, sin embargo, será diferencial: mientras que la papicultura logrará mantenerse, e incluso incrementar el área que hoy ocupa, la horticultura introducirá cambios cualitativos en la esfera productiva y en la comercialización, en tanto que la crisis en la actividad cerealera será aún más intensa que en la actualidad.

No obstante que para el año 2000 la Sabana de Bogotá probablemente contará con una superficie de 300.000 has dentro de la frontera agropecuaria, a la agricultura tradicional sólo le corresponderán unas 27.500 has., es decir, menos de la mitad de las 66.500 has que ocupaba en 1960, mientras que el área pradizada cubrirá del 93% de la superficie agropecuaria.

La intensidad de la crisis de los cereales se manifestará en la existencia de apenas 5.000 has dedicadas al cultivo de estas especies, superficie equivalente a la décima parte de la existente en la década del sesenta. Los cultivos de maíz y trigo sólo ocuparán el 3% del área agrícola, mientras que la producción de cebada participará del 14%, localizándose un 96% en las subregiones Centro-Norte y Occidente, destacándose los municipios más quebrados y menos próximos al Distrito Capital, como Nemocón, Suesca, Subachoque, Bojacá y Facatativá. En estas circunstancias la producción de cereales será la actividad agrícola menos importante de la Sabana en el año 2000.

Al contrario de lo podría esperarse, la papicultura logrará mantenerse en la región. Sin embargo, la intensificación de los cambios socio-económicos continuará desplazando el cultivo hacia la periferia de la Sabana de Bogotá, principalmente a las subregiones del norte. De las 19.000 has que la región posiblemente destine al cultivo de la papa en el año 2000, el 79% corresponderá a estas zonas, en tanto que la superficie papera del Centro, Occidente y Oriente se contraerá ostensiblemente.

Pero así como las fuerzas del mercado profundizarán la crisis cerealera y el desplazamiento del cultivo de la papa hacia las laderas de la Sabana, estas mismas fuerzas, junto con la estructura productiva de las granjas y la favorable coyuntura externa, permitirán la expansión de la superficie destinada a la producción hortícola. Para el año 2000 en la Sabana de Bogotá existirán unas 2.900 has cultivadas con hortalizas. De esta superficie, el 62% se localizará en la subregión Occidental, el 20% en la zona Centro, el 12% en el área Centro-Norte y el restante 6% en las laderas de Soacha, Sibaté y La Calera.

Dado que la demanda interna por estos vegetales tenderá a contraerse como consecuencia de la política neoliberal y que algunas especies como el espárrago verde, las rosetas de coliflor, el brocoli y la alcachofa cuentan con una demanda potencial de unas 15.000 toneladas en la República Federal Alemana y un mercado en expansión en Estados Unidos y Centroamérica, es de esperar que los horticultores del Occidente de la Sabana continúen haciendo el tránsito hacia la producción destinada al mercado externo, superando los actuales obstáculos provenientes de la carencia de un equipo de transporte aéreo apropiado.

En este sentido el cambio en la horticultura implicará responder a las exigencias de calidad, frescura y valor nutritivo de los vegetales que demandan los países consumidores. Para ello ya existe en el mercado tecnológico el método de congelación individual rápida que asegura el congelamiento individual del producto. En este sentido es de esperar que el crédito de PROEXPO y la liberación de importaciones permitan la adquisición de la infraestructura y asistencia técnica necesarias.

## **Pradización y ganadería**

Pese a que el proceso de incorporación de nuevas tierras al área de frontera permitirá que en el año 2000 la Sabana cuente con una superficie y en praderas mayor a la que hoy posee, es previsible que la ganadería no evolucione con el mismo dinamismo. Su limitado crecimiento estará determinado por los propósitos especulativos de los dueños de la tierra, la ampliación de la suburbanización, los inadecuados canales de transferencia tecnológica, la estructura del mercado lechero, la competencia que ejercerán las importaciones de material deshidratado y la contracción de la demanda interna. Es decir, que no existirán los

incentivos necesarios y otras mejoras tecnológicas. Las limitaciones de riego y las expectativas de valorización de los predios seguirán contribuyendo a la expansión del kikuyo y el rastrojo.

Bajo el supuesto que la estructura productiva de ese entonces sea similar a la de la actualidad, en las 274.000 has pradizadas que posiblemente existan al finalizar este siglo, pastarán unas 400.000 reses que producirán unas 400.000 toneladas de leche.

Las subregiones que en ese año se destacarán como las más productoras serán: la zona Centro-Norte que aportará el 26% del producto lácteo regional, las subregión Oriental que lo hará en un 22%, el área Occidental en un 18% y el Norte de la Sabana en un 15%. El restante 9% corresponderá a las zonas Centro y Sur de la región. La dinámica de la urbanización y sub-urbanización, la expansión de la floricultura, los limitantes de recurso hídrico y la estructura productiva y de comercialización, desplazarán la ganadería hacia el Oriente y el Norte de la Sabana. Las limitaciones agrológicas de estas zonas, sin embargo, determinarán que el consumo de leche del Distrito Capital tienda aún a depender más de la producción de origen extra-regional.

En general, la zona que se perfila como la más agropecuaria en el futuro es la subregión Centro-Norte. Exceptuando la producción hortícola del Occidente, tanto la agricultura tradicional como la ganadería y la floricultura tenderán a expandirse en esta área. De esta manera la subregión Centro-Norte y los municipios de Chocontá y Villapinzón se constituyen en la reserva para el futuro agropecuario de la Sabana de Bogotá.

## Oferta y deterioro ambiental

Es indudable que una de las tendencias más caracterizadas y documentadas de la región es el deterioro acelerado de la oferta ambiental natural y de la base productiva agropecuaria, todo lo cual ha ido paralelo con el proceso de urbanización y modernización.

La Sabana de Bogotá es la región colombiana de clima frío, que poseyendo extraordinarias ventajas de localización, tiene el mayor potencial productivo agropecuario, derivado de su condición de tener cerca de 140.000 hectáreas de suelos planos, cuyas limitaciones físicas y químicas son en general mínimas y superables tecnológicamente a costos relativamente bajos. Sin embargo, el proceso de urbanización física ya ha sustraído cerca de 35.000 hectáreas de estos suelos y todo indica que las áreas que poseen las mejores tierras para la agricultura y ganadería en la región, serán también las más afectadas por la urbanización futura, la cual continuará intensificándose no sólo hacia el Sur, sino también hacia el Centro y Occidente de la Sabana. No aparecen síntomas que permitan suponer un freno o una modificación de la tendencia hacia tan nefasto futuro para estos suelos excepcionales en Colombia y de extraordinaria importancia estratégica para la producción de alimentos.

Además de los costos de oportunidad del mercado de tierras, originados en la propia competencia por el uso del suelo, el Estado sigue contribuyendo indirectamente a acelerar estos procesos de cementación del área agrícola (cuyo costo social para las futuras generaciones será enorme), a través de los proyectos de mejoramiento vial del Occidente del Distrito Capital y del Centro de la Sabana, así como mediante los programas de interconexión del acueducto de la capital con los de los municipios del Occidente, tradicionalmente deficitarios en tan valioso recurso.

Pero si la urbanización ha contribuido a una gradual disminución de la superficie de alto potencial agropecuario, el efecto del incremento de la actividad especulativa de la tierra no ha sido menor en la subutilización agrícola y pecuaria de la superficie aún disponible de estos suelos. A esto se agrega el tránsito que muchos campesinos tradicionales han hecho de la agricultura a la ganadería, presionados por la desventajosa competencia que por mano de obra ha traído la moderna agricultura de flores y fresas. En consecuencia, los suelos de mayor capacidad de uso tampoco han sido utilizados en todo su potencial, ni manejados adecuadamente. Esta situación no muestra signos de reorientación alguna. La debilidad de los instrumentos estatales, el dominio del capital financiero y las tendencias neoliberales de minimizar la

intervención del Estado, simplemente refuerzan las perspectivas mencionadas.

La Sabana también presenta espacios de intensa erosión y cárcavamiento, debido a un proceso de escurrimiento concentrado en superficies muy localizadas, caracterizadas por la acción combinada de determinados factores físicos y humanos. Estas áreas son islas de aridez, cuyos suelos y formaciones superficiales contienen arcillas expansivas, reciben predominantemente aguaceros torrenciales y probablemente fueron cultivados con trigo y cebada en el pasado sin ningunas prácticas de rotación. Estas zonas se encuentran localizadas en la parte baja del río Tunjuelo, en el Sur-Occidente de la Sabana, en los alrededores de la laguna de Suesca y del Valle del río Checua, y en cercanías del embalse de Tominé, entre Guatavita y Guasca.

No obstante que la CAR ha hecho esfuerzos importantes para detener estos procesos y recuperar estos suelos, su acción todavía resulta débil frente a la magnitud del fenómeno que, además se constituye en una fuente significativa de sedimentación de las corrientes de agua y de las presas ubicadas en la Sabana. Si el Estado y las entidades municipales no actúan con prontitud, el deterioro continuará ampliándose, con las previsibles consecuencias ambientales y sociales.

Con raras excepciones, el proceso de descentralización y la escasez de recursos en muchos municipios de la Sabana, ha impulsado a sus dirigentes a plantear políticas de atracción de industrias y de otras actividades económicas, que de no ser controladas desde el punto de vista ambiental podrían incrementar la expansión de este deterioro. Esta industrialización por invitación resultaría caótica para el futuro de la región si el desarrollo se continúa concibiendo sólo alrededor de las chimeneas y no se realiza una labor planificadora concertada entre todos los municipios de la Sabana. En este sentido, la nueva Constitución de 1991 abre posibilidades esperanzadoras, pero será el Estado, la organización de la sociedad civil, con las organizaciones no gubernamentales entre otras, quienes deberán crear las condiciones subjetivas, así como los mecanismos e instrumentos de política, que permitan una acción ambiental planificada y un ordenamiento territorial de la región como un todo. La CAR parece haberse desgastado, no poseyendo los instrumentos suficientes para continuar siendo una alternativa con tales propósitos.

La cementación de la Sabana, como consecuencia directa de de urbanización y la plastificación de la misma, originada por la expansión de la nueva agricultura orientada al mercado internacional, además de modificar de manera sustancial las características escénicas naturales, cambia drásticamente la dinámica del ciclo hidrológico de la Sabana. Como consecuencia surgen ciertos efectos nocivos, entre los cuales se destacan la disminución del área de alimentación de los acuíferos y por tanto de las fuentes de agua subterránea, debido a la substracción de superficies de infiltración y percolación, y al aumento de la escorrentía superficial hacia el Río Bogotá, lo cual conlleva una menor retención de agua en esta región, cada vez más deficitaria en este recurso, teniendo en cuenta las crecientes y múltiples necesidades de uso.

Es paradójico además que habiendo una carencia relativa de agua en la región, esta tienda a especializarse en una actividad como la floricultura, bastante intensiva en el uso del recurso hídrico. La exportación de flores implica la exportación de agua, lo cual desde el punto de vista social sería irracional teniendo en cuenta las características de la región exportadora, pero desde la racionalidad del mercado internacional es normal que los países periféricos continúen exportando esta materia prima esencial empacada en flores. Tampoco es bueno para el medio ambiente de los habitantes de la Sabana que, como se prevé, se continúe ampliando la floricultura, teniendo en cuenta que una proporción significativa de floricultores no se rigen por las normas de seguridad industrial y de saneamiento ambiental del entorno de trabajo, y que el Estado no parece tener la suficiente capacidad de control de esta situación.

Otro fenómeno que va adquiriendo una gran celeridad es la invasión de los páramos por parte de los agricultores de papa, que vienen siendo desplazados de las áreas tradicionales hacia las laderas, amenazando la economía hídrica natural de los páramos y en consecuencia disminuyendo las fuentes actuales y futuras de agua para las partes más bajas de la Sabana, amén de la contaminación de las mismas, debido a la conocida sobreaplicación de agroquímicos que caracteriza a los cultivadores del tubérculo.

Pero adicionalmente a los hechos mencionados, se presenta también la contaminación creciente del aire, de las corrientes y espejos de agua y de los acuíferos de la región, como consecuencia de las chimeneas industriales no controladas y de los vertimientos inadecuados de aguas residuales. De ello es muestra palpable el nivel de deterioro alcanzado por el Río Bogotá, que al decir de muchos expertos es uno de los

más contaminados del mundo. Afortunadamente, de acuerdo con las noticias recientes, durante la próxima década parece viable la iniciación de la descontaminación del río, pero esa batalla será costosa y requerirá de una fuerte participación ciudadana, del sector privado y del propio Estado. Sólo con una amplia educación y conciencia ambiental, y con los instrumentos legales necesarios, esa tarea puede alcanzar algún éxito; la concentración de la acción únicamente en proyectos de ingeniería no sólo sería incompleta sino contraproducente y probablemente inútil. La descontaminación deberá ser también efecto de una mayor legitimación del Estado, haciéndose además necesaria la difusión de tecnologías de manejo y reciclaje de agua en pequeña y mediana escala.

## **LA ORGANIZACION SOLIDARIA Y GREMIAL DE LA SOCIEDAD CIVIL**

La acción cooperativa, siendo una alternativa al problema de redistribución de recursos, es todavía incipiente en la Sabana. Aunque la década de los ochenta ha sido de despegue para las agrupaciones de economía solidaria, su cubrimiento poblacional es muy bajo todavía, ya que sólo el 3.5% de todos los habitantes sabaneros están afiliados. Por otro lado, los servicios acaparan los propósitos de la acción cooperativa, abarcando el 87.8% de estas organizaciones, destacándose las orientadas hacia el ahorro y el crédito. A través de estos servicios las personas pueden acceder a créditos para financiar diversas actividades económicas. Sin embargo, dado el bajo nivel de calificación de las personas y el otorgamiento individual de créditos, esa función financiera de las cooperativas tiene bajo impacto en la región.

El escaso desarrollo de cooperativas de producción ha frenado la ampliación e impacto del conjunto del movimiento cooperativo. Es sabido que una cooperativa de carácter productivo, en la medida en que se plantee problemas de acción económica y solidaria en producción, acopio y comercialización, tiene un mayor impacto, no sólo en términos de empleo e ingresos directos, sino también en redistribución de ingresos y asimilación tecnológica. Ello contrasta con una cooperativa que atomizadamente preste tan solo ayuda financiera.

En situación similar a las cooperativas se encuentran los fondos de empleados, cuyo número es reducido, y se concentran en la subregión Occidental. Así mismo, los grupos pre-cooperativos son escasos y sus actividades se orientan casi que exclusivamente al mantenimiento de vías, percibiéndose un bajo crecimiento en el futuro.

No obstante que las entidades cooperativas de segundo grado tienen presencia en la región, su impacto es mínimo si se considera el total poblacional sabanero. Así, por ejemplo, a CUPOCREDITO tan sólo se hallaban afiliadas 11 cooperativas del total de las 90 existentes en el año de 1989, las cuales agrupaban a 9947 socios.

A lo dicho se suma una muy débil acción estatal ya que DANCOOP, que disolvió recientemente una efímera regional dirigida a Santafé de Bogotá, Cundinamarca y las antiguas comisarías, no cuenta con suficientes y adecuados programas de promoción y capacitación debido a su raquítica infraestructura, con la cual además debe orientarse a zonas DRI y PNR, quedando prácticamente excluida la región sabanera.

Con relación al estado del movimiento cooperativo la conclusión es clara: hay una débil acción de promoción y desarrollo cooperativo por parte del Estado, del sector privado y de los mismos pobladores sabaneros.

En cuanto a las Juntas de Acción Comunal la perspectiva es también precaria. Indudablemente el crecimiento de ellas se asocia en la actualidad a los centros urbanos que crecen más rápidamente y que lo continuarán haciendo en el futuro. El elemento más relevante a considerar es que la función de las juntas en una región heterogénea como la Sabana de Bogotá debe ser igualmente diversificada. De hecho existe una diferencia entre las juntas de las zonas rurales, correspondientes en esencia a las subregiones Centro-norte y Norte, con un bajo desarrollo capitalista y un arraigado tradicionalismo, donde su función, después

de lograr unas mínimas obras de infraestructura básica, se reduce a una acción política sustentada en el clientelismo; en contraste con las zonas urbanas en proceso de consolidación, correspondientes a asentamientos subnormales o de pobreza. Para estos últimos las juntas son casi el único elemento colectivo de acción institucionalizada que busca la solución de las necesidades de la comunidad y enfrenta las presiones del entorno. Este es el caso de poblaciones como Soacha, del eje Funza-Madrid-Mosquera, Facatativá, o de la periferia de Zipaquirá.

Estos casos se contraponen a las Juntas de Acción Comunal de la áreas urbanas consolidadas, en donde al existir infraestructura básica, su acción sólo puede dirigirse a una integración de intereses derivados de ese desarrollo capitalista, exigiendo orientar la acción comunitaria hacia empresas de rentabilidad económica, para el caso de población informal, y de mejora del municipio y del medio ambiente para los pobladores de estratos medios. Municipios como Chía, Cajicá, Tabío, Tenjo, Cota y Zipaquirá requerirían estas estrategias.

Más la acción comunal en la Sabana de Bogotá no está respondiendo a su heterogeneidad. Si se exceptúa el caso de las obras de pequeña infraestructura, que se desarrollan precariamente en Soacha y otros lugares, el número de programas rentables es mínimo en cuanto a tiendas y droguerías comunales y mucho más débil con relación a centros de acopio y microempresas productivas, pues sólo se reporta el centro de acopio de Villapinzón y una microempresa de este tipo en la Sabana.

Hacia el futuro es de esperar cierta reactivación de la acción comunal, pues al no existir los auxilios a los miembros de las corporaciones públicas y ser escasos los recursos asignados al D.A.A.C, las juntas deberán buscar más enérgicamente su autofinanciación o negociar con la Alcaldía y el Concejo la asignación de recursos para proyectos de la comunidad.

La gran barrera para una acción dinámica y eficaz de las juntas es el bajo nivel de preparación de sus miembros, a excepción de aquellas juntas que cuentan con personas calificadas, existentes principalmente en los municipios más desarrollados. El D.A.A.C, debido a su pobre infraestructura, no podrá orientar a las juntas hacia su conversión en empresas de productivas rentables y de economía solidaria, cuestión bastante diferente de la tradicional asistencia de promoción, legislación, contabilidad básica y asistencia en construcción de pequeñas obras.

Para las Organizaciones no Gubernamentales el gran reto consiste en eliminar la atomización actual. Si la percepción que se tiene es que hay un bajo nivel de organización de la población alrededor de estas organizaciones, cualquier política hacia el futuro requerirá no sólo de información sobre las existentes, sino también de promoción y apoyo a éstas y a las que se puedan conformar. Sin embargo, no se aprecia un panorama claro y optimista, pues aunque se espera que la descentralización municipal y la nueva Constitución incentive la acción asociativa, los pobladores sabaneros no parecen inclinados a asociarse fácilmente.

Existe, sin embargo, una serie de instituciones no estatales que actúan en la región y que poco a poco han extendido su acción. Estas son las cajas de compensación familiar, que cobijan a los trabajadores formales. Además de ofrecer servicios de salud, capacitación, recreación, subsidio familiar y de alimentos con mercadeo popular y financiación para vivienda, están incursionando en actividades que pretenden agrupar a la comunidad, constituyéndose en potenciales canales de la acción comunitaria municipal. Probablemente en los próximos años estas instituciones incrementarán el número de afiliados, incorporando incluso a algunos trabajadores informales.

Si bien es cierto que la industria de las flores es relativamente reciente, el desarrollo gremial ha sido vertiginoso, respondiendo a las presiones del mercado internacional en aspectos económicos, tecnológicos y de imagen pública. Este gremio, debido al agresivo mercado internacional, busca controlar aspectos políticos del nivel central y municipal que lo afectan a nivel económico en la coyuntura y en el largo plazo. El gremio floricultor se perfila como el más influyente de la Sabana de Bogotá, no sólo por su nivel organizativo, sino también por su extensión a toda la región.

Los floricultores se han organizado en torno a asociaciones no sólo nacionales como ASOCOL-FLORES, sino también regionales y sub-regionales tales como AFLOCSA, AFLONORDES, PRODENSA y PRODEOCSA, entre otras. De esta manera, la relación de los floricultores con los municipios, las

entidades estatales, los partidos políticos y la comunidad en general, sin duda va a estar cada vez más orientada en favor de los empresarios de las flores, en la medida en que se fortalece su organización gremial.

Los gremios de papicultores, PROPAPA y FEDEPAPA, con necesidades diferentes a los floricultores, aunque concentrado su acción en las esferas económica y en menor grado en la tecnológica, no alcanzan el poder de los anteriores. Su presencia se concentra principalmente en unas pocas zonas de la Sabana y el escaso desarrollo de su organización expresa el carácter de la tendencia oligopólica de la producción y concentradora de la comercialización.

Los productores de leche, como organización gremial, tienen escasa influencia política en la Sabana ya que su origen social, sus expectativas y posición en el mercado los hace dependientes de los distribuidores del producto y de su capacidad de negociación con el Estado. Esta situación lleva a los productores a interesarse casi exclusivamente en lo económico, despreciando sus posibilidades de proyección social y política en la comunidad. Los cerealeros, por su retroceso económico, comparten también una gran debilidad organizativa. Los horticultores, no obstante que en la actualidad tampoco poseen mecanismos gremiales desarrollados deberán consolidar y modernizar su agremiación, si pretenden insertarse en el mercado internacional y satisfacer los hábitos de consumo en el mercado nacional.

Los industriales se insertan también débilmente en las comunidades, con acciones esporádicas en algunos municipios por medio de organismos subregionales como PRODEOCSA, PRÓDENSEA y en menor medida el Comité de Industriales de Mosquera y la Asociación de Industriales de Cazucá.

## **CULTURA Y MODERNIZACION**

El contexto cultural de la región se distancia de las exigencias modernizadoras del sistema económico. Ello se refleja, por ejemplo, en la desestabilización familiar existente en los trabajadores de las flores. Pero adicionalmente el cambio económico se enfrenta a la ausencia en los estratos bajos de elementos culturales inherentes a la organización del trabajo capitalista moderno. De hecho, el origen rural e informal de éstos grupos sociales se opone a las exigencias de disciplina laboral que impone la modernización económica, incapaz de incorporarlos definitivamente. Estas capas sociales afectadas por el cambio se ubican en un limbo socio-cultural, al haberseles derrumbado su cultura tradicional, por lo cual el proceso de adaptación al esquema económico modernizante resulta traumático y dislocador, aunque eventualmente elementos de su cultura original puedan persistir y servir de lazos cohesivos de la unidad familiar y de grupos sociales particulares.

## **REFORMA POLITICA Y DESCENTRALIZACION**

Sin duda los recientes cambios políticos a nivel internacional y nacional afectarán el futuro de la acción política en la región. La despolarización política plantea una crisis a los grupos defensores de las visiones tradicionales. En estas circunstancias la protesta política tiende a ser absorbida por otros importantes elementos, destacándose entre ellos la puesta en marcha de la descentralización municipal, la elección popular de gobernadores, la separación de la circunscripción electoral entre el Distrito Capital y Cundinamarca y las posibilidades de participación popular y política que la nueva Constitución permite.

Aunque los pueblos sabaneros son en general tradicionales en política, con excepción de Soacha, la descentralización política municipal ha generado una nueva dinámica, en donde los viejos comporta-

mientos se han roto. Las comunidades parecen más atentas en torno a la gestión de la administración local, la cual ha tenido que responder en medio de escasos presupuestos. Sin embargo la participación y dinámica políticas varían según las características de los municipios. Si son pequeños, rurales y tradicionales, los poderes locales son fuertes; si son urbanos, de mayor tamaño y más industrializados, los poderes son flexibles y permeables al cambio. En estas últimas poblaciones el voto de opinión, en un futuro, tendrá una importancia decisiva en la conformación de programas y cuadros dirigentes.

Ante el debilitamiento del Estado central, la crisis de los partidos tradicionales y las exigencias a las administraciones locales, la acción política municipal, tanto de los dirigentes como de la comunidad, aparece como la única capaz de resolver los problemas locales. Sin embargo, su actual situación es aún incipiente, esperándose que en el futuro cercano esta acción se ponga a tono con las exigencias del momento.

A los fenómenos antes anotados, se les agrega otro de no menor importancia: la descentralización fiscal y administrativa, la cual, aunque vino de fuera de la región, plantea la generación de importantes cambios. De esta manera, los municipios empiezan a desarrollar una administración moderna y eficaz, con una planificación, que si bien se concentra preferentemente en el ordenamiento espacial, poco a poco tendrá que acercarse a un enfoque integral del desarrollo municipal que incluya el crecimiento económico, el equipamiento social, la conservación del medio ambiente y el impulso a la cultura. Hacia el futuro los municipios deberán decidir sobre el establecimiento de los "bancos de tierra", control de la contaminación y disposición de basuras, al igual que lo atinente a asentamientos humanos, servicios de salud, educación y vivienda, entre otros. La descentralización genera un nuevo juego político que traslada la lucha por recursos al mismo municipio, dándose en su interior una puja que favorecerá la participación ciudadana, con una posible redistribución de recursos.

La descentralización municipal al ser inducida desde fuera y haberse impulsado de manera relativamente abrupta, encontró a los municipios poco preparados para abordar la administración técnicamente. En efecto, los municipios se formaron históricamente bajo el manto centralista que caracterizó la construcción del Estado Colombiano. Estos entes mantenían un atraso e ineficacia evidentes en sus estructuras administrativas. Se evidencia en ellos la falta de preparación de su personal administrativo, el cual desconoce todavía aspectos de las reformas recientes; tampoco tienen el suficiente apoyo técnico y carecen de sistemas de información para la toma de decisiones, las cuales usualmente son influidas por la politiquería. A lo anterior se agrega la precariedad de los instrumentos ejecutores, las dificultades financieras y la ineficiencia en la gestión.

No obstante que la elaboración de los planes simplificados representa una racionalización de la gestión administrativa municipal, ello se enfrenta a fuertes inconvenientes en la negociación del presupuesto con los tradicionales concejales y con la ausencia de criterios técnicos para priorizar los problemas y soluciones. No hay una producción regular, ordenada y oportuna de información y aquella disponible no tiene categorías homogéneas. De hecho, la información ofrecida por el DANE es insuficiente, incompleta y desfasada en el tiempo. No existen indicadores confiables de demanda y oferta de servicios que permitan detectar situaciones que puedan ser atendidas mediante la definición de prioridades racionales.

Todavía se da un período de inversión orientada hacia la construcción de obras de cemento: vías, plazas, parques, acueductos, entre otros. En este caso tampoco hay sistemas de evaluación de los proyectos realizados, aparte de las puntuales y formales interventorías.

La planeación y programación presupuestaria a mediano y largo plazo son inexistentes, no habiendo una coordinación entre las distintas esferas y niveles estatales. A este inmediatismo y desarticulación se adiciona una limitada y asistemática evaluación financiera, exceptuando los reportes de la contralorías municipales para efectos tributarios.

En síntesis, el cambio económico y social dejó atrás al Estado frente a una sociedad que rápidamente se está modernizando. Se está en presencia de un Estado todavía atrasado en relación con las exigencias y perspectivas sociales.

Las dificultades del proceso descentralizador en la Sabana deben enmarcarse en las particularidades que este fenómeno tiene en un contexto de metropolización y urbanización generalizada, donde la autonomía de los municipios debe desarrollarse paralelamente con una coordinación intermunicipal e interinstitucional, empezando por articular acciones con el Distrito Capital.

Otra de las fuentes de conflicto es el desequilibrio regional entre Santafé de Bogotá y los municipios de la Sabana, dado que la capital acapara el grueso de los servicios en salud, educación, administración pública y aún diversión y esparcimiento. Ello genera deseconomías y externalidades para los habitantes sabaneros.

Igualmente, la concentración económica se constituye en otro factor de centralización. Aunque en términos relativos la Sabana se ha industrializado más rápidamente que Santafé de Bogotá en los últimos años, tanto la generación de empleo, como de flujo y distribución de capital se concentra en la ciudad. Lo anterior, por un lado, tiene como consecuencia el continuo despoblamiento de los pequeños municipios por parte de la mano de obra más joven que no puede integrarse a la floricultura, reforzando el atraso de aquellos con respecto del resto de la región. Pero por otro lado, existe una tensión entre los municipios ávidos por percibir más ingresos provenientes de la industria y las regulaciones estatales frente a los usos del suelo o manejo del agua y medio ambiente. La expansión de la industria Santaféense hacia la Sabana, sin una regulación eficaz, puede entonces generar problemas de orden ambiental para la región.

Debido a la división jurídico-administrativa entre el Distrito Capital y la Sabana, se da un sesgo urbano del gasto público concentrado en la capital. La gran ciudad continúa absorbiendo una cantidad ingente de recursos públicos generando palpables desequilibrios regionales.

Probablemente los problemas generados por el Distrito Capital presionarán a los municipios a una acción concertada con o frente a la ciudad. Aunque la Constitución, en su Régimen Especial para el Distrito Capital, eliminó las barreras jurídicas para la interrelación e integración entre Santafé de Bogotá D. C. y la Sabana, subsisten dificultades para concretar acciones comunes; ya que por un lado los municipios perciben como desventajosa la constitución de un área metropolitana, de una asociación de municipios, o la anexión al Distrito Capital. Esto último, según ellos significaría incorporar los males administrativos de la ciudad, e implicaría un debilitamiento de la capacidad negociadora frente al poder de la urbe. Además, la posibilidad de anexión despierta el rechazo de los estamentos políticos locales y regionales, al ver amenazados sus "cotos de caza" tradicionales. Por otro lado, para Santafé de Bogotá, esa integración no se presenta como un buen negocio, ya que tendría que aportar el grueso de recursos, sin esperar mayores beneficios. Posición similar emerge con respecto al denominado CORPES Santafé de Bogotá-Cundinamarca, en donde la metrópoli y los municipios también tienen consideraciones dispares.

A esa tensión entre integración y desintegración de Santafé de Bogotá y el resto de la Sabana, contribuye la descoordinación entre los distintos entes estatales y la superposición de los organismos de planeación que inciden en la región. De continuar esta situación, el Estado, en un marco neo-liberal, vendrá a ser uno más entre los débiles agentes sociales o políticos de la zona, oponiéndose al esfuerzo descentralizador municipal.

