



**NACIONES UNIDAS  
CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL**



Distr.  
LIMITADA  
LC/L.315  
19 de octubre de 1984  
ORIGINAL: ESPAÑOL

---

CEPAL  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe



**INFORME DEL TALLER DE TRABAJO "LA DIMENSION AMBIENTAL EN LA  
PLANIFICACION DEL DESARROLLO DE LA SABANA DE BOGOTA  
(COLOMBIA)"**

(Bogotá, 21 y 22 de mayo de 1984)

SECRET

210 1000000000

SECRET  
SECRET  
SECRET  
SECRET

SECRET  
SECRET  
SECRET

SECRET  
SECRET  
SECRET  
SECRET

SECRET

SECRET

SECRET

SECRET

INDICE

	<u>Página</u>
Preámbulo .....	1
I. ORGANIZACION DE LOS TRABAJOS .....	2
Lugar y fecha .....	2
Asistencia .....	2
Inauguración y clausura .....	2
Temario .....	2
Mesa .....	2
Reseña de los trabajos .....	2
II. CONCLUSIONES .....	3
III. RECOMENDACIONES .....	6
Anexo 1 - Documentos presentados al Taller de Trabajo .....	7
Anexo 2 - Lista de participantes .....	8

10/20/20

.....

.....

.....

.....

Preámbulo

El presente informe contiene las conclusiones y recomendaciones del Taller de Trabajo sobre "La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo de la sabana de Bogotá (Colombia)", realizado en Bogotá los días 21 y 22 de mayo de 1984.

Este Taller de Trabajo se realizó en el ámbito del proyecto CEPAL/PNUMA "Incorporación de la dimensión ambiental en los procesos de planificación del desarrollo: estudios de casos, aspectos metodológicos y cooperación horizontal", adscrito a la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente y que se lleva a cabo con la colaboración del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

El Taller de Trabajo fue organizado conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Corporación Autónoma Regional de la sabana de Bogotá y de las cuencas de los ríos Bogotá, Ubaté y Suárez (CAR), con la colaboración del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA) y del Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia.

El objetivo del Taller fue analizar las políticas de desarrollo y sus perspectivas en el área de influencia de la CAR, con el propósito de recomendar las vías más favorables para incorporar la dimensión ambiental en la planificación y debatir, a partir del estudio de un caso las perspectivas regionales y nacionales del problema.

Para lograr este objetivo se preparó un documento básico que se complementó con documentos de apoyo.\*/  
\* /

---

\*/ Véase el anexo 1.

## I. ORGANIZACION DE LOS TRABAJOS

### Lugar y fecha

1. El Taller de Trabajo "La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo de la sabana de Bogotá (Colombia)", se realizó en la sede de la Corporación Autónoma Regional de la sabana de Bogotá y las cuencas de los ríos Bogotá, Ubaté y Suárez (CAR) en Bogotá, los días 21 y 22 de mayo de 1984.

### Asistencia

2. Participaron en la reunión 27 expertos.\*/

### Inauguración y clausura

3. En la sesión inaugural hicieron uso de la palabra el señor Diego Pardo Koppel, Director Ejecutivo de la CAR y el señor Osvaldo Sunkel, Coordinador de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente.

4. La reunión se clausuró el 8 de mayo con las intervenciones de los señores Diego Pardo Koppel por la CAR y Carlos Collantes y Nicolo Gligo por la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente y el ILPES.

### Temario

5. El Taller de Trabajo desarrolló el siguiente temario:

- a) Presentación general del tema.
- b) Puntos de vista institucionales.
- c) Problemática del ambiente en la planificación.
- d) Conclusiones preliminares.

### Mesa

6. Durante los dos días de debate, la mesa fue coordinada por el señor Patricio Samper, Concejal del Concejo de Bogotá.

### Reseña de los trabajos

7. El señor Nicolo Gligo presentó el proyecto CEPAL/PNUMA "Incorporación de la dimensión ambiental en los procesos de planificación del desarrollo: estudios de casos, aspectos metodológicos y cooperación horizontal". El señor Julio Carrizosa expuso el trabajo básico, denominado "La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo de la sabana de Bogotá".

---

\*/ Véase la lista de participantes en el anexo 2.

## II. CONCLUSIONES

8. El problema de la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo de la sabana de Bogotá no se circunscribe a la responsabilidad institucional de un solo organismo (CAR), sino que es multi e interinstitucional, ya que confluyen programas de diversa índole como los del Departamento Nacional de Planeación (DNP), Distrito de Bogotá, departamentos, municipios, Ministerios de Agricultura, Ganadería e Industria, etc. En el área se constata una disgregación del poder, lo que supone una notoria falta de decisión política.

9. Pese a que en la sabana de Bogotá se perciben numerosos problemas ambientales, tres procesos son muy conflictivos en relación con el medio ambiente: la urbanización de la sabana, la contaminación del río Bogotá y la erosión de las áreas periféricas.

10. Respecto a la urbanización, el problema radica en la competencia por el uso del suelo y en la creciente pérdida de suelo productivo agropecuario en beneficio de la expansión de la ciudad. Pese a que se cuenta con los elementos jurídico-institucionales como para ordenar ambientalmente el crecimiento urbano, la urbanización como negocio es tan lucrativa que se recurre a diversas tácticas para promoverla. La más frecuente es la producida por una especie de privatización de los municipios, dado que ese es el nivel decisorio que en definitiva autoriza la expansión. En muchas ocasiones se regulariza una situación de hecho, ya que alrededor de 40% de las urbanizaciones es ilegal.

11. En lo que se refiere a la contaminación del río Bogotá, existe una política de descontaminación llevada a cabo por la CAR. No existe una política global que controle la afluencia de residuos.

12. La CAR está invirtiendo en sistemas para controlar la contaminación orgánica y actualmente éstos funcionan en el nivel correspondiente al proceso primario. Además, se está aplicando un programa de descontaminación de metales pesados y de control de residuos industriales.

13. En relación con la erosión del área periférica de la sabana de Bogotá, la CAR ha estado invirtiendo en una serie de sistemas para recuperar terrenos altamente erosionados. Además, ha estado realizando inversiones en sistemas que minimizan la erosión hídrica en áreas con zanjas y cárcavas. No obstante estas medidas, nada se ha hecho para prever los procesos erosivos. No existen medidas preventivas, leyes de fomento a la conservación del suelo o preceptos jurídicos similares. La acción de la CAR se ha circunscrito sólo a las áreas seriamente deterioradas.

14. La falta de coordinación y dilución de responsabilidades de las acciones que se realizan en la sabana, proyecta el problema al ámbito de la estructura de planificación del país. Considerando que hay cuatro niveles de planificación: nacional (que coordina con los sectoriales), suprarregional (por ejemplo, Plan

/Costa-Pacífico),

Costa-Pacífico), departamental y local o municipal, se hace necesario analizar cuál es el funcionamiento de cada uno de ellos y ver cómo se incorpora la dimensión ambiental.

15. En primer lugar, hay consenso en que la planificación no se ciñe a modalidades democráticas. La planificación es sectorial y central. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) trabaja fundamentalmente en la asignación de recursos, en la cual tiene una influencia determinante la presión ejercida por los sectores. No hay definición de políticas en el plan regional. A nivel central, la incorporación de la dimensión ambiental se realiza a través de la consolidación de cada sector. El grado de incorporación, en consecuencia, se define en el ámbito sectorial.

16. Las corporaciones regionales de desarrollo, al depender de la planificación central, también tienen determinado su marco por el DNP, pero al poseer especificidad territorial tienen necesariamente que incorporar la dimensión ambiental. No existe uniformidad jurídico-institucional entre las distintas corporaciones ni la misma disponibilidad de recursos financieros, lo que se traduce en que cada una tiene diferente impacto en su área de influencia.

17. La incorporación de la dimensión ambiental en la planificación sectorial depende obviamente de cada uno de los sectores de la economía. El sector agropecuario y pesquero muestra una mayor incorporación; más aún, el Instituto Nacional de los Recursos Naturales y del Ambiente (INDERENA) está orgánicamente ubicado en el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Independientemente de la acción del INDERENA, el Ministerio de Agricultura y Ganadería tiene algunos programas de desarrollo en los que la dimensión ambiental está plenamente incorporada. No obstante, existen problemas de estrategia global que indican que al medio ambiente no se le da la jerarquía que le corresponde. En los demás sectores el grado de incorporación es normalmente bajo, salvo en algunos programas sociales.

18. En relación con la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación departamental, hay que dejar establecido que a este nivel se planifica muy poco. Es posible constatar la existencia de programas de servicios que se vierten en planes de ordenamiento. Algunos planes departamentales nacen de coordinaciones con sectores. En este sentido, los esfuerzos realizados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería para establecer las Unidades Regionales de Planificación Agraria (URPA) muestran la preocupación por ir creando instancias departamentales.

19. A nivel local o municipal prácticamente no existe la planificación. Es posible encontrar programas de servicios como redes de alcantarillado, dotación de agua potable, etc. El problema central consiste en que la facultad para resolver sobre el uso del suelo y sus modificaciones, reside en el municipio. Ante la carencia de un adecuado proceso de planificación, los problemas ambientales no se consideran y las decisiones se toman atendiendo a la importancia de los grupos de presión que defienden sus intereses.

20. A los distintos niveles de planificación que actúan sobre la sabana de Bogotá hay que sumar la influencia de los planes y programas impulsados por el Distrito de Bogotá, ya que circunscribe dentro de su territorio muchas áreas donde ocurren los procesos dinámicos de urbanización. Los esfuerzos por crear un banco



de tierras y elaborar una legislación para prevenir las consecuencias de los impactos ambientales y preservar la cultura no eximen de la responsabilidad de aplicar un enfoque global, que pueda coordinarse con el de las demás instituciones del área.

21. Es posible, además, constatar que las evaluaciones ex-ante se ha incluido el análisis ambiental, pero, en la ejecución de las obras, por lo general, esta dimensión se ha abandonado.

22. La CAR se ha definido como un organismo ambiental. De hecho, si se analizan sus programas, puede afirmarse que ha incorporado plenamente la dimensión ambiental. En la elaboración del plan maestro de la institución confluyen el programa de subcuencas y cuencas con manejo integral; los programas de riego; el manejo de la macrocuenca del río Bogotá, con el tratamiento previo de la contaminación orgánica y el tratamiento de residuos industriales; el control de tratamiento industrial de 21 municipios; el control de tratamiento de mataderos; el plan de monitoreo de aguas; el modelo hidráulico para el manejo integrado, y los programas de reforestación. No obstante, el efecto de estos programas podría ser mucho mayor si existiese para la sabana un plan maestro global e interinstitucional.

23. En el problema ambiental, a la dispersión de responsabilidades se agrega la probabilidad de que surjan conflictos de intereses entre INDERENA como organismo nacional y las corporaciones, pese a que estas últimas pertenecen también al nivel central. La diferencia reside en que tienen especificidad territorial. Hasta la fecha el conflicto se ha definido asignando a las corporaciones la tuición de los recursos en sus áreas jurisdiccionales.

24. Un serio problema, que incide en la falta de coordinación de las distintas instituciones que trabajan en la sabana, es el uso de diferentes nomenclaturas y lenguajes; esto es particularmente notable en las normas sobre uso del suelo.

25. A lo anterior se suma el problema de la información: no está sistematizada ni analizada y como su tratamiento es básicamente elitista, no logra llegar al nivel popular.

26. Los distintos niveles de planificación carecen de auténticos canales de participación social, y por ese motivo no se cumplen los objetivos de la planeación democrática.

### III. RECOMENDACIONES

27. El Taller de Trabajo formuló las siguientes recomendaciones:

- a) Que se cree un comité técnico interinstitucional que sirva para coordinar las distintas instituciones que actúan sobre la sabana y analizar las propuestas que tiendan a perfeccionar los procesos de planificación del desarrollo de esta área, incorporando plenamente el medio ambiente. El comité técnico debería elaborar una metodología de coordinación para los planes que se desarrollan en los distintos niveles de planificación, en la que incorpore explícitamente la dimensión ambiental.
- b) Que se unifiquen las normas y se coordine la acción de la CAR en los departamentos.
- c) Que se propicien sistemas modernos y dinámicos de prospección y evaluación de recursos naturales que tengan, además de su utilidad directa, un sentido de proyección para el futuro.
- d) Que se modifique el sistema de planificación de tal forma que el Plan Nacional pueda retroalimentarse efectivamente a través de los planes departamentales y de las corporaciones de desarrollo. Estos organismos deberán crear a su vez las instancias necesarias para lograr una real participación de la comunidad.
- e) Que los departamentos intenten llevar a la práctica planes de desarrollo globales que rebasen el alcance de los programas de servicios. Se recomienda apoyar los esfuerzos sectoriales agrícolas para crear unidades regionales de planificación agrícola dependientes del Comité de Desarrollo Agropecuario.
- f) Que se estudie la posibilidad de crear un área metropolitana. Esta solución permitirá superar los problemas de jurisdicción institucional y de coordinación de la planificación.

28. Aunque la CAR explícitamente ha incorporado la dimensión ambiental, su enfoque ha sido fundamentalmente curativo, por lo que esta institución debería, en su nuevo Plan Maestro, tratar de planificar políticas de prevención del deterioro y mayor aprovechamiento de los recursos.

29. El Taller de Trabajo demostró ser una excelente herramienta para buscar vías de solución a los problemas de planificación del desarrollo de la sabana de Bogotá y de incorporación de la dimensión ambiental. El comité técnico interinstitucional cuya creación se propone, debería impulsar la realización de otros talleres similares.

Anexo 1

DOCUMENTOS PRESENTADOS AL TALLER DE TRABAJO

Símbolo	Autor	Organismo	Título
E/CEPAL/R.357	Julio Carrizosa (Consultor)		La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo de la sabana de Bogotá
	<u>Documentos de apoyo</u>		
E/CEPAL/G.1242	Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Des- arrollo y Medio Ambiente	CEPAL/PNUMA	Incorporación de la dimensión ambiental en la planificación
E/CEPAL/L.262	CEPAL	CEPAL/PNUMA	Informe del Seminario regional sobre gestión ambiental y grandes obras hidráulicas
E/CEPAL/ILPES/ R.46	Nicolo Gligo	CEPAL/ILPES	Medio Ambiente en la planifi- cación latinoamericana: vías para una mayor incorporación
CDA-38	Oswaldo Sunkel y José Leal	CEPAL/ILPES	Economía y medio ambiente en la perspectiva del desarrollo

Anexo 2

LISTA DE PARTICIPANTES

Delfín Acosta Ochoa  
Oficina de Planeación  
Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de las  
Cuencas de los ríos Bogotá, Ubaté y Suárez (CAR)  
Carrera 10a No 16-82  
Bogotá, Colombia

Daniel Arenas  
Impacto Ambiental  
Instituto Nacional de los Recursos  
Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA)  
Diagonal 34 No 5-18  
Bogotá, Colombia

Antonio Bolívar Campiño  
Consultoría, Economía y Gerencia  
Calle 82 No 14A 17, Of. 311  
Bogotá, Colombia

Patricia Castaño  
Jefe de la Oficina de Asesoría Social  
CAR  
Carrera 10a No 16-82  
Bogotá, Colombia

Julio Carrizosa  
Consultor, CEPAL  
Carrera 10a No 16-82  
Bogotá, Colombia

Fernando Díaz  
Desarrollo Físico, Unidad de Estudios  
Departamento Nacional de Planeación (DNP)  
Carrera 30, Avenidas las Américas  
Bogotá, Colombia

Patricia Fabre V.  
Arquitecto de Planeación  
CAR  
Carrera 10a No 16-82  
Bogotá, Colombia

Vicente Giordanelli  
Jefe  
DNP Cundinamarca  
Carrera 5a No 15-80  
Bogotá, Colombia

Alejandro Gordillo  
Oficina de Planeación  
CAR  
Carrera 10a N° 16-82  
Bogotá, Colombia

Imelda Gutiérrez C.  
Oficina Jurídica  
INDERENA  
Diagonal 34 N° 5-18  
Bogotá, Colombia

Luis Fernando Herrera  
Oficina de Planeación  
CAR  
Carrera 10a N° 16-82  
Bogotá, Colombia

Manuel Felipe Olivera  
Jefe de la División de Organización y Métodos  
DNP Cundinamarca  
Bogotá, Colombia

María Victoria Paramo  
Economista, Oficina de Planeación  
CAR  
Carrera 10a N° 16-82  
Bogotá, Colombia

Diego Pardo Koppel  
Director Ejecutivo  
CAR  
Carrera 10a N° 16-82  
Bogotá, Colombia

Gustavo Peña  
Subdirector de Operaciones  
CAR  
Carrera 10a N° 16-82  
Bogotá, Colombia

Luz Marina Rincón  
Oficina de Planeación  
CAR  
Carrera 10a N° 16-82  
Bogotá, Colombia

Germán Rocha  
Impacto Ambiental  
INDERENA  
Diagonal 34 N° 5-18  
Bogotá, Colombia

Jaime Rodríguez Azuero  
Jefe de la Unidad de Estudios e Investigaciones  
DNP  
Carrera 30, Avenidas las Américas  
Bogotá, Colombia

Alicia Romero  
Técnico, División de Corporaciones Regionales  
DNP  
Calle 26, N° 13-19  
Bogotá, Colombia

Jaime Salamanca  
Subdirector Técnico  
CAR  
Carrera 10a N° 16-82  
Bogotá, Colombia

Patricio Samper  
Concejo de Bogotá  
Calle 78 N° 8-18  
Bogotá, Colombia

Nancy Tirado  
Jefe de la Oficina de Planeación  
CAR  
Carrera 10a N° 16-82  
Bogotá, Colombia

Mauricio Vasco M.  
División de Estudios Regionales  
DNP/UDRU  
Calle 26 N° 13-19  
Bogotá, Colombia

Rodrigo Villamizar  
Jefe de Unidad (UDRU)  
DNP  
Calle 26 N° 13-19  
Bogotá, Colombia

Marcia Wanderlg de Vargas  
Jefe de la División de Desarrollo Físico  
DNP  
Bogotá, Colombia



