

integración

colección

regional

9

Integración Regional y Cooperación: Avances, logros y retos 2008 - 2011



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.



Integración Regional y Cooperación: Avances, logros y retos 2008 - 2011



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.



GOBIERNO DE LA CIUDAD

Contenido



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ
SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN
Bogotá D.C.
www.sdp.gov.co

Clara López Obregón
Alcaldesa Mayor de Bogotá (D)

Cristina Arango Olaya
Secretaria Distrital de Planeación

Jorge Enrique León Téllez
Subsecretario de Planeación Socioeconómica

Carolina Franco Lasso
Directora de Integración Regional, Nacional e Internacional

André Ricardo Cortés Jarrín
Efrén García Santacruz
Gustavo Adolfo Carrión Barrero
Sandra Milena Beltrán Díaz
Nella Chams Sanmartín
Maria Omny Laverde
Equipo Técnico

2011

Carta de la Alcaldesa	5
Presentación de la Secretaria	6
Agradecimientos	8
Siglas	9
I. Integración Regional	10
Antecedentes	10
Logros 2008 - 2011	18
1. El rol de Bogotá en la región	19
2. Diagnóstico de la Región Capital: Bogotá-Cundinamarca	27
3. Problemáticas territoriales y fiscales en Bogotá y municipios de la Sabana	57
4. Bogotá: ¿es posible un modelo regional desconcentrado?	69
5. Propuesta metodológica y operativa para la formulación de líneas de acción conjunta entre los municipios: Soacha, Mosquera, Funza, Cota, Chía, La Calera y el Distrito Capital para la integración, conformación y consolidación de la Región	79
6. Lineamientos de política para la integración regional de Bogotá D.C.	85
7. Análisis de alternativas institucionales para la integración regional	115
8. Observatorio Regional	131
9. Seguimiento a proyectos regionales	157
10. Propuesta para el desarrollo de lineamientos para una política de adaptación a la evolución de los asentamientos productivos en la estructura metropolitana y regional	167
Retos	176
II. Cooperación	194
Antecedentes	194
Logros 2008 - 2011	198
1. Política Pública de Cooperación para Bogotá	199
2. La Implementación de la Responsabilidad Social en el Distrito Capital	207
3. Manual de Alianzas Público privadas para el Distrito Capital en el marco de la Responsabilidad Social	215
4. Guía de Alternativas Jurídicas para el Desarrollo del Modelo de Alianzas en el Distrito Capital	227
Retos	234
Anexo. Decreto Política Pública de Cooperación	238
Bibliografía	251

Carta de la Alcaldesa

APRECIADOS AMIGAS Y AMIGOS:

Hace cuatro años, inició un proyecto de desarrollo de ciudad sin fronteras y con mirada abierta e integradora hacia la región. La Capital se ha fundido en la Región como el mayor receptáculo demográfico, cultural y económico del país, y ha protagonizado su construcción y reestructuración al paso de las dinámicas y transformaciones territoriales sucedidas desde tiempos prehispánicos.

Su riqueza natural, la diversidad cultural, el intercambio económico unen nuestros territorios en la continuidad de su espacio y su tiempo; con el reconocimiento de este potencial, en este proyecto de ciudad hemos generado una importante alianza estratégica regional en el marco de una economía globalizada, que como lo establece el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva, permite dotar a la ciudad y a la región de ventajas competitivas traducidas en beneficios para nuestros ciudadanos.

En este proyecto no estuvimos solos, hemos buscamos consolidar la alianza iniciada hace una década con el Departamento de Cundinamarca y su gente, perseveramos en el diálogo con sus gobiernos municipales, pretendimos consolidar una gran red de cooperación regional, nacional e internacional, acercándonos a actores privados y organismos internacionales para sumarlos a este sueño de transformación hacia una Bogotá Positiva.

Este ha sido el desafío, por eso aquí entregamos el testimonio de los avances 2008 – 2011 de un proceso de integración regional de largo aliento, los logros resultantes de cuatro años de una importante labor de planeación de ciudad integrada a la región y los retos que debemos continuar en un ambiente de corresponsabilidad, cooperación y proximidad con los diferentes actores públicos, privados, locales, regionales, nacionales e internacionales, representantes de la sociedad civil, la academia y demás participantes en el desarrollo de la ciudad y la región.

Esperamos con este aporte, entregar a la ciudad las herramientas, lineamientos y derroteros para reconocer la realidad física, económica y social del territorio, desarrollar un modelo de desarrollo donde prime la razón, los intereses y las necesidades de sus habitantes y afianzar los vínculos de confianza entre Bogotá y la región.

Clara López Obregón
Alcaldesa (D) de Bogotá D.C.

Presentación de la Secretaria

DE LA CIUDAD A LA REGIÓN Y AL MUNDO

Las transformaciones suscitadas por el fenómeno de la urbanización se han hecho evidentes en los últimos años, especialmente en los países en vía de desarrollo, y en este sentido el devenir de Bogotá no ha sido ajeno a ellas. También se han visibilizado las interrelaciones existentes entre los centros urbanos, el entorno regional y rural y su proyección nacional e internacional. Lo anterior supone la presencia de nuevas dinámicas y problemáticas que superan los límites de las ciudades, las cuales deben ser atendidas mediante la intervención concertada de las administraciones inmersas en estos dinámicos procesos.

En respuesta a las cambiantes condiciones de nuestro entorno, la Administración Distrital ha perseverado en dar continuidad a esfuerzos precedentes mediante iniciativas innovadoras, que buscan consolidar los indiscutibles vínculos presentes en la ciudad y la región, necesarios para consolidar los lazos de asociación y cooperación que faciliten la eficiente, integral y acertada planificación y el desarrollo económico, social, ambiental y cultural de la región que viven y construyen nuestros ciudadanos.

Bogotá y Cundinamarca apostaron por un proceso de integración que incluye los 116 municipios del Departamento; en este esfuerzo la ciudad ha buscado alternativas de cooperación que coadyuven al desarrollo de programas y proyectos. Este proceso expresado hoy en los programas Región Capital y Bogotá Competitiva e Internacional del Plan de Desarrollo Bogotá Positiva, parte de los avances alcanzados por la Mesa de Planificación Regional entre 2001 y 2008, construida esta última como un espacio de análisis, concertación y planificación de la región, e igualmente parte de la labor de coordinación, gestión y asesoría en cooperación realizados por la Consejería Región y Competitividad de la Alcaldía Mayor (2001 – 2003) y la Red Distrital de Cooperación, institucionalizados en los años 2003 y 2006 respectivamente en la hoy Secretaría Distrital de Planeación, a través de la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional.

El programa Región Capital ha buscado avanzar sobre las bases de la Mesa en el desarrollo de la capacidad institucional de la región, el diseño e implementación de instrumentos que permitan observar y evaluar el proceso de integración regional, así como en la gestión y ejecución de proyectos estratégicos que respondan a la dinámica, necesidades y prioridades de nuestro territorio.

El programa Bogotá Competitiva e Internacional, a través del proyecto “Cooperación para el Desarrollo” se ha dirigido a la construcción de los instrumentos que permitan la coordinación inter-

institucional, la gestión oportuna de las alianzas de cooperación y la adecuada planificación de las necesidades y recursos técnicos y financieros requeridos para apoyar procesos y proyectos de desarrollo de la ciudad.

De esta forma, los fundamentos mencionados y la clara apuesta regional, nacional e internacional del Distrito, han permitido el desarrollo de una serie de diagnósticos, lineamientos, estudios, propuestas e instrumentos de seguimiento y evaluación, en busca de llenar vacíos históricos que limitan la capacidad institucional distrital para la toma de decisiones que guíen el proceso de integración regional, nacional e internacional. La presente publicación consolida y destaca los logros alcanzados y su aporte a la definición de tareas puntuales que coadyuven al desarrollo integral de Bogotá y la región.

Con estos “Avances, Logros y Retos” contribuimos en la construcción de un largo y sólido camino para que los actores locales, regionales y nacionales, públicos y privados, las organizaciones de representación social y la misma comunidad, cuenten con la información que nos permita soñar, planear y construir entre todos, como integrantes de la misma sociedad que transforma y decide, una visión compartida de región, la ciudad que queremos, la Bogotá Positiva.

Cristina Arango Olaya

Secretaria de Planeación Distrital

Agradecimientos

Los retos en materia de integración regional y cooperación son amplios y de gran complejidad, por la participación de diversos actores, la negociación continua, la necesidad de una coordinación eficaz y la presencia de visiones de largo plazo que se deben conjugar bajo un enfoque interdisciplinario.

En respuesta a éstas circunstancias, durante cuatro años hemos hecho realidad proyectos conservados por años en el deseo de quienes han tenido entre sus manos las decisiones de la ciudad y la región; hoy la ciudad cuenta con una política pública de cooperación, un sistema de información para la cooperación, unos lineamientos de política para la integración regional de Bogotá, un piloto de observatorio regional, un gran acervo de información comparable entre Bogotá y los 116 municipios de Cundinamarca, además de múltiples investigaciones a través de las cuales la ciudad se ha acercado a las problemáticas reales del territorio. Todos estos instrumentos se erigen como elementos sólidos y fundamentales para la toma de decisiones y la construcción del futuro del territorio.

Por todo esto y más, agradecemos a todas y cada una de las personas y entidades que a lo largo de los últimos cuatro años contribuyeron con su trabajo y con su esfuerzo, a quienes soñaron y le siguen apostando a una Bogotá articulada con la región, la nación y el mundo, como un territorio prospero, competitivo, sostenible e incluyente que genera oportunidades para sus habitantes.

Gracias a las personas que han hecho parte de la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional, quienes aportaron en el desarrollo de las bases para la toma de decisiones de la ciudad.



Equipo DIRNI: Efrén García, Sandra Beltrán, Jorge León (Subsecretario), André Cortés, Carolina Franco (Directora), Nella Chams, Gustavo Carrión

Igualmente hemos contado con importantes socios para establecer este diálogo permanente con los actores regionales, por ello extendemos nuestro agradecimiento al Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional UNCRD, la Gobernación de Cundinamarca y los municipios de la región, quienes nos recibieron para es-

tablecer esta relación de diálogo que esperamos sea permanente.

Gracias a las cabezas de sector de la Administración Distrital, los organismos internacionales, así como agencias de cooperación, embajadas, empresas y organizaciones de la sociedad civil quienes participaron en la construcción de la política de cooperación y los lineamientos de política regional.

Carolina Franco Lasso

Directora de Integración Regional, Nacional e Internacional

Siglas

AERYC:	Movimiento de América - Europa de Regiones y Ciudades
CAR:	Corporación Autónoma Regional
CCB:	Cámara de Comercio de Bogotá
CCRE:	Centro Colombiano de Responsabilidad Empresarial
CEDE:	Centro de Estudios de Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes
CID:	Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia
CIDEU:	Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano
CIM:	Centros de Intercambio Modal
CONPES:	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CP:	Constitución Política
CRCBC:	Consejo Regional de Competitividad
FLACMA:	Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones
JICA:	Agencia Internacional de Cooperación Japonesa (Siglas en inglés)
LOOT:	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
MPRBC:	Mesa de Planificación Regional
NBI:	Necesidades Básicas Insatisfechas
POT:	Plan de Ordenamiento Territorial
RAP:	Regiones Administrativas y de Planificación
RAC:	Red Andina de Ciudades
SDP:	Secretaría Distrital de Planeación
SICO:	Sistema de Cooperación Internacional
UAF:	Unidad Agrícola Familiar
UCCI:	Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas
UPR:	Unidad de Planificación Rural
URB-AL:	Programa Horizontal de Cooperación Descentralizada de la Comisión Europea

I. Integración Regional

Antecedentes

Hoy nos encontramos en un mundo cada vez más globalizado, en el que las economías avanzan vertiginosamente en busca de mejorar sus niveles de productividad y la calidad de vida de sus habitantes. Es así como los procesos de integración regional cobran cada vez mayor relevancia a nivel nacional e internacional, en el entendido de que el éxito de un territorio debe tener implícita su sostenibilidad y esta sólo es posible mediante alianzas estratégicas entre diversos sectores de diferentes ámbitos territoriales.

El proceso de integración y desarrollo regional del Distrito Capital de Bogotá, los municipios vecinos y el Departamento de Cundinamarca, es un tema de importancia estratégica para el país, lo cual se comprueba con el gran número de estudios y experiencias que existen sobre las relaciones regionales de estos entes territoriales, desde los cuales se ha señalado la importancia económica, ambiental, cultural y política de esta zona del país, con hitos históricos sobresalientes, que a su vez revelan la existencia de un proceso de integración inacabado. Muchas de estas iniciativas han emergido como respuestas a problemas visibles en el proceso de integración urbana y regional para Bogotá, y han tratado de buscar salidas por la inexistencia de un marco de políticas claro en el país con el fin de fortalecer alianzas entre Bogotá y otros niveles territoriales.

La experiencia histórica para atender problemas de integración de Bogotá con zonas fuera de su perímetro tiene un hito importante en el año de 1953, debido a las recomendaciones hechas en el Plan para Bogotá, dirigido por Lauchlin Currie, desde el cual se señalaron algunas situaciones que justificaban la defensa de la anexión de municipios con el fin de resolver problemas fundamentales de la capital⁽¹⁾. De esta forma, hacia el año de 1954, el Gobierno Nacional adoptó la decisión de convertir a Bogotá en un Distrito Especial, y con ello, anexar los municipios conurbados de Engativá, Bosa, Fontibón, Suba, Usme y Usaquén a esta nueva estructura distrital dada con el Decreto Legislativo 3640 del 17 de diciembre de 1954.

En 1973, el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia adelantó la segunda fase de su estudio *“Alternativas para el Desarrollo de Bogotá”*, el cual se orientó a la creación de una autoridad metropolitana, así como a la constitución de Corporaciones de Desarrollo para identificar proyectos regionales y evitar la expansión y dispersión actual en la Sabana.⁽²⁾

Entre los años 1977 y 1981 la Misión del Banco Mundial adelantó una serie de estudios para Bogotá, en donde se analizaron cinco grandes sectores urbanos: vivienda, transporte, localización del empleo, mercado laboral y finanzas públicas. Según las conclusiones de dichos estudios, ante la limitada habilidad de las entidades gubernamentales, era prudente dejar que la iniciativa privada prosperara en el suministro de infraestructura y otros servicios⁽³⁾.

Ya en la década de los 80 el abandono institucional de la perspectiva regional y del desarrollo urbano en Colombia por el énfasis hacia enfoques sectoriales de desarrollo⁽⁴⁾, acompañaron el panorama de limitado avance frente a iniciativas de integración regional para Bogotá.

Tan solo a comienzos de los años noventa, con la Constitución Política se dieron algunas disposiciones normativas para impulsar posibles acuerdos entre el Distrito Capital y su región que permitieran articulaciones alrededor de aspectos de interés para el desarrollo territorial, en vista de la ausencia de arreglos institucionales sólidos para esta región, y en consonancia con el desarrollo de opciones previstas en los artículos 286, 306, 307, 325 y 326. De esta forma, la Carta Política estableció 3 posibilidades institucionales para la integración regional del Distrito Capital de Bogotá con otros entes territoriales:

- 1 Currie, Lauchlin y Peñalosa, Enrique (1953) Plan para Bogotá, Consejo de Planificación, Imprenta Municipal. Bogotá. Citado en Cánfora, Elba (2006). Al respecto, este Plan señalaba que “Las aguas negras tienen que atravesar necesariamente el municipio de Fontibón; las cabeceras actuales del acueducto están localizadas en Usme: las calles actuales de Bogotá llegan hasta Usaquén y Suba; Engativá está en el centro del municipio. Esto implica, lógicamente, que Bogotá no sólo tendrá que atender a los individuos que hoy viven en su área urbana, sino a los moradores de los municipios vecinos”.
- 2 El estudio Fase II “Alternativas para el Desarrollo de Bogotá” de 1973 es la continuación de la I Fase desarrollada en 1969. Ambos estudios fueron dirigidos por el economista Lauchlin Currie, con un equipo de urbanistas de la Universidad Nacional de la época. El estudio Fase II, parte de la evaluación de tres escenarios de desarrollo regional en un área de estudio que comprendía 17 municipios de la Sabana.
- 3 SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DISTRITAL. Región Central de Colombia: Memorias y algunas reflexiones sobre el proceso de integración. 2006. pág. 16.
- 4 SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DISTRITAL. Balance de la política de integración regional e internacional de Bogotá 2001-2007. Cartoprint Ltda. Bogotá. 2007. Pág. 16.

- a) Integración del Distrito con otros departamentos, o con el departamento de Cundinamarca, a través de la figura de Región Administrativa y de Planificación (Artículo 325, CP de 1991).
- b) Conformación de un área metropolitana con municipios circunvecinos (Artículo 325, CP de 1991).
- c) Incorporación de municipios vecinos a la estructura Distrital, si así lo decidieran dichos entes territoriales (Artículo 326, CP de 1991).

Entre 1990 y 1992 la Misión Bogotá Siglo XXI adelantó el “Estudio prospectivo de las relaciones de Santafé de Bogotá con Cundinamarca” evidenciando la articulación en el territorio de seis dimensiones (población, economía, servicios públicos, salud, educación y medio ambiente), abordando explícitamente la exploración de fórmulas de la administración pública para enfrentar los retos encontrados.

Posteriormente, la aprobación del Decreto Ley 1421 de 1993⁵ dotó a la ciudad de instrumentos para alcanzar una mayor autonomía política, administrativa y fiscal, suprimiendo la coadministración entre el nivel central y el Concejo, implementando la descentralización de la administración del Distrito, y permitiendo al gobierno distrital contar con nuevas herramientas para la administración de tributos locales. En este contexto, se convocó en 1993 a un ejercicio de planeación estratégica para la ciudad, conocido como “Plan Estratégico Bogotá 2000”, al cual fueron invitados representantes de sectores empresariales, académicos, cívicos y políticos, con el propósito de consolidar la capital como el eje del desarrollo de la región metropolitana a partir de la necesidad de un marco de cooperación con los municipios vecinos⁶.

Otro antecedente importante tiene que ver con asuntos ligados a la regulación de la movilidad y el desarrollo de infraestructura de transporte en Bogotá y su región, teniendo como referente fundamental el Plan Maestro de Transporte realizado entre 1996 y 1997 por la Agencia Internacional de Cooperación Japonesa (JICA) que incluyó en sus análisis a 17 municipios de la Sabana, señalando la necesidad de crear una autoridad única para manejar el transporte en la región Bogotá-Sabana.

En 1997 la firma Monitor con el apoyo de la Administración Distrital y la Cámara de Comercio de Bogotá realizaron el estudio de Competitividad para Bogotá, con el que se buscaba convertir a la ciudad en una plataforma competitiva en Latinoamérica e identificar alternativas para su inserción internacional. Este estudio aportó la primera comparación de Bogotá con otras ciudades del mundo y señaló que la competitividad de la ciudad dependía de factores fundamentales como la conectividad, el compromiso cívico y la calidad de vida en el conjunto de la región Bogotá-Cundinamarca.

Con la expedición de la Ley 388 de 1997 y la obligatoriedad de los municipios y distritos de formular sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial, el Centro de Estudios de Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de Los Andes, comenzó el desarrollo de un estudio sobre la realidad metropolitana en la Sabana de Bogotá, con el fin de contar con elementos técnicos básicos de carácter regional para la tarea que se avecinaba en Bogotá y los municipios circunvecinos. Este estudio fue publicado en 1998 por la Cámara de Comercio de Bogotá con el título “Bogotá-Sabana: ¿un territorio posible?”, y desde allí se abordó el tema de las relaciones de Bogotá con la Sabana desde perspectivas de urbanismo, estructura física del territorio, singularidades en las formas de crecimiento de Bogotá-Sabana frente a otras metrópolis, y relación entre la estructura y el mercado de los suelos urbanos y las formas de ocupación del territorio.

A finales de los años 90, el panorama que se da en el Distrito Capital y la Región revela a una ciudad con sus finanzas distritales saneadas por efecto de una mayor disciplina fiscal, y un fuerte contraste con los municipios

vecinos, cuyo menor esfuerzo fiscal se hacía evidente. También se destacan para esta época algunas propuestas de la administración Distrital como la creación de un Fondo Regional de Desarrollo, la inclusión de criterios y lineamientos de política regional en los planes de desarrollo distrital y departamental de la época, los acuerdos entre la Nación y la Región para proyectos de infraestructura, y la regionalización de la política de ciencia y tecnología, entre otros⁷.

En la última década la Alcaldía Mayor y la Gobernación de Cundinamarca han buscado fortalecer y definir una estrategia de desarrollo regional, como resultado de procesos de planeación convergentes en sus territorios, constituyéndose en los antecedentes inmediatos más cercanos para la integración regional entre Bogotá y Cundinamarca. De hecho, en las últimas 4 administraciones distritales se ha abordado este tema con una perspectiva más amplia que la de las relaciones de Bogotá con la Sabana, con un enfoque que ha buscado la convergencia entre las nociones de productividad y ordenamiento del territorio en un área de estudio que contempla la región Bogotá-Cundinamarca y la Región Central del país que además de Cundinamarca incluye a los Departamentos de Boyacá, Tolima y Meta, con sus respectivas capitales y Bogotá.

En ese sentido, se debe destacar la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá en el año 2000⁸. Desde allí se generaron nuevos diagnósticos sobre las dinámicas de integración entre Bogotá y sus municipios vecinos con el fin de definir un enfoque y un modelo territorial que soportaría dicho plan. De esta manera, se fortaleció como ámbito de análisis Bogotá y la Sabana, teniendo en cuenta como temáticas principales el manejo de los ecosistemas estratégicos, y la necesidad de definir una estructura regional de servicios que aprovechara las ventajas de infraestructura, las condiciones ambientales y los patrones de localización, definiendo así líneas de apoyo para las estrategias territoriales asumidas en el momento, y centrando muchas propuestas distritales en la integración con la Sabana de Bogotá.

El Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir Todos del Mismo Lado” (2001-2004), formuló por primera vez desde el Distrito Capital unas líneas de política para la integración regional con el objetivo específico, asociado a la productividad, de incrementar la generación sostenible de riqueza y prosperidad colectiva en la ciudad y en la región Bogotá-Cundinamarca, a través de la acción conjunta entre los sectores público y privado. La política propuesta apuntaba a consolidar relaciones productivas basadas en la cooperación y en las alianzas estratégicas con las entidades y organizaciones territoriales, nacionales e internacionales.

En cumplimiento de esta política, se optó por promover la integración regional como la integración productiva de Bogotá con otras ciudades y regiones. Para ello se plantearon por acciones específicas la creación y el fortalecimiento de una Consejería de Región y Competitividad en la Alcaldía Mayor en 2001 y trasladada al entonces Departamento Distrital de Planeación en 2002, con el propósito de institucionalizar la competitividad como responsabilidad de gobierno, así como el fortalecimiento de los mecanismos de planificación y coordinación regional. En este contexto, el Plan identificó como proyectos prioritarios la puesta en marcha y el fortalecimiento técnico de una mesa de trabajo regional y el desarrollo de convenios de competitividad para los encadenamientos de valor en el sector turístico.

Por su parte, el Plan de Desarrollo de Cundinamarca 2001-2004, “Trabajemos juntos por Cundinamarca”, delineó una política de integración regional con Bogotá, cuyo objetivo principal era el de iniciar un proceso de integración que permitiera distribuir y compartir equitativamente el desarrollo económico y social generado en el Departamento y el Distrito Capital.

En el marco de estas directrices, se formularon algunas estrategias asociadas al ordenamiento de sus territorios, la infraestructura para la integración, los recursos naturales y los servicios ambientales. Entre ellas deben

5 COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Decreto ley 1421 (Julio 21 de 1993). Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1993. No. 40958.

6 SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DISTRITAL. Balance de la política de integración regional e internacional de Bogotá 2001-2007. Cartoprint Ltda. Bogotá. 2007. Pág. 17.

7 Ibídem páginas 18 y 19. SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DISTRITAL. Balance de la política de integración regional e internacional de Bogotá 2001-2007.

8 COLOMBIA. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Decreto 619 (Julio 28 de 2000). Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital. Registro Distrital, Bogotá D.C., 2000. No. 2197.

mencionarse la exploración de modelos de integración desarrollados en aras de identificar proyectos comunes, destacándose: la caracterización y fortalecimiento de la red de ciudades de la región Bogotá-Cundinamarca; el aporte al proceso de integración regional y mejoramiento de la calidad del transporte en la región (tren de cercanías y TransMilenio), el establecimiento de alianzas estratégicas para evaluar y buscar alternativas para la óptima localización de asentamientos urbanos y la formulación de planes de manejo y aprovechamiento de los ecosistemas como el Plan de Manejo Ambiental del Río Bogotá⁽⁹⁾.

La primera década del siglo XXI se caracterizó además por la convergencia de algunos procesos de integración regional, dentro de los que se pueden destacar los acuerdos entre la Nación y la región Bogotá-Cundinamarca, en torno a aspectos estratégicos como la reactivación del Plan Maestro del Aeropuerto El Dorado que condujo inicialmente a la construcción de la segunda pista; la regionalización de la política de ciencia y tecnología⁽¹⁰⁾; la creación de los Consejos Asesores Regionales de Comercio Exterior (1999), y el Plan de Gestión Ambiental Regional 2001-2010 expedido por la CAR, como condición de su sostenibilidad y competitividad.

En 2001, la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca establecieron un acuerdo de Voluntades para la creación de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca (MPRBC), buscando con este proceso “aumentar la productividad y la competitividad de este territorio, que el ingreso per cápita sea mayor y más equitativo, y que toda la población tenga acceso a los servicios sociales necesarios para su bienestar y desarrollo”⁽¹¹⁾. De la MPRBC se destacan cuatro momentos claves: a) La firma del acuerdo de voluntades, b) el inicio de operación, c) el desarrollo de las fases, y d) el marco institucional y de continuidad del proceso.

En este mismo año la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca, la Cámara de Comercio de Bogotá, y la CAR, junto con 1.800 organizaciones de los sectores público, empresarial, académico y cívico-social de Bogotá y Cundinamarca, dieron comienzo a las actividades del Consejo Regional de Competitividad, orientado a la formulación y ejecución de un Plan de Competitividad Regional en el marco de una visión económica compartida por los principales actores participantes en este proceso.

Bajo la lógica de que sólo con la concurrencia de distintos actores de todos los ámbitos territoriales sería posible construir y consolidar la integración regional, en diciembre de 2003 fue aprobado el Documento CONPES 3256, que recoge los lineamientos de política y los compromisos de la Nación para aportar a la meta de la regionalización.

Para el año 2004 los Gobernadores y Alcaldes de los Departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima, junto con los Alcaldes de Tunja, Bogotá, Villavicencio e Ibagué, decidieron unir esfuerzos para conformar la Región Central de Colombia, con el fin de potenciar las interdependencias y fortalecer las autonomías de estos entes territoriales. A su vez, la Región Central contó con importantes arreglos institucionales, tales como: a) El Consejo Directivo, como instancia política conformada por los mandatarios de los ocho entes territoriales involucrados, responsable de la firma del acuerdo de voluntades y del convenio marco de cooperación interinstitucional; b) El Comité técnico, como instancia de carácter técnico-político conformada por secretarios de Planeación de los ocho entes territoriales y un asesor por cada entidad participante; y c) el

desarrollo de Mesas temáticas que apoyaron el seguimiento, coordinación de compromisos y desarrollo de acciones en temas estratégicos como medio ambiente, competitividad y apuestas productivas conjuntas⁽¹²⁾.

Dentro del proceso de integración de la Región Central, se debe destacar el rol jugado por el departamento Distrital de Planeación, transformado en Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá a partir del 2007, en términos de apoyo técnico permanente, y el desarrollo de estudios, caracterizaciones y ejercicios de prospectiva sobre la Región Central en convenio con la Universidad Nacional. En este proceso se contó con la participación de instituciones educativas, cámaras de comercio y entidades gubernamentales de la región quienes aportaron técnica y conceptualmente desde sus perspectivas interdisciplinarias, autónomas y descentralizadas al proceso.

Los cuatro departamentos y sus capitales asociadas en el proceso de Región Central, produjeron junto con la Universidad Nacional la Identificación de la Estructura Funcional de la Región Central a nivel urbano y rural, la “Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad de la Región Central” (2007), la “Prospectiva de la Región Central 2019” (2007/2008), los “Lineamientos de Política Ambiental” (2008), este último adelantado por el Instituto Alexander von Humboldt, el “Catálogo de Productos Turísticos de la Región Central”, lanzado en la Vitrina de ANATO de febrero de 2009 y más recientemente el Distrito Capital, resultado del trabajo realizado con la Universidad Nacional publicó “Bogotá: ¿Es posible un modelo regional desconcentrado?”, en 2009, el cual propone a través de proyectos desconcentradores, alternativas para la implementación del modelo territorial de desconcentración del desarrollo.

Por otro lado, se debe destacar, la reorganización funcional y administrativa del Distrito Capital dada a través del Acuerdo 257 de 2006, por la cual la Alcaldía Mayor de Bogotá ejerce como cabeza de la administración, clasificando a sus entidades en cuatro grandes grupos: a) 12 sectores administrativos, que corresponden a los temas de la administración pública; b) 12 sectores centrales, donde se encuentran las 12 Secretarías Distritales, 2 Departamentos administrativos y una Unidad especial (Cuerpo Oficial de Bomberos); c) El sector descentralizado: entidades adscritas (21) y vinculadas (11) a las Secretarías; y d) El sector local, conformado por las 20 localidades del Distrito (sus alcaldías locales), las cuales se relacionan con todos los sectores pero dependen, administrativamente, de la Secretaría de Gobierno.

Con esta reforma, cada uno de estos sectores administrativos asumió obligaciones frente al desarrollo e integración regional según los temas de su competencia (social, económico, ambiental, movilidad, planeación, hábitat, y recreación, entre otros), y los asuntos referidos a la coordinación de la articulación del Distrito Capital con el ámbito regional para la formulación de políticas y planes de desarrollo conjuntos, quedaron en cabeza de la Secretaría Distrital de Planeación⁽¹³⁾ y de dependencias como la Subsecretaría de Planeación Socioeconómica y la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional.

Para finales de la primera década del 2000, Bogotá y Cundinamarca habían consolidado un proceso sostenido de integración regional, basado en la voluntad política de los mandatarios, un espacio de coordinación interinstitucional y la construcción de agendas comunes, cuya expresión más reciente como continuidad a la denominada Mesa de Planificación Regional, fue la posterior suscripción del Convenio Interinstitucional

9 Secretaría de Planeación Distrital, op. cit.

10 COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 29 (Febrero 27 de 1990). Por la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico y se otorgan facultades extraordinarias. Diario Oficial, Bogotá D.C. 1990.

11 Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional, – UNCRD. De las ciudades a las regiones: Desarrollo Regional Integrado en Bogotá – Cundinamarca, Vol. 1 “Soporte Técnico”, Bogotá, Panamericana Formas e Impresos, 2005.

12 Las Mesas Temáticas fueron 5, y en cuanto a sus avances se puede mencionar. a) Turismo: Definición de un plan de acción e identificación de temas comunes con las otras mesas (sobre todo con competitividad y ordenamiento territorial); b) Competitividad: Consensos frente a la necesidad de consolidar los procesos de planeación de la competitividad y la productividad regional; la necesidad de contar con una Agenda Interna sobre competitividad y productividad conjunta; la importancia de visibilizar a la Región Central en el nivel nacional; y la urgencia de contar con un comité de competitividad y productividad para avanzar en el proceso; c) Ordenamiento Territorial; d) Medio Ambiente; y e) Hábitat.

13 COLOMBIA. CONCEJO DE BOGOTÁ D.C. Acuerdo 257 (Noviembre 30 de 2006). Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones. Registro Distrital, Bogotá D.C., 2006. No. 3662, Art. 73, Numeral h.

celebrado entre el Alcalde Mayor de Bogotá, Samuel Moreno Rojas y el Gobernador de Cundinamarca, Andrés González en Diciembre 3 de 2008, cuyo propósito es la creación jurídica de la Región Capital.

En ese sentido, el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas 2008-2012 “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”, abordó de manera integral el tema de integración regional, a través de sus principios, propósitos, estrategias, instancias y mecanismos de coordinación, así como el desarrollo del Programa Región Capital, el cual incluye dos proyectos y 7 metas.

El Plan de Desarrollo 2008-2012, estableció como uno de los principios generales de política y de acción la integración territorial, donde “las acciones de la administración distrital buscarán mayores niveles de articulación con el territorio rural, la región y las dinámicas nacional e internacional”⁽¹⁴⁾. Respecto al Programa Región Capital, cuyo fin principal es “Consolidar la Región Capital como un territorio planeado e integrado en lo físico, económico, social, cultural, fiscal y ambiental, aprovechando las fortalezas y oportunidades de cada territorio, en procura del desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes”⁽¹⁵⁾; plantea como parte de sus metas, crear una estructura institucional alrededor de temas estratégicos con el propósito de desarrollar esquemas de solidaridad y corresponsabilidad dirigidos al desarrollo integral de la región y el país, así como la gestión y ejecución de proyectos estratégicos identificados.

Por su parte, la Ordenanza 009 del 11 de junio de 2008 por la cual se adopta el Plan Departamental de Desarrollo 2008 – 2012 “Cundinamarca Corazón de Colombia” plantea acciones tendientes al establecimiento de base legales, institucionales y organizacionales para la conformación de la Región Capital, el fortalecimiento de relaciones político administrativas entre Cundinamarca y Bogotá y la conformación de institucionalidad formal e instancias jurídicas de la Región Capital.

La Agenda Común de la Región Capital contempló 23 temas estratégicos⁽¹⁶⁾, sobre los cuales la Administración Distrital viene ejecutado 61 proyectos con impacto regional, en coordinación con municipios y otras entidades territoriales, los cuales podrá identificar en el informe de seguimiento a proyectos regionales que se presenta en la sección de logros de la integración regional de la presente publicación.

Finalmente, la Secretaría Distrital de Planeación ha venido trabajando durante la última administración (2008 – 2011) en acciones que favorecen la integración regional, con el fin de dar soluciones conjuntas entre el Distrito, la Gobernación y los municipios a problemáticas asociadas con la armonización de los usos del suelo, la movilización regional de industrias y los impactos ambientales significativos, como aspectos centrales en la orientación de acciones de política pública en la materia. Derivado de este trabajo se han culminado estudios, propuestas y productos importantes presentados sintéticamente en diferentes capítulos de la presente publicación, entre otros:

- Diagnóstico de la Región Capital Bogotá – Cundinamarca.
- Diseño para la ejecución del Observatorio Regional

- Análisis de estudios para definir el rol de Bogotá D.C., en la Región
- Problemáticas Territoriales y Fiscales: Bogotá y Municipios de la Sabana
- Bogotá: ¿Es posible un modelo regional desconcentrado?
- Desarrollo de propuesta metodológica y operativa para la formulación de líneas de acción conjunta entre los municipios: Soacha, Mosquera, Funza, Cota, Chía, La Calera y el Distrito Capital para la integración, conformación y consolidación de la Región
- Estudio de Dinámica Empresarial en Bogotá y Municipios de la Sabana en Apuestas Productivas Priorizadas, y Papel de la Política Pública en la Conformación y Consolidación de Clusters
- Análisis de alternativas institucionales para posibles figuras de integración y coordinación regional como instancia para Bogotá y su área de influencia inmediata
- Lineamientos de Política Pública para la Integración Regional de Bogotá.
- Apuntes para una aproximación a la caracterización de la Región Capital
- Identificación de indicadores sobre asuntos regionales

Recientemente, y mediante un proceso participativo, se ha formulado un documento de Lineamientos de Política Pública para la Integración Regional. Este aborda la definición de balances, apuestas, objetivos, metas, líneas de política y estrategias que el Distrito Capital debe afrontar durante los próximos años, para dar solución a las débiles acciones de coordinación, institucionales, de gestión y de planificación adelantadas por la ciudad con los municipios, la región y la nación, con el fin de atender problemáticas ambientales, territoriales y de productividad.

14 COLOMBIA. CONCEJO DE BOGOTÁ D.C. Acuerdo 308 (Junio 9 de 2008). Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2008 – 2012, “BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR”. Registro Distrital, Bogotá D.C., 2008. No. 3996. p. 24.

15 Ibídem, p. 37.

16 Estos proyectos son: 1) Constitución de la Región de Planificación Especial, -RAPE-; 2) Proyecto Regional de Reforestación; 3c Constitución de una Empresa Regional de Desarrollo Territorial; 4) Constitución de la Empresa de Transporte Férreo Metropolitano; 5) Río Bogotá; 6) Proyecto Regional de Acueductos; 7) Proyecto Regional de Disposición de Residuos Sólidos; 8) Proyecto de Silvicultura a gran escala; 9) Proyectos Regionales de Desarrollo Urbano y Vivienda; 10) Plan Maestro de Transporte Regional; 11) Planificación y Gestión del Desarrollo del área de influencia del Aeropuerto El Dorado; 12) Proyectos Férreos Regionales (Metro, Tren Metropolitano de la Sabana del Río Bogotá, Trenes Turísticos y Concesión de Carga); 13) Extensión de TransMilenio a Soacha; 14) Puerto Multimodal de Puerto Salgar; 15) Concesiones de carreteras (nacionales, departamentales y distritales); 16) Proyecto de Anillos Viales de Cundinamarca; 17) Ciudadela Regional de la Justicia; 18) Región Salud; 19) Región Turística; 20) Cárceles Regionales; 21) Estadio e Hipódromo de la Región; 22) Corabastos y 23) Palacio de San Francisco.

2008 - 2011

El presente capítulo da inicio a la consolidación de los logros alcanzados por la actual administración distrital en relación al proceso de integración regional de Bogotá. Así, un primer paso que se debe dar es entender el papel que juega la ciudad en este proceso que se ha identificado como factor importante para el desarrollo y la mejora en calidad de vida de los habitantes de la región. Por esto, con base en el estudio “El rol de Bogotá D.C. en la Región Capital” de la Secretaría Distrital de Planeación, se han planteado seis (6) preguntas a través de las cuales se hace una evaluación de algunos estudios destacados y presentes durante los últimos años en la literatura sobre la materia. Las preguntas formuladas como sustento del análisis son las siguientes:

- ¿Cuáles son las causas, dinámicas ó variables que conducen a que Bogotá D.C. se encuentre interesada en mirarse más allá de sus límites territoriales y político administrativos?
- ¿El papel de Bogotá en el proceso de integración regional es asistencialista, cooperador, facilitador ó motor de crecimiento y desarrollo económico?
- ¿Por qué es estratégico construir una región y que Bogotá D.C. sea parte de esta? ¿Qué se espera que Bogotá D.C. aporte a la consolidación de la región?
- ¿Cuales son los beneficios que obtiene Bogotá D.C. de participar y cooperar en la conformación de Áreas metropolitanas, Redes de Ciudades y/o Regiones?
- ¿Cuáles son los instrumentos o los mecanismos para lograr consolidar región entre Bogotá D.C. y otros entes territoriales?
- ¿Cuál es el rol de Bogotá y la región en un contexto de internacionalización de la economía colombiana?

A continuación se abordará cada uno de los cuestionamientos, dándole solución uno a uno de acuerdo con los planteamientos encontrados en los análisis y estudios examinados.

¿CUÁLES SON LAS CAUSAS, DINÁMICAS Ó VARIABLES QUE CONDUCEN A QUE BOGOTÁ D.C SE ENCUENTRE INTERESADA EN MIRARSE MÁS ALLÁ DE SUS LÍMITES TERRITORIALES Y POLÍTICO ADMINISTRATIVOS?

Una de las razones para que Bogotá deba tener en cuenta las dinámicas regionales es la sostenibilidad del territorio en el largo plazo. Esto también se relaciona con diferentes fenómenos ambientales y de usos del suelo generando problemas que no pueden resolverse desde el interior del Distrito, evidenciando la necesidad de desarrollar acciones conjuntas con los municipios vecinos. De igual forma se reconocen otras problemáticas las cuales afectan la sostenibilidad del territorio y los medios de vida de sus habitantes como lo son: el transporte, la seguridad y la tributación⁽¹⁷⁾.

Otro aspecto que afirma la importancia de que Bogotá se mire más allá de sus límites es la existencia de brechas en términos de calidad de vida entre la ciudad y su periferia, y la presencia del fenómeno de la conurbación con los municipios de borde, requiriendo la toma de decisiones concertadas con los diferentes entes territoriales que se encaminen a la disminución de estos problemas⁽¹⁸⁾. Lo anterior va de la mano con un

crecimiento de la población en los municipios conurbados, lo cual plantea una inmediata acción de política social conjunta que deja de ser local para convertirse en una tarea regional⁽¹⁹⁾.

Asimismo, se están generando cambios en las estructuras y actividades productivas en la ciudad y en la región, que junto a las dinámicas demográficas y territoriales generan la necesidad de intervenciones de las administraciones públicas en temas como infraestructura, servicios públicos y equipamientos⁽²⁰⁾ (Saldías, 2007). En este sentido, cobra importancia la concertación de un modelo de desarrollo desconcentrado que permita a la región en su totalidad, contar y redistribuir los beneficios de la urbanización y del crecimiento productivo que en la actualidad se concentran en Bogotá y sus territorios más próximos.

De acuerdo al análisis propuesto hasta ahora en el presente capítulo, se muestra a continuación un ejemplo de cómo, a través de la iniciativa de Región Capital, se estructuró un proceso de integración que respondió a los cuestionamientos sobre el papel de Bogotá en su entorno y, al mismo tiempo, la injerencia de la región en las dinámicas de la ciudad.

1. ¿Qué es Región Capital?

Tal como se mencionó en los antecedentes, la Región Capital es una iniciativa de las actuales administraciones Distrital y Departamental que tiene como objeto la planificación del territorio, a través de la cual se pretenden aprovechar las ventajas y factores de competitividad existentes para alcanzar mejoras sustanciales en la calidad de vida y el desarrollo humano y lograr una mejor inserción internacional, en un contexto mundial caracterizado por el progresivo posicionamiento de las regiones como actores de primer orden para el logro del crecimiento y la productividad.

Para lograr tal propósito, Región Capital busca una institucionalidad que le garantice su permanencia en el tiempo y que facilite el proceso de articulación y coordinación de políticas públicas y proyectos, garantizando con ello, una nueva concepción del desarrollo, más cercana a los territorios y sus realidades.

No se trata de crear una región como entidad territorial que sustituya al Distrito Capital y al Departamento, ni alterar o reducir el grado de autonomía de cada entidad territorial. Por el contrario, se busca sumar esfuerzos y compartir aprendizajes mutuos, duplicar las ventajas y condiciones favorables del territorio para atraer más inversión y generar más empleo, generar un ambiente propicio para la innovación y el desarrollo e integrar políticas, esfuerzos e iniciativas para mejorar la calidad de vida de las y los habitantes.

La Región Capital representa el territorio conformado por Bogotá y Cundinamarca a partir del reconocimiento de su histórica y mutua dependencia, en los planos social, económico, ambiental, geográfico y cultural.

17 Castro, Jaime. Bogotá y la Sabana deben ser Ciudad- Región. PNUD, Julio de 2006.

18 CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C. Luis Jorge Garay y Humberto Molina (Dirección académica). De Bogotá a la Región. Apuntes para un modelo de desarrollo regional.

19 Molina, Humberto, et al. Dinámica demográfica y estructura funcional de la Región Bogotá-Cundinamarca 1973-2020. Estudio para la MPRBC, Mayo de 2003.

20 Saldías Barreneche, Carmenza. Estructura fiscal y configuración de la Ciudad Región: Una primera aproximación a partir del caso de Bogotá D.C, 1991-2003. 2007.

2. ¿Qué se busca con Región Capital?

Con la configuración de Región Capital Bogotá – Cundinamarca se busca hacer frente a la heterogeneidad y la fragmentación del territorio. No obstante las potencialidades y ventajas de la región y de la presencia de inmensas posibilidades para la consolidación del crecimiento económico, aún se presentan contrastes significativos en materia de desarrollo humano y calidad de vida entre municipios y provincias, los cuales exigen acciones decididas para lograr el goce equitativo de derechos y garantías y el acceso homogéneo a oportunidades.

Región Capital es un nuevo marco para la planificación y ordenación del territorio a escala regional. Con la configuración de Región Capital, se espera hacer frente a aquellas dinámicas y problemáticas que rebosan las capacidades individuales de las entidades territoriales, de una manera coherente, coordinada, eficiente, equitativa y sostenible. Ello cobra especial importancia, cuando se trata de analizar cuáles son los impactos y beneficios de la mirada regional a los procesos de planificación y ordenación del territorio.

Región Capital es una estructura de gobierno territorial, flexible y dinámica, para hacer frente a los complejos retos del desarrollo regional. La conformación de Región Capital permitirá que Bogotá y Cundinamarca cuenten con una nueva institucionalidad para la formulación de políticas públicas, la ejecución de proyectos de interés regional y la toma de decisiones en cuestiones y ámbitos de mutuo interés. La institucionalidad no sólo debe ser entendida como la creación de nuevas entidades u órganos para facilitar la deliberación y la decisión, sino también, como la redefinición de los mecanismos de relación entre las dos entidades, a través de la adopción de nuevas reglas de juego, que permitan la viabilización de acciones conjuntas para la consecución del desarrollo.

3. ¿Cómo participan los municipios en la conformación de Región Capital?

Una vez constituida la Región Capital, los municipios del departamento de Cundinamarca u otros municipios, podrán celebrar Convenios con ésta, de manera individual, agrupados libremente o por medio de Asociaciones de Municipios, con el fin de integrarse, en calidad de participantes. Se espera que en estos convenios, se ofrezcan incentivos especiales para estimular y promover la vinculación, en calidad de participantes, de los municipios.

4. ¿Cuáles son las ventajas y beneficios de la integración regional?

Una de las principales ventajas, está referida a que Región Capital podrá constituir fondos de inversión, empresas regionales y agencias de desarrollo encargadas de la gestión, financiación y ejecución de proyectos de interés regional. Estas entidades manejarán recursos aportados por el sector público y el sector privado nacional e internacional, la banca multilateral y las agencias internacionales de cooperación para el desarrollo.

Así mismo, Región Capital podrá asociarse con entidades del sector privado o productivo, con el fin de generar alianzas estratégicas para la financiación de proyectos de interés regional y contribuir a la competitividad y productividad del territorio.

5. ¿La conformación de Región Capital implica la pérdida de autonomía de las entidades constituyentes?

No. La integración regional representa unidad que no uniformidad y no implica la pérdida del poder de decisión distrital, departamental o municipal en sus asuntos. Se trata, simplemente, de sumar esfuerzos en aquellos temas de interés conjunto o en aquellas problemáticas que por su complejidad y grado de dificultad, se escapan por completo de la órbita de manejo y gestión de un solo nivel de gobierno.

La constitución de Región Capital implica, antes que nada, una nueva forma de abordar el desarrollo, más incluyente y equitativa, mucho más eficiente y sostenible. Es, tanto un mecanismo para reconocer potencialidades y aprovecharlas, como una herramienta para cerrar brechas y lograr mejoras sustanciales en la calidad de vida de la población.

¿EL PAPEL DE BOGOTÁ EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL ES ASISTENCIALISTA, COOPERADOR, FACILITADOR Ó MOTOR DE CRECIMIENTO Y DESARROLLO ECONÓMICO?

Ahora bien, la naturaleza del papel de Bogotá, ya sea asistencialista, cooperador, facilitador o motor de crecimiento y desarrollo económico frente a la región, puede variar dependiendo del ámbito, y de las dinámicas que se requiera atender. Esto no significa que los diferentes posibles roles de Bogotá en su integración con el territorio sean mutuamente excluyentes, al contrario, resultan complementarios. Por lo tanto en el ámbito metropolitano el Distrito esta llamado a jugar un papel preponderante como centro del desarrollo y de la actividad productiva propendiendo por fortalecer los vínculos y la conectividad con sus municipios aledaños⁽²¹⁾.

Sin embargo, y teniendo en cuenta las problemáticas regionales, la ciudad debe también entender la necesidad de una desconcentración de las actividades productivas. En este sentido, Bogotá asume el rol de promotora de un modelo desconcentrado, el cual debe ser ajustado a las necesidades y potencialidades de los diferentes entes territoriales de la región⁽²²⁾. Frente a lo anterior la ciudad también debe asumir una labor como cooperante, pues en la consolidación de una región desconcentrada, no todos los entes territoriales partirán del mismo punto en términos de capacidad institucional, por tanto Bogotá puede construir conocimiento en los demás municipios de la región a partir de su experiencia.

El marco institucional en el cual estén inscritos estos procesos es otro elemento a tener en cuenta al momento de definir el papel que juega Bogotá. Así, y teniendo en cuenta las opciones de asociación regional disponibles para la ciudad y los municipios de la región, el rol del Distrito dentro de cada una de estas posibles instancias será diferente⁽²³⁾. Por ejemplo, la formalización de una Ciudad Región en la que participen Bogotá y otros entes territoriales, requiere una transferencia de competencias de estas administraciones hacia la nueva instancia en igualdad de condiciones, por cuanto el papel de Bogotá sería actuar como uno de los pares que conforman la institución⁽²⁴⁾.

21 Borja, Jordi. Urban Technology Consulting. Informe sobre la gobernabilidad de las áreas metropolitanas en el mundo. 2003. Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca.

22 Molina, Humberto, et al., op. cit.

23 Para tener más información sobre las diferentes opciones institucionales viables de acuerdo a la legislación vigente, puede consultar el documento Alternativas Institucionales en el capítulo 7 de la presente sección de logros.

24 Castro, Jaime, op.cit.

¿POR QUÉ ES ESTRATÉGICO CONSTRUIR UNA REGIÓN Y QUE BOGOTÁ D.C. SEA PARTE DE ESTA? ¿QUÉ SE ESPERA QUE BOGOTÁ D.C. APOORTE A LA CONSOLIDACIÓN DE LA REGIÓN?

Para explicar porqué, luego de reconocer la existencia de las diferentes dinámicas regionales, es importante que se consolide una región de la cual Bogotá forme parte, debe observarse que aunque ya existen avances en términos de la construcción de agendas y de acuerdos mutuos entre el Distrito y diferentes entes territoriales, estos mecanismos de asociación se debilitan con el tiempo y no cuentan con el apoyo suficiente y permanente por parte de los actores políticos; por lo tanto se necesita la consolidación de instancias con mayor peso institucional, que sean vinculantes y que impliquen compromisos a largo plazo⁽²⁵⁾.

Esta consolidación institucional trae consigo mayor legitimidad, con lo cual otros actores involucrados en la construcción de la región (como la ciudadanía y los sectores privados) pueden desarrollar mayor confianza de participar y contribuir al proceso de integración regional. Además, el contar con una instancia de superior jerarquía brinda la posibilidad de tomar decisiones conjuntas que den solución de manera integral a los problemas regionales que han sido identificados a lo largo de este capítulo. También se puede pensar que contar con una región – a manera de instancia – permitirá la formulación de políticas regionales que busquen ordenar el territorio, las actividades productivas y los temas fiscales⁽²⁶⁾.

Esto se relaciona con la facultad de diseñar un esquema de financiamiento que sirva para garantizar la realización de inversiones regionales, de acuerdo con las competencias que se pueda tener en la instancia creada⁽²⁷⁾. Ahora, frente al aporte que puede brindar Bogotá para que se pueda consolidar esta región, se evidencia que la ciudad puede poner a disposición su capacidad institucional y su experiencia en temas de desarrollo regional, además del interés que sobre éste ha venido fortaleciendo en la última década. Lo anterior se ve reflejado en los logros alcanzados en la actual administración frente al proceso de integración regional y se ilustra en el presente documento en temas como el análisis de alternativas institucionales como instancias regionales encargadas de la planificación del territorio⁽²⁸⁾, y en la construcción de unos Lineamientos de Política Pública para la integración regional⁽²⁹⁾.

¿CUALES SON LOS BENEFICIOS QUE OBTIENE BOGOTÁ D.C. DE PARTICIPAR Y COOPERAR EN LA CONFORMACIÓN DE ÁREAS METROPOLITANAS, REDES DE CIUDADES Y/O REGIONES?

El cuestionamiento formulado está orientado hacia dilucidar los beneficios que traería para Bogotá el formar parte de un proceso de consolidación regional. En este punto se tiene que para la ciudad será importante poder resolver los problemas de usos del suelo y ambientales existentes con diferentes entes territoriales de la región. De igual forma, si se piensa en que al consolidar la región se pueda contar con una distribución equitativa de las actividades productivas, se resolverán igualmente problemáticas ligadas a la migración de personas hacia la ciudad, y a la demanda creciente por servicios públicos existente hoy en día en Bogotá. Igualmente se aprovecharán de mejor manera las ventajas de la urbanización y de la aglomeración⁽³⁰⁾.

Otro aspecto beneficioso para Bogotá, será que si la ciudad formase parte de una región que patrocine la desconcentración de las actividades productivas y de las dinámicas poblacionales, se podrán corregir los problemas de conurbación y suburbanización explicados en el presente capítulo. Con esto también se

propenderá por un mejor uso de los suelos de la región en miras de un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales logrando mantener la oferta de servicios ambientales e hidrológicos, garantizando también la oferta de alimentos que abastecerán a la ciudad en el largo plazo, favoreciendo a las futuras generaciones de bogotanos y demás habitantes de la región⁽³¹⁾.

La movilidad y la presión por infraestructura vial, también beneficiarán a Bogotá al desconcentrar las actividades productivas y al contar con la posibilidad de planificar el territorio de manera concertada, permitiendo realizar inversiones que descongestionen tanto las vías de acceso a la ciudad como sus corredores internos. Una visión regional del transporte tanto de pasajeros como de carga, permitirá que la ciudad como la región sean más competitivas y exista una mejora en la calidad de vida de sus ciudadanos (Contraloría de Bogotá D.C., 2003).

Como se observa, Bogotá es una pieza fundamental en el proceso de integración y desarrollo del territorio que la rodea y por tanto puede – y debe – tomar las acciones respectivas para buscar soluciones a las problemáticas regionales y también para aprovechar las ventajas territoriales que han sido tratadas. En este sentido se incluye dentro de la presente publicación, unos Lineamientos de Política Pública para la integración regional que consolida el derrotero a tomar por parte del Distrito, de acuerdo al papel regional que Bogotá debe continuar desarrollando. Igualmente, y teniendo en cuenta las debilidades institucionales que poseen algunos entes territoriales de la región, Bogotá debe persistir en tomar las iniciativas pertinentes para propender por la consolidación de una institucionalidad regional, acciones que se han venido adelantando y que se sintetizan en el capítulo séptimo de la presente publicación.

¿CUÁLES SON LOS INSTRUMENTOS O LOS MECANISMOS PARA LOGRAR CONSOLIDAR REGIÓN ENTRE BOGOTÁ D.C. Y OTROS ENTES TERRITORIALES?

Existen diferentes opiniones acerca de qué instrumentos y mecanismos institucionales pueden coadyuvar a consolidar una región. Un tema que se identifica como posible mecanismo para dicha consolidación es – a partir de reconocer la necesidad de financiamiento que se requiere en la región para atender grandes inversiones en infraestructura, servicios públicos y equipamientos – erigir una estructura fiscal regional⁽³²⁾. Con esto se podría por un lado contar con recursos de forma continua y a largo plazo para las inversiones mencionadas, y por otro, establecer una homogeneidad tributaria en el territorio.

Otra postura frente a lo anterior es poder erigir una instancia con carácter de entidad territorial, en la que a parte de tener mayor autonomía para la creación o modificación de cargas impositivas en la región, también se tendría la capacidad de planificar y ordenar el territorio buscando el desarrollo económico y social de la región (Fedesarrollo, 2003). Sin embargo, es claro que lo anterior está supeditado a que la legislación proporcione las bases para que una instancia como la planteada pueda desarrollarse⁽³³⁾.

Hasta el momento se cuenta con la recién promulgada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que brinda un marco normativo para la organización político administrativa del territorio nacional, dentro de lo cual se presenta la posibilidad de asociatividad entre entes territoriales, y define las competencias en materia de ordenamiento territorial entre la nación y éstas entidades⁽³⁴⁾. Sin embargo, la ley deja algunos vacíos por ejemplo en delimitar la transición de las figuras administrativas territoriales hacia las entidades territoriales

25 CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., op.cit.

26 Molina, Humberto et al., op. cit.; Saldías, Carmenza, op. cit.

27 FEDESARROLLO. Diagnostico e instrumentos fiscales para la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca. Estudio para la MPRBC. Diciembre de 2003.

28 Para mayor información sobre el análisis de alternativas institucionales para posibles figuras de integración y coordinación regional como instancia para Bogotá y su área de influencia inmediata, remítase al Capítulo 7 de la presente publicación.

29 El Capítulo 6 de los presentes logros contiene el consolidado del proceso de construcción de los lineamientos para la formulación de la política de integración regional de Bogotá.

30 Saldías, Carmenza, op. cit.

31 Noriega Toledo, Mario. Documento de propuesta estratégica para fortalecer la integración entre Bogotá y Cundinamarca. Bogotá D.C.. 2007.

32 CONTRALORIA DE BOGOTÁ D.C., op.cit.; FEDESARROLLO, op. cit.

33 Secretaría Distrital de Planeación. Región Central de Colombia: Memorias y algunas reflexiones sobre el proceso de integración. 2006.

34 COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1554 (Junio 29 de 2011). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre el ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial, Bogotá D.C., 2011. No. 48115.

plenas, y en la reforma a la legislación de las áreas metropolitanas. Como ya se dijo, existen otras opciones de instancias institucionales para la planeación conjunta de la región que se encuentran sugeridas dentro de la literatura revisada para el presente capítulo.

Otros mecanismos fundamentales para consolidar una región, son el fomento a la participación de actores sociales dentro de los procesos de integración regional; así, involucrando a la sociedad en la toma de decisiones frente a dinámicas regionales se logra legitimidad y confianza frente a los acuerdos que se tengan. Igualmente debe mencionarse el involucrar a los municipios de la región que deseen conformar y ser actores activos dentro del proceso, para que no existan diferencias ni dificultades a la hora de implementar acciones conjuntas.

¿CUÁL ES EL ROL DE BOGOTÁ Y LA REGIÓN EN UN CONTEXTO DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA?

Por último y en referencia al rol que podría tener una región conformada por Bogotá y su territorio circundante en un mundo globalizado, es claro que para tener una mejor inserción en las dinámicas internacionales el contar con un territorio integrado traerá diferentes ventajas para los diferentes actores de la región, como el reconocimiento a la necesidad de tener una región competitiva con el potencial que el Distrito Capital ofrece en los diferentes ámbitos en los cuales está inscrito, debido al aprovechamiento de el potencial productivo que atrae para la región para lograr un crecimiento económico y al mismo tiempo mejorar las condiciones de vida de los habitantes del territorio.

Una parte considerable de la producción de la región constituida por Bogotá y Cundinamarca se consume en el mercado local, principalmente en el Distrito. Esta demanda debe aprovecharse para privilegiar la inserción de la región en el mercado internacional. Asimismo, más de dos terceras partes de las exportaciones de la región son bienes primarios y de consumo, esto indica que debe diversificarse la producción, siendo importante agregar valor a las exportaciones actuales⁽³⁵⁾. Además, se debe contar con una estrategia de fomento a la ciencia y la tecnología como uno de los factores que guíen el crecimiento económico de los diferentes ámbitos. Esta inversión en ciencia y tecnología debe hacerse disponible para todos los habitantes de la región, por lo tanto debe buscarse la forma para que el conocimiento no se concentre en los polos urbanos.

A su vez, se deben garantizar diferentes inversiones (infraestructura, conservación ambiental, logística de transporte, servicios públicos) que complementen los esfuerzos por aumentar la competitividad de la región. Estas inversiones deben ser de carácter regional lo cual implica una coordinación entre Bogotá y diferentes entes territoriales, más la posibilidad de contar con una instancia regional que permita la planeación conjunta para la realización de estos proyectos como se ha mencionado a lo largo del capítulo. Encontramos de nuevo las relaciones entre el papel que juega Bogotá como pieza fundamental de la región con la posibilidad de establecer una serie de intervenciones en diferentes ámbitos que propendan por mejorar las condiciones económicas y sociales del territorio (modelo desconcentrado) que se han tratado en la presente publicación.

Como se indicó al inicio del capítulo, el documento “Elementos planteados en estudios regionales, como insumos para definir el rol de Bogotá D.C. en la Región Capital”, en su versión ampliada puede ser consultado en su versión más amplia en la web: www.sdp.gov.co

35 CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., op. cit.

2. Diagnóstico de la Región Capital: Bogotá-Cundinamarca

El Diagnóstico de la Región Capital es el resultado de la recopilación, depuración y análisis de información estadística regional comparable entre Bogotá, Cundinamarca y sus 116 municipios, una fotografía en movimiento del fenómeno de la regionalización en el territorio más pujante del país.



Dirección

Carolina Franco Lasso

Directora de Integración Regional, Nacional e Internacional

Equipo Técnico 2010 - 2011

Sandra Milena Beltrán Díaz

Equipo Técnico 2010

Salomé Naranjo Luján

Subsecretaria de Planeación Socioeconómica

Carolina Hernández

Fabio Hernán Ramírez

Hernando Sánchez Sánchez

Ivonne Machado López

Juan Pablo González Cuartas

Silvio López Barrantes

Luego de analizar las dinámicas por las cuales el Distrito Capital debe pensar su desarrollo de manera conjunta con el territorio que lo rodea, el siguiente paso dentro del proceso de integración consiste en conocer cuáles son las dinámicas presentes en la región. De esta forma, el Diagnóstico de la Región Capital se constituye como un gran esfuerzo de recopilación, depuración y análisis de información estadística regional comparable entre Bogotá, Cundinamarca y sus municipios con base en la revisión de más de 106 variables estadísticas e indicadores obtenidos de fuentes oficiales como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la Cámara de Comercio de Bogotá, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Superintendencia Financiera y la Gobernación de Cundinamarca.

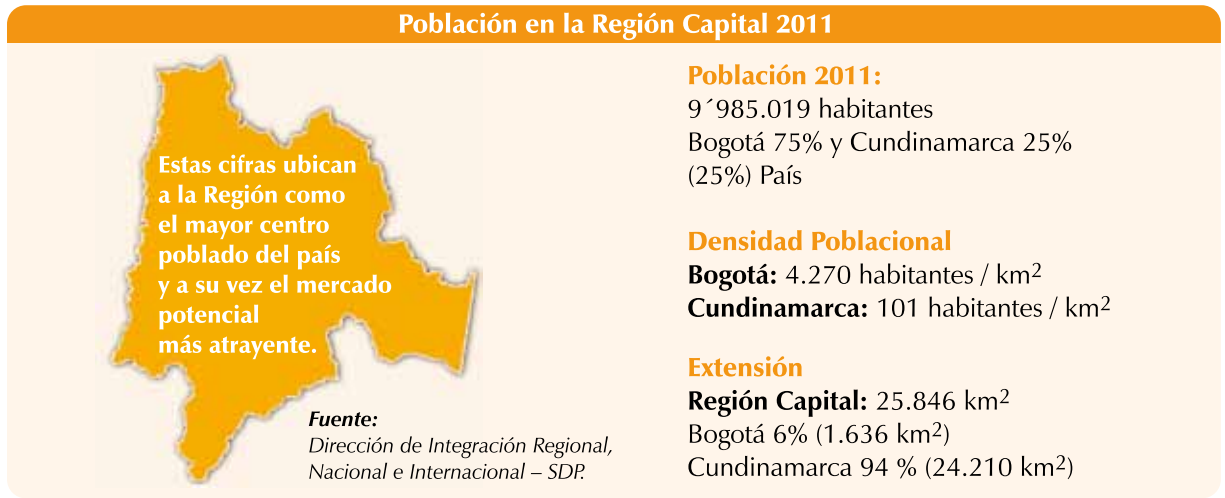
El Diagnóstico Regional en su versión ampliada se convierte en parte fundamental del documento técnico de soporte de los Lineamientos de Política Pública para la integración regional para Bogotá, el cual se encuentra en proceso de formulación. En este ejercicio se ratificó una gran debilidad en materia de información regional, relacionada con aspectos como: actualización, nivel de desagregación y periodicidad de la misma⁽³⁶⁾.

A continuación encontrarán un resumen de los aspectos más relevantes de la Región Capital en materia de: I. Dotación de recursos y base económica, II. Condiciones de vida, III. Recursos naturales y medio ambiente, IV. Infraestructura y transporte y V. Desempeño fiscal.

I. DOTACIÓN DE RECURSOS Y BASE ECONÓMICA

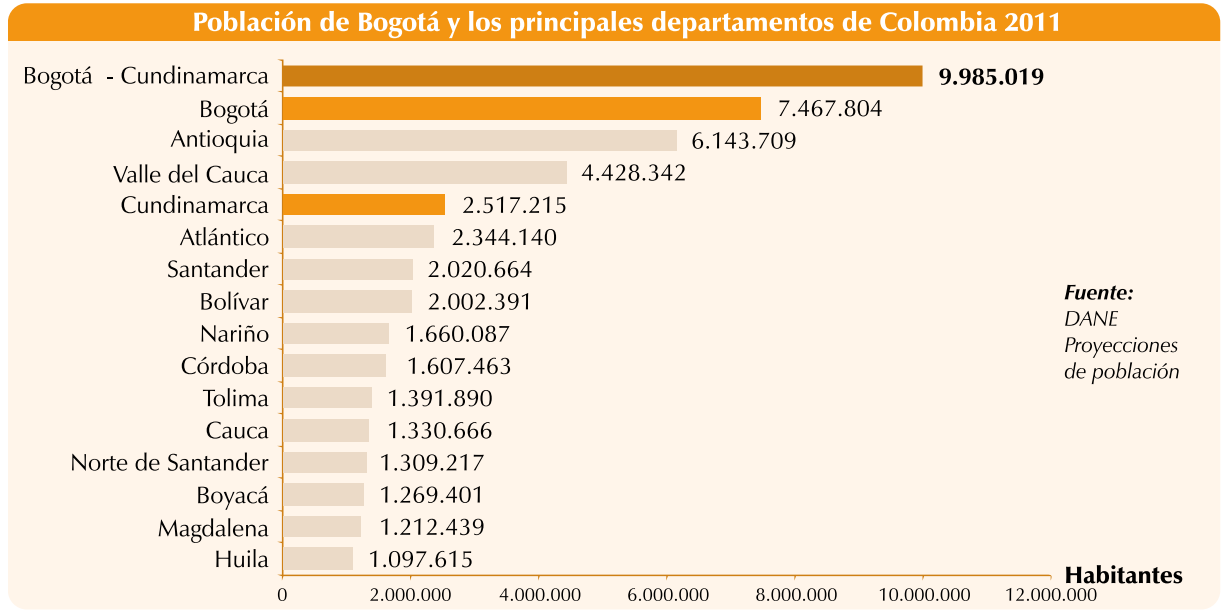
POBLACIÓN

La Región Capital se consolida como el mayor centro poblado del país albergando la quinta parte de la población nacional, lo que la convierte en un mercado potencial y atractivo a nivel nacional e internacional.



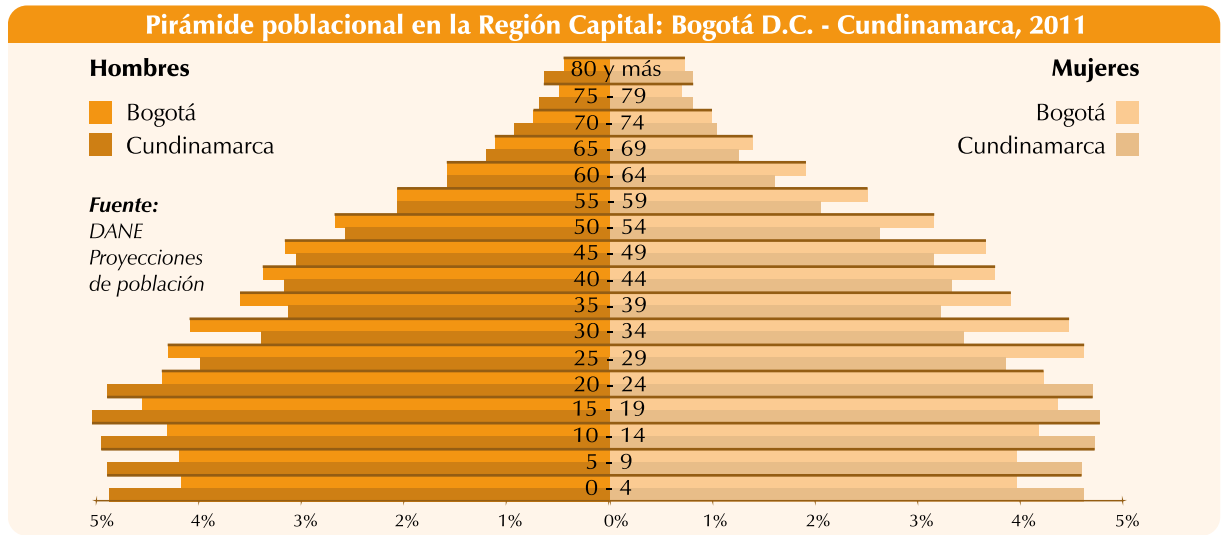
36 Ante la necesidad que se tiene de conocer en detalle la realidad geográfica, política, económica, demográfica, cultural y ecológica de la Región Capital, la Secretaría Distrital de Planeación suscribió un Convenio para intercambio de información con la Gobernación de Cundinamarca en 2010 y viene trabajando en la formulación y diseño de un Observatorio Regional.

En el 2011, según las proyecciones poblacionales del DANE, el número de habitantes en el país llegó a 46 millones⁽³⁷⁾ de los cuales 9.9 millones de personas se ubicaron en la Región. En la actualidad, Bogotá, con una población total de 7.4 millones de habitantes concentra el 16% de la población nacional, en orden descendente se ubican otros centros poblados como Antioquia (13%), Valle del Cauca (9%), Cundinamarca (5%) y Atlántico (5%).



La región se caracteriza por contar con una población joven, el 43% de las personas son menores de 24 años (48% en Cundinamarca y 42% en Bogotá)⁽³⁸⁾. En cuanto a número de mujeres y hombres existe una proporción similar.

Bogotá concentra el 16% de la población nacional y el 76% de la Región.



37 La población nacional en 2011 ascendió a 46.043.696 habitantes.
38 CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. Temas críticos para la competitividad y calidad de vida de Bogotá y la región 2010.

Según las proyecciones poblacionales del DANE, en el 2020 la población de la Región Capital ascenderá a 11'267.806 habitantes, es decir 1'282.787 personas más que en la actualidad. Estas cifras indican que Cundinamarca pasará 2.5 a 2.9 millones de habitantes y Bogotá pasará de 7.4 a 8.3 millones de habitantes.

En la actualidad, el 52% de la población de Cundinamarca se localiza en los municipios las provincias de Sabana Centro (17%), Sabana Occidente (14%) y Soacha (19%), especialmente en los más cercanos a Bogotá. Así, en los municipios más próximos a Bogotá denominados “municipios de borde urbano” como son La Calera, Cota, Chía, Mosquera, Funza y Soacha reside el 32% de la población del departamento.

Entre 1993 y 2005, Mosquera duplicó su población, y municipios como Tabio, Tocancipá, Chía, Gachancipá, Sopó, Bojacá, Cota y Soacha presentan tasas de crecimiento superiores a la nacional (25.2%). Por su parte, municipios más distantes como Silvania, Cáqueza y Subachoque presentan menores crecimientos, evidenciando la estrecha dinámica poblacional que existe entre Bogotá y estos municipios.

En este sentido, en los últimos años se ha venido planteando la conveniencia de que la ciudad no siga creciendo indefinidamente³⁹⁾, sin embargo, el poder atrayente de la Capital ha generado impacto más allá de sus límites. Es así que en los últimos años los municipios vecinos a la Capital están absorbiendo parte de estas dinámicas de crecimiento, con lo que se ha empezado a acentuar la conurbación entre estos y Bogotá acrecentando problemáticas ambientales, de movilidad y de calidad de vida para sus habitantes.

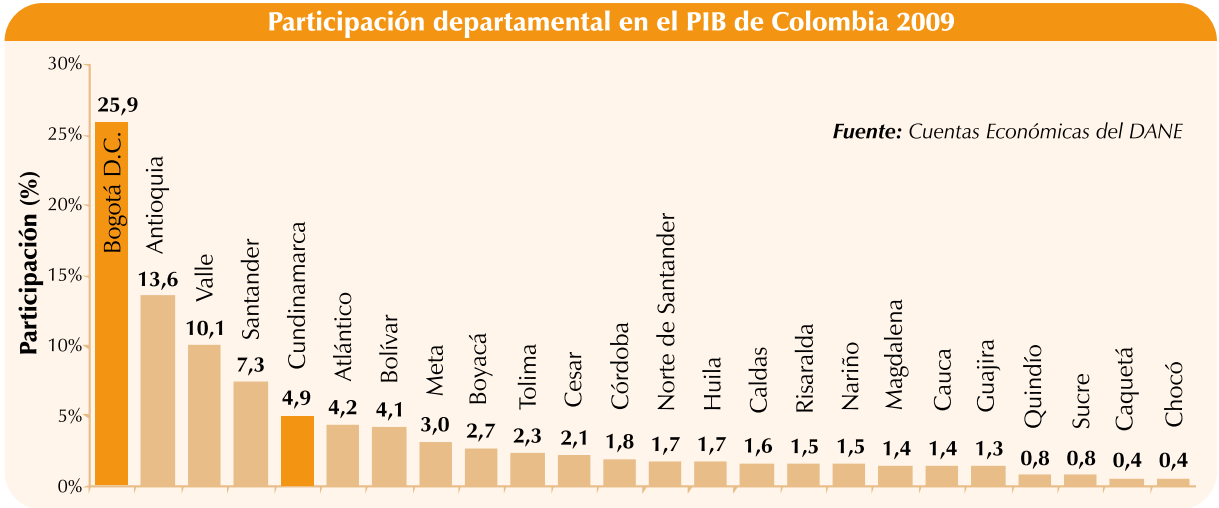
Esta situación se ha traducido en constantes apuros tanto para la Administración Distrital como para las autoridades de los municipios vecinos, quienes se ven obligados a suplir las nuevas demandas de equipamientos y servicios básicos para la población migrante.



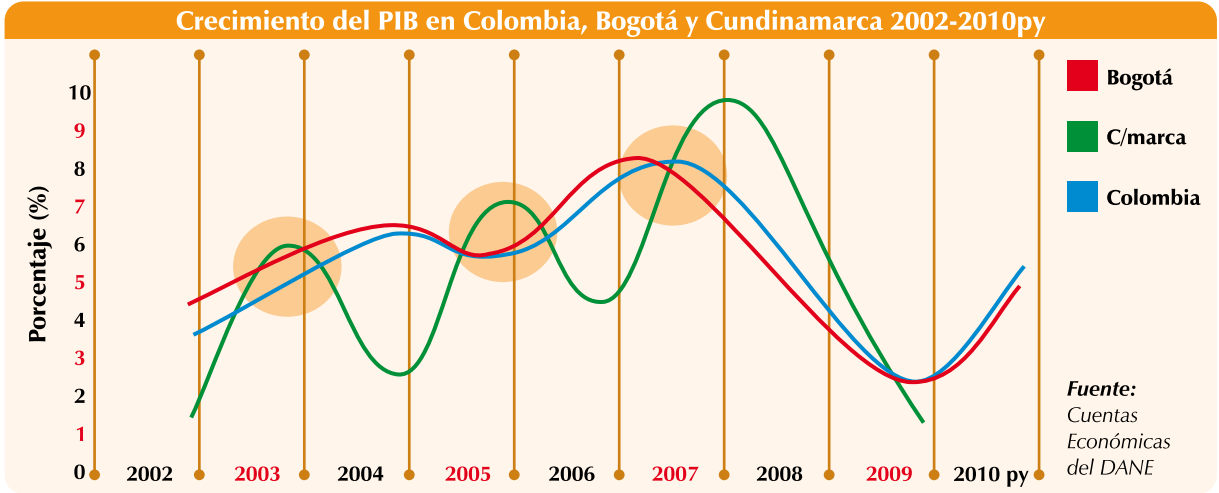
39 SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN - UNIVERSIDAD NACIONAL. Revisión al modelo desconcentrado. 2009. “Los problemas que empiezan a enfrentar las ciudades cuando no logran planificar su crecimiento interno, ni establecer medidas de planificación regional, conducen al agotamiento de los recursos de su entorno y con ello a su empobrecimiento. Esta situación puede llevar a que las ventajas económicas de la aglomeración empiecen a ser menores que las desventajas ambientales y de calidad y seguridad para sus habitantes”.

PRODUCTO INTERNO BRUTO PIB

En la última década, Bogotá y Cundinamarca se han consolidado como pilares fundamentales del desarrollo económico nacional, al contribuir en conjunto con un 31% del Producto Interno Bruto (PIB). En 2009 PIB del país ascendió a 508.5 billones de pesos, de los cuales Bogotá aportó 131.5 billones (25.9%) y Cundinamarca 25 billones (4.9%). Seguidamente se ubicaron los departamentos de Antioquia, Valle y Santander.

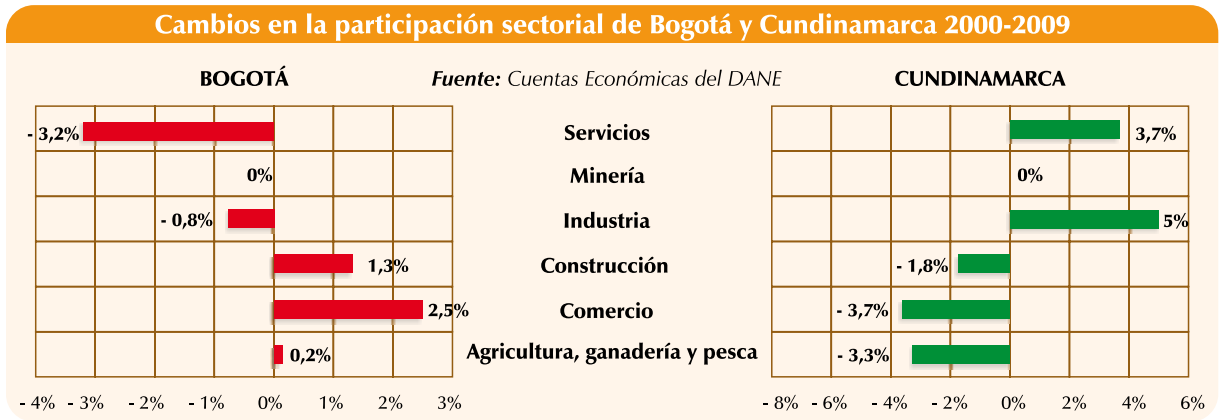


Al analizar el crecimiento de las economías de Bogotá y Cundinamarca, en los últimos años (2002-2010) se observan algunas diferencias en las tendencias, mientras el Distrito presenta un comportamiento similar al de la economía nacional con una tasa promedio de crecimiento anual de 4.5%, Cundinamarca con una tasa promedio anual de 3.9%, muestra un comportamiento volátil.

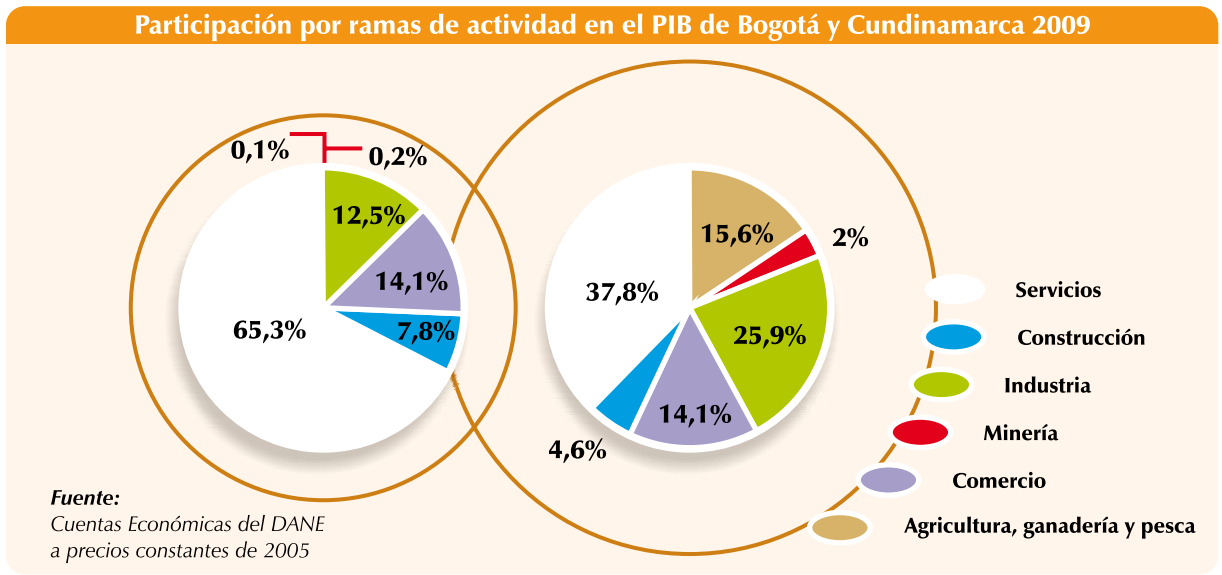


En 2009 la región conformada por Bogotá y Cundinamarca con un PIB de 85.7 billones de pesos fue considerada como la sexta economía más competitiva y la octava más grande de América Latina (PIB estimado US\$ 43.246 millones), después de Sao Paulo, Río de Janeiro, Ciudad de México, Monterrey, Buenos Aires y Santiago de Chile.

Al analizar la composición del PIB de Cundinamarca y Bogotá se observan marcadas diferencias en sus vocaciones, mientras en la Capital se fortalece el comercio y la construcción y los servicios se diversifican, en Cundinamarca se desacelera la actividad agrícola y gana peso en la producción industrial⁽⁴⁰⁾.



En 2009 el PIB de la Capital se basa en el desarrollo de servicios que en conjunto suman 65.3% (dentro de los que se destacan los servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias, servicios a las empresas y servicios sociales, comunales y personales); seguidamente se encuentra el comercio (14.1%), la industria (12.5%) y la construcción (7.8%). Por su parte, en Cundinamarca los servicios representan el 37.8% seguido de la actividad industrial con 25.9%, el comercio con 14.1% y la agricultura con 15.6%.



En 2005 los mayores aportantes al PIB fueron las provincias de Sabana Occidente, Sabana Centro, y Soacha aportan el 55.8% del PIB de Cundinamarca y representan el 52% de la población departamental. Y dentro de estas los municipios de Soacha (15.5%), Madrid (5.7%), Facatativá (4.4%), Funza (3.5%), Zipaquirá (3.4%) y

40 Según las cifras de las cuentas departamentales del DANE entre 2005 y 2009 en Cundinamarca la industria aumentó su participación en el PIB departamental en un 23.8% pasando de producir 3.6 billones a 4.5 billones de pesos.

Chía (3.2%), respectivamente, estos basan su actividad económica en los sectores de industria y explotación agropecuaria.⁽⁴¹⁾

Al analizar la estructura económica de la Región Capital se observa como los municipios más próximos a Bogotá (La Calera, Chía, Cota, Funza, Mosquera y Soacha) aportan el 27,5% de la actividad económica departamental (4.2 billones de pesos), basando su economía en el desarrollo de actividades industriales. Estos municipios en conjunto tienen una significativa presencia de la industria, este sector soporta el 48.9% de su economía. Seguidamente se encuentran los servicios financieros con un aporte de 8.9% y la actividad agropecuaria con 8.2%. En su orden le siguen las actividades de comercio (7.9%), transporte (6.1%), electricidad, gas y agua (5.6%), servicios sociales (4.9%), construcción (3.9%) y minería (2.1)

MERCADO LABORAL

La Región Capital se destaca por presentar las mejores cifras de empleo a nivel nacional, pese a que existe creación de empleos en ramas de actividad no transables, es decir que no generan valor agregado a la economía; estas se caracterizan por ocupar bajos niveles de calificación y por ende bajas remuneraciones.

Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE en 2009 en la Región de cada 100 personas 80 se encontraban en edad de trabajar, 59 se encontraban ocupadas o en busca de integrarse al mercado laboral y 11 desocupadas.



La región y en particular Bogotá se consolida como el principal mercado laboral del país, situación que no ha variado significativamente desde 2001. En 2009 del total de los ocupados del país (18,5 millones) la región concentró el 25% correspondiente a 4,6 millones de ocupados.

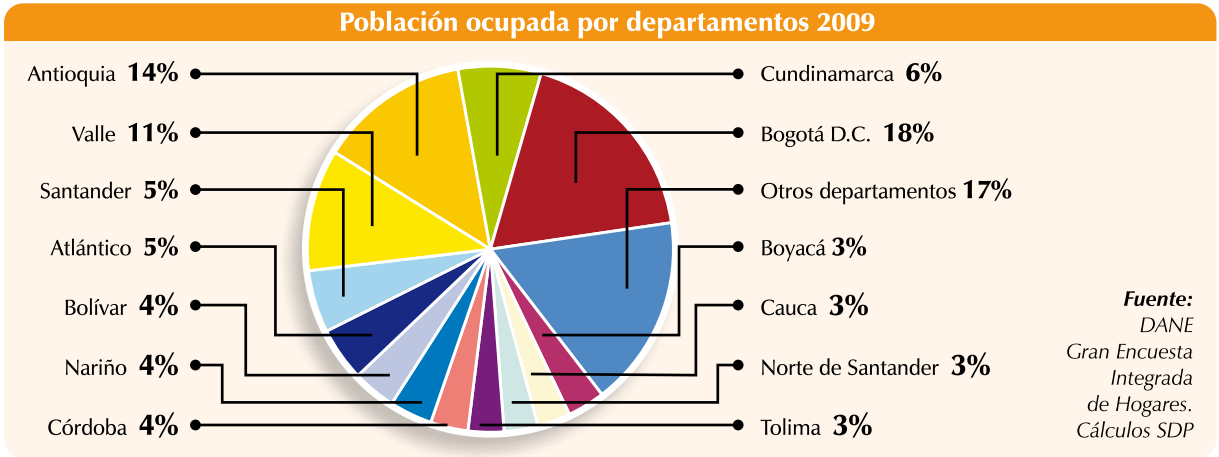
41 Soacha industria 50% y agropecuario 15%, Madrid industria 42% y producción agropecuaria 37%, Facatativá industria 28% y agropecuario 22%, Funza industria 42% y agropecuario 25%, Zipaquirá agropecuario 29% e industria 27% y Chía industria 36% y agropecuario 18%.

Evolución del mercado laboral en la Región Capital 2007-2009

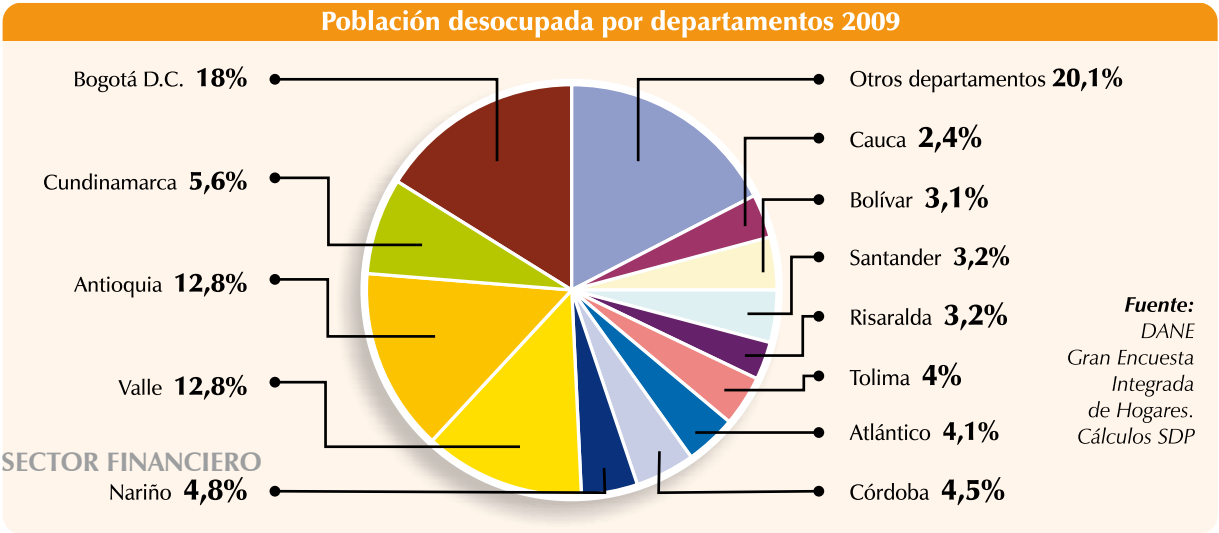
	2007	2008	2009	Variación	
				2007-2008	2008-2009
Población Total	9.408.343	9.552.563	9.696.748	1,5	1,5
Población en Edad de Trabajar	7.429.412	7.580.721	7.730.264	2,0	2,0
Población Económicamente Activa	4.690.785	4.919.544	5.183.038	4,9	5,4
Ocupados	4.193.818	4.430.630	4.599.324	5,6	3,8
Desocupados	496.967	488.914	583.714	-1,6	19,4
Inactivos	2.738.626	2.661.177	2.547.225	-2,8	-4,3
Subempleados	1.500.418	1.475.467	1.411.774	-1,7	-4,3

Fuente: DANE Gran Encuesta Integrada de Hogares. Cálculos SDP

El número de ocupados en Bogotá y Cundinamarca es similar a la suma de los ocupados de los departamentos de Antioquia y Valle del Cauca, esta situación se explica en gran medida por la mayor dinámica de las actividades productivas en su territorio.



En 2009, en la región había 534 mil desocupados, la tasa de desocupación en Bogotá fue del 18% y en Cundinamarca de 5,6%, seguidamente se ubicaron departamentos como Antioquia y Valle con 12,8% respectivamente.

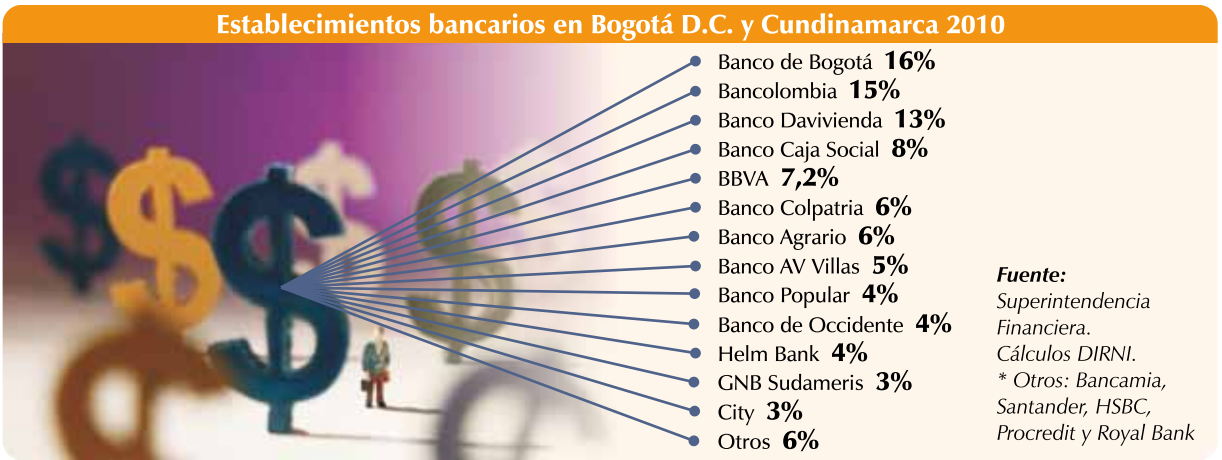


En 2010, Bogotá se consolida como el centro financiero por excelencia del país, y uno de los más influyentes de América Latina⁽⁴²⁾. En la Capital y los municipios más próximos convergen capitales provenientes de las diferentes ciudades; al ser el foco del comercio del país recibe inversionistas nacionales y extranjeros.

En este periodo, las captaciones del país ascendían a 180,6 billones de pesos de los cuales Bogotá aportó 109 billones (60.4%) y Cundinamarca 2.7 billones (1.5%), le siguen en su orden son Medellín (7.6%) y Cali (2.0%). Las principales fuentes de los recursos financieros en la Región Capital son los depósitos de ahorro (60%), depósitos en cuenta corriente (21%), y los certificados de depósito a término (18%). Otras fuentes son los depósitos simples y los certificados de ahorro en valor real con participaciones de 0.01% y 0.02%, respectivamente.

Las colocaciones en 2010 ascendieron a 172.5 billones de pesos, los cuales se pusieron en el mercado capitalino en un 48.1% (83 billones de pesos) y en Cundinamarca 1.3% (2.3 billones de pesos). Los recursos de colocaciones en la región se destinaron en un 47% a créditos, 19% a leasing comerciales, 17% a leasing de consumo y 8% a microcréditos.

Los municipios de borde urbano de Bogotá representan aproximadamente el 23% de las colocaciones de Cundinamarca, evidenciando la importancia económica de estos municipios en el departamento, siendo Zipaquirá el más importante con el 11%, seguido por Chía (8%) y Soacha (7%).



En este año en el país se encontraban 18 grupos bancarios, con 4.464 oficinas o establecimientos bancarios, la totalidad de estos grupos bancarios cuentan con representación en Bogotá D.C. y 15 de ellos también se encuentran en Cundinamarca. Bogotá, D.C. cuenta con 1.236 establecimientos bancarios y Cundinamarca con 257; los municipios que disponen de un mayor número de oficinas bancarias son Chía, Zipaquirá, Girardot, Facatativá, Soacha y Fusagasugá.

ACTIVIDAD EMPRESARIAL

La actividad empresarial en la Región Capital es considerada como la más dinámica del país, según datos de la Cámara de Comercio de Bogotá, cuenta con el mayor potencial empresarial y la más diversa oferta de bienes y de servicios de Colombia⁽⁴³⁾. “En el 2010 en la región se ubicaron 301.579 empresas (25% del total del país), de las cuales 111.005 eran sociedades y 190.574 eran personas naturales, con un capital de 8.6 billones.

42 CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. Observatorio de la Región Bogotá-Cundinamarca. Agosto de 2010.
43 Adicionalmente, se considera que Bogotá se constituye en el principal centro comercial del país, al recibir productos de todas las regiones de Colombia y del exterior; así mismo, cuenta con la presencia de las principales industrias, entidades bancarias, compañías de seguros y asociaciones financieras de toda índole.

Este mismo año se crearon 64.455 empresas, 63.407 fueron microempresas, 867 pequeñas, 145 medianas y 36 grandes⁴⁴. Vale la pena destacar la presencia de microempresas en la región, en 2009, en Cundinamarca éstas representaban el 95% de las empresas inscritas y en Bogotá el 86%.

La concentración empresarial hace de Bogotá una de las ciudades con un mercado atractivo para desarrollar actividades productivas debido a los beneficios de la aglomeración⁴⁵. Precisamente una de las fortalezas de la estructura empresarial de Bogotá y Cundinamarca es la alta concentración de empresas y su cercanía con los clientes potenciales.

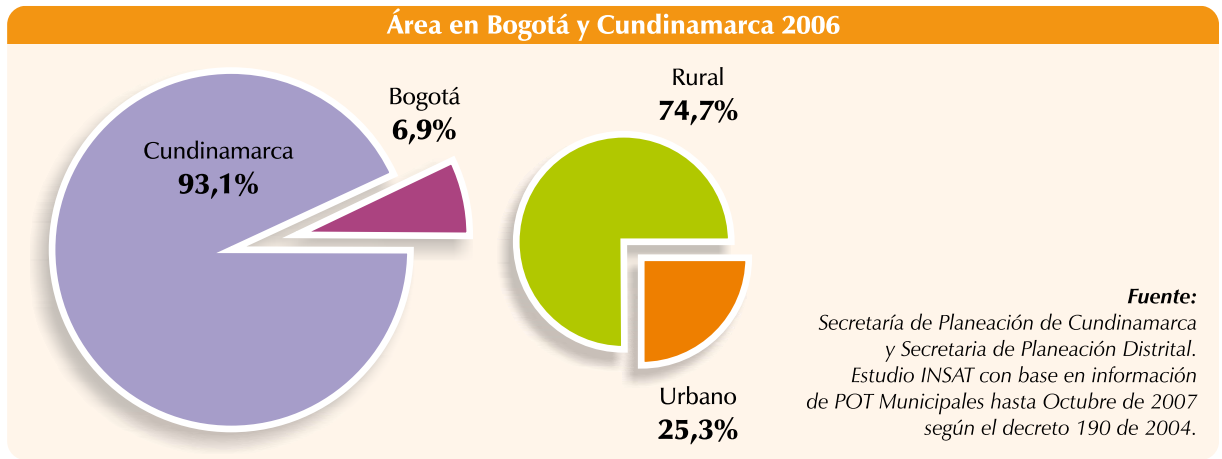
Las empresas que se crean en la Región Capital se especializan en la prestación de servicios (41%); dentro de los servicios más destacados se encuentran: Hoteles y restaurantes, transporte, almacenamiento y comunicaciones e intermediación financiera. Seguidamente se ubica comercio y reparación de vehículos automotores (38%), industria manufacturera (12.6%) y construcción (5.7%).

El alto volumen de microempresas explica en parte el nivel de informalidad existente en el sector empresarial de Bogotá y Cundinamarca. De acuerdo a un estudio realizado por la Cámara de Comercio, en las localidades de Bogotá y algunos municipios vecinos, entre los factores mencionados por los empresarios para no formalizar sus unidades productivas se encuentran en su orden: los costos parafiscales, seguridad social y gastos tributarios, principalmente. Otras características asociadas a la informalidad son el número de empleados (1 a 5 empleados) y el tiempo de antigüedad de la empresa (inferior a 3 años).

ÁREA URBANA Y RURAL

Bogotá y Cundinamarca en conjunto tienen una extensión de 24.014 km², de los cuales el 6.8% corresponden al territorio bogotano (1.637 km²). Por su parte, Cundinamarca tiene una superficie de 22.377 km². Un significativo porcentaje del territorio de Bogotá y Cundinamarca es rural. A 2006 el 74.7% del área de Bogotá y el 99.2% de Cundinamarca eran rurales.

Pese a que la región es en su mayoría rural, históricamente ha vivido la concentración de su población en sus zonas urbanas, especialmente en Bogotá y en los municipios más próximos. Esta situación ha generado por una parte grandes problemas de movilidad, infraestructura y equipamientos necesarios para atender a la población. Así mismo, se esta produciendo el aumento acelerado en los precios del suelo de los municipios más próximos a Bogotá.



44 Cálculos de la Dirección Estudios e Investigaciones de la CCB con base en los Registros Mercantiles Cámaras de Comercio de Bogotá, Facatativá y Girardot, 2010.
45 CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. Observatorio de la Región Bogotá – Cundinamarca No. 1. 2009. Pág. 6.

VIVIENDA

Con relación al tema de vivienda, en el país entre 1993 y 2005 el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda disminuyó en un 0.3%⁴⁶, mientras el número de hogares aumentó 47.6%⁴⁷.

En 1993, en Bogotá habían 1.255.091 hogares, de los cuales 555.500 se encontraban en déficit de vivienda (44.3%)⁴⁸. En 2005 el total de hogares ascendió a 1.931.372, de los cuales 369.874 hogares se encontraban en déficit (19.1%). Por su parte, en Cundinamarca según el Censo de 1993 existían 390.059 hogares de los cuales 220.183 (56.4%) se encontraban en déficit de vivienda, en tanto que en el 2005 el total de hogares ascendió a 601.844, de los cuales 215.663 (35.8%) se encontraban en déficit de vivienda.

Hogares con déficit de vivienda Nacional, Cundinamarca y Bogotá 1993-2005

	Número de hogares		Hogares con Déficit de Vivienda (cualitativo y cuantitativo)		Hogares con Déficit de vivienda cuantitativo		Hogares con Déficit de vivienda cualitativo		Crecimiento anual hogares
	1993	2005	1993	2005	1993	2005	1993	2005	
Colombia	7.159.825	10.570.899	3.841.300	3.828.055	1.217.056	1.307.757	2.624.244	2.520.298	284.256
Bogotá	1.255.091	1.931.372	555.500	369.874	412.656	282.678	142.844	87.196	56.357
Cundinamarca	390.059	601.884	220.183	215.663	70.131	88.401	150.052	127.262	17.652

Fuente: Censo DANE 1993 - 2005

Según lo anterior, las reducciones porcentuales en términos de déficit total de vivienda son significativas para Bogotá y Cundinamarca, si se tiene en cuenta que en este periodo intercensal el número de hogares creció el 53.8% y 54.3%, respectivamente. Sin embargo, las cifras pueden ser preocupantes si se observan los saldos históricos y las tendencias en los incrementos de los hogares de la Región.

En cuanto a Bogotá, si bien se observa una reducción importante en términos relativos y absolutos de los déficits totales de vivienda entre 1993 y 2005, la ausencia de suelo urbanizable es un obstáculo para la sostenibilidad de dichas reducciones en el mediano plazo. De acuerdo con información recopilada para la propuesta de modificación excepcional al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (2011), la ciudad solo cuenta en estos momentos con 4.363,38 hectáreas destinadas a la localización de vivienda, dotacionales y demás actividades para los 1.017.000 nuevos habitantes proyectados para el año 2020, las cuales son claramente insuficientes para atender la demanda histórica y proyectada⁴⁹, y requerirían de acciones regionales para su solución.

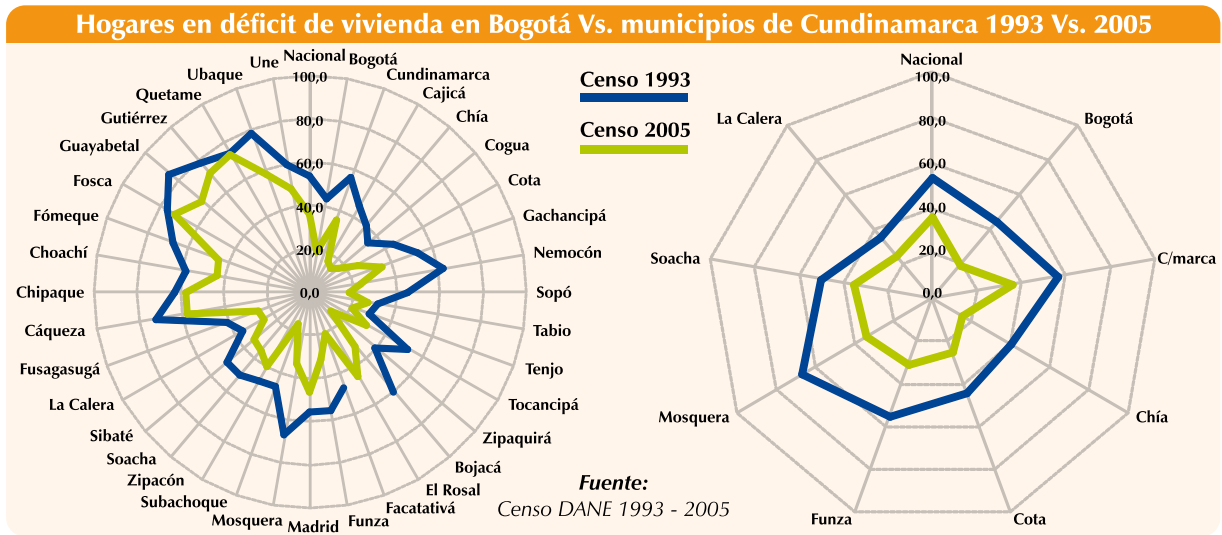
En relación con Cundinamarca, en términos absolutos el déficit histórico total acumulado se mantiene en relación con el año 1993 (220.183 hogares) frente al año 2005 (215.663 hogares), lo cual representa un saldo permanente asociado a los incrementos poblacionales de los últimos años, el aumento de los precios de la tierra⁵⁰, la ausencia de suelo urbanizable en Bogotá para atender la demanda futura regional, y el incremento de las amenazas hidrometeorológicas que han afectado infraestructuras, vivienda y cultivos del departamento entre el año 2010 y 2011.

46 Al pasar de 3.841.300 en 1993 a 3.828.055 en 2005.
47 Al pasar de 7.159.825 hogares a 10.570.899 hogares entre 1993 y 2005.
48 DANE. Censo 1993.
49 DTS. Modificación al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. Enero de 2011. Bogotá, D.C., Pág. 23.
50 Los valores por metro cuadrado en 6 municipios del ámbito metropolitano (Soacha, Cota, Mosquera, Calera, Chía, La Calera, Funza) han tenido variaciones reales entre el 2005 y 2008, que van desde el 29.77% (Funza) hasta aumentos superiores al 45% (Soacha y Cota). Fuente: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ - UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. Bogotá: ¿Es posible un modelo regional desconcentrado? Colección integración regional. Panamericana Formas e Impresos S.A. Bogotá. Año 2009.

Aunado a lo anterior, el déficit cuantitativo total departamental se encuentra concentrado en municipios que hacen parte del segundo anillo de influencia de Bogotá⁽⁵¹⁾. Si observamos en detalle, en 2005 las provincias de Sabana Centro, Sabana Occidente, Soacha y los municipios de Fusagasugá, Silvania, Granada, La Calera y Cáqueza sumaron casi el 50% de los hogares en déficit del departamento.

Lo anterior revela la pertinencia de avanzar en estrategias para la reducción del déficit de vivienda en este ámbito territorial, teniendo en cuenta el incremento anual en el número de hogares de los municipios próximos y las cantidades insuficientes de suelo habilitado para atender demandas futuras.

En cuanto al incremento anual del número de hogares, entre 2005 y 2009 la mayoría de municipios del segundo anillo de influencia se caracterizaron por ser los de mayores crecimientos poblacionales en la región; contando entonces con aumentos elevados en el número de hogares, y por ello, mayores necesidades de atención en cuanto a vivienda al interior del departamento.



Frente a la habilitación de suelo para atender demandas futuras, es necesario tener en cuenta que la Vivienda de Interés Social (VIS) es un bien ligado de manera directa a la disponibilidad de suelo apto para urbanizar, por lo cual, desde una perspectiva regional la reducción de los déficits históricos acumulados y proyectados debe considerar las decisiones que sobre habilitación de suelo para Vivienda de Interés Social hayan sido adoptadas en los respectivos Planes de Ordenamiento Territorial (POT) de los municipios de la región y del Distrito Capital. Según información recopilada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, existen en la actualidad 1.574,16 hectáreas disponibles como suelos de expansión urbana en los POT de 17 municipios pertenecientes al segundo anillo de influencia de Bogotá, las cuales se deberían analizar desde criterios sociales, económicos y ambientales, y posteriormente priorizar, para la reducción de la demanda creciente de vivienda en la Región.

51 De acuerdo con la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional, el Segundo anillo de influencia para Bogotá, está conformado por 26 municipios (Chía, Cajicá, Cota, Cogua, Gachancipá, Nemocón, Sopó, Tocancipá, Tabio, Tenjo, Zipaquirá, Funza, Madrid, Mosquera, Facatativá, Subachoque, El Rosal, Bojacá, Zipacón, Soacha, Sibate, Fusagasugá, Silvania, Granada, La Calera y Cáqueza).

Finalmente, para dar solución a la problemática del déficit histórico actual y proyectado en la Región, es necesario que las entidades directamente implicadas en la solución de dichos déficits⁽⁵²⁾ adelanten acciones conjuntas para la generación de proyectos VIS, a través de instrumentos y mecanismos de asociación para la localización de vivienda, aplicando de manera armónica los instrumentos que existen para tal fin (Generación de suelo de expansión urbana en los POT de municipios vecinos, Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano, Destinación de suelo para VIS en planes parciales con tratamiento de desarrollo en suelo urbano o expansión urbana, Macroproyectos Urbanos, Incentivos tributarios para proyectos VIS, y asignación de subsidios, entre otros).

Los problemas que empiezan a enfrentar las ciudades cuando no logran planificar su crecimiento interno, ni establecer medidas de planificación regional, conducen al agotamiento de los recursos de su entorno y con ello a su empobrecimiento. Esta situación puede llevar a que las ventajas económicas de la aglomeración empiecen a ser menores que las desventajas ambientales y de calidad y seguridad para sus habitantes.

II. CONDICIONES DE VIDA

NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS NBI

Las Necesidades Básicas Insatisfechas y los niveles de pobreza son variables en donde mejor se ilustra el desequilibrio territorial que aqueja a las regiones del país. En el contexto nacional, se aprecia una marcada diferencia entre los valores relativos a cabecera y resto, ratificando una inequidad en las condiciones de vida de la ruralidad con respecto al área urbana, situación similar ocurre en Bogotá y Cundinamarca.

Necesidades Básicas Insatisfechas 1993-2005

	NBI			# Hogares con NBI		
	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto	Total
Colombia	19,6	53,4	27,7	1.609.228	1.260.535	2.928.139
Cundinamarca	15,4	32,2	21,3	59.931	68.496	128.201
Bogotá	9,1	27,8	9,2	175.392	1.107	177.686

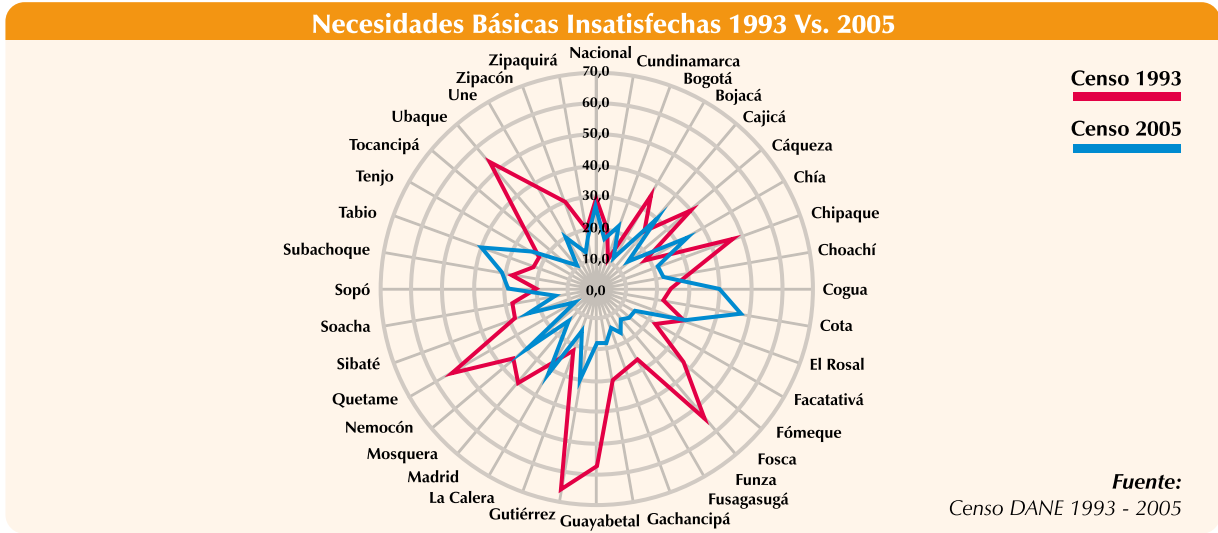
Fuente: DANE Censo 1993 - 2005

La situación de NBI por departamentos en 2005 continúa mostrando grandes diferencias que van desde un valor mínimo de 9,1%, que tiene lugar en Bogotá, a un máximo de 75,5% en Chocó. Los departamentos con menores niveles de NBI, igual o por debajo del 20% son Antioquia, Caldas, Quindío, Risaralda y Santander. Los departamentos con valores por encima del 50%, son Córdoba, La Guajira, Sucre, Guainía, Vaupés y Vichada.

Con relación a la situación en 1993, algunos departamentos muestran un gran esfuerzo en la reducción de la pobreza por NBI al tiempo que otros se destacan por muy pobres resultados. Diez departamentos redujeron su pobreza en una proporción igual o superior al 40%, destacándose Putumayo y Guaviare. Bogotá, Caldas, Cundinamarca, Meta, Vaupés y Guainía también presentan disminuciones significativas.

52 Distrito Capital, Gobernación, municipios y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Para el caso de Bogotá y los municipios bordes y de la sabana, los municipios ubicados cerca a la metrópolis o con fuerte interacción con esta, cuentan con indicadores bajos de pobreza respecto al promedio del resto del Departamento de Cundinamarca y del país.

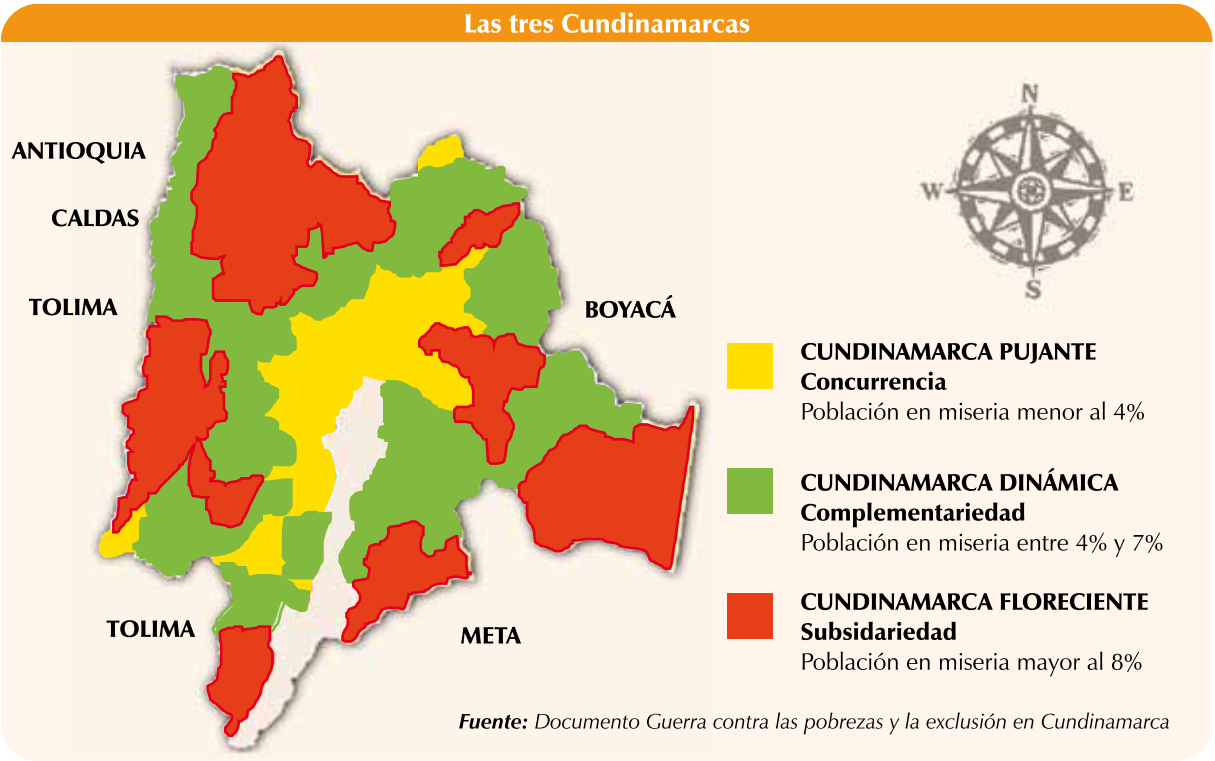


El desarrollo económico y social de Cundinamarca, ha sido desigual. Hay brechas profundas entre lo urbano y lo rural, entre la cercanía y lejanía a Bogotá, entre lo agrícola y lo industrial. En este orden de ideas, la Gobernación de Cundinamarca clasifica el departamento así⁽⁵³⁾:

Cundinamarca floreciente: corresponde a 45 municipios ubicados en la periferia del Departamento, principalmente en las provincias de Rionegro, Bajo Magdalena, Gualivá, Magdalena Centro, Sumapaz y Oriente, cuya población en promedio vive en una miseria mayor a 9%. Estos municipios presentan condiciones socioeconómicas precarias, con vaciamiento poblacional de la población económicamente activa, con conectividad deficiente y poca integración con los centros de consumo regionales.

Cundinamarca dinámica: Comprende 40 municipios cuya población en promedio vive en una miseria entre 4 y 8 %, estos se ubican en las provincias de Tequendama, Gualivá, Sumapaz, Ubaté, Almeidas y Oriente, las cuales se localizan entre la periferia del Departamento y la Sabana de Bogotá. Estos municipios presentan una base económica agropecuaria diversificada y de mediana competitividad que abastece principalmente a la Capital de la República, de condiciones socioeconómicas intermedias, un aceptable nivel de conectividad, iniciativas para agregar valor a su producción, unas condiciones medias de organización social, pero poco sentido de integración social.

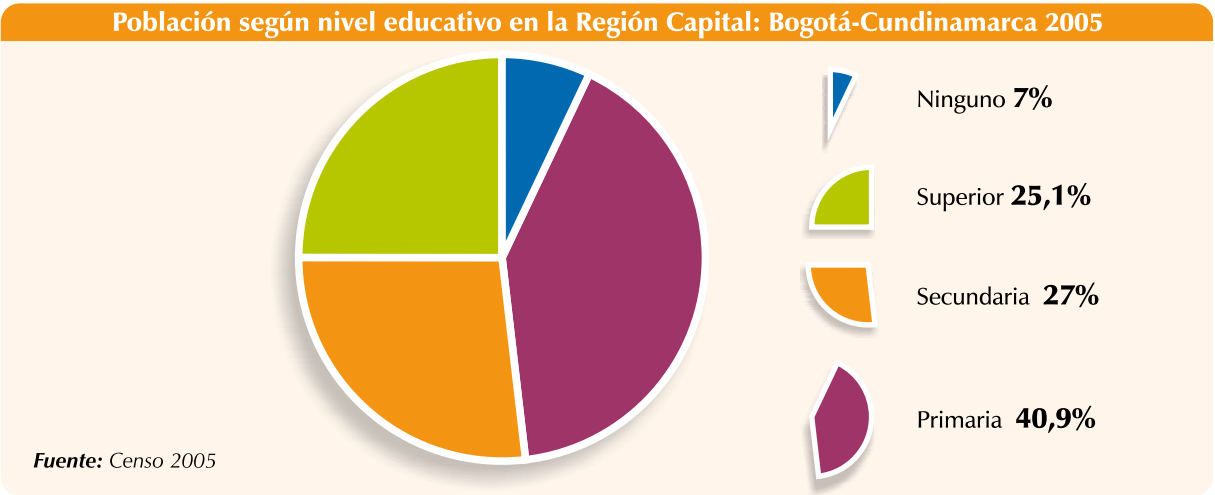
Cundinamarca pujante: Comprende 31 municipios cuya población en promedio vive en una miseria menor al 4%, se ubican en la Sabana de Bogotá, principalmente en las provincias de Sabana Centro y Occidente. Estos municipios se caracterizan por presentar condiciones socioeconómicas equiparables a las de la Capital, con una economía altamente diversificada, buenos niveles de conectividad, flujos dinámicos de diversa índole con todo el país, pero con problemas de contaminación y degradación ambiental, conflictos de usos del suelo urbano y rural.



EDUCACIÓN

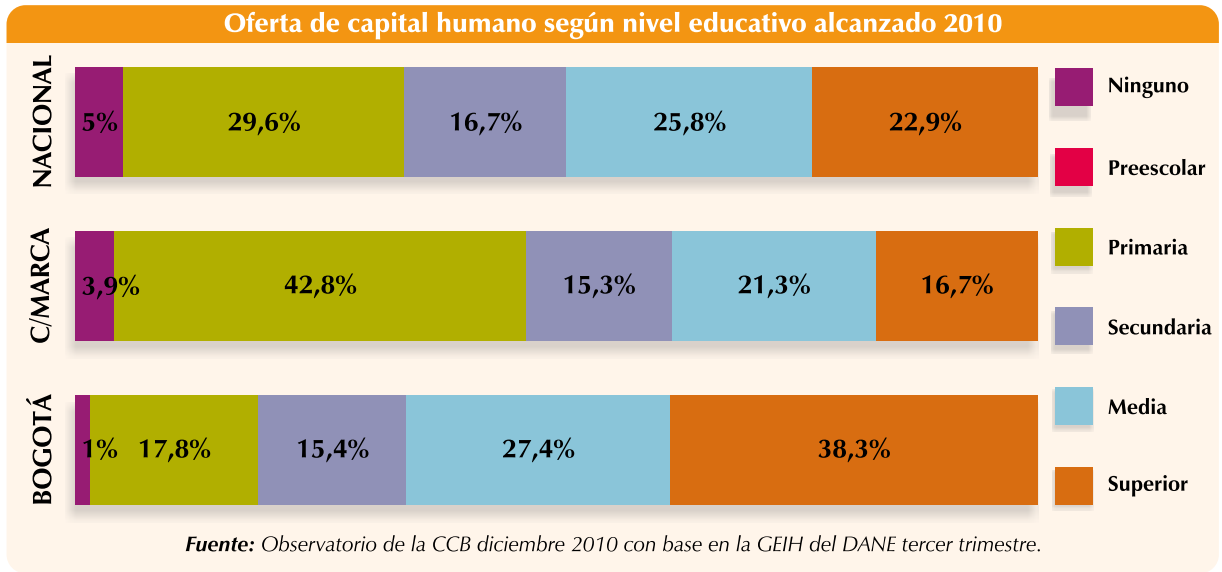
La región conformada por Bogotá y Cundinamarca presenta una fortaleza en el sector educativo dada por la diversidad de su oferta educativa así como en la calificación de su recurso humano. Estos aspectos se pueden traducir en una ventaja frente a otras regiones del país y de América Latina.

Según el último censo del DANE (2005), en la Región Capital el 40.9% de la población cuenta con primaria, el 27% secundaria y el 25.1% cuenta con niveles de educación superior. Y el 7% restante no reporta ningún nivel educativo.



53 SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL DE CUNDINAMARCA. “Guerra contra las pobreza y la exclusión”. Bogotá D.C., 2008.

En los últimos años (2002-2006) en la región se observa el aumento en el número de estudiantes matriculados, con una tendencia muy fuerte en programas técnicos profesionales y una desaceleración en programas universitarios y postgrados.

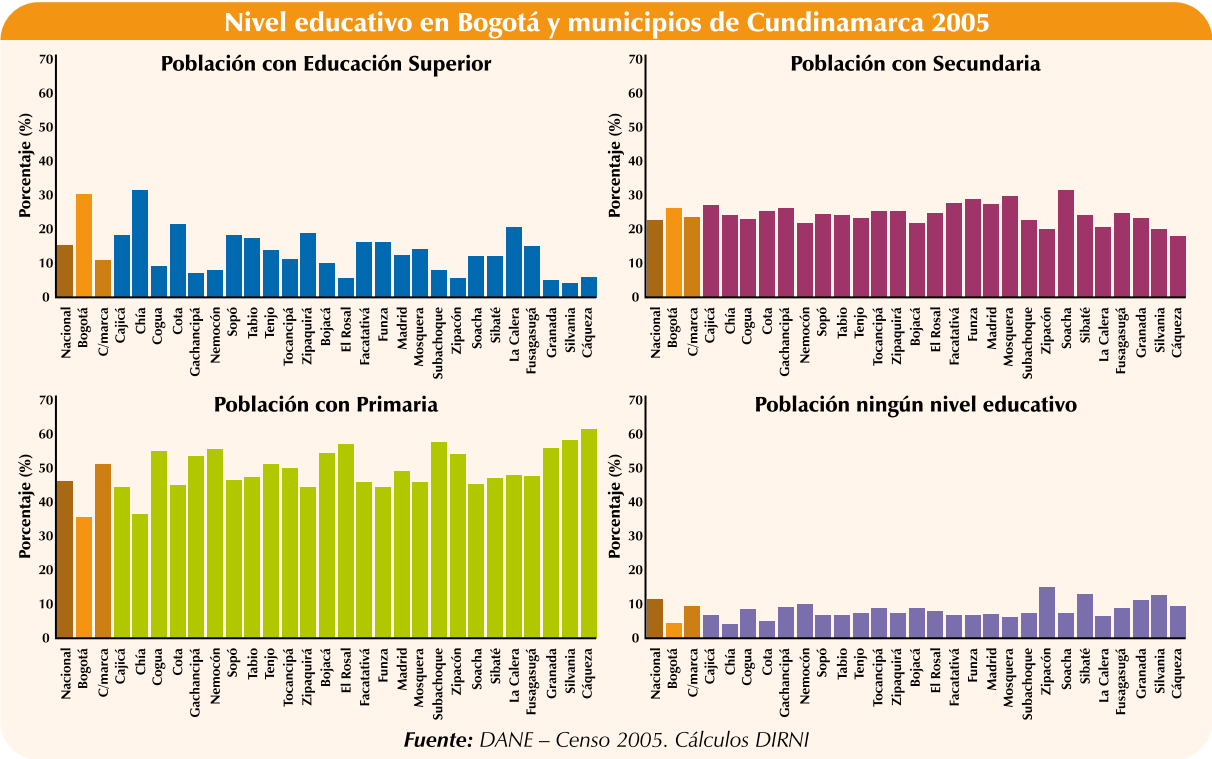


Bogotá cuenta con el recurso humano más capacitado del país y más de la tercera parte de su oferta laboral tiene educación superior. Además, tiene la mayor oferta de instituciones de educación superior del país de las universidades y de los grupos de investigación, con el 28% y 4% del total nacional, respectivamente. Sin embargo, el 40% de los desempleados tiene educación superior lo que indica la necesidad de una estrategia orientada a mejorar las oportunidades del desarrollo de este capital humano, mediante estrategias dirigidas a mejorar la calidad de la educación superior y el desarrollo de nuevos sectores que aprovechen las capacidades y competencias adquiridas por estas personas⁽⁵⁴⁾.

Según las estadísticas del Ministerio de Educación en 2007, en Bogotá y Cundinamarca había 114 instituciones de educación superior. Según el Observatorio Laboral para la Educación a 2006, Bogotá contaba con casi el 50% de los graduados en estudios superiores del país, ocupando el primer lugar la Universidad Nacional con el 9,4%, seguida por la Universidad Javeriana con el 4,7%⁽⁵⁵⁾.

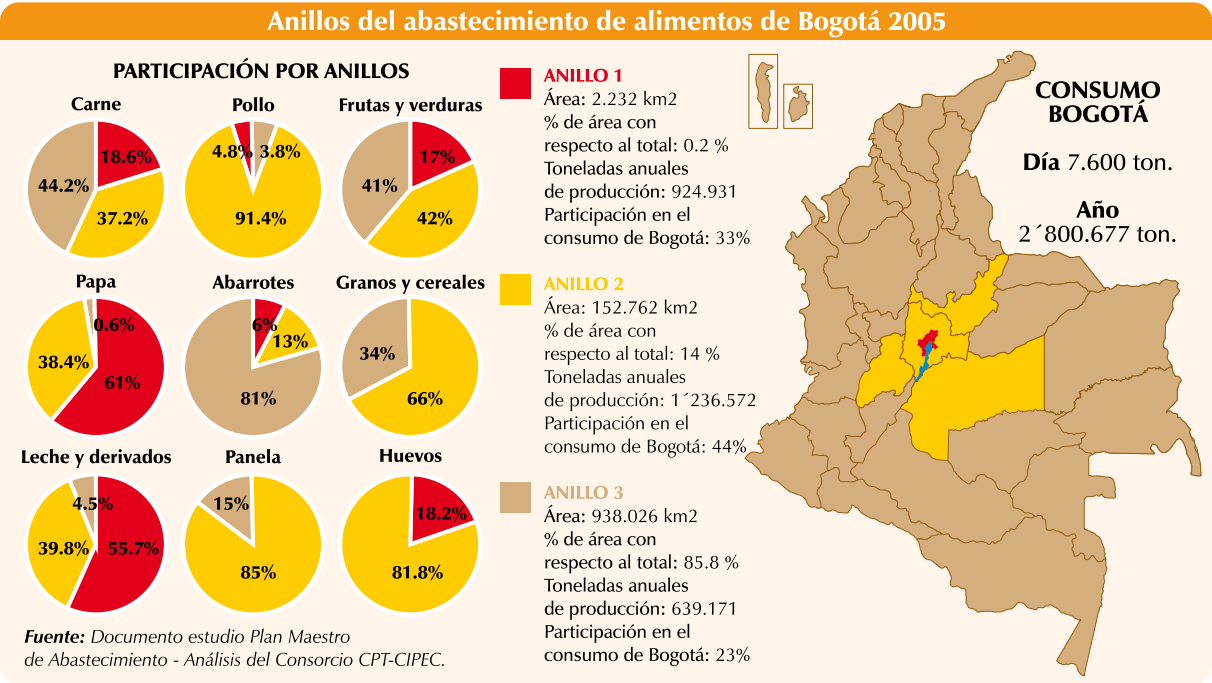
Al analizar la situación por municipios se observa un positivo panorama, sobresalen los mejores niveles de educación en los municipios más cercanos a Bogotá como son Chía, La Calera, Cota y Cajicá. En contraste, los más bajos niveles educativos se presentan en municipios alejados como Cáqueza, Silvania y Granada, estos municipios carecen de dotaciones físicas para un mejor desarrollo educativo de su población.

54 Cámara de Comercio de Bogotá. Temáticas críticas para la competitividad y la calidad de vida de Bogotá y la región. Bogotá D.C., 2010.
55 <http://www.graduadoscolombia.edu.co/html/1732/article-144482.html>. Se puede esperar un mayor número de aspirantes a estudiar en las Universidades de Bogotá en los próximos años, ya que según las cifras presentadas por la Secretaría de Educación Distrital para el 2003-2005, en Bogotá hay un aumento en la matrícula en educación básica y media, con tendencia a aumentar la participación.



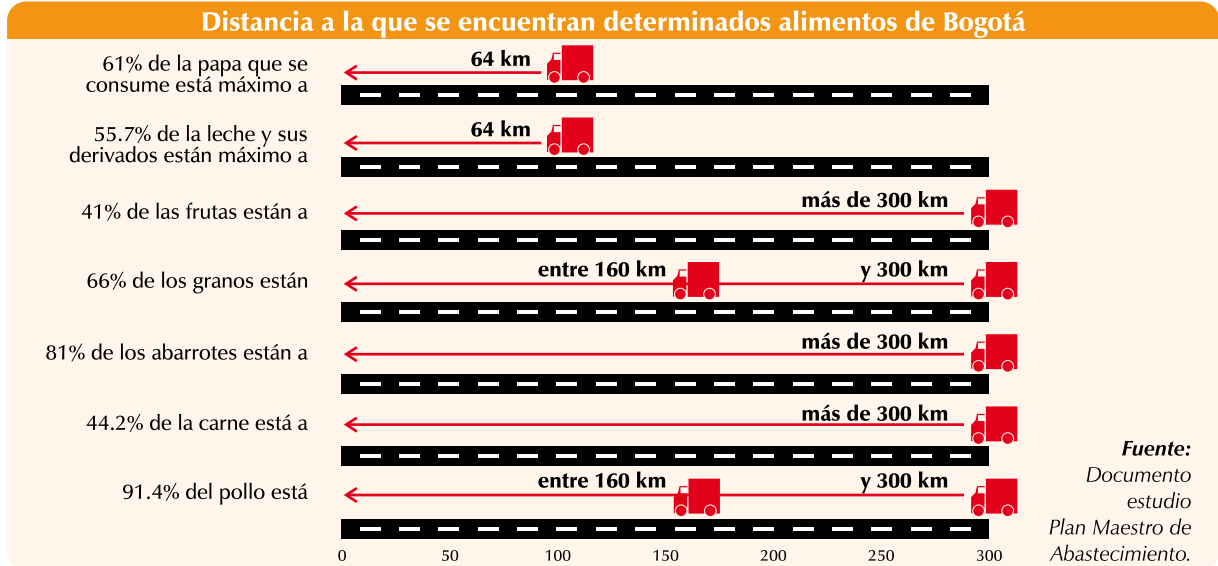
SEGURIDAD ALIMENTARIA⁽⁵⁶⁾

La capital consume 7.600 toneladas diarias de alimentos entre frutas, verduras, cereales y carnes, de los cuales el 77% se encuentran en un radio de 300 kilómetros, provenientes principalmente de Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Meta.

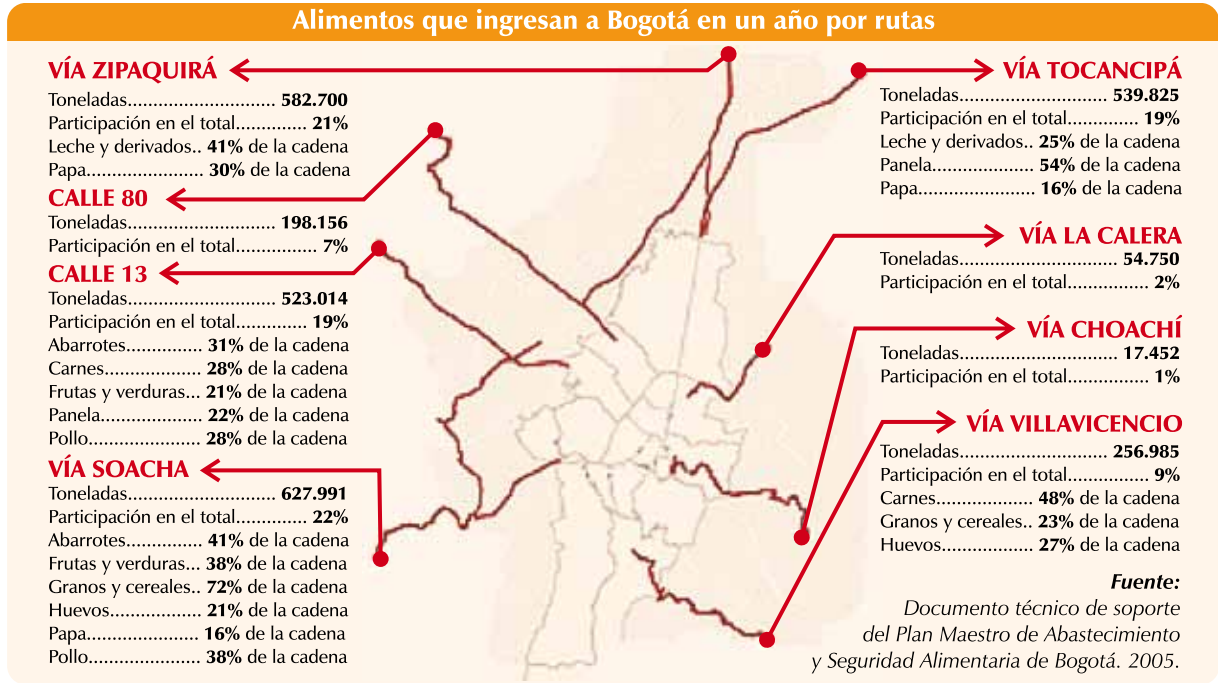


56 Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Documento técnico de soporte del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá D.C., 2005. Pp. 37 – 40.

La oferta de alimentos de Bogotá se distribuye en las tres zonas geográficas: el primer anillo⁽⁵⁷⁾, conformado por los 19 municipios aledaños a la ciudad, aporta el 33% del consumo de Bogotá en productos como hortalizas, papa, sal y leche y sus derivados. El segundo anillo correspondiente al resto de Cundinamarca y los departamentos de Boyacá, Tolima y Meta provee el 44% de los alimentos a la Capital dentro de los que se encuentran la carne de res, pollo, pescado, verduras, cereales y huevos. Y el tercer anillo que incluye el resto del país e importaciones aporta 23% del consumo local.



Los alimentos ingresan a Bogotá por tres rutas principalmente: 1) la autopista norte, donde confluye las entradas de Tocancipá, Zipaquirá, La Calera y Choachí, 2) la ruta de occidente por la calle 80, que incluye las entradas de las calles 13 y 80 y 3) la ruta sur, que incluye las rutas que vienen por Soacha y Villavicencio.



57 Corresponde a municipios de la sabana de Bogotá que se encuentran en un radio de 64 kilómetros. Dentro de los que se encuentran: Cajicá, Chía, Cogua, Cota, Facatativá, Funza, La Calera, Madrid, Mosquera, Sibaté, Soacha, Tabio, Tenjo, Bojacá, El Rosal, Subachoque, Zipaquirá, Tocancipá, Gachancipá.

Una vez los alimentos ingresan a la Capital, pasan a las plantas de transformación de cada producto o cadena son despachadas a los centros de distribución como son Corabastos, hipermercados y supermercados, tiendas de barrio y plazas de mercado.

El abastecimiento de alimentos de Bogotá se caracteriza por presentar un conjunto de ineficiencias de alto impacto por el volumen de alimentos y su incidencia, como son:

- **Manejo inadecuado de los alimentos:** se estima que se pierde el 10% de los alimentos debido a que se convierten en residuos por la mala manipulación (mal manejo en selección, empaque, transporte y transferencia física)⁽⁵⁸⁾.
- **Residuos de empaque:** el 6% de las toneladas de alimentos transportada a Bogotá son residuos y empaques (costales, guacales, hojas). Estos residuos implican un costo adicional para la ciudad que deben ser recogidas y dispuestas por el sistema de residuos sólidos.
- **Alta intermediación:** en promedio existen 3 intermediarios (agentes que no agregan valor pero sí agregan costo) por cadena que aumentan el costos de los alimentos en un 21% en promedio.
- **Elevados costos de Transporte:** en esta actividad se observan las mayores ineficiencias. En promedio, los vehículos se utilizan al 48% de su capacidad por la falta de concepción de doble vía, de forma que muchos camiones van vacíos a recoger la carga a las fincas y la cultura individualista que hace que cada productor contrate su camión sin asociarse para reducir costos.

III. MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

ÍNDICE DE ESCASEZ Y VULNERABILIDAD POR DISPONIBILIDAD DE AGUA⁽⁵⁹⁾

Bogotá, para su abastecimiento hídrico depende en gran medida de los páramos y sistemas de montaña circunvecinos: El 72% del agua que consume bogotanos proviene de Chingaza (ubicando en los límites entre Cundinamarca y Meta), el 25% de municipios de Cundinamarca y el restante 3% de la cuenca del Río Tunjuelo.⁽⁶⁰⁾

Bogotá presenta un índice de escasez y disponibilidad de agua baja. La demanda de su población es baja con respecto a su oferta hídrica. Vale la pena recalcar el papel fundamental que juegan los municipios de Cundinamarca en la oferta hídrica de Bogotá.

Actualmente, Cundinamarca es un departamento con un contraste significativo en cuanto a escasez y disponibilidad de agua. Es así como 22 de los 116 municipios⁽⁶¹⁾ del departamento consumen en promedio el 50% de su oferta hídrica, reflejando una situación crítica para los mismos⁽⁶²⁾. De otra parte, igual número

58 Una parte de estos productos son vendidos como segundas y terceras por canales informales, pero otra parte es desechada imputando su costo al consumidor. La falta de transformación primaria en las fincas contribuye con estos residuos por ejemplo: la falta de lavado de papa en el origen agrega 2.000 toneladas anuales de lodos en el sistema hídrico urbano de Bogotá.

59 INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES. Estudio Nacional de Aguas. Bogotá D.C., 2006.

60 Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado. Bogotá D.C., 2006.

61 Albán, Arbeláez, Bituima, El Peñón, Fusagasugá, Guayabal de Siquima, La Peña, La Vega, Nimaima, Nocaima, Pacho, Pandi, Útica, Susa, Quebradanegra, San Francisco, Sasaima, Supatá, Titirita, Vergara, Villeta y Zipaquirá.

62 En tiempo seco los municipios de Facatativá, Cachipay, Ubaque y Une, que presentaban una vulnerabilidad media por disponibilidad de agua, se convierten en altamente vulnerables, posiblemente porque se abastecen por pequeñas fuentes de agua que no son suficiente mente caudalosas en este periodo. Facatativá hace parte del Primer anillo de influencia para Bogotá y Facatativá, Ubaque y Une conforman el segundo anillo.

de municipios (22 de los 116)⁽⁶³⁾ presentan un índice de escasez y vulnerabilidad bajo, donde su población consume entre el 1% y el 10% de su oferta.

Así mismo, un alto número de municipios (72 de los 116 municipios) presentan un índice de escasez y vulnerabilidad medio, donde la demanda de agua de su población oscila entre el 11% y 20%. Esta es considerada como una demanda baja con respecto a su oferta hídrica.

Al analizar la escasez y vulnerabilidad de agua por provincias en Cundinamarca, se observa que la Provincia de Gualivá⁽⁶⁴⁾ presenta un sistema hídrico frágil, sus fuentes de agua son pequeñas y difícilmente podrían garantizar la disponibilidad de agua y el abastecimiento a la comunidad. En un período seco o con relación a un fenómeno extraordinario generaría situaciones críticas a la población.

Chía, Cota, Funza y Mosquera presentan una demanda baja con respecto a su oferta hídrica, sus fuentes de abastecimiento y almacenamiento natural corren menos riesgo de ser vulnerables en condiciones climáticas extremas. Los 2 municipios restantes, Soacha y La Calera, presentan una vulnerabilidad media, aunque tienen sus fuentes de abastecimiento, podrían ser muy limitadas en condiciones extremas lo cual afectaría a su población.

COBERTURA VEGETAL Y ÁREAS PROTEGIDAS

Los municipios de Cundinamarca poseen 449.779 hectáreas de cobertura boscosa, la cual representa el 20% de área total del departamento (2´237.718 Has).⁽⁶⁵⁾

Los municipios de borde urbano tienen una cobertura vegetal de 10.913 Has, la cual representa el 13.6% de su área y el 2.4% de cobertura vegetal del departamento. Los municipios del primer anillo de influencia para Bogotá tienen el 8.3% (37.641 Has) de la cobertura vegetal de Cundinamarca y el Segundo anillo el 18.7% con 84.478 Has.

En los municipios de borde urbano el de mayor área de vegetación boscosa se encuentra en La Calera con 7.532 Has, y la de menor área boscosa es Funza con 1 Ha. La Calera con 7.532 Has de vegetación boscosa tiene el 46% de zona alta protegida, Soacha con 1.319 Has de de vegetación boscosa tiene el 100% de zona alta protegida. Chía, Cota y Mosquera, aunque presentan zonas de vegetación boscosa, no existen datos de zonas altas protegidas y el municipio de Funza que presenta menor número de hectáreas de vegetación boscosa no hay datos de zonas altas protegidas.

Soacha posee muy poca vegetación boscosa pero esta protegida en su totalidad, mientras que las provincias de Guavio, Sumapaz, Ubaté y Almeidas tienen un área de protección aproximadamente del 50%.

IV. INFRAESTRUTURA Y TRANSPORTE

La relación de movilidad entre el Distrito Capital y los municipios de Borde Urbano, se ha planteado desde la articulación de los intercambiadores modales identificados en la periferia de la ciudad. De acuerdo al Plan Maestro de Movilidad se determinó la necesidad de identificar y desarrollar los intercambiadores modales bajo las estrategias de:

63 Cajicá, Chía, Cota, Fómeque, Funza, Gachalá, Gachancipá, Gachetá, Guayabetal, Gutiérrez, Madrid, Medina, Mosquera, Paime, Ubalá, Yacopí, Paratebuena, Puerto Salgar, Quetame, Sopó, Tenjo, Tocancipá.
64 Esta provincia se compone de 12 municipios: Albán, La Peña, La Vega, Nimaima, Nocaima, Quebradanegra, San Francisco, Sasaima, Supatá, Útica, Vergara y Villeta.
65 Esta cifra coincide con el estudio de Lineamientos de Política Ambiental de la Región Central (2009) que encuentra un porcentaje de ecosistemas naturales (PEN) de 20,1% para Cundinamarca.

- Estimular a los automovilistas provenientes de la región para que estacionen sus vehículos en las afueras de la ciudad y utilicen el transporte público para llegar a sus destinos.
- Articular el sistema de transporte público interurbano de pasajeros con el transporte público urbano a fin de reducir la circulación de buses intermunicipales por la malla vial de la ciudad.
- Mejorar la accesibilidad al aeropuerto.
- Integrar la operación del transporte colectivo con el masivo.
- Mejorar la conexión de los estacionamientos con el modo peatonal⁽⁶⁶⁾.

No se determinaron intercambiadores regionales toda vez que en el alcance de los estudios no se contemplo un análisis regional. De igual manera se clasificaron y jerarquizaron los intercambiadores modales con carácter Internacional y Regional Nacional con un componente de movilidad así:

Internacional: Aeropuerto, Facilidades peatonales de acceso, Estacionamiento para bicicletas, Conexión con tren de cercanías, Conexión con transporte intermunicipal, Portal del Sistema Integrado de Transporte Público, Estacionamiento para autos privados, Servicio de taxis.

Regional Nacional: Facilidades peatonales de acceso, Estacionamiento para bicicletas, Terminal o conexión con tren de cercanías, Terminal o conexión con transporte intermunicipal, Portal del Sistema Integrado de Transporte Público, Estacionamiento para autos privados, Servicio de taxis.

Frente al área identificada como municipios de primer anillo, en los últimos diez años se han identificado, en tres escenarios, los proyectos y estudios viales que fortalecen la competitividad y productividad regional de Bogotá y Cundinamarca.

Primer escenario: Desde la Mesa de Planificación Regional Bogotá–Cundinamarca, se creó una Mesa Regional de Movilidad⁽⁶⁷⁾, desde allí se seleccionaron proyectos de transporte que deberían dar su inicio en el corto plazo. Se clasificaron los siguientes:

- Extensión del Sistema TransMilenio a Soacha
- Tren de Cercanías
- Túnel de los Cerros Orientales
- Puerto Multimodal en Puerto Salgar – Navegabilidad del Río Magdalena
- Clúster de Logística CELTA S.A. (Industrias)
- Plan Maestro del Aeropuerto El Dorado
- Anillo vial Interno - Anillo vial Externo
- Troncales viales
- Primera Línea de Metro
- Ampliación Autopista al Llano y Autopista Norte
- Avenida Circunvalar del Sur⁽⁶⁸⁾

Segundo escenario: En 2008 se firmó el Convenio Interinstitucional entre El Distrito Capital y la Gobernación de Cundinamarca para la creación de la Región Capital, en el cual se refleja el acuerdo de voluntades suscrito por los mandatarios Samuel Moreno Rojas y Andrés González, en el que se pacta el desarrollo de 23 proyectos dentro de los cuales encontramos en movilidad, Tren de Cercanías, Metro, Transmilenio a Soacha, perimetrales de la Sabana, entre otros.

66 SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DISTRITAL. Cartilla Destino Capital Movilidad Sostenible. Bogotá D.C., 2009.
67 Esta mesa estaba conformada por un grupo de profesionales del Instituto SER de Investigación de la Universidad de Los Andes.
68 Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca. Documento consultoría de Movilidad. Bogotá D.C., 2002.

Tercer escenario: Para el 2009 la Secretaria Distrital de Planeación, desde la Dirección de Vías, Transporte y Servicios Públicos, analizó la movilidad regional, en el contexto de los municipios del primer anillo, en el cual se involucraron los estudios del tren de cercanías.

El tren de cercanías ha sido tenido en cuenta desde años atrás, en donde las propuestas se han basado en la recuperación y habilitación de las redes existentes en donde se integra a Bogotá y sus municipios del entorno e influencia inmediata así:

- En 1995 con el estudio de la firma JICA
- En 2000 con el estudio de la firma Steer Davies & Gleave
- Fue retomado en el Plan Maestro de Movilidad Distrital en 2006
- Consultoría Colombiana CONCOL denominado “Estudio Estructuración Técnica, Legal y Financiera del Tren de Cercanías de la Sabana de Bogotá y el Distrito Capital”

Respecto al documento de la Secretaría Distrital de Planeación se identifica que en la consultoría de Davies & Gleave y con poblaciones estimadas, calculan y determinan que “La población estimada para el año 2000 de los municipios del área de influencia del tren de cercanías fue de 655.644 habitantes, de los cuales el 67% reside en la cabecera municipal, mientras que apenas el 33% reside en las zonas rurales.

De estos municipios, los más poblados son Zipaquirá (91.113), Facatativá (90.226), Chía (61.783), Madrid (52.110), Funza (51.808) y Cajicá (40.158). Para las provincias de la Sábana Occidente el porcentaje de hogares con NBI era de 25.9%, y las de la Sábana Norte, era de 19.6%. La demanda existente para el Tren de Cercanías representa esta población como objetivo del proyecto⁽⁶⁹⁾. De acuerdo a las proyecciones poblacionales y al crecimiento de la demanda de viajes por número de pasajeros, se ha constatado que la mayor demanda se encuentra hacia el occidente de la ciudad.

Proyección viajes por número de pasajeros en municipios

Municipio	2006	2008	2011
Bojacá	9.142	9.653	10.433
Cajicá	46.548	48.817	52.244
Chía	100.813	106.355	114.881
Cota	20.386	21.377	22.879
Facatativá	109.997	114.943	122.320
Funza	62.888	65.644	69.783
Gachancipá	11.216	11.895	12.944
La Calera	24.175	24.943	26.077
La Mesa	27.501	28.292	29.566
Madrid	64.026	67.042	71.564
Mosquera	65.157	68.891	74.654
Sibaté	32.336	33.661	35.681
Silvania	21.473	21.610	21.782
Soacha	412.922	433.992	466.216
Sopó	21.748	22.841	24.489

69 Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca. Documento consultoría de Movilidad. Bogotá D.C., 2002. Ibíd., Página 15.

Tabio	21.473	22.637	24.487
Tenjo	18.627	18.936	19.366
Tocancipá	24.936	26.434	28.732
Zipaquirá	103.721	107.918	114.161
Total	1.199.085	1.255.881	1.342.259

Fuente: Cartilla Destino Capital, Movilidad Sostenible. SDP. Redatam. DANE.

Desde el escenario de la Región Central⁽⁷⁰⁾ se han identificado carreteras que se articulan con la Nación, desde los departamentos vecinos hacia Cundinamarca y el Distrito, identificados así:

- Doble calzada Bogotá – Villavicencio (Meta)
- Doble calzada Bogotá - Girardot – Ibagué (Tolima – Cundinamarca)
- Doble calzada Bogotá – Briceño - Sogamoso (Boyacá - Cundinamarca)
- Túnel de la Línea (Tolima)
- Briceño – Sogamoso (Cundinamarca)
- Tobía Grande - Puerto Salgar (Cundinamarca)

Como proyectos férreos se han identificado:

- Ferrocarril turístico Bogotá – Sogamoso (Boyacá)
- Ferrocarril del Nordeste (Boyacá - Cundinamarca)

A comienzos de 2008 en el país se encontraban operando 503 empresas autorizadas para prestar el servicio público de transporte de pasajeros por carretera. El departamento de Cundinamarca es quien presenta la mayor participación dentro del total nacional con un 17.9% del total incluyendo Bogotá con 90 empresas. Le siguen Antioquia con 12.6% (63 empresas) y Valle del Cauca con 10.1% (51 empresas)⁽⁷¹⁾. Vale la pena resaltar, que entre estos tres departamentos se encuentran el 40,5% de las empresas de servicio público de transporte de pasajeros por carretera del país.

El documento CONPES 3677 del 19 de julio de 2010 (Movilidad Integral para la Región Capital Bogotá – Cundinamarca) que tiene como objeto describir la política del Gobierno Nacional para contribuir en el desarrollo integral de la movilidad de la Región Capital Bogotá Cundinamarca, a través de la participación en la financiación de los proyectos, con el propósito de contribuir al mejoramiento de su calidad de vida, productividad y competitividad.

Este documento muestra los avances de la Política Nacional de Transporte Urbano con relación a las intervenciones que ha venido apoyando la Nación en el Distrito Capital; presenta un diagnóstico de las condiciones actuales y la evolución reciente de la movilidad en la Región Capital, y señala los retos de los sistemas de movilidad de la zona en términos de un desarrollo urbano sostenible.

Diversos diagnósticos y estudios sobre el sector de transporte público colectivo coinciden en que los factores de baja eficiencia y nivel de servicio estaba asociados a:

- Sobreoferta de servicios
- Vehículos obsoletos en términos de edad y diseño

70 SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN – UNIVERSIDAD NACIONAL. Región Central de Colombia: Memorias y algunas reflexiones sobre el proceso de integración. 2006. Página 48.

71 MINISTERIO DE TRANSPORTE. Grupo de Planificación sectorial. Diagnóstico del Sector Transporte. Bogotá D.C., 2008.

- Esquema empresarial inapropiado (la mayoría de las empresas del transporte colectivo no eran propietarias de los vehículos y generaban la mayor parte de sus recursos por el sistema de afiliación de los mismos)
- Sistema de rutas y servicios no jerarquizado, donde buses y microbuses competían entre sí, afectando la rentabilidad de las rutas
- Esquema (fórmula) de determinación de tarifa donde factores de eficiencia y calidad del servicio no eran reflejados adecuadamente en el mejoramiento del sistema
- Sistema de recaudo y de remuneración con incentivos inapropiados, contribuyendo al deterioro de la seguridad vial y a la reducción del nivel de servicio de las vías
- Esquema de rutas y servicios con cobertura deficiente en zonas periféricas de la ciudad de bajos ingresos
- Esquema de paraderos que no reunían condiciones técnicas para la espera y el abordaje de pasajeros a los vehículos
- Malla vial deteriorada en varios sectores, lo cual contribuía a la reducción de la velocidad y a mayores costos de operación de los vehículos

En general, estos factores estaban contribuyendo a una menor calidad de vida de la ciudad, reflejada en mayores índices de congestión, accidentalidad y contaminación, así como en el deterioro y desvalorización de algunos corredores de la ciudad.

TRANSPORTE MASIVO - TRANSMILENIO

Con fases I y II en operación, el Sistema TransMilenio moviliza en promedio 1,5 millones de pasajeros/día hábil, lo que equivale al 26% de los viajes en transporte público de la ciudad. El Sistema ha logrado mejorar el nivel de servicio del transporte público, así como su eficiencia y productividad. Con la entrada en operación de la Fase III, que incluye los corredores de Carrera 10, Carrera 7 y Calle 26, se estima una movilización adicional de 600.000 pasajeros/día hábil, para alcanzar a cubrir el 36% de la demanda de transporte público del Distrito Capital.

El éxito de la Política de Movilidad de la Región Capital dependerá de poder contar con un sistema de transporte público de buen nivel de servicio, eficiente, seguro y amable con el medio ambiente, y que represente una alternativa verdaderamente competitiva frente a la movilidad individual motorizada. Los proyectos que adelantan los entes territoriales en la actualidad apuntan en esta dirección:

- Implantación del SITP, integrado y jerarquizado
- Ampliación y mejoras del sistema TransMilenio requeridas para la integración del SITP
- Otros proyectos complementarios: Intercambiadores Modales y el SIMUR
- Nuevas troncales de TransMilenio
- Primera Línea del Metro
- Tren de Cercanías
- Cables Aéreos

Cada uno de estos proyectos busca atender necesidades particulares del sistema de transporte público de la Región Capital, identificadas en el diagnóstico actual del sector, con una visión sistémica en el marco del Plan Maestro de Movilidad.

Los proyectos que hacen parte del denominado Programa Integral de Movilidad de la Región Capital y vienen siendo estudiados en conjunto, deberán ser analizados rigurosamente con herramientas de planificación que permitirán evaluar su justificación económica, social, ambiental y financiera, así como su integración y coherencia con las políticas de desarrollo local, de planes sectoriales, y de ordenamiento y ocupación del territorio.

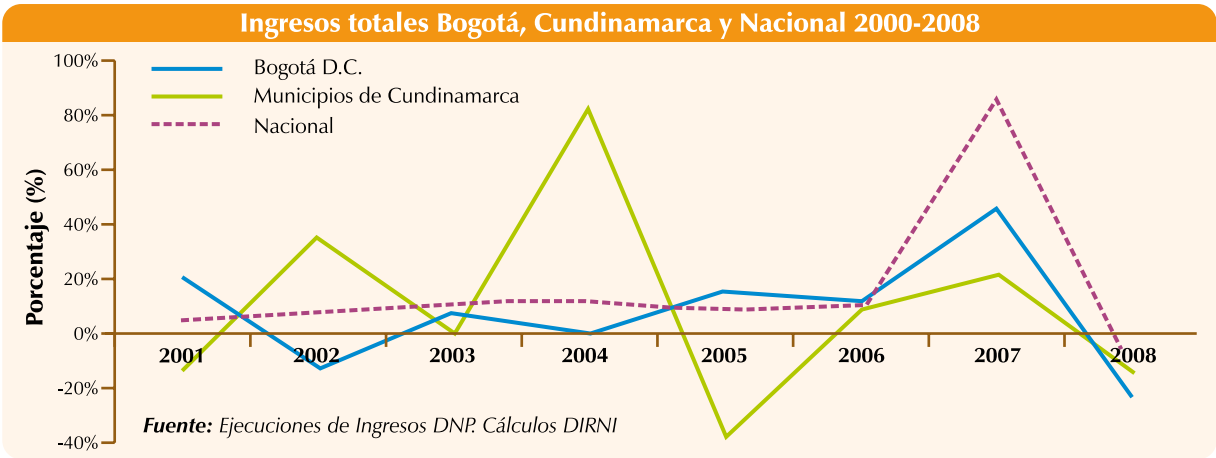
La respuesta integral que se diseñe para hacer frente a los múltiples desafíos de movilidad que enfrenta la Región Capital tendrá implicaciones, no sólo en la calidad de vida, desarrollo económico y competitividad

de la región, sino también en aspectos de salud, medio ambiente y cohesión social, fundamentales para la sostenibilidad de la región para generaciones futuras.

V. DESEMPEÑO FISCAL

En 2008 los ingresos de la administración central de Bogotá ascendieron a 9.1 billones de pesos, que representan el 18.1% del total de los ingresos registrados por los municipios del país y a su vez supera en seis veces los ingresos de los municipios de Cundinamarca que en el mismo año fueron de 1.4 billones.

Entre 2000-2008, Bogotá y los municipios de Cundinamarca presentan un comportamiento volátil año a año con relación a la totalidad de ingresos los municipios del país. Bogotá presentó su máxima en 2007 con un crecimiento del 54.5%, en contraste en 2008 se presentó una disminución del 16.2%.



En promedio, para el año 2000 los ingresos tributarios de los municipios más próximos a Bogotá representaban el 38.5% de sus ingresos totales⁽⁷²⁾ en 2008 este porcentaje aumentó al 43%⁽⁷³⁾. Cota y La Calera presentaron incrementos en este periodo del 149.6% y 34.6% respectivamente. Mientras Bogotá del 14,2%.

La gran variación presentada por Cota se explica principalmente porque este es uno de los municipios con tarifas más bajas de la región. Recientemente implementó una exención de ICA que va desde el 30% hasta el 90% del impuesto para industrias que se trasladen a este municipio hasta por 8 años. (Acuerdo 20 y 24 de 2009).

La presencia de nuevas industrias genera presiones sobre el gasto en vías e infraestructura que no puede ser financiado fácilmente ya que se perciben menores ingresos⁽⁷⁴⁾.

72 Municipios de borde urbano: La Calera, Chía, Cota, Funza, Mosquera y Soacha.
73 Datos de la Subsecretaría de Inversión SDP. Junio 2010.
74 SECRETARÍA DE HACIENDA DISTRITAL. Análisis Fiscal de Bogotá y Cundinamarca. Bogotá D.C.

Tributarios municipios de borde 2000-2008

	A precios corrientes (Millones de \$)			A precios corrientes (Millones de \$)			Variación 2000/2008
	2000			2008			
	Tributarios	Totales	(%)	Tributarios	Totales	(%)	
Chía	9.966	14.972	66,56	35.451	70.352	50,39	-24,30
Cota	4.165	16.645	25,02	20.974	33.574	62,47	149,67
Funza	5.841	16.108	36,26	12.835	39.099	32,83	-9,47
La Calera	2.198	7.038	31,23	5.680	13.733	41,36	32,45
Soacha	13.152	39.014	33,71	31.887	213.875	14,91	-55,77
Mosquera	ND	ND	ND	25.094	44.696	56,14	
Promedio			38,56			43,02	11,57
Bogotá	1.117.014	2.961.268	37,72	3.950.477	9.164.738	43,11	14,27

Fuente: Ejecuciones de Ingresos DNP. Cálculos DIRNI

Históricamente, el país, Bogotá y Cundinamarca han sustentado su recaudo tributario en los impuestos de Industria y Comercio, Predial y Sobretasa a la gasolina en este orden respectivamente.

Entre 2000 y 2008 los municipios del país han incrementado la participación de otros tributos en el total de sus ingresos tributarios. Bogotá con el 7.6% y Cundinamarca con tasas del 50% han fortalecido la participación del impuesto de industria y comercio.

En promedio, para el año 2000 en los municipios de la sabana la participación de ICA era del 26%. En 2008 a excepción de Tabio y Zipacón en todos los municipios la participación del recaudo en ICA creció con respecto al 2000 con una tasa promedio del 38%.

Los municipios en los que sus ingresos dependen en mayor porcentaje en predial son Zipacón, Nemocón, Granada, Silvania y Subachoque; estos municipios presentan una actividad económica muy baja y/o presentan mayor subdivisión o fragmentación predial rural como Silvana y Subachoque.

Los municipios que reciben mayor ingreso por sobretasa a la gasolina son Cáqueza, Silvania y Bojacá, municipios con vías nacionales o donde sus áreas urbanas se encuentran distantes a estos corredores viales.

Impuestos Vs. Ingresos Tributarios 2000-2008

	2000			2008			Variación (%) 2000 - 2008		
	Participación (%)			Participación (%)					
	ICA	Predial	Sobretasa	ICA	Predial	Sobretasa	ICA	Predial	Sobretasa
Nacional	39,77	34,65	15,80	39,66	25,54	13,21	-0,28	-26,29	-16,36
Bogotá	47,30	30,63	13,81	50,90	19,27	7,77	7,61	-37,08	-43,73
Municipios de Cundinamarca	21,77	39,48	25,05	32,37	32,35	18,79	48,69	-18,06	-24,99
Municipios de Borde Urbano	26,34	31,10	24,41	38,42	22,68	19,48	45,89	-27,10	-20,18
26 municipios	26,07	33,19	24,80	39,26	26,34	17,17	50,59	-20,65	-30,76
Chía	3,56	56,33	38,14	18,49	41,65	31,04	419,20	-26,05	-18,61
Cota	27,45	20,61	31,08	43,55	17,74	11,09	58,65	-13,96	-64,31
Funza	10,06	15,70	70,10	24,68	19,57	46,13	145,40	24,65	-34,20
La Calera	15,42	38,76	0,00	24,66	25,73	23,39	59,90	-33,62	

Soacha	43,41	17,55	22,89	60,35	17,70	13,77	39,02	0,82	-39,85
Mosquera	19,46	17,31	60,02	30,59	12,19	27,07	57,18	-29,57	-54,90
Cajicá	2,49	40,29	42,26	17,91	42,24	28,26	620,45	4,84	-33,14
Cogua	35,84	29,08	23,17	42,45	34,71	12,53	18,45	19,38	-45,91
Gachancipá	35,12	24,52	25,49	39,37	31,03	13,68	12,11	26,55	-46,33
Nemocón	13,69	47,83	22,07	18,84	47,52	23,82	37,60	-0,66	7,94
Sopó	5,68	32,59	0,00	8,44	43,41	34,85	48,66	33,20	
Tocancipá	2,42	29,34	60,83	10,30	53,17	29,64	326,46	81,23	-51,28
Tabio	28,21	39,79	22,44	25,65	34,86	18,24	-9,06	-12,39	-18,71
Tenjo	27,96	44,30	16,91	38,68	36,88	8,46	38,31	-16,74	-49,98
Zipaquirá				53,07	15,80	13,75			
Madrid	3,97	59,11	20,35	14,60	66,31	15,75	267,44	12,18	-22,62
Facatativá	27,36	23,70	45,38	48,19	18,93	23,98	76,13	-20,12	-47,15
Subachoque	2,30	56,86	24,03	2,83	40,63	40,98	23,28	-28,55	70,55
El Rosal	32,57	31,14	31,48	49,23	26,05	17,22	51,15	-16,34	-45,29
Bojacá	49,16	18,98	14,09	55,91	15,55	13,70	13,74	-18,05	-2,72
Zipacón	38,90	34,39	18,29	17,17	30,83	19,34	-55,85	-10,35	5,73
Sibaté	8,60	36,90	50,28	24,21	44,58	19,02	181,63	20,80	-62,18
Fusagasugá	12,53	47,99	24,95	22,96	44,00	17,63	83,14	-8,32	-29,34
Silvania	50,30	25,26	8,41	64,96	13,71	3,78	29,14	-45,71	-55,08
Granada	2,26	97,42	0,03	2,39	75,29	20,47	5,94	-22,72	
Cáqueza	14,10	43,37	26,26	26,64	39,00	17,46	88,99	-10,08	-33,52

Fuente: Ejecuciones de Ingresos DNP. Cálculos DIRNI

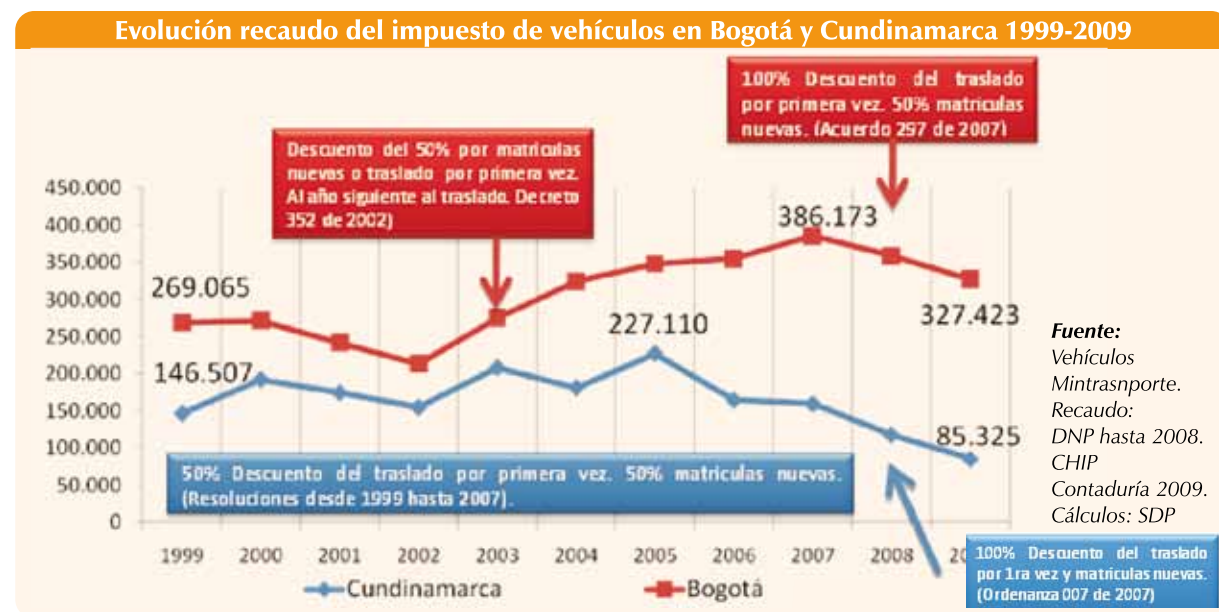
En los últimos años, se viene dando una competencia ruinososa entre algunos de los municipios cercanos a Bogotá para incentivar la movilidad de contribuyentes. En ICA las principales estrategias son vía tarifa o exenciones.

Tarifa ICA según actividad en municipios cercanos a Bogotá 2009 (x mil)

Municipio	Industria	Comercio	Servicios
Mosquera	6,67	6,25	6,25
Cota	4,80	5,27	7,05
Madrid	6,54	7,60	7,47
Tabio	5,13	6,17	7,74
Chía	4,50	4,83	5,00
Bogotá	11,04	11,04	9,6

Fuente: Estatutos Tributarios vigentes municipales SHD

En el caso de vehículos, la tarifa es determinada por la Nación, la estrategia se encaminada hacia los descuentos por traslado de matrícula o registro de vehículos nuevos sobre el valor a pagar. Esta política ha estado vigente en los últimos 10 años. Los descuentos como estrategia para ampliar la base no han funcionado correctamente. Cundinamarca recauda en promedio por vehículo menos que hace 10 años.



Respecto a la estructura tributaria, se puede evidenciar que el mayor crecimiento en el municipio de Cota y en Chía está dado por que presentan las tasas más bajas, comparativamente con municipios cercanos, y a la exención de impuestos para las industrias que se ubiquen en el municipio, (Cota contempla en su estatuto tributario, Acuerdos 20 y 24 de 2009, un descuento entre el 90% y 30% en 8 años).

Según el Análisis Fiscal de Bogotá y Cundinamarca, realizado por la Secretaría de Hacienda Distrital^[75] existen varias razones para replantear el actual esquema de participación de Bogotá en las rentas de Cundinamarca. La primera de ellas, es que la realidad económica ha cambiado, y las responsabilidades de gasto del Distrito son mayores que hace treinta años. La única forma de evitar que colapse la prestación de servicios a la comunidad es dando mayores recursos a la Capital, además, esto tendrá efectos multiplicadores sobre el resto de regiones y sobre el nivel de actividad económica a nivel nacional.

La razón para que Bogotá aumente su participación en esos tributos se encuentra en dos hechos relevantes para el funcionamiento de ambas administraciones. En primer lugar, Cundinamarca no tiene ninguna obligación de invertir esos recursos en la Capital, a diferencia de los otros departamentos que sí invierten en sus capitales. Aquí se presenta el primer problema. Los ciudadanos que están tributando en Bogotá no ven resarcidos estos pagos en el aumento de la prestación de servicios en su propia jurisdicción. Existe un problema de no correspondencia entre el origen y destino de esos tributos. Si la mayor parte de esos recursos son generados en Bogotá, lo lógico es que esto vuelva en forma de inversiones sociales a la Capital, y no parcialmente, como actualmente sucede. Además, hay que señalar que de muchos de los servicios sociales que presta la Capital, sobretodo en materia de salud, se benefician los municipios vecinos.

El segundo aspecto tiene que ver con la forma en que se eligen las autoridades en ambas entidades. Los habitantes de Bogotá no participan en la elección del Gobernador, y por consiguiente no hay tampoco una correspondencia entre la tributación, la representación política y la rendición de cuentas. Quienes pagan tributo en Bogotá no tienen ninguna posibilidad de exigir a las autoridades departamentales por la forma en que utilizan esos recursos, no hay correspondencia entre el uso de esos recursos y la elección de las

autoridades. Ambas circunstancias se presentan como elementos de base para replantear el sistema de participación de tributos y exigir una correspondencia entre la tributación y la inversión realizada con esos recursos en las jurisdicciones donde se originan.

En conclusión, las cifras señalan a la región conformada por Bogotá y Cundinamarca como el mayor centro laboral y empresarial por excelencia a nivel nacional aportando la cuarta parte del empleo y concentrando el mayor número de empresas del país y presenta una diversa oferta de bienes y servicios convirtiendo a esta región como la más competitiva en materia de infraestructura, fortaleza económica, capital humano y finanzas públicas.

El Diagnóstico Regional en su versión ampliada se ha constituido en soporte fundamental en diferentes ejercicios de planificación emprendidos en los últimos años por su carácter técnico y objetivo ya que aporta un panorama regional basado en cifras y estadísticas que permiten visualizar la magnitud de las problemáticas en la región. El estudio en su versión ampliada se encuentra publicación en la página web de la Secretaría Distrital de Planeación para su consulta www.sdp.gov.co.

75 SECRETARÍA DE HACIENDA DISTRITAL. op.cit. P. 16.

3.

Problemáticas territoriales y fiscales en Bogotá y municipios de la Sabana

Con la identificación de las debilidades, oportunidades fortalezas y amenazas en usos del suelo y en las estructuras tributarias entre los municipios del Departamento de Cundinamarca y el Distrito Capital, se marca el derrotero para concertar y pactar acciones y compromisos para trabajar por la región.



Dirección

Carolina Franco Lasso
Directora de Integración Regional, Nacional e Internacional

Compilación

Sandra Milena Beltrán Díaz

Equipo Técnico 2009 y 2010

Fabio Hernán Ramírez
Silvio Andrés López Barrantes

Agradecimientos

Gobernación de Cundinamarca
Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional – UNCRD

Complementando la panorámica de la región que se presentó en el Diagnóstico Regional, la Secretaría de Planeación Departamental, el Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional -UNCRD, municipios del segundo anillo y la Secretaría Distrital de Planeación, adelantaron un análisis subregional con el propósito de identificar oportunidades y problemáticas comunes entre estos municipios, y de los mismos con el Distrito tanto en usos del suelo como en las estructuras tributarias. De esta forma se buscó concertar y pactar acciones y compromisos para trabajar por la Región Capital, llegando a consensos regionales con los actores institucionales teniendo como objetivo el consolidarlos mediante la firma de un memorando de entendimiento entre los mandatarios, en el cual se pactasen compromisos regionales.

El presente capítulo consolida el resultado de este esfuerzo, que se construyó con información contenida en los planes de ordenamiento territorial vigentes – o en formulación a la fecha – de los municipios, sus estatutos tributarios, visitas a los mismos, entrevistas con funcionarios locales y reuniones entre representantes de la Gobernación (como coordinadores), los municipios, el Distrito con el apoyo de UNCRD. En estas jornadas se adelantó la socialización, concertación y priorización de temas a trabajar en forma conjunta desde el enfoque de construir una región más competitiva, equitativa y sostenible.

El plan de trabajo inicio en el mes de mayo de 2009 con el compromiso de autoridades territoriales municipales y regionales, en aras de preparar un proceso de articulación de sus POT con el Distrito Capital incluyendo una visión de integración regional; la iniciativa se dio con los municipios de Sabana Occidente y se replicó hacia los municipios de Sabana Centro, y algunos municipios de Oriente, Soacha y Sumapaz.

En este contexto, se realizaron más de 35 talleres con la participación de 28 municipios buscando recopilar información sobre el estado y avance de los POT, el estado actual de sus territorios, las visiones y vocaciones territoriales, las posibles apuestas regionales en la implementación y ajustes de los POT y la revisión de las estructuras tributarias municipales. La metodología de concertación con los municipios se realizó, bajo las estructuras territoriales planteadas en la Ley 388 y en la estructura del POT vigente del Distrito Capital, con el objetivo de reconocer las problemáticas territoriales regionales y plantear el modelo territorial a desarrollar en el mediano y largo plazo.

Con la información obtenida se realizó un análisis de conflictos de usos del suelo⁽⁷⁶⁾ y un breve diagnóstico regional; a partir de esta información se elaboró una matriz de debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas (DOFA) e imágenes cartográficas con las cuales se espacializaron y territorializaron las problemáticas identificadas; para este caso se utilizó la base predial IGAC a 2007 e imágenes satelitales tomadas entre 2007 y 2010, con información suministrada por la Secretaría de Planeación Departamental y la Secretaría de Planeación Distrital.

Usos de suelo en Bogotá y la sabana

DEBILIDADES

En el análisis de información regional se evidenció que en los municipios del área de estudio persisten problemáticas internas y con sus vecinos más próximos, las cuales se identificaron como debilidades, dentro de las que se citan las siguientes:

- › Suelos deteriorados sin recuperación morfológica por uso permitido en extracción minera en anteriores planes de ordenamientos o usos de suelo permitidos en periodos anteriores en Bojacá, Sibaté, Tocancipá, Soacha, Cajicá, La Calera, Sopó.
- › Localización indebida de viviendas en zonas de riesgo en Nemocón, Tenjo, Soacha, Mosquera, Subachoque.
- › Déficit en la capacidad de suministro de agua a nueva población dada la tasa de crecimiento poblacional elevada y condiciones del territorio en Madrid y Chía, los cuales no producen o aportan a la recarga acuífera (agua).
- › La revisión del POT no consideró el impacto local del Tren de Cercanías, especialmente en Bojacá y Cajicá, no contemplando estaciones o un plan vial que articule el sistema vehicular municipal.
- › Autorización de urbanización y desarrollo industrial sobre corredor vial suburbano sin control, que demanda servicios públicos y genera conurbación entre municipios; es el caso de Cajicá, Bojacá, Subachoque.
- › Falta de conexión vial intermunicipal en los municipios de El Rosal y Facatativá, Funza y Mosquera, siendo las más requeridas por los municipios de Sabana Occidente.
- › Carencia de una variante que descongestione el paso vehicular por el casco urbano, especialmente el tráfico vehicular de carga, una debilidad crítica identificada en Facatativá y Tocancipá.
- › Las Avenidas Luis Carlos Galán y José Celestino Mutis, de especial interés para el Aeropuerto, no están debidamente resueltas en cuanto a conexión y estado de las vías, afectando a Bogotá, Funza y Mosquera.
- › La localización de estaciones de servicio sin cumplimiento de normatividad, genera desorden en el ordenamiento territorial sobre los corredores viales en Bojacá.
- › En Facatativá, los cultivos de flores impactan negativamente el suelo, aunque generan mano de obra, esto no es suficiente para compensar los problemas sociales que esto atrae como inquilinatos, demanda de servicios de salud, educación y servicios públicos.
- › El no cobro de impuestos de Industria y Comercio a actividades agropecuarias como el de floricultivos, genera divisas para el país y están exentos de ICA.
- › Se presenta conflicto en los bordes por usos del suelo entre los municipios y el Distrito en cuanto a definición de límites, conurbación, rondas de protección sobre el río Bogotá.
- › Existe un alto impacto en el uso del suelo por el Aeropuerto ElDorado entre Bogotá y municipios adyacentes como Funza, Madrid, Mosquera, Cota y Tenjo.
- › Mosquera manifiesta la falta de concertación con el gobierno municipal para la ubicación de Zonas Francas afectando las decisiones territoriales autónomas y generando especulación en los valores de la tierra.
- › Los municipios consideran que la vivienda de interés social VIS solo debe atender la demanda local.
- › Se presenta una carencia de políticas que promuevan e impulsen el potencial turístico regional.
- › Bojacá manifiesta la escasez de empleo local.
- › Existe un alto impacto generado por el MOT en el municipio de Facatativá, considerado por el mismo como polo de desarrollo.
- › Se observa la presencia de inquilinatos y hacinamiento generada por actividades floricultoras y agropecuarias en municipios como Madrid y El Rosal.
- › En la subregión se observan deficiencias en el recaudo por Plusvalía.
- › Chía y La Calera señalan una alta ocupación de cerros de protección, con vivienda campestre.
- › En Tocancipá se han identificado centros poblados dentro del polígono minero, lo cual genera conflicto de usos del suelo al interior del municipio.
- › Localización de comunidades indígenas en suelo de protección en Cota y Chía.
- › Se estableció suelo suburbano para uso residencial con un área superior a la urbana en Cajicá.

76 Se consolidó en imágenes planimétricas. Las imágenes utilizadas, se tomaron de la armonización de los POT de Cundinamarca bajo la base catastral del IGAC a 2007. Secretaría de Planeación Departamental de Cundinamarca.

- › Disposición de mayor área de suelo para uso industrial sin proyección en Cota, Gachancipá, Tocancipá, Tenjo, Funza, Madrid y Mosquera.
- › Ausencia de estrategias para fortalecer un programa de productividad rural para en Sopó.
- › Exención de impuestos a cambio de localizar industrias y contratar mano de obra en Tenjo, Tocancipá, Cota, Gachancipá, Chía, Cajicá, Funza, Madrid y Mosquera.
- › Los municipios no cuentan con una estructura administrativa suficiente para aplicar y administrar instrumentos de planificación y gestión, falta de apoyo técnico para aplicar y cobrar plusvalía.
- › La Calera manifiesta que existen 64 sistemas de acueducto veredal y tres sistemas para acueducto urbano, generando conflicto en la administración y el manejo de recurso hídrico.
- › Carencia de conectividad directa con la Autopista Norte y Chía.

OPORTUNIDADES

Se encontró que los municipios tienen un grado de control sobre la intervención directa del territorio en algunos temas, dentro de los cuales se identificaron como oportunidades:

- › El Tren de Cercanías toca los límites de los municipios y complementa el sistema de movilidad subregional, lo cual fortalece el tema de conectividad intermunicipal en Funza, Madrid, Mosquera, Facatativá.
- › La gestión del impacto regional de la Ruta del Sol fortalece la competitividad en la provincia de Sabana y Magdalena Medio y Bajo (Cota, Madrid, Tenjo, El Rosal, Subachoque, Facatativá).
- › El Rosal, Facatativá y Funza encuentran una localización adecuada para equipamientos subregionales de manejo de carga y pasajeros por ser punto de articulación entre provincias y el Distrito.
- › Se encuentra muy fácil la articulación de ciclo rutas en Funza, Mosquera, Madrid y Bogotá. Cota, Bogotá y Chía.
- › Aprovechamiento del impacto del tren de cercanías para el ordenamiento territorial en los municipios de su área de influencia (Bogotá, Funza, Mosquera, Madrid y Facatativá. Chía, Cajicá y Zipaquirá. Chía, Sopó, Tocancipá y Gachancipá).
- › Funza y Facatativá encuentran adecuado el establecimiento de un sistema integrado de transporte subregional y local (modos, rutas, tarifas).
- › Interconexión vial: Troncal de Occidente, Transversal de la Sabana tramo Los Puentes y concesión ALO en Funza y Mosquera.
- › Facatativá se identifica como polo de desarrollo subregional.
- › El Aeropuerto ElDorado como eje articulador que fortalece la competitividad regional.
- › Subachoque y Zipacón apuestan a la seguridad alimentaria con cultivos transitorios.
- › Los municipios incentivan vivienda de estratos 4, 5 y 6 y vivienda campestre, lo cual ayuda a las finanzas municipales, toda vez que aporta a las finanzas municipales con subsidios en los servicios públicos a los estratos más bajos (Bojacá, Chía, Cajicá, Sopó).
- › El Rosal propone generación de suelo para vivienda dormitorio y campestre.
- › El Rosal cuenta con potencial turístico compartido con el municipio de San Francisco (aguas termales).
- › Los municipios de cuenca alta y media del Río Bogotá apuntan a la descontaminación de este.
- › Cogua propone esquemas de comercialización de productos agrícolas para negociación con Bogotá.
- › Plan de manejo sobre zona arqueológica - turismo cultural en Nemocón.

FORTALEZAS

Dentro de las fortalezas y como un factor externo a los municipios se identificaron las siguientes:

- › Fallo de la Corte Constitucional sobre la inexequibilidad de los macroproyectos el cual aporta autonomía a los municipios en la toma de decisiones sobre su territorio.
- › Delimitación de la zona para uso industrial y control de su crecimiento (Bojacá).
- › Restricción de usos del suelo preservando su potencial agropecuario y paisajístico (no industria) en Subachoque y Nemocón.
- › Las cabeceras de provincia tienen una ventaja en el sistema urbano regional en Facatativá, Zipaquirá y Fusagasugá.
- › Descontaminación Río Bogotá en municipios de cuenca alta y media.
- › Recuperación morfológica del suelo por explotación minera en Sopó, Cajicá, Bojacá.
- › Reubicación de viviendas localizadas en zona de riesgo en Nemocón.
- › Manejo de residuos sólidos desde selección en la fuente en Tabio es una experiencia a replicar en la región.

AMENAZAS

Como agentes externos a las problemáticas municipales se identificaron como amenazas:

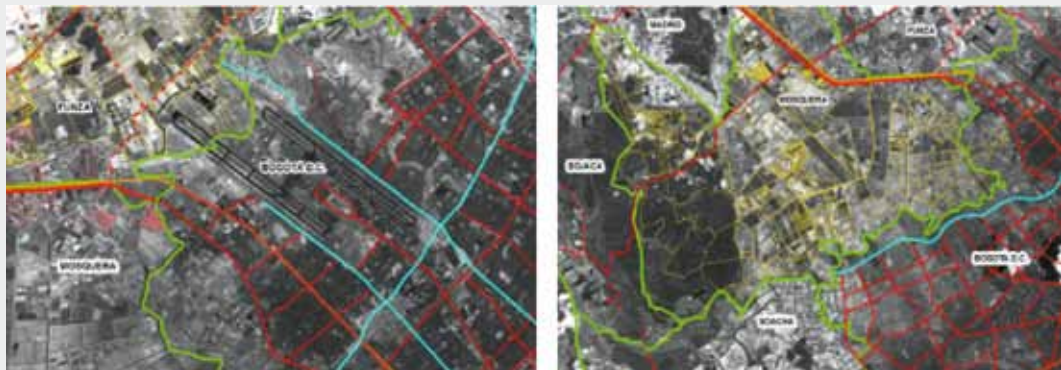
- › Actividad industrial y minera sin control de vertimientos sobre fuentes hídricas: Río Bogotá, Río Frío, Río Teusacá en Facatativá, Cota, Cajicá, Tabio, La Calera.
- › Localización de floricultivos sobre zona de humedales por falta de amojonamiento por parte de la CAR en Funza.
- › La tala indiscriminada de bosques en Facatativá.
- › Otorgamiento de títulos mineros con criterios exclusivamente sectoriales, es decir, las licencias mineras se expiden desde el Ministerio de Minas y Energía sin consultar previamente el uso del suelo municipal en Bojacá, Sibate, Soacha, Tocancipá, Cogua.
- › Construcción de acueducto subregional sin concertación ni conexión con los municipios que atraviesa en Bojacá, Madrid.
- › Conflicto con la EAAB por la venta de agua en bloque en Bojacá, Madrid, Mosquera, Funza, Cota, Chía, Cajicá, Tocancipá, Gachancipá, Sopó.
- › Manejo inadecuado de las reservas hídricas existentes y su recarga: permisos para perforación de pozos profundos y pozos sépticos, construcción vías de ladera, ocupación sobre humedales y deforestación en Bojacá, Madrid, Mosquera, Funza, Cota y Chía.
- › El Decreto 3600 y sus modificatorios, fueron considerados una amenaza debido a que, atentan contra el uso del suelo en las zonas rurales de los municipios, permitiendo actividades urbanas en suelo rural.
- › La aplicación de la Ley 1228 (Ley de fajas) con criterio sectorial, afecta el ordenamiento local en Madrid, Tabio, Sopó.
- › El trazado del poliducto afecta áreas urbanas y de protección en Facatativá, Subachoque, Tabio, Cajicá y Tocancipá.
- › No establecer oportunamente un sistema subregional de manejo de residuos.
- › El suelo rural presenta una presión de usos urbanos en Facatativá, Subachoque, Tenjo, Cajicá, Chía, La Calera, Sopó, Tabio, Fusagasugá y Mosquera.
- › Conurbación entre Bogotá y los municipios de borde.
- › Existe déficit de VIS y VIP en Funza, Madrid, Mosquera, Soacha, Bogotá.
- › Problema de bordes y límites entre Funza y el Aeropuerto ElDorado.

- Oferta de mano de obra no calificada por actividades floricultoras y agropecuarias que genera hacinamiento e inquilinatos en el territorio urbano y rural en Madrid, El Rosal.
- Especulación de precios del suelo por actividades relacionadas con el Aeropuerto El Dorado en Funza, Madrid, Mosquera, Cota.
- Zonas de inundación por desbordamiento del Río Bogotá en Chía, Tocancipá, Mosquera.
- Desarrollo vial nacional sin concertación con los municipios en Tocancipá, Gachancipá.
- Conflicto por localización de disposición final de residuos sólidos con carácter regional, en suelo de protección en Nemocón.
- Movimientos migratorios entre Municipios y Bogotá por localización de industria y floricultivos en Tocancipá, Gachancipá, Funza, Madrid, Mosquera, Tenjo, Cota, El Rosal.
- Subdivisión de suelo rural por excepción de la ley 160.
- Demanda creciente de vivienda campestre y condominios, sobre las áreas rurales.
- Carencia de un Plan Maestro de Movilidad Regional que articule los municipios entre sí, y entre estos y el Distrito.
- Necesidad de clarificar los límites entre Bogotá y el municipio, toda vez que no existe claridad territorial hasta dónde es área del Distrito y hasta dónde es el municipio.

A continuación las Secretarías de Planeación Departamental y Distrital y UNCRD, trabajaron en la ubicación espacial de las principales problemáticas que le atañen a dos o más municipios, este ejercicio se adelantó con cartografía del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, suministrada por la Gobernación de Cundinamarca.

Se identificó la necesidad de concertar, mejorar y ampliar la conexión vial del Distrito con los municipios de Funza y Mosquera a través de la Avenida Cundinamarca con la prolongación y mejoramiento de las Avenidas Distritales Luis Carlos Galán y José Celestino Mutis, las cuales podrían llegar a tener una conexión regional con la Avenida Longitudinal de Occidente ALO.

Conexión vehicular municipios de Funza y Mosquera con el Distrito



Fuente: Proyección cartográfica Gobernación de Cundinamarca, con información suministrada por municipios y clasificada por Gobernación, Secretaría Distrital de Planeación y UNCRD (con cartografía 2007).

Conurbación entre Bogotá y Mosquera, sobre áreas de protección de la ronda hídrica del río Bogotá. En los usos del suelo se observa que no se prevé la reubicación de viviendas por posibles inundaciones y afectación en la ronda, esto sin desconocer las franjas de protección que son diferentes para cada entidad territorial.

Conurbación entre Mosquera y Bogotá sobre ronda de protección del río Bogotá



Fuente: Proyección cartográfica Gobernación de Cundinamarca, con información suministrada por municipios y clasificada por Gobernación, Secretaría Distrital de Planeación y UNCRD (con cartografía 2007).

Se observa la conurbación existente entre Funza y Mosquera, la cual se ha venido presentando hacia el Distrito y entre los municipios; existen lugares en donde no se puede identificar hasta donde es el perímetro urbano de cada territorio.

Conurbación de Mosquera y Funza



Fuente: Proyección cartográfica Gobernación de Cundinamarca, con información suministrada por municipios y clasificada por Gobernación, Secretaría Distrital de Planeación y UNCRD (con cartografía 2007).

Se detectó en la conurbación Bogotá - Cota, sobre la zona de protección del Río Bogotá, que el Distrito en su actual POT no reconoce una ronda de protección, que determine la reubicación de las viviendas allí ubicadas.

Ocupación residencial sobre la ronda de protección del río Bogotá

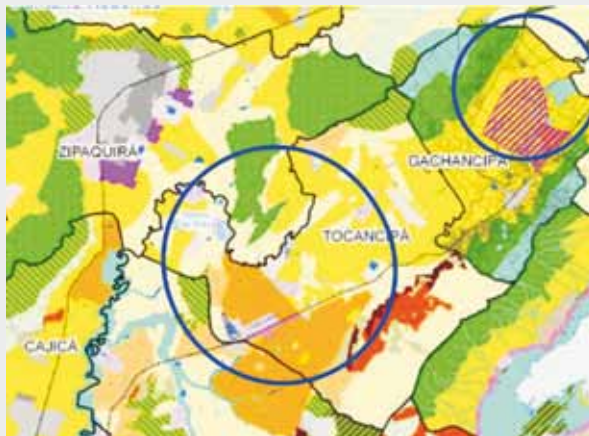


Fuente: Proyección cartográfica Gobernación de Cundinamarca, con información suministrada por municipios y clasificada por Gobernación, Secretaría Distrital de Planeación y UNCRD (con cartografía 2007).

Se identificó la ampliación de las zonas industriales de Gachancipá y Tocancipá en 500 y 1.000 hectáreas respectivamente, lo cual genera una gran especulación sobre el valor del suelo de la sabana norte y una gran demanda a futuro, de vivienda de interés social y de servicios públicos que no se contempla en el ámbito subregional.

Se manifiesta que sobre los municipios no proliferarán o permitirán a gran escala la ubicación de vivienda de interés social, tan solo se cubrirá el déficit de vivienda existente y no se calcula el incremento poblacional por la sobre oferta industrial, por lo tanto, tampoco se reserva suelo para la implementación de vivienda VIS y VIP. Se pretende atraer vivienda campestre y de estratos altos cerca a zonas industriales, lo cual no son usos compatibles; de igual manera se atraen servicios complementarios a las zonas industriales, lo cual también riñe con los usos residenciales campestres.

Ubicación de áreas industriales en Tocancipá y Gachancipá



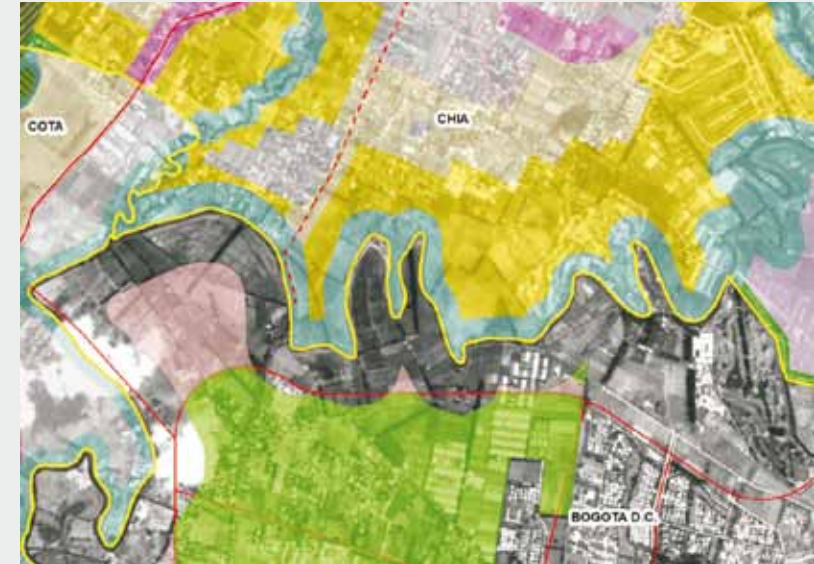
Fuente: Proyección cartográfica Gobernación de Cundinamarca, con información suministrada por municipios y clasificada por Gobernación, Secretaría Distrital de Planeación y UNCRD (con cartografía 2007).

Otro de los problemas que se ha dado en la sabana, se genera en la revisión y modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial POT, en donde se modifican sustancialmente los usos del suelo rural, con aprobación de las autoridades ambientales.

Uno de los ejemplos claros se ve en la definición de un área suburbana mayor al área urbana en Cajicá, lo que permite la proliferación de vivienda campestre y la subdivisión predial (minifundios) en las áreas rurales y, en Chía en la parcelación sobre los cerros de protección, admitiendo y aumentando la proliferación de vivienda campestre en las zonas rurales. El tipo de vivienda que se está consolidando en esta zona de la sabana es de estratos 4, 5 y 6, marginando la posibilidad de ubicar viviendas de estratos 1, 2 y 3.

Existen diferencias importantes en los anchos de la ronda de protección del río Bogotá, un caso crítico se presenta entre Chía y Bogotá, donde el segundo duplica al primero, con 300 metros de ronda de protección, frente a 150 metros en Chía.

Ronda de protección del río Bogotá



Fuente: Proyección cartográfica Gobernación de Cundinamarca, con información suministrada por municipios y clasificada por Gobernación, Secretaría Distrital de Planeación y UNCRD (con cartografía 2007).

La propuesta de Chía consistente en conectar la variante del municipio (trazada por el costado sur occidente) con la Autopista Norte; descongestionaría la entrada de vehículos a la ciudad y al Municipio mismo, puesto que podría modificar a futuro, el trazado de la ALO, evitando el paso por la Unidad de Planificación Rural UPR del norte del Distrito, protegiendo los humedales de La Conejera.

Estructura tributaria en Bogotá y la sabana

Para el año 2010, en la metodología de trabajo se planteó la necesidad de reconocer la dinámica fiscal y tributaria de los municipios y del Distrito con el propósito de construir una agenda conjunta de finanzas públicas subregionales que oriente la toma de decisiones, para fortalecer el desarrollo territorial regional e iniciar un proceso de construcción fiscal.

Para la construcción conjunta y la concertación de los temas fiscales y tributarios, se realizaron dos talleres entre el Distrito y los municipios cuyo objetivo fue obtener dos productos: un primer producto esta dado por la descripción general de las estructuras fiscales - administrativa, normativa y cuantitativa de los municipios y el Distrito Capital; y un segundo producto la identificación inicial de problemáticas generales.

Se recolectó información tributaria correspondiente a ingresos y gastos de los municipios a partir del cual se generó un análisis del comportamiento de los mismos en el periodo 2000 a 2008 de acuerdo con la información suministrada por el Departamento de Planeación Nacional DNP. A partir de la documentación y con la información suministrada por los funcionarios municipales y distritales se elaboró de manera conjunta la matriz DOFA, con la cual se priorizaron las problemáticas identificadas.

DEBILIDADES

Dentro de esta matriz DOFA, en el análisis de información regional en los municipios del área de estudio, se identificó que al interior de cada uno, no han resuelto sus problemáticas, las cuales se identificaron como Debilidades:

- › La estructura tributaria de los municipios de la región no es óptima.
- › Se incumple el Estatuto Tributario en cuanto a que no se logra el recaudo propio programado en la provincia de Sabana Centro.
- › Faltan funcionarios para fiscalización y cobro en las provincias de Sabana Occidente, Soacha y Sumapaz.
- › Los estatutos no se renuevan con la frecuencia requerida en la provincia de Sabana Centro.
- › Falta la realización de censos (de seguridad humana, económicos, industriales) en la provincia de Sabana Centro.

OPORTUNIDADES

Se encontró que los municipios tienen un grado de control sobre la intervención directa del territorio en algunos temas, dentro de los cuales se identificaron como Oportunidades las siguientes:

- › Se han realizado convenios inter-administrativos con bancos para recaudo (Código de barras-software) en la provincia de Sabana Centro.
- › La Cámara de Comercio de Bogotá CCB puede ayudar a promover la cultura tributaria en el sector privado en las provincias de Sabana Occidente, Soacha y Sumapaz.
- › Se puede:
 - Consolidar un manual conjunto de fiscalización en las provincias de Sabana Occidente, Soacha y Sumapaz.
 - Unificar la rendición de informes en las provincias de Sabana Occidente, Soacha y Sumapaz.
 - Estructurar un catastro departamental en las provincias de Sabana Centro, Occidente, Soacha y Sumapaz.

FORTALEZAS

Dentro de las fortalezas y como un factor externo a los municipios se identificaron las siguientes:

- › Existe un enfoque al contribuyente en la provincia de Sabana Centro.
- › Existe sistematización en las provincias de Sabana Occidente, Soacha y Sumapaz.
- › Hay una actualización catastral entre años 2007 y 2009 (se hace necesario llegar a definir una periodicidad mínima de actualización, como la hace el Distrito Capital que ha llegado a ser anualmente) en las provincias de Sabana Occidente, Soacha y Sumapaz.

AMENAZAS

Como agentes externos a las problemáticas municipales se identificaron como amenazas:

- › La elaboración de los reportes a entidades nacionales generan una carga laboral significativa en las provincias de Sabana Centro, Occidente, Soacha y Sumapaz.
- › Establecer por ley una estructura orgánica de Hacienda en las provincias de Sabana Occidente, Soacha y Sumapaz.
- › No hay capacitación por parte del Ministerio de Hacienda en las provincias de Sabana Occidente, Soacha y Sumapaz.
- › Se requiere definir principios para normatividad nacional en la provincia de Sabana Centro.

Dentro del proceso de concertación con los municipios y con el propósito de lograr la concreción de temas con los Alcaldes Municipales, Distrital y Gobernador a través de un memorando de entendimiento se planteó dentro de la metodología propuesta la realización de un panel con seis expertos internacionales y un experto nacional, impulsado por UNCRD, con el fin de obtener una mirada externa al proceso territorial y tributario, recibiendo algunas recomendaciones para tener en cuenta dentro del mismo.

Con el propósito de recolectar información adicional a la obtenida en los talleres regionales y provinciales con los Secretarios de Planeación y Hacienda, e insumo adicional al panel con expertos, se tomó la decisión de realizar reuniones en las provincias de Sabana Centro, Occidente, Soacha y Sumapaz, en el Distrito Capital y en la Gobernación de Cundinamarca.

Se realizaron cinco reuniones en la región con participación de los Alcaldes Municipales y Jefes de Gabinete a los municipios de Sabana Occidente, Sumapaz y Sabana Centro y cuatro reuniones en el Distrito Capital, la Gobernación de Cundinamarca, el Departamento Nacional de Planeación y la Cámara de Comercio de Bogotá.

Como producto del trabajo final concentrado en la priorización conjunta de temas en Ordenamiento Territorial, la Estructura Fiscal y Tributaria, el panel con expertos internacionales y con el objetivo de llegar a la implementación de temas regionales que conformen una agenda a desarrollar en el corto, mediano y largo plazo se presenta lo siguiente:

- › Realizar desde la Secretaria Técnica de la Región Capital, un plan de trabajo que desarrolle una agenda temática concertada técnicamente con los funcionarios regionales.
- › Se plantea realizar un trabajo posterior a través de temas parciales, sectoriales y/o temáticos, definidos de manera conjunta y con los pares de cada sector, Distrital, departamental y municipal, con participación de entidades nacionales y regionales.

Se sugiere, por recomendación de los expertos internacionales, abordar y desarrollar los proyectos con criterios de localización de manera sectorial así:

- Institucionalidad Regional: Fortalecimiento de una institución regional que represente los intereses colectivos ante decisiones nacionales que timan la autonomía local.
- Movilidad – Transporte: Sistema Integrado de Transporte Regional y Aeropuerto ElDorado, MURA.
- Competitividad regional: Fortalecimiento de los polos de desarrollo provinciales, Equipamientos productivos, Equipamientos sociales.
- Vivienda.
- Medio ambiente: Gestión regional integral del recurso hídrico, Manejo Integral de Residuos Sólidos.
- Regulación y control de los usos del suelo de borde con aplicación de las normas.

› Los temas identificados en la estructura tributaria son:

- Optimizar las estructuras administrativas municipales.
- Renovación periódica de estatutos tributarios.
- Realización de censos para actualización constante de contribuyentes.
- Convenios entre entidades territoriales con DIAN y Cámaras de Comercio.
- Consolidar un manual conjunto de fiscalización.
- Solicitud para unificar la rendición de Informes ante los entes de control.
- Estructuración de un catastro regional o departamental con apoyo y de acuerdo a la experiencia del Distrito.
- Establecer por ley una estructura orgánica de Hacienda.
- Definir principios para normatividad nacional con capacitación del Ministerio de Hacienda.

Para más información, puede consultar la página web del Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional www.uncrdlac.org Panel Regional sobre Integración Regional y Ordenamiento Territorial en la Región Capital.

4.

Bogotá: ¿es posible un modelo regional desconcentrado?

Uno de los mayores retos que enfrenta Bogotá es lograr una concertación con los instrumentos, proyectos y acciones regionales en sus diferentes ámbitos territoriales. Esto quiere decir que si bien el Distrito no es el encargado de implementar todas las intervenciones a realizarse a nivel regional, si debe procurar un consenso con las iniciativas adelantadas por los diferentes entes territoriales.



Dirección

Carolina Franco Lasso

Directora de Integración Regional, Nacional e Internacional

Compilación

André Ricardo Cortés Jarrín

Equipo Técnico 2009

Hernando Sánchez Sánchez

Universidad Nacional

Patricia Rincón Avellaneda

Mario García Molina

Fabio Zambrano

Germán Montenegro Miranda

María Clara Vejarano

Gloria Narváez Tafur

Pedro Andrés Puerto

Mayra González Rodríguez

Cuyai Arias

Hasta el momento, se ha mostrado el papel que juega Bogotá en las dinámicas regionales y la importancia de estas para el desarrollo de la ciudad. Seguidamente, se presentó un diagnóstico del territorio aunado a la percepción de algunos entes territoriales frente a los fenómenos y las interrelaciones regionales, que permiten conocer la realidad de la región y así tener mejores herramientas para la toma de decisiones conjuntas. Se continúa entonces con una mirada a las propuestas que han buscado dar solución a los problemas de la región y, aprovechar las oportunidades que se observan en la misma.

Así, en el marco del proceso de integración regional de la Región Central de Colombia que incluye a Bogotá y a los Departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima con sus respectivas capitales Tunja, Villavicencio e Ibagué, se adelantó un estudio entre la Universidad Nacional de Colombia (UNAL) y la Secretaría Distrital de Planeación (SDP)⁽⁷⁷⁾, el cual buscó identificar si es pertinente – y de qué manera – consolidar un modelo regional desconcentrado basado en el fortalecimiento de núcleos urbanos diferentes a Bogotá, a través de sus actividades y vocaciones económicas para dar soporte a las apuestas productivas regionales.

Este estudio se compone de cuatro grandes aspectos: 1. Construcción de una línea de base de la Región Central que describe diferentes dinámicas del territorio que la conforma en aras de conocer sus particularidades socioeconómicas; 2. Identificación de grandes proyectos de infraestructura con impacto regional; 3. Un análisis de los instrumentos de planificación de cada entidad territorial que facilitaban o dificultaban la realización de proyectos regionales. Esto se realizó a partir de una serie de reuniones y un proceso de acompañamiento entre el grupo de trabajo conformado por la UNAL y la SDP y, funcionarios de los diferentes entes territoriales de la Región Central. De esta forma se logró una consecución y una consolidación de la información pertinente a los proyectos regionales y a las posibilidades de planificación regional coordinada entre las autoridades territoriales y su vinculación a instancias institucionales supraterritoriales.

Relaciones históricas en la Región Central

Un primer acercamiento al proceso de integración de la Región Central es repasar las relaciones sociales existentes en esta región de Colombia desde tiempos precolombinos, que han puesto de manifiesto las complementariedades existentes entre los pueblos ancestrales de este territorio, la especialización productiva que se desarrolló debido a las condiciones ambientales y por ende el intercambio de productos, (en su mayoría bienes suntuosos) entre tierras altas y bajas y los diferentes pueblos indígenas que habitaban estas zonas. Es importante mencionar que muchas de estas dinámicas sobreviven hasta hoy a pesar de los cambios sociopolíticos que ha sufrido nuestro país.

A pesar que la conquista española y la etapa colonial dislocaron los espacios precolombinos, se aprovecharon las dinámicas indígenas para establecer las instituciones y las nuevas organizaciones territoriales europeas. Ya en los inicios de la etapa republicana y con el modelo económico exportador como base, se generaron cambios en la estructura productiva de la Región Central, pero permanecieron las relaciones que permitían el intercambio de productos. Así, la dinámica entre estos tres diferentes espacios (tierras altas, medias y bajas) que se encuentran dentro de los territorios centrales de Colombia se mantiene hoy en día, tiempo en el cual a parte de los canjes de bienes se realizan intercambios de servicios, donde se destaca el turismo.

77 El libro resultado del estudio se titula “Bogotá: ¿es posible un modelo regional desconcentrado?”. Esta publicación consolida los resultados de cinco documentos técnicos a saber: 1) Documento de línea base sobre la Región Central; 2) Identificación de aspectos de encuentro y divergencia entre los instrumentos de planificación de los entes territoriales de la Región Central; 3) Diagnóstico y recomendaciones para la revisión del componente regional del POT de Bogotá D.C.; 4) Variables que determinan la vinculación de los entes territoriales a las instancias de institucionalización de la integración regional; 5) Revisión del modelo desconcentrado.

Caracterización de la Región Central

Según las proyecciones poblacionales del DANE en 2009 de la Región Central contaba con una población de 13.2 millones de habitantes, equivalente al 29.3% del total de la población del país⁽⁷⁸⁾. Frente al crecimiento poblacional de la región, se obtiene que los municipios que más crecen pertenezcan a capitales departamentales; en el caso de Bogotá, se observa un alto crecimiento en los municipios cercanos a la ciudad. Así, la población de la Región Central ha aumentado por encima de la tasa nacional en el período 1985-2005, aunque los departamentos de Tolima y Boyacá evidencian un crecimiento poblacional menor al de Colombia en los últimos 20 años.

Crecimiento poblacional Región Central 1985-2005

Entidad Territorial	1985	1993	2005	1985-2005 (%)
Colombia	27.867.326	33.109.840	42.888.592	53,90%
Región Central	7.927.083	9.489.378	12.523.974	57,99%
Bogotá	3.982.941	4.945.448	6.840.116	71,74%
Boyacá	1.097.618	1.174.031	1.255.311	14,37%
Cundinamarca	1.382.360	1.658.698	2.280.037	64,94%
Meta	412.312	561.121	783.168	89,95%
Tolima	1.051.852	1.150.080	1.365.342	29,80%

Fuente: DANE. Censos 1985, 1993 y 2005

En el tema de migraciones, se observa como una proporción considerable de las personas que habitan en las capitales de los departamentos de la Región Central, proviene de otros municipios de la región, y de fuera de ésta. Esto evidencia una tendencia concentradora de las actividades productivas en los centros urbanos (y suburbanos), y la ausencia de una estrategia que permita incentivar el empleo y las actividades productivas en zonas rurales de la región, con el fin de generar un bienestar mejor distribuido en el territorio.

La dimensión social abarca variables como el índice de necesidades básicas insatisfechas, el cual evidencia los efectos positivos de los esfuerzos por mejorar la calidad de vida de los habitantes de esta región en la disminución del índice en los diferentes ámbitos de la Región Central⁽⁷⁹⁾ como por ejemplo la Sabana de Bogotá y, la región Bogotá-Cundinamarca. No obstante lo anterior, todavía se encuentran brechas regionales, las cuales se observan más fuertes entre las zonas urbanas y las rurales, con lo cual se hace pertinente tener medidas que puedan potencializar las vocaciones agrícolas de la región, desconcentrando el crecimiento económico y creando núcleos de desarrollo a la par de las ciudades.

La dinámica político-administrativa muestra la evolución de la representación política en diferentes entes territoriales de la Región Central, tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo, generando un mapa político de los diferentes ámbitos estudiados. La dimensión económica incluye estadísticas e información relacionadas con el sector externo de la Región Central en donde se encuentra que en general las exportaciones de la Región Central aumentaron entre los años 2007 y 2008, jalonadas principalmente por los avances de Bogotá en la materia.

78 Proyecciones poblacionales del DANE con base en el Censo Nacional de Población 2005.
79 La información completa se encuentra en el libro “Bogotá: ¿es posible un modelo regional desconcentrado?” (SDP, -UNAL 2009).

Exportaciones no tradicionales Región Central 2007-2008

Entidad Territorial	2007	2008	Diferencia (toneladas métricas)	Diferencia (%)
Colombia	4.947.480	5.032.022	84.542	1,71%
Región Central	713.265	809.639	96.374	13,51%
Bogotá	310.482	420.619	110.137	35,47%
Boyacá	6.188	2.918	-3.270	-52,84%
Cundinamarca	395.043	384.019	-11.024	-2,79%
Meta	72	694	622	863,89%
Tolima	1.480	1.389	-91	-6,15%

Fuente: Banco de la República – DANE (2008).

También se incluyen datos sobre captaciones del sistema financiero, y el nivel de bancarización que está presente en la región. En este sentido, se observa que hay un crecimiento considerable entre el año 2006 y el 2010 en la apertura de cuentas de ahorro en todos los entes territoriales que componen la Región Central. Sin embargo, se evidencia que los habitantes de las zonas urbanas tienen mayor acceso a servicios financieros, en comparación con los de las zonas rurales.

Personas adultas con acceso a productos financieros Región Central 2006-2010

Entidad territorial	Cuenta de Ahorro			Tarjetas de Crédito		
	2006	2010	06-10 %	2006	2010	06-10 %
Bogotá	4.997.036	6.813.136	36%	2.371.853	3.150.283	33%
Boyacá	403.556	590.277	46%	33.571	52.815	57%
Cundinamarca	688.939	822.473	19%	58.586	86.157	47%
Meta	277.024	353.405	28%	25.756	46.187	79%
Tolima	471.962	620.116	31%	40.484	65.817	63%

Fuente: Asobancaria – DANE (2011)

Dentro la dimensión económica se analiza de igual forma la producción agrícola y pecuaria que existe en la Región Central, de gran relevancia para el abastecimiento alimenticio del país. Por ejemplo, en la región se originó casi el 50% del total de toneladas de arroz producidas en el año 2009 en Colombia, procedente principalmente de los departamentos del Meta y Tolima. Además, en los departamentos de Boyacá y Cundinamarca se produjeron 1.516.396 toneladas de papa que representan el 67% del total nacional en el mismo año. En lo que respecta a la producción de leche, los cuatro departamentos que conforman la Región Central suplieron 5.639.047 litros, lo que corresponde al 35% del total de la oferta para el año 2009 en Colombia⁽⁸⁰⁾.

Como se observa, la actividad económica en la Región Central muestra que existen potenciales a tener en cuenta al momento de plantear un modelo regional de desarrollo y, que las actividades productivas se encuentran espacialmente distribuidas en diferentes núcleos de la región, lo cual es importante para partir hacia una desconcentración del crecimiento y para propender por una reducción de las desigualdades regionales.

80 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Encuesta Nacional Agropecuaria. Bogotá D.C., 2009.

Para el análisis teórico del modelo desconcentrado, se realiza la revisión de diferentes enfoques conceptuales que se encuentran en disciplinas como el urbanismo, la economía y la planificación regional. Estas abordan los problemas de la urbanización suscitados en todas las ciudades del mundo, los cuales tienen impacto sobre variables medioambientales, socioeconómicas e institucionales debido a la dispersión de los centros urbanos. De esta forma, un primer paso es estudiar la discusión en torno a los modelos de crecimiento urbano que plantea una ciudad compacta o, contrario a lo anterior, una ciudad dispersa.

Modelo de ciudad compacta: Busca una renovación de la ciudad industrial, hacia un lugar en donde las actividades productivas se complementen con espacios para el ocio, oferta de servicios públicos, y una apuesta por mejorar las condiciones ambientales del entorno urbano. Para esto, se busca mediante la intervención estatal acompañada de alianzas con el sector privado, la recuperación de espacios obsoletos y transformarlos en lugares planeados y atractivos.

Modelo de ciudad difusa: Esta se erige como una forma de expansión suburbana, donde se busca que las necesidades tanto de vivienda como de localización productiva, no deban ser suplidas por la ciudad central y se ubiquen en los límites urbanos bajo menores precios del suelo y mejores condiciones ambientales. Esto también ilustra un mayor poder de decisión de los gobiernos locales, quienes también tratan de generar incentivos para que los habitantes de las ciudades se movilicen hacia la periferia, y por supuesto, es un reflejo de la regulación de las actividades a través del mercado.

Teniendo en cuenta la descripción previa de los modelos de ciudad, es importante proseguir con un análisis de las dinámicas urbanas a través de tres visiones conceptuales. La primera de estas es el urbanismo y la planificación regional, que surge hacia inicios del siglo XX en países industrializados (Nueva York y el Valle del Tennessee en Estados Unidos; Londres, París y la región del Ruhr en Europa). Es importante mencionar cómo muchos de estos planes coinciden con la coyuntura de las políticas intervencionistas Keynesianas posteriores a la Gran Depresión, y a los planes de reconstrucción de una Europa golpeada por la Segunda Guerra Mundial. En ambos casos el papel del Estado era predominante, buscando proveer servicios e impulsar las actividades económicas en zonas deprimidas y con problemas socioeconómicos, orientando las vocaciones de diferentes zonas de las ciudades y de las regiones, e igualmente tener una estrategia de población para los centros urbanos.

La segunda visión conceptual es la concerniente a las políticas de desarrollo integradas con la dimensión espacial de las políticas públicas. Así se identifican tres modelos de desarrollo espacial:

- Polos de crecimiento, en el que se plantea que de invertir en industrias intensivas en capital en los centros urbanos, se generarán tanto un efecto goteo como unas externalidades positivas hacia el exterior de las ciudades que permitirán un desarrollo integral de las regiones. Sin embargo, para que esto suceda se necesita que la región esté articulada, para que los beneficios del crecimiento de los polos no se vean opacados por los costos de trasladar estos efectos positivos hacia la periferia.
- Integración funcional, que plantea una concentración descentralizada, muy relacionada con la idea de un modelo desconcentrado para Bogotá, pues se propone potenciar nuevas actividades en centros diversos y multifuncionales alrededor de una gran ciudad, evitando el crecimiento disperso y la suburbanización.
- Territorial descentralizado; este modelo indica que las inversiones y las acciones deben focalizarse en las áreas rurales, pues es ahí donde se localiza la población con mayores limitaciones para acceder a servicios públicos y a nuevas tecnologías.

La tercera visión mediante la cual se estudian las dinámicas urbanas es el de la Geografía Económica. Esta pretende mostrar la existencia de diferencias en la distribución de las actividades productivas, que a su vez

se ven reflejadas en divergencias en los niveles de vida de los habitantes de los territorios de una región. Además, busca también conocer cuáles son las variables y los factores que inciden en esta distribución espacial de las actividades, a partir de dos enfoques económicos: el de la teoría del lugar central y, la *nueva geografía económica*.

La teoría del lugar central explica la existencia de un sistema de centros urbanos, en los que se encuentra un centro principal, encargado de proveer bienes primarios y servicios (públicos en su mayoría) a los demás territorios que lo rodean, generando una dinámica de crecimiento que depende de los rendimientos crecientes o decrecientes que se observen dados los costos de transporte. Sin embargo, la jerarquía que ilustra este modelo de lugar central no plantea la generación de actividades de valor agregado en la periferia del núcleo, por tanto dista de la idea de un modelo desconcentrado, integrado, y con la capacidad de aumentar la calidad de vida de todos los habitantes de la región.

El segundo modelo que se enmarca dentro de la Geografía Económica es el de la nueva geografía económica. Este se basa en la existencia de unas ventajas de la aglomeración, es decir, que las actividades productivas de las ciudades pueden tener rendimientos crecientes debido a la cercanía con sus clientes y sus proveedores, gracias a servicios complementarios que son proveídos por el sector público. Este encadenamiento de industrias es el que conduce al crecimiento de las ciudades, mejorando la oferta de bienes y servicios y a una especialización de la producción económica.

Sin embargo, se generan también algunos factores que crean deseconomías, como un mayor costo del suelo, congestión, y factores ambientales, es el caso de la contaminación del aire. Por esto se plantea la necesidad de generar una dispersión de las actividades productivas y de las dinámicas poblacionales. Con lo anterior, se obtiene por un lado un patrón de producción diversificado y por otro, una convergencia en los niveles de vida de los diferentes centros urbanos, lo cual se relaciona con el modelo desconcentrado que se plantea para Bogotá y la región.

¿Modelo concentrado o desconcentrado? Evidencia para Bogotá y la región

Después de la revisión teórica a los conceptos que soportan las decisiones y las dinámicas regionales en cuanto a sus actividades productivas y a los modelos de ciudad que se han venido observando en diferentes lugares del mundo, se describe a continuación la realidad de Bogotá y la región que la rodea, a la luz de la propuesta del modelo desconcentrado y teniendo presente los aportes teóricos arriba mencionados. Se observa entonces que en los últimos años la dinámica que se aprecia para Bogotá y la región es un crecimiento urbano tipo mancha de aceite sobre los municipios de borde de la ciudad, que tiene repercusiones también sobre otros ámbitos de la región.

Las problemáticas que se tienen con estos municipios giran alrededor de variables como las dinámicas poblacionales, los problemas de conurbación y de usos del suelo, y la presión sobre la infraestructura de movilidad. Otro fenómeno que se viene presentando es el de (re)localización de empresas en los municipios de borde y de la Sabana de Bogotá. Al mismo tiempo, se ha venido presentando el aumento de la vivienda suburbana, en dónde urbanizaciones tipo condominio para altos estratos predominan en los municipios de borde. Las anteriores dinámicas, más que promover un modelo desconcentrado lo que hacen es reforzar el crecimiento disperso y de mancha de aceite de la ciudad, lo cual no trae mejoras en las condiciones de vida de los habitantes de la región, y evidencian una fractura en la toma de decisiones concertadas frente a la planificación conjunta del territorio.

Además, en los municipios donde se observa un aumento significativo en la construcción de vivienda suburbana, no se está generando la misma dinámica para la construcción de vivienda de interés social.

Adicional a esto, el macroproyecto de vivienda Ciudad Verde que se desarrolla en el municipio de Soacha no aporta al desarrollo de un modelo desconcentrado, sino que estimulan la continuidad de la conurbación; otra muestra de los problemas institucionales que se derivan de la falta de coordinación entre los niveles locales, regionales y nacionales. Estos ejemplos de problemáticas y dinámicas que se están observando entre Bogotá y sus municipios vecinos muestran que el modelo desconcentrado, aunque está planteado en el POT vigente de la ciudad (2004), no se está poniendo en práctica porque hace falta una armonización en los instrumentos de ordenamiento territorial a nivel regional, entendiendo que el POT de Bogotá no tiene competencias fuera de los límites de la ciudad.

No obstante lo anterior, es importante mencionar que se tienen avances en temas de coordinación entre Bogotá y otros entes territoriales que buscan el impulso y la gestión compartida de temas y proyectos prioritarios, prueba de esto es el proceso de construcción de una Agenda Común entre Bogotá y el departamento de Cundinamarca, que se ve reflejada en la firma de un Convenio Inter administrativo entre los mandatarios de estos entes territoriales en 2008. Sin embargo, estos acuerdos y acciones concertadas deben estar articulados con la participación de diferentes actores sociales pertenecientes a los diferentes ámbitos inmersos en los procesos de integración regional.

El apoyo de los ciudadanos y el reconocimiento de las ventajas de la integración serían un paso importante a la posibilidad de contar con una región planificada en conjunto, que permita consolidar un modelo desconcentrado en el que se reduzcan las brechas actuales en términos de bienestar y calidad de vida. Igualmente, se necesita avanzar en la puesta en práctica de un marco institucional que sirva como hilo conductor para las diferentes actividades encaminadas hacia el desarrollo de la Región Central y todos sus ámbitos, y para la obtención y administración de recursos para estos fines.

¿Cómo avanzar hacia la desconcentración de la Región Central?

Para la consolidación de esta región, y a la par del fortalecimiento institucional, se deben fomentar proyectos con impacto regional e inversiones estratégicas en la Región Central, que coadyuven a la desconcentración de las actividades productivas, y que a la vez favorezcan la integración entre los diferentes nodos de desarrollo. Para la identificación de estas intervenciones se parte de una revisión de diferentes planes y documentos en los que se encuentran visibilizadas las iniciativas necesarias para la promoción del modelo desconcentrado.

Este proceso, como se mencionó en la introducción, es el resultado de la labor realizada con los diferentes entes territoriales en donde a partir de reuniones con funcionarios y otros actores locales y regionales, se depura la información pertinente a las intervenciones desconcentradoras. Igualmente, es importante revisar las diferentes variables que pueden permitir la implementación de estas intervenciones, variables que pueden ser de carácter político, institucional o económico-financiero.

Con esta revisión se encuentran unas temáticas en las que pueden clasificarse los diferentes proyectos y apuestas de inversión, las cuales son: i) ambientales; ii) movilidad; iii) competitividad; iv) vivienda. Luego de esta identificación y al contar con los proyectos de impacto regional, es apropiado realizar una evaluación de las intervenciones con potencial de desconcentración. Esta evaluación tiene como base un componente conceptual en el que los proyectos que se encuentran en los diferentes planes, agendas regionales, y demás instrumentos se analizan siguiendo una metodología particular. Igualmente, se toma en cuenta un componente participativo en el que los diferentes proyectos son analizados a través de talleres por actores de los diferentes ámbitos de la Región Central, involucrados en el proceso de integración regional.

En lo que concierne al análisis conceptual, se hace una depuración de estos proyectos para contar con una lista consolidada de proyectos clave. Luego, estos a su vez son valorados de acuerdo a dos criterios: el primero es la viabilidad del proyecto, que responde a la existencia de éste en diferentes instrumentos de planificación.

El segundo criterio es el efecto desconcentrador del proyecto, el cual se evalúa encontrando qué tanto se complementa con otras intervenciones, qué capacidad de generación de empleo y población beneficiada tiene, y su ubicación dentro de los ámbitos mencionados.

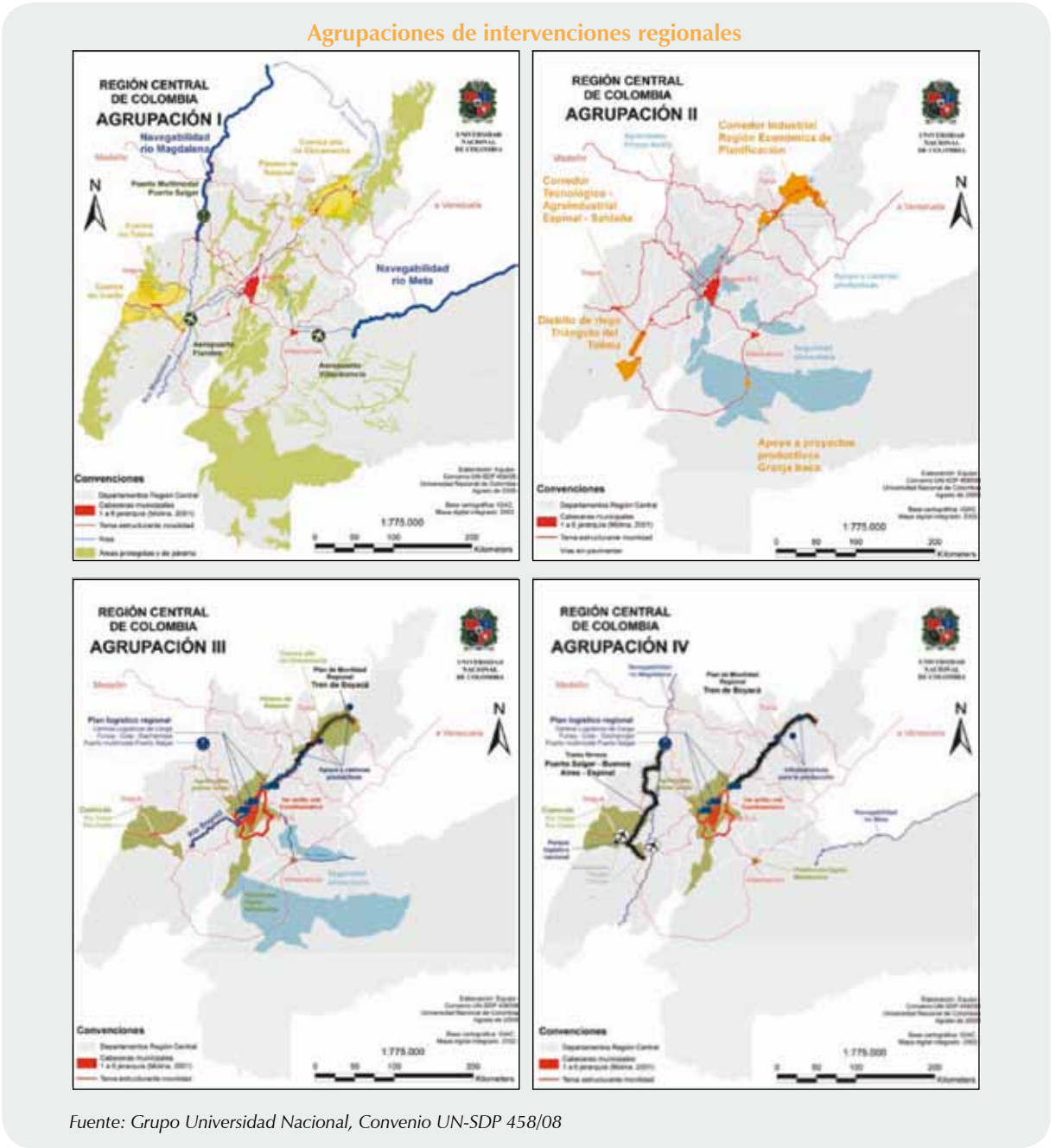
El componente participativo muestra como diferentes actores regionales de cada uno de los departamentos y que pertenecen a la administración pública, a la academia y a organizaciones no gubernamentales, conciben la importancia de los proyectos seleccionados (tanto en su territorio como en los otros ámbitos) para su departamento y la relación de estas intervenciones con los demás departamentos de la región. Como resultado de este proceso de identificación, valoración y consulta participativa de los proyectos de impacto regional, se logró consolidar una lista de 23 intervenciones con mayor efecto desconcentrador.



A partir de estas intervenciones resultantes se genera una asociación para encontrar las complementariedades que existen entre las mismas. Así, se define qué proyectos se beneficiarían entre sí, para agruparlos y generar unos nodos de intervenciones. Posterior a esto, se tiene una reagrupación temática de los proyectos,

buscando adelantar acciones conjuntas que permitan la realización de estas inversiones por parte de los actores involucrados. Además se entrega una propuesta cuyo objetivo es la desconcentración de la Región Central, mediante el fortalecimiento de los departamentos que la componen, y al mismo tiempo de diferentes municipios aprovechando las características y vocaciones de cada ente territorial.

También se reconoce la importancia de una actuación articulada entre las diferentes administraciones territoriales vinculadas a la Región Central, en armonía con el Gobierno Nacional, que coadyuve a una planificación regional del territorio a partir de cuatro posibles agrupaciones de intervenciones desde las cuales se definen acciones georeferenciadas que incluyen iniciativas en temas de gestión del territorio y a nivel institucional. Estas cuatro intervenciones son: Agrupación I. Hacia un sistema fluvial; Agrupación II. Desarrollo endógeno; Agrupación III. Medio ambiente soporte de la seguridad alimentaria; y Agrupación IV. Producción-movilidad de carga-sistema férreo.



Instrumentos de planificación de Bogotá y el modelo regional

Bogotá, a través de sus instrumentos de planificación, ha planteado estrategias regionales y de integración con otros ámbitos, y cómo estas se relacionan con las posibilidades institucionales de los demás entes territoriales. Así, se parte de un análisis de los planteamientos regionales que se encuentran en los POT de Bogotá desde el 2000, donde se encuentra que se ha buscado un desarrollo equilibrado entre la ciudad y el territorio que la rodea, en donde las decisiones sobre temas de impacto regional sean una construcción conjunta con los municipios de los diferentes ámbitos.

Se observa también en estos instrumentos una clara apuesta por el modelo desconcentrado, en sintonía con los conceptos que se explicaron anteriormente. Para lograr esta desconcentración se tomaron en cuenta en la revisión del POT en 2004 los siguientes 3 principios: 1) Organizar y ocupar el territorio de acuerdo a las vocaciones económicas para potenciar la competitividad y la productividad de la región; 2) Proveer a todos los habitantes de la región de un mayor bienestar económico, dentro de un proceso sostenible en el cual se proteja el medio ambiente, y en donde el acceso a equipamientos e infraestructura sea para todos; 3) La construcción de una visión de región compartida entre todos los actores involucrados.

Es importante señalar que el modelo y los principios que se promueven desde la revisión del POT 2004 se nutren del conocimiento obtenido de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca (MPRBC). Este proceso partió de un proyecto conjunto entre diferentes actores regionales que tuvo como objetivos principales la identificación de una agenda regional que facilitara la planificación conjunta del territorio, partiendo de unos temas y problemáticas principales. El componente regional del POT parte entonces de cuatro estrategias principales comprometidas con el desarrollo de la región, tres de las cuales son adoptadas de acuerdo al proceso conjunto planteado desde la MPRBC. Estas tres corresponden a: 1) La estructura ecológica principal, 2) La estrategia de red de ciudades y, 3) Áreas de actuación indicadas desde la agenda regional concertada. La cuarta estrategia trata sobre 4) El ordenamiento interno del Distrito, como complemento para la integración regional.

Desde los cuatro componentes mencionados, se observa una decisión de detener el crecimiento desbordado de la ciudad, priorizando un desarrollo regional a través del modelo desconcentrado. Además se observa que las acciones estratégicas tanto a nivel regional como a nivel distrital planteadas desde el POT 2004 tienen una estrecha relación con el ejercicio de agrupación de intervenciones con potencial desconcentrador. Es importante resaltar que aunque el componente regional del POT es un elemento crucial para la planificación conjunta entre Bogotá y su región circundante, no es el único instrumento que coadyuve a definir la construcción conjunta del territorio.

Finalmente, vale la pena mencionar que uno de los mayores retos que enfrenta Bogotá es lograr una concertación con los instrumentos, proyectos y acciones regionales de los diferentes ámbitos tratados. Esto quiere decir que si bien el Distrito no es el encargado de implementar todas las intervenciones a realizarse a nivel regional, si debe procurar un consenso con las iniciativas adelantadas por los diferentes entes territoriales. Además, cabe la posibilidad de estructurar instancias que faciliten la planificación del territorio conjunto, dejando una sólida – pero flexible – estructura institucional.

El libro “Bogotá: ¿es posible un modelo regional desconcentrado?” en su versión amplia se encuentra publicado en la página web de la Secretaría Distrital de Planeación www.sdp.gov.co.

5. Propuesta metodológica y operativa para la formulación de líneas de acción conjunta entre los municipios: Soacha, Mosquera, Funza, Cota, Chía, La Calera y el Distrito Capital para la integración, conformación y consolidación de la Región

La administración distrital se propone fortalecer y potenciar las instancias de concertación y trabajo conjunto existentes, y avanzar en la consolidación de la Región mediante la institucionalización de una instancia común de ordenamiento territorial, promover espacios permanentes de discusión y concertación con el Gobierno Nacional, la Corporación Autónoma Regional y los departamentos y municipios de la Región alrededor de temas estratégicos⁽⁸¹⁾



Dirección

Carolina Franco Lasso

Directora de Integración Regional, Nacional e Internacional

Compilación

Sandra Beltrán Díaz

Equipo Técnico 2008

Hernando Gómez Serrano

Víctor Manuel Moncayo

Oscar Alfonso

Marina Sánchez

81 Acuerdo 308 de 2008 Artículo 42. Coordinación con los niveles nacional, regional y local.

Continuando con la presentación de propuestas que buscaron aportar a la resolución de problemáticas regionales, la Secretaría Distrital de Planeación adelantó el estudio titulado “Propuesta metodológica y operativa para la formulación de líneas de acción conjunta entre los municipios: Soacha, Mosquera, Funza, Cota, Chía, La Calera y el Distrito Capital para la integración, conformación y consolidación de la Región⁽⁸²⁾” en aras de avanzar en la consolidación de la Región Capital conformada por Bogotá y Cundinamarca. En el desarrollo del estudio se cuenta con la presencia de 6 de los municipios circunvecinos a Bogotá: Soacha, Mosquera, Funza, Cota, Chía y La Calera, que por su dinámica e integración territorial son prioritarios en la conformación de la Región Capital.

Como se mencionó en la sección anterior, en 2001 Bogotá y Cundinamarca iniciaron un proceso de integración que se materializó con la constitución de la Mesa de Planificación Regional y se fortaleció en 2008 con la suscripción del Convenio Interadministrativo entre el Distrito Capital y el Departamento de Cundinamarca para la conformación de la Región Capital, el cual a su vez se materializó en la construcción de una Agenda Común reflejada de manera simétrica en sus planes de desarrollo. En este sentido, Región Capital es uno de los cinco programas que constituyen el eje estructurante de Ciudad Global⁽⁸³⁾ del Plan de Desarrollo Distrital 2008 - 2012, cuyo objetivo es “consolidar a la región como un territorio planeado e integrado en lo físico, económico, social, cultural, fiscal y ambiental, aprovechando las fortalezas y oportunidades de cada territorio, en procura del desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes”⁽⁸⁴⁾.

El cumplimiento de los compromisos expresados en el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: para vivir mejor” requiere de una coordinación con otros niveles territoriales como el nacional, departamental, regional y local, sus instancias, instrumentos y procedimientos, así como de la acción articulada de las entidades distritales.

La Región Bogotá-Cundinamarca contiene un sistema de asentamientos y núcleos urbanos y redes de interrelaciones entre estas dos entidades territoriales y a su vez con el resto del país. Dada su dinámica poblacional, económica, funcional y su conectividad, estos asentamientos y núcleos urbanos presentan categorías y niveles de articulación jerárquica, integración y complementariedad.

Aspectos conceptuales

El término “Región” expresa a una extensión de territorio que presenta características, rasgos o realidades que le proporcionan una individualidad o unidad, aunque formado por diferentes individualidades que combinadas confluyen en un espacio singular gobernado por principios o uniones temporales.

Las regiones se conforman por sistemas de asentamientos, núcleos urbanos o ciudades y áreas rurales que contemplan la existencia de ciudades o municipios de diferentes jerarquías, tamaños y funciones, o sea, de diversos rangos, estableciendo redes y relaciones en muchos casos de dominación o subordinación de los municipios más pequeños hacia los mayores, asumiendo los intermedios funciones de mediadores o abastecedores de los núcleos más pequeños. En el caso de las ciudades región, existe siempre una ciudad polo jerárquico de mayor jerarquía funcional.

Las redes llegan a ser tan importantes que alrededor o linealmente a ellas, se conforman núcleos de población, que por estar cercanos a las vías tienen más posibilidades de desarrollo que los que se encuentran más alejados e incomunicados, ya que el acceso a la tecnología tampoco es su fuerte⁽⁸⁵⁾.

Las regiones se clasifican en varios tipos, entre estos se pueden destacar⁽⁸⁶⁾ la Política o Administrativa, Natural, Social, Funcional, Económica, Nodal, Virtual, Pivotal, Desarrollada, Subdesarrollada, Macro regiones, Microrregiones, Plan, Urbana, Rural, Industrial y Turística.

El concepto de ciudad región se ha convertido dentro la discusión sobre desarrollo económico territorial, en un tema recurrente en los últimos años. Habitualmente se entiende por ciudad región aquellas áreas metropolitanas con una población superior a un millón de habitantes con una estructura económica o política que puede coincidir o no con una delimitación administrativa e institucional y que se encuentran insertas en procesos globales de transformación económica⁽⁸⁷⁾.

A nivel mundial, hay una creciente participación de las escalas regionales y locales en el desarrollo económico, y las ciudades adquieren un protagonismo como espacio privilegiado de organización económica.

Las ciudades-región han llegado a ser prominentes en el mundo contemporáneo. Los nuevos procesos de urbanización, aunados a la explosión demográfica y a las limitantes de suelo de las grandes ciudades, han transformado la metrópoli moderna durante las últimas 3 décadas. El concepto de ciudad región global se ha ligado a lo que algunos autores han descrito como transición post metropolitana y nuevo regionalismo⁽⁸⁸⁾. Convencionalmente, ciudades y regiones son entes territoriales independientes, sistemas económicos locales, regímenes de regulación independientes sin articulación legal.

Las ciudades-región del mundo se encuentran ante la problemática de mejoramiento del desarrollo compartido. La innovación y las categorías económicas y sociales relacionadas con ésta, han estado en el centro de las discusiones políticas sobre el futuro de la economía y la sociedad europea⁽⁸⁹⁾.

En el nuevo regionalismo, la gobernabilidad territorial remite a la mejora de la capacidad de las regiones y las ciudades para movilizar recursos, articular políticas y actuar estratégicamente.⁽⁹⁰⁾ En diversas partes del mundo se ha adoptado el concepto de ciudad región más como una necesidad de planeación del territorio por el proceso expansivo de las grandes ciudades que afectan y transforman de manera directa a los municipios aledaños y generan situaciones de carácter regional que no pueden verse de manera aislada. Asimismo porque hay una simbiosis desde el punto de vista ambiental, cultural social y económico. No obstante, se requiere hacer acuerdos ya que estas regiones afectan intereses político-administrativos.

Las reflexiones y experiencias de las ciudades región llevan a conclusiones como la de “Formular una alternativa basada en una ontología diferente, (que) requiere una reflexión multidimensional sobre los fundamentos mismos del desarrollo territorial.”⁽⁹¹⁾ Las ciudades región, vistas como una nueva escala territorial, plantean nuevos desafíos a la gobernabilidad regional, la planificación y la política pública⁽⁹²⁾, y para el caso de Bogotá, significa que ya no puede seguir planificándose la ciudad de manera aislada al área de la región circundante.

82 Estudio dirigido por Hernando Gómez Serrano, con la participación de Oscar Alfonso, Marina Sánchez y Víctor Manuel Moncayo.

83 El objetivo estructurante “Ciudad Global” se articula en cinco programas: Región Capital, Fomento para el desarrollo económico, Bogotá sociedad del conocimiento, Bogotá competitiva e internacional y Río Bogotá.

84 COLOMBIA. CONCEJO DE BOGOTÁ D.C. Acuerdo 308 (Junio 9 de 2008). Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2008 – 2012. “BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR”. Registro Distrital, Bogotá D.C., 2008. No. 3996. Pp. 37.

85 Ibidem.

86 CASTILLO SÁNCHEZ, Yoaly* CORONA NAVARRO, Raúl* (* Geógrafos). Subsistema de ciudades. (Región Valles, Jalisco). <http://sincronia.cucsh.udg.mx/castillocorona04.pdf>

87 STORPER, Michael. Espacios Creativos y Nueva Gobernanza. EKONOMIAZ, Revista del Gobierno Vasco Número 58. Ciudades Región Globales. 2005.

88 Ibidem.

89 Ibidem.

90 Ibidem.

91 Ibidem.

92 Soja, Edward W. Algunas consideraciones sobre el concepto de ciudades región globales. EKONOMIAZ, Revista del Gobierno Vasco Número 58. Ciudades Región Globales.

Al revisar otras experiencias de integración similares a la de Región Capital⁽⁹³⁾ en el mundo, se identifica la configuración de asociaciones y alianzas estratégicas entre centros urbanos⁽⁹⁴⁾ que comparten algún tipo de proximidad, ya sea geográfica, cultural, entre otras, que los motivan para trabajar articuladamente para sacar mayor ventaja de los beneficios de la cooperación.

En este sentido, los procesos de integración regionales son entendidos como una herramienta para lograr un conjunto de metas y objetivos de desarrollo de un territorio. Su objetivo principal es guiar la acción de un territorio, con miras a lograr un buen posicionamiento frente a las fuerzas de la globalización con el propósito de impulsar el crecimiento económico sustentable y reducir la pobreza de un territorio⁽⁹⁵⁾.

Dentro de las líneas de acción recurrentes en los procesos de integración se encuentran: i. La creación o mejoramiento de la infraestructura regional, ii. El fortalecimiento de las debilidades institucionales del territorio, iii. La coordinación de políticas macroeconómicas, sectoriales, así como sistemas tributarios incompatibles con mercados integrados y poco atractivos al fomento del comercio y la inversión externos y iv. La creación de mecanismos promotores del desarrollo socioeconómico para compensar asimetrías en la distribución de los beneficios de la integración.

Los problemas más importantes a resolver en los procesos de integración son: 1. Identidad, 2. Seguridad alimentaria, 3. Seguridad ciudadana, 4. Medio ambiente, 5. Proyecto político compartido, 6. Participación, 7. Competitividad y mercadeo, 8. Conectividad, y 9. Gobernabilidad y gobernanza.

Proceso de Urbanización y Regionalización de la Sabana de Bogotá

El proceso de integración de la región que circunda a la Capital, conlleva una histórica relación desde el período precolombino. Chía, Funza, Cota y Soacha fueron centros importantes de intercambio comercial, Mosquera era el cruce de caminos de las épocas coloniales y republicanas de entrada a la ciudad con conexión a San Victorino, puerta de entrada occidente de Bogotá. Los caminos entonces creados marcaron las actuales rutas como el camino de la Sal, por el cual se comercializaba la sal de Zipaquirá; este camino conectaba a Zipaquirá con Girardot y Chía era un paso obligado de dicha ruta.

Posteriormente, por este trayecto pasaron los españoles tras la conquista del valle de Bacatá. En la colonia, los alfareros de Ráquira y otros pueblos de Boyacá, cruzaban por Chía con sus recuas de mulas cargadas de loza rumbo al puerto de Honda; así, a través del Río Magdalena llegó la “cultura europea”.

Un fenómeno característico en la región desde las primeras décadas del siglo, ha sido la de las diferencias poblacionales entre Bogotá y los municipios de la Sabana y se ha acentuado durante el período más reciente de urbanización de la región. El censo de 1938 registró que un 72% de la población de la región estaba en Bogotá; en los últimos 30 años (1964-1993), la ciudad incrementó considerablemente su participación en el total de la población colombiana, pasando de 9,71% a 14,56%. El censo de 1993 reportó 5.484.244 habitantes para la ciudad y 740.491 para el resto de la Sabana, con lo cual la concentración de la población en Bogotá aumentó al 88%.⁽⁹⁶⁾

Estudios más recientes muestran que el sistema de asentamientos de la Sabana está estructurado por ejes y no por anillos. Los ejes más dinámicos son el eje sur (Soacha-Sibaté y Soacha- Granada) el eje occidente

(Funza, Mosquera, Madrid, Facatativá) que muestran un predominio de la población urbana y una estructura más compacta, con poca presencia de fenómenos de suburbanización. Los municipios del eje norte y el eje norte (Chía, Cajicá Zipaquirá) reportan todavía una población significativa en las áreas rurales y presentan una distribución de población menos nucleada por el incremento de la urbanización por suburbios.⁽⁹⁷⁾

Líneas de Acción Conjunta

Con base en esta caracterización general del territorio, se proponen unas líneas de acción iniciales, soportadas en el análisis de cuatro grandes dimensiones o enfoques que sustentan el desarrollo regional como son: 1. Territorial (Geográfica y Ambiental), 2. Político Administrativo (Institucional y Normativa), 3. Económico (Presupuestal, Fiscal y Financiera) y 4. Étnico Cultural (Social, Simbólica y Demográfica):

USOS

- Industria: Plan de usos del suelo industrial comercial y de servicios para la región. Estudio de impactos, desconcentración de usos y empleo.
- Vivienda: Estudio de impactos de macroproyectos regionales y reparto de cargas y beneficios.
- Recreativo: Plan de usos de suelo recreativo con sus servicios conexos para los habitantes y visitantes de Bogotá y la Región. (Turismo).
- Dotacional: Desconcentración y regionalización.
- Servicios Regionales: Basados en sistema de reparto de cargas y beneficios.

AMBIENTE

- Los servicios ambientales, puede ser potenciados como oferta y se debe hacer uso de compensaciones y transferencias de derechos de construcción y desarrollo para un equilibrio regional.
- La Región posee aún, a pesar de las alertas ambientales, una rica oferta ambiental que es importante para la sostenibilidad y viabilidad de Bogotá y los Municipios y que puede ser fuente de recursos económicos para la misma.
- Tratamiento paisajístico de los ejes viales regionales, corredores viales.
- Implementación de los Corredores ecológicos de ronda para sistema vial e hídrico.
- Elaboración de un Plan de Manejo Ambiental para acciones urbanísticas de impacto ambiental negativo.

OCUPACIÓN

- La ocupación en el territorio municipal debe respetar la ronda del río Bogotá y del sistema hídrico y orográfico y mantener una igualdad de normatividad urbana, costos, reparto de cargas, plusvalías, a fin de que exista un equilibrio regional.
- La ocupación en el territorio municipal debe ser preferencialmente suburbana intercalando áreas productivas y de suelo protegido a fin de no saturar las áreas productivas y de producción de recursos ambientales.

POLOS DE DESARROLLO

- Se recomienda fortalecer polos subregionales como Facatativá, Zipaquirá, Fusagasugá y Girardot con oferta de empleo para atraer parte de la población que llega a Bogotá, con el fin de controlar la densidad del territorio.

PATRIMONIO

- Patrimonio cultural. Recuperación del patrimonio regional y consolidación de corredores geoculturales regionales.

93 SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional. Revisión de experiencias de integración similares a Región Capital. 2009.

94 Estudio “Región Central de Colombia: Aportes para una caracterización de los territorios que la configuran” 2005.

95 Experiencias internacionales para Bogotá. Cámara de Comercio de Bogotá. Mayo 2009.

96 Documento Técnico de Soporte Plan de Ordenamiento de Bogotá. 2000-2004.

97 CAF-DAPD-CEDE-Universidad de Los Andes, 1999; Colciencias-CEDE-Universidad de Los Andes, Convenio Gobernación de Cundinamarca, 1999, POT.

INFORMACIÓN

- Se requiere de un sistema unificado de información e indicadores que permitan realizar análisis y seguimiento del avance de la urbanización en la región.

SUELOS

- Unidad de política de suelos: subdivisión predial, costos, tributos e instrumentos de gestión de suelo, incluido reparto de cargas y beneficios, igualdad de condiciones para la oferta de suelo en la búsqueda de un equilibrio regional.
- Contener procesos de segregación predial que llevan a la sub urbanización por la fuerte presión de desarrollo que procede de Bogotá.
- Unidad de política de suelos: subdivisión predial, costos, tributos e instrumentos de gestión de suelo incluido reparto de cargas y beneficios, igualdad de condiciones para la oferta de suelo en la búsqueda de un equilibrio regional.
- Contener procesos de segregación predial que llevan a la sub urbanización por la fuerte presión de desarrollo que procede de Bogotá.

Con base en las líneas de acción conjuntas a desarrollar se propone un adelantar un Plan Regional de Ordenamiento en aras de buscar el equilibrio regional, este debe contener unidades de planeación de borde, centralidades, de polos y áreas nodales, ejes de integración, corredores bióticos y culturales de circuitos económicos de innovación y funcionales, así:⁽⁹⁸⁾

UNIDADES DE PLANEAMIENTO REGIONAL DE BORDE

- Sur con Soacha.
- Occidente con Funza, Mosquera y Cota.
- Norte con Chía.
- Oriente con La Calera.

EJE REGIONAL

- Transversal de la Sabana y conexiones.

EJES REGIONALES CORREDORES BIÓTICOS

- Río Bogotá.
- Sistema de Páramos.
- Conexiones de suelo protegido.
- Territorios Geoculturales.
- Resguardos indígenas.
- Hitos y referentes regionales.
- Paisaje cultural.

CENTRALIDADES

- Centralidad Soacha – Delicias Ensueño.
- Centralidad Fontibón- Funza- Mosquera- Madrid.
- Centralidad Quirigua Bolivia- Cota.
- Centralidad Toberín la Paz- Chía.

Entre el 2010 y el 2011, la Secretaría Distrital de Planeación desarrolló los Lineamientos de Política Pública para la integración regional con participación de los 12 sectores del Distrito Capital y la Gobernación de Cundinamarca, trabajo en el cual se evaluaron las propuestas arriba expuestas, y se incluyeron algunas de estas, las cuales pueden encontrarse en la presente publicación.

98 Algunas de estas unidades tienen tipología metropolitana y otras regional.

6. Lineamientos de política para la integración regional de Bogotá D.C.

La Secretaría Distrital de Planeación ha venido trabajando en acciones que favorecen la integración regional, con el fin de brindar soluciones conjuntas a problemáticas asociadas entre el Distrito, la Gobernación de Cundinamarca y los municipios. Los lineamientos de política se constituyen en la consolidación de las acciones y la ruta a seguir por el Distrito y otros entes territoriales para la consecución de una política de integración regional a mediano y largo plazo

**Dirección**

Carolina Franco Lasso
Directora de Integración Regional,
Nacional e Internacional

Equipo Técnico

Gustavo Adolfo Carrión Barrero
Sandra Milena Beltrán Díaz
Nella Patricia Chams
André Cortés Jarrín
Efrén García Santacruz

De la mano con lo expuesto hasta este punto en la publicación, este capítulo continúa con la presentación de los logros que se han alcanzado en la actual administración y que sirven como bases fundamentales para seguir adelante en el proceso de integración regional trabajado hasta el momento. Se han ilustrado las necesidades de analizar la importancia del rol de las dinámicas regionales y de contar con una planificación coordinada del territorio, dadas unas problemáticas y unas interrelaciones en diferentes aspectos como el social, el económico, el institucional, el territorial y el ambiental.

Las herramientas descritas que preceden este capítulo, han presentado los antecedentes de los acercamientos que se han suscitado con el objetivo de establecer un marco de actuación regional concertado. Se ha mencionado también que, a pesar de contar con varias iniciativas y acuerdos, no se ha logrado establecer un “plan regional” que oriente a todos los involucrados sobre temas estratégicos como el ordenamiento territorial, medio ambiente, movilidad, turismo, seguridad alimentaria, conectividad e infraestructura, entre otros.

Así, tanto la ciudad como los municipios con los cuales esta interactúa, y el Departamento de Cundinamarca, han estado supeditados a acciones puntuales para atender temas específicos, pero hace falta un marco rector que pueda guiar las decisiones en aquellos problemas donde las capacidades administrativas de cada ente territorial son superadas.

Con lo anterior en mente, se presentan a continuación los lineamientos de política pública para la integración regional, que condensan toda la experiencia previa y dan un paso más definiendo por primera vez unas acciones puntuales que permitirán que todos los actores involucrados tengan un horizonte común hacia dónde deben enfocarse los esfuerzos para planificar el territorio en conjunto y lograr un desarrollo integral de la región.

Al hablar de la región, este documento se refiere al territorio que comparten Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y sus 116 municipios, debido a la evolución que se ha explicado frente al proceso de integración entre estos entes territoriales, lo cual se refleja en la iniciativa de Región Capital. Sin embargo, no se pueden desconocer procesos paralelos como el acuerdo al que se llegó para el fomento de la Región Central. Además, es importante destacar la intención y el interés del Departamento de Boyacá por vincularse al proceso de integración Región Capital⁽⁹⁹⁾.

Otro aspecto para resaltar de los presentes lineamientos es que son el resultado de un proceso de trabajo concertado entre equipos interdisciplinarios pertenecientes a la Gobernación de Cundinamarca y a los diferentes sectores del Distrito Capital. Se desarrolló entonces un escenario interinstitucional donde la Secretaría Distrital de Planeación asumió el reto de robustecer los lineamientos técnicos internos desarrollados desde el año 2009 hasta diciembre de 2010, a través de un proceso participativo, con jornadas y talleres al interior de Planeación Distrital, los 12 sectores de la administración y la Gobernación de Cundinamarca.

A esta labor se agrega la promulgación de la Ley 1454 de 2011, ley que para su implementación mediante la creación de la Región Administrativa y de Planeación Especial – RAPE entre Bogotá y Cundinamarca, evidenció la necesidad de formular los lineamientos generales de las políticas de desarrollo regional, haciendo del trabajo en desarrollo, una base importante para la armonización, coordinación y complementariedad entre dicho territorio y el Distrito.

Finalmente esta estrategia permitió la aceptación de la estructura del documento de los lineamientos, consolidando este instrumento como elemento clave para la integración de la Región Capital, y caso exitoso de concertación a seguir en los distintos escenarios donde converjan actores con diferentes intereses. Fruto de los consensos logrados por parte de los dos equipos técnicos, el proceso de presentación, discusión y concertación de los Lineamientos que debe continuar con los municipios y otros actores institucionales.

99 Esto se evidencia en la firma de un Memorando de Entendimiento entre el Gobernador del Departamento de Boyacá, el Gobernador del Departamento de Cundinamarca, y la Alcaldesa (D) Mayor de Bogotá D.C firmado el 15 Noviembre de 2011.

fundamentos y alcances

En esta sección se busca dar respuesta a aspectos fundamentales de la Política de integración regional (Qué, para qué, para quién, porqué, cuándo y cómo) con el fin de visibilizar los alcances de dicha política.

FINALIDAD

Mejorar las condiciones de calidad de vida de los habitantes de la región, mediante el diseño de una política pública de integración regional que fortalezca la planificación, coordinación y gestión de las acciones que adelantan las entidades territoriales de la región como lo son: Distrito Capital, municipios y departamentos, y de estos con la Nación y otros niveles supranacionales, en aras de hacer de este un territorio sostenible, equitativo y competitivo.

POBLACIÓN OBJETO

La población objeto de la política pública de integración regional para Bogotá D.C. la constituirán las y los habitantes de la región, siendo conscientes que en aquellos espacios regionales en los que se dispongan y se adelanten acciones conjuntas se obtendrán efectos diferenciados de acuerdo a los ámbitos de integración regional priorizados en concordancia con lo establecido en la finalidad de dicha política.

JUSTIFICACIÓN

La integración regional ha comenzado a abrirse paso en el marco de las tensiones entre la descentralización y centralización que vive el mundo, pasando de ser un concepto ampliamente analizado a una realidad imperante. En este contexto, en las últimas décadas Bogotá viene experimentando la progresiva transformación de su territorio, situación que ha llevado a sus dirigentes a plantearse la necesidad de redefinir y buscar alianzas en ámbitos más amplios con el objetivo implícito de lograr mejores condiciones de vida para su población⁽¹⁰⁰⁾.



Taller realizado en Octubre de 2011

Si bien Bogotá durante las tres últimas administraciones ha avanzado en la suscripción de alianzas con entidades territoriales de la región circunvecina (municipios, departamentos, autoridad ambiental) en busca de coordinar su accionar a la identificación de problemáticas comunes y al desarrollo de aspectos relacionados en el ordenamiento del territorio, se evidencia un bajo nivel de concertación y coordinación entre Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca y los municipios, y entre estos y la nación, para la implementación de acciones con impacto regional. Esta situación se debe superar debido a que la región está llamada a enfrentar grandes retos que superan los límites político-administrativos en materia de dotación de infraestructura, preservación y la sostenibilidad del medio ambiente, turismo y disponibilidad de agua, alimentos y materias primas, entre otros, aspectos fundamentales para el buen desarrollo del territorio y la calidad de vida de sus habitantes. Lo anterior, partiendo del reconocimiento de la autonomía y de las diferencias sociales, económicas y ambientales de los territorios.

Los retos de la integración regional e internacional son inmensos y de gran complejidad, ya que ésta involucra diversos actores, negociación continua, visiones de largo plazo, miradas interdisciplinarias y redes de cooperación en varias escalas que son de obligatoria referencia para la coordinación eficaz, la toma

100 SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. Integración regional en Bogotá: avances, logros y retos 2008-2011 (en proceso).

de decisiones estratégicas y la ejecución de los proyectos derivados de la identificación de metas comunes¹⁰¹. De aquí la necesidad urgente de definir una estrategia de posicionamiento a escala nacional e internacional, expresada de manera concreta en una política de integración regional, ya que esta permitirá actuar de manera eficaz para el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo que una adecuada integración regional le podría brindar a este territorio.

TIEMPO

La política pública de integración regional contará con un horizonte de corto (2015), mediano (2019) y largo plazo (2038)¹⁰². En este periodo se ejecutarán los planes, programas y proyectos que de aquí se deriven, los cuales deberán articularse con los diferentes instrumentos de planificación a nivel local, departamental, regional y nacional.



Taller realizado en Noviembre de 2011

OBJETIVOS

- Proponer, discutir y concertar formas institucionales de integración regional, con énfasis en municipios cercanos, Gobernación de Cundinamarca y otros ámbitos regionales de interés, así como su puesta en operación, con el fin de garantizar la sostenibilidad en el largo plazo de las medidas ambientales, productivas y urbanísticas de impacto regional.
- Fortalecer y armonizar los mecanismos de planeación, ordenamiento territorial e integración regional entre Bogotá, los municipios cercanos, la Gobernación de Cundinamarca, la Nación y otros ámbitos regionales de interés, con el objeto de atender problemáticas de vivienda, movilidad y conflictos de usos de suelo que tengan impactos ambientales y regionales.
- Mejorar los niveles de productividad y competitividad territorial, con proyección a nivel nacional e internacional, mediante el cierre de brechas en la calidad de vida, buscando consolidar la posición privilegiada de la región dentro del país.
- Reconocer y proteger los elementos ambientales urbanos y rurales como ejes estructurantes del ordenamiento físico, económico, y social del territorio.

OBJETIVOS DE LARGO PLAZO

- Promover la reducción de las brechas interregionales entre Bogotá y los territorios vecinos.
- Dar cumplimiento a las Metas del Milenio para Bogotá y promover su cumplimiento en la región.
- Promover mejores estándares de vida en la región.
- Incorporar la dimensión regional en las políticas públicas, planes, programas y proyectos de las entidades territoriales de la región.

101 SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. Balance de la política de integración regional e internacional de Bogotá 2001-2007. Bogotá D.C., 2008.

102 Estos plazos se asumen con base en las siguientes consideraciones: 2015, porque se articula con la vigencia de la próxima administración distrital y con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; 2019, porque se articula con la vigencia de dos administraciones distritales y con el cumplimiento de marcos de política nacional como Visión Colombia II Centenario - 2019; y 2038 porque se articula con propuestas de corte prospectivo como Bogotá 2038 y otros ejercicios planteados para la Capital en años recientes.

- Promover visiones de largo plazo (2038) en el Distrito y entes territoriales vecinos, e incorporar dichas visiones en los instrumentos de planificación local y departamental.
- Promocionar la internacionalización de la región como un territorio competitivo.
- Consolidar estrategias territoriales para el posicionamiento de la región a nivel internacional.
- Definir y adoptar modelos sub-regionales de desarrollo para la región.
- Articular los sistemas urbano-regionales.
- Contar con instrumentos de planificación regional vinculantes.
- Propender por la reducción de tiempos de desplazamiento y movilidad regional, a través de la implementación de estrategias de multimodalidad.
- Reducir las condiciones de vulnerabilidad regional, asociada a escenarios de riesgo futuro por sismos, fenómenos hidrometeorológicos y desabastecimiento hídrico en la Región.
- Contribuir en la reducción de los déficits históricos de vivienda en la Región.
- Contribuir en la reducción de los niveles de informalidad en el aparato productivo, el desempleo y el subempleo de la Región.



Taller realizado en Mayo de 2011

PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA POLÍTICA

Asociatividad. Los lineamientos de política pública para la integración regional propiciarán la formación de instancias de integración territorial y asociaciones entre entidades territoriales circunvecinas con el fin de aprovechar las ventajas de las economías de escala, sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo comunes.

Autonomía territorial. La autonomía para la gestión de los intereses de las entidades territoriales del país en el marco de la Constitución y la Ley es un principio fundamental que se garantiza para el logro del desarrollo, el bien común y la equidad social, sin desconocer que dicha autonomía es relativa y que las limitaciones que el Gobierno Nacional puede imponer tampoco son absolutas. En consonancia con lo anterior, la Ley 1454 de 2011 establece que el principio de autonomía se aplica a las entidades territoriales para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.

En ese sentido, desde los lineamientos de política para la integración regional se propende por el respeto y el reconocimiento a las competencias de los diferentes entes territoriales, con el fin de fortalecer el ordenamiento territorial y la regulación de los usos del suelo en la región, buscando ante todo la coordinación de acciones y la realización de acuerdos y consensos.

Concurrencia. La concurrencia esta referida al desarrollo de actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles de actuación, y que se constituyen en una vía para superar las problemáticas existentes mediante el esfuerzo colectivo.

Complementariedad. La complementariedad hace referencia a la colaboración que debe darse con otras autoridades en ejercicio de las competencias existentes en materia de planeación, dentro de ámbitos funcionales de cada nivel territorial¹⁰³.

103 Ver artículo 3, Ley 152 de 1994.

Co-responsabilidad. Se entiende la co-responsabilidad como el trabajo conjunto entre la Administración Distrital, los municipios y los departamentos y de los miembros de la sociedad civil, quienes asumen sus deberes y competencias para propender por el cumplimiento de las acciones de política pública que buscan mejorar el bienestar general de los habitantes de la Región.

Coordinación. La coordinación hace referencia a la garantía que las autoridades de planeación nacional, regional y territorial, deben dar para que exista armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las otras instancias territoriales, para el beneficio y desarrollo sostenible, equitativo y eficiente de la Región.

Multiescalaridad. Los asuntos regionales no se agotan en una sola escala. En ese sentido, la existencia de diferentes escalas territoriales es una característica clara del presente proceso de integración regional (Ámbito metropolitano, Sabana de Bogotá, Región Capital, Región Central, y escalas internacionales), por lo cual, los lineamientos de integración que se proponen en esta política se orientan a la definición de acciones en distintos ámbitos de integración regional.

Planificación y prospectiva. Con el fin de garantizar la ejecución de los planes, programas y proyectos que se deriven de la política de integración, esta se articulará con los diferentes instrumentos de planificación local, departamental, regional y nacional. Así mismo la política contará con un horizonte de corto (2015), mediano plazo (2019) y largo plazo (2038).

Participación ciudadana. La participación de actores públicos y privados, y de la misma ciudadanía son la base para la apropiación de conceptos y la generación de una cultura asociada a la integración regional. En tal sentido, la integración regional se debe orientar bajo un enfoque participativo e incluyente de los diferentes actores de la sociedad, buscando que el desarrollo de las líneas estratégicas y proyectos se desarrollen de forma transparente y gradual.

Equidad. La equidad hace referencia a la promoción de una distribución adecuada de los beneficios del desarrollo y de la creación de capacidades y oportunidades dentro de la región, por lo cual, su incorporación en el análisis permite identificar las desigualdades presentes en el territorio, favoreciendo así el diseño de procesos de intervención y formulación de estrategias de acción dirigidas hacia los sectores más vulnerables.

Sostenibilidad ambiental. Se busca promover como principio básico para el desarrollo de la región el respeto y valorización de la diversidad del medio natural como patrimonio, y los recursos naturales como elementos estructuradores del territorio, en consonancia con lo dispuesto por la Ley 1454 de 2011 sobre la necesidad de conciliar el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población, bajo el marco de este mismo principio.

Solidaridad y equidad territorial. En articulación con este principio dispuesto en la Ley 1454 de 2011, los lineamientos de política de integración regional buscan contribuir al desarrollo armónico territorial de la región, promoviendo la posibilidad de que figuras de mayor capacidad política, económica y fiscal como el Distrito Capital y el departamento de Cundinamarca, apoyen a aquellas entidades de menor desarrollo relativo, con el fin de garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo, y elevar la calidad de vida de la población.

II. ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

En aras de avanzar en el proceso de planificación conjunta de Región Capital y obtener resultados concretos en el corto y mediano plazo, a continuación se plantean ámbitos territoriales progresivos que buscan afrontar las diversas problemáticas resultantes de la interacción territorial. Los ámbitos para la integración tienen en

cuenta no sólo la localización de conjuntos de municipios, sino que son el resultado de la combinación de criterios sociales, económicos y ambientales, como también de la evaluación de la capacidad endógena y las potencialidades de la estructura societal de estos municipios para soportar, desde los procesos democráticos, todas aquellas dinámicas orientadas a potenciar el desarrollo social y económico del territorio.

Esto se relaciona con lo mencionado en la anterior sección, donde se reconoce como un principio orientador de la política de integración regional el de solidaridad y equidad territorial, pues se parte de entender la existencia de desequilibrios regionales y la necesidad de brindar apoyo a aquellos entes territoriales que cuenten con menores capacidades para afrontar el proceso de desarrollo equitativo. Se apuesta así por una visión multiescalar de las acciones que se promueven en el presente documento, teniendo en mente las posibilidades que brinda el marco de actuación regional consignadas en la Ley 1454 de 2011 como lo es la constitución de una Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE).

ÁMBITO DEPARTAMENTAL

Primer anillo de influencia metropolitana. En este ámbito se involucran seis municipios (La Calera, Chía, Cota, Funza, Mosquera y Soacha), denominados de “borde urbano”, con los que el existe una dinámica de movimientos de población diaria por servicios. Estos municipios concentran el 31.6% de la población del departamento⁽¹⁰⁴⁾, tienen una extensión territorial de 799.8 Km² (3.6% del total departamental) y aportan el 27.6 % del PIB departamental. Sobre esta área, es necesario establecer proyectos conjuntos y concertados sobre las actividades que se generan en áreas limítrofes entre entidades territoriales.

Los principales problemas de este nivel territorial se asocian con asuntos como la movilidad, movimientos poblacionales por asuntos laborales, la gestión de suelo para atender demandas de vivienda y equipamiento e impactos ambientales asociados a fenómenos como la conurbación y expansión de Bogotá sobre municipios colindantes.

Segundo anillo de influencia para Bogotá. Conformada por 26 municipios (Chía, Cajicá, Cota, Cogua, Gachancipá, Nemocón, Sopó, Tocancipá, Tabio, Tenjo, Zipaquirá, Funza, Madrid, Mosquera, Facatativá, Subachoque, El Rosal, Bojacá, Zipacón, Soacha, Sibaté, Fusagasugá, Silvania, Granada, La Calera y Cáqueza). Estos municipios han sido identificados como área de estudio del Modelo de Ocupación del Territorio planteado desde la Gobernación de Cundinamarca involucrando 4 polos de desarrollo principales: Facatativá, Zipaquirá, Cáqueza y Fusagasugá como nodos estructurantes del modelo.

Esta área está dada por un radio no mayor de 64 kms. Representa el 18,1% de los municipios del departamento, el 60,2% del total de la población (1.327.780 habitantes), el 13,2% del territorio (2.966 km²) y aportan el 61,6% del PIB de Cundinamarca. Las relaciones en este segundo anillo se basan en actividades como industria, suministro de alimentos⁽¹⁰⁵⁾ y materias primas.

Tercer anillo de influencia para Bogotá. Teniendo en cuenta que los municipios identificados anteriormente presentan una estrecha dinámica urbana con Bogotá, se señala un tercer anillo de influencia que corresponde al área de 33 municipios en los que se incluyen además 24 de los 26 municipios del segundo anillo⁽¹⁰⁶⁾ a los municipios de la Provincia de Oriente con el propósito de proveer un fortalecimiento en sus estructuras territoriales y debido a razones de seguridad y migración de la población, además de la sostenibilidad de la Capital, dada en parte por el suministro de agua y alimentos que esta región le brinda.

104 DANE, Censo poblacional 2005.

105 Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá identifica a los 19 municipios que integran las Provincias de Sabana Centro y Occidente como el 1er anillo de abastecimiento de alimentos para Bogotá. Estos aportan el 33% del consumo capitalino.

106 Exceptuando los municipios de Silvania y Granada

De tal forma, los municipios correspondientes a este anillo son los municipios de Chía, Cajicá, Cota, Cogua, Gachancipá, Nemocón, Sopó, Tocancipá, Tabio, Tenjo, Zipaquirá, Funza, Madrid, Mosquera, Facatativá, Subachoque, El Rosal, Bojacá, Zipacón, Soacha, Sibaté, Fusagasugá, La Calera, Cáqueza, Fómeque, Chipaque, Une, Gutiérrez, Choachí, Fosca, Guayabetal, Quetame y Ubaque.

ÁMBITO REGIONAL

Región Capital Bogotá-Cundinamarca: En este ámbito de planificación conjunta se propende por el bienestar social y económico de la población de Bogotá y Cundinamarca con sus 116 municipios. En el contexto nacional se ha posicionado como un territorio de gran importancia para país. Cundinamarca es el principal socio estratégico de la Capital; este territorio posee una estrecha relación social, económica, cultural, política y ecológica que se evidencia en el intercambio de materias primas, alimentos así como el movimiento de población diaria.

Región Central: Los gobernadores de los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima, junto con los alcaldes de Tunja, Bogotá, Villavicencio e Ibagué, decidieron en el año 2004 unir esfuerzos para conformar la Región Central de Colombia, con el fin de potenciar las interdependencias y fortalecer las autonomías de estos entes territoriales.

Este territorio conforma entre sí una dinámica de mercado para el intercambio de bienes y servicios, como la provisión de alimentos, recursos hídricos y materia prima para Bogotá, mientras que la ciudad acoge buena parte de los migrantes de la región, integrándolos a su mercado laboral y ofreciéndoles servicios especializados como la educación. En este punto, el Distrito siempre ha hecho énfasis en la necesidad de generar niveles de desarrollo desconcentrado en toda la región, de modo tal que Bogotá no se constituya en la única o en la preferente alternativa para los habitantes de la región.

Las posibilidades y el potencial que presenta cada uno de los departamentos y ciudades de la Región Central en el contexto nacional, son evidentes. La Región Central participa con el 34% del PIB nacional, con actividades asociadas a sectores como la industria (16%); el agropecuario y minero (11%); de servicios como los inmobiliarios y de alquiler (11%), y el comercio, restaurantes y reparación de vehículos (13%) (DANE, 2007). En términos de tamaño del mercado, la Región Central concentra cerca del 30% del total nacional, con un fuerte predominio urbano (84%), lo cual representa una gran oportunidad para la expansión de las empresas de la región (DANE, 2005).

Este proceso busca la priorización e identificación de temas de interés regional, de factible desarrollo para el beneficio conjunto, que contribuyan a la estructuración y a la competitividad regional. De hecho, en el Plan Maestro de Turismo adelantado por el Distrito Capital, se promueve un énfasis regional constituido por una red de atractivos naturales, culturales, planta turística e infraestructuras públicas y privadas, en donde se prestan servicios turísticos, incluyendo destinos de Cundinamarca y de la misma Región Central.

IMPACTO INTERNACIONAL

El contexto internacional juega un papel indispensable en la puesta en marcha de la política de integración regional, toda vez que el Distrito Capital es el eje cultural, industrial, económico y turístico más importante de Colombia y uno de los principales de América Latina.

En este sentido, Bogotá estructura su política de proyección regional en dos vías. Por un lado, ha desarrollado programas y proyectos que se han convertido en prácticas exitosas, potenciales de ser replicadas en el ámbito tanto nacional como internacional, y por otro, la ciudad, es un importante demandante de recursos humanos, técnicos y financieros, destinados a elevar la calidad de vida de sus habitantes.

La participación de Bogotá, en espacios estratégicos de intercambio recíproco en materia de cooperación y desarrollo de capacidades, permite involucrar a la Capital en el contexto regional, nacional e internacional, herramienta indispensable para el cumplimiento de las metas establecidas por las diferentes administraciones locales y la atención a problemas estructurales que contribuyan al bienestar de los habitantes de la ciudad.

III. MARCO CONCEPTUAL Y DE ACTUACIÓN DE LA POLÍTICA

En el presente capítulo se desarrollará la definición del problema central y los ejes temáticos, que se constituyen en la base fundamental de la Política Pública de Integración Regional. Cada eje temático se estructura de la siguiente manera: título, objetivo, problemas asociados y estrategias (planes, programas, proyectos). En tal sentido, lo aquí establecido constituye la base fundamental para la construcción del plan de acción, con diferentes actividades propuestas para el cumplimiento de los objetivos, temporalidad de las mismas, y entidades responsables de adelantarlas.

La Política de Integración Regional se orientará mediante cuatro ejes estructurantes: 1.Eje Institucional, 2. Eje Territorial, 3. Eje Socioeconómico y 4. Eje Ambiental; adicionalmente, se han identificado unos ejes transversales de la política en el que se hace necesaria la convergencia de diferentes entidades territoriales. La metodología implementada para la obtención de los resultados aquí expuestos fue la de Marco Lógico, acompañada de la identificación de actores y problemáticas, interrelación de variables (Matriz de Vester), árbol de problemas y árbol de objetivos.⁽¹⁰⁷⁾

PROBLEMA CENTRAL

Bajo nivel de concertación y coordinación entre Bogotá y los municipios y entre estos y la nación para la implementación de acciones con impacto regional.

PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS

- Carencia de acuerdos conjuntos entre entes territoriales de los diferentes niveles – municipal y departamental – de la región en temas estratégicos.
- Desarticulación de la planeación local y regional con los proyectos nacionales.
- Inexistencia de acuerdos regionales y falta de claridad en el modelo de integración regional.
- Falta de liderazgo para realizar una planeación conjunta entre las entidades regionales participantes.
- Débil concertación entre el Gobierno Nacional y los municipales para la ubicación de proyectos de impacto territorial que afectan áreas urbanas y suelos de protección de los municipios desde el nivel nacional.
- Efectos de mediano y largo plazo.

De no remediarse el problema central descrito atrás, el Distrito Capital, la Gobernación de Cundinamarca, los municipios y otras entidades presentes en la región se enfrentarían a las siguientes situaciones, algunas de las cuales se agudizarían en el mediano y largo plazo:

- Carencia de estrategias integrales para regular la oferta y demanda de vivienda en la Región en el largo plazo.

107 La identificación de estos problemas es el resultado de la revisión de diferentes estudios y de la realización de talleres durante los últimos años con variados actores institucionales del Distrito y de la Región. En este ejercicio de Lineamientos de política se recopilaban 94 problemáticas que fueron depuradas, clasificadas y agrupadas en 17 problemas (Para mayor información dirigirse a la página web www.sdp.gov.co donde se encuentra el Documento técnico de soporte de los Lineamientos para la Formulación de la Política de Integración Regional).

- Deficiencia de los factores que inciden en el entorno de negocios y desarrollo económico de la Región (Ciencia, Tecnología e Innovación, empleo y educación).
- Alta demanda de equipamientos y servicios por la migración de población por las actividades productivas temporales y/o el fenómeno del desplazamiento.
- Falta de equivalencia entre los sistemas fiscales de los municipios y el Distrito (bases uniformes en la aplicación de los principios y reglas que dan origen a los sistemas fiscales).
- Ausencia de instrumentos para regular el transporte y la movilización de carga y pasajeros en la Región.
- Deficiencias en el sistema de producción y distribución de alimentos entre los municipios y Bogotá.
- Desequilibrio en las condiciones de vida de los habitantes de los municipios y el Distrito (satisfacción de necesidades) y su percepción de bienestar.
- Ausencia de sistemas de información para recopilar, organizar y procesar información relativa a los temas de interés regional.

DIAGNÓSTICO

Durante los últimos años se ha avanzado en la construcción de agendas regionales y procesos de integración regional, tal y como se señaló con anterioridad, pero se evidencia la ausencia de acuerdos de coordinación sólidos para atender problemáticas comunes, como si lo tienen otras ciudades y regiones en Colombia⁽¹⁰⁸⁾ y el mundo⁽¹⁰⁹⁾.

En relación con instituciones regionales, y a pesar de ser Bogotá el principal centro de poder metropolitano, regional y nacional, la ciudad y la región aun no cuentan con un arreglo institucional sólido que permita atender problemáticas de esta escala, como si ocurre en la mayoría de metrópolis del país y del mundo⁽¹¹⁰⁾.

En cuanto a instituciones para el manejo de asuntos regionales, se ha avanzado en la construcción de agendas regionales y acuerdos de voluntades, pero al igual que el resto de regiones del país, falta avanzar frente a aspectos jurídicos e institucionales que han impedido la creación de Regiones Administrativas y de Planificación en el país y de otro tipo de arreglos institucionales. No obstante lo anterior, como se ha mencionado Bogotá y Cundinamarca cuentan hoy en día con un Convenio interadministrativo cuyo fin es la creación de la Región Capital, que aunado a las posibilidades de asociatividad institucional que plantea la Ley 1454 de 2011, permite pensar en la consolidación de la Región Administrativa y de Planificación Especial entre el Distrito Capital y el Departamento de Cundinamarca. También existe la intención de sumar al Departamento de Boyacá a esta iniciativa tal como se mencionó en la introducción a este capítulo.

En relación con asuntos ambientales y territoriales, se observan algunos conflictos, que requieren de manera urgente acciones de coordinación, de gestión y de planificación regional. Mientras Bogotá ha buscado un modelo de ciudad compacta y densificada, muchos municipios vecinos vienen desarrollando un modelo de ciudad dispersa caracterizado por procesos de suburbanización (urbanización de baja densidad y alto consumo de suelo, principalmente en suelo rural y suburbano). Esta situación ha sido el resultado de políticas y estrategias regionales que buscan atraer industrias, bodegas y población de estratos medios y altos⁽¹¹¹⁾.

La presión por urbanizar suelos de la Sabana para usos industriales tiene orígenes en factores como las restricciones ambientales y normativas existentes en Bogotá. Sin embargo, su población representa un excelente mercado para la producción industrial y cuenta con la infraestructura necesaria para la exportación⁽¹¹²⁾, enfrentando a los industriales ante la dicotomía de su permanencia en la Capital para mantener su mercado.

De otra parte, en el Distrito Capital existen problemas asociados a la creciente falta de tierra en su perímetro para desarrollos urbanos; congestión vehicular, en un contexto de dificultades para la expansión y el mantenimiento de la malla vial; flujos de pasajeros entre Bogotá y la Sabana, que demandan interconexiones de transporte; peajes en los accesos sin transferencias de recursos para la malla vial de la ciudad; conectividad con la región a bajo costo para la provisión de bienes; corrección del daño ambiental, y provisión de bienes esenciales como el agua y los alimentos, entre otros⁽¹¹³⁾.



Taller realizado en Mayo de 2011

En los últimos seis años, el valor promedio del suelo urbano de Bogotá aumentó en 40,5%, pasando de un valor promedio por metro cuadrado de \$212.257 en 2004 a \$298.396 en 2009. Este incremento está asociado a una mayor demanda de suelo e inversiones del Estado, especialmente en infraestructura vial⁽¹¹⁴⁾.

En el tema ambiental, se han desarrollado estudios como la Agenda Ambiental Regional gestionada con Cundinamarca en 2006 y los Lineamientos de Política Ambiental de la Región Central formulados en 2008; sin embargo, estos estudios corresponden a propuestas técnicas que no han podido ser implementadas. De hecho, la Estructura Ecológica Principal Regional no se ha desarrollado por las debilidades mencionadas, y la integración de la planificación de la ciudad a la región sólo se ha expresado en agendas de proyectos específicos sin obedecer a procesos de planeación conjuntos.

La baja coordinación y concertación tiene impactos importantes en asuntos como la persistencia de grandes desequilibrios territoriales en términos de calidad de vida y distancia con Bogotá (NBI), y dificultades para dar cumplimiento a las metas del milenio para Bogotá y la región.

De otra parte, se observa una debilidad en las medidas para posicionarse como una región competitiva. Como resultado, no se tiene un aprovechamiento de las posibilidades de generar economías de escala regionales mediante la consolidación de centros de aglomeración industrial o comercial planificados, y la promoción de estos centros para competir a nivel nacional e internacional.

Ejes temáticos de la Política de Integración Regional para Bogotá

Se presentan a continuación los ejes que componen la política de integración regional, los cuales surgen a partir de la aplicación de la metodología de marco lógico y de árbol de problemas mencionada antes, que permite agrupar las principales problemáticas identificadas en la región. La siguiente figura ilustra los cuatro ejes temáticos que se derivaron del análisis metodológico, y los problemas que los componen.

108 Región Caribe, Ecorregión del Eje Cafetero.

109 Región Parisiense Île de France, Área Metropolitana de Portland, Comunidad Autónoma de Madrid y Región Centro Occidente de México.

110 Ver eje problemático 4.

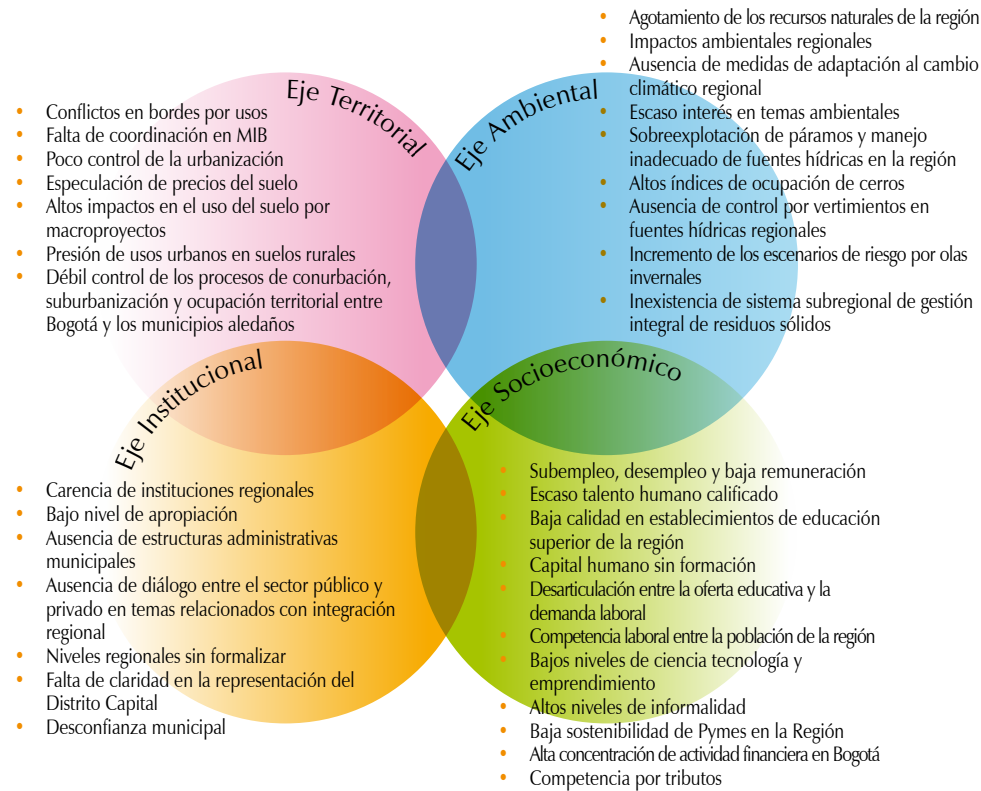
111 SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN - UNIVERSIDAD NACIONAL. Bogotá: ¿es posible un modelo regional desconcentrado? Bogotá D.C., 2009.

112 SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. Diagnóstico de ciudad Revisión POT 2010. P. 99.

113 SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. Síntesis ejecutiva del diagnóstico POT por viñetas 2009.

114 Ibídem, página 131.

Estructura de los Ejes Temáticos y las problemáticas asociadas



Eje Institucional

Objetivo: Proponer, discutir y concertar formas institucionales de integración regional, con énfasis en municipios cercanos, Departamento de Cundinamarca y otras entidades territoriales vecinas, así como su puesta en operación, con el fin de garantizar la sostenibilidad en el largo plazo de las medidas ambientales, territoriales de socioeconómicas de impacto regional.

Problema: Escasa capacidad en los territorios para soportar procesos de integración desde la institucionalidad pública y privada, así como limitaciones de la comunidad para construir y decidir participativa y legítimamente su propio desarrollo, y para incidir en las transformaciones sociales, políticas y económicas, en el marco de las reglas democráticas consagradas en la Constitución Política.

PROBLEMAS ASOCIADOS:

- Carencia de la institucionalidad pública y privada en los territorios, para atender y soportar procesos territoriales de integración para atender los temas regionales.
- Bajo nivel de apropiación del tema regional por parte de sectores de la administración pública.
- Ausencia de estructuras administrativas municipales suficientes para aplicar y administrar instrumentos de planificación y gestión regional.
- Ausencia de diálogo entre el sector público y privado en temas relacionados con integración regional.
- Baja formalización de los niveles regional y subregional.
- Falta de claridad en la representación del Distrito Capital en temas de interés regional.
- Temor de los entes territoriales por perder su autonomía.

Con base en lo expuesto, se presentan en la siguiente matriz los lineamientos que buscan dar solución a las problemáticas enunciadas. La matriz contiene una descripción de cada línea de acción, el beneficio asociado a la misma, el plazo en el cual se espera adelantar la propuesta, los actores que serán encargados de implementar y dar seguimiento a la misma y finalmente, se mencionan los productos esperados para cada lineamiento. El mismo ejercicio se realiza para cada uno de los 3 ejes siguientes.

ESTRATEGIAS Y REQUERIMIENTOS INSTRUMENTALES:

Propuesta	Beneficio	Plazo	Actores involucrados	Producto esperado
11. Fortalecer y afianzar el proceso de conformación de la Región Administrativa y de Planeación Especial entre Bogotá y Cundinamarca, de acuerdo a lo planteado en la Ley 1454 de 2011	<ul style="list-style-type: none">• Contar con un espacio de entendimiento y concertación común para Bogotá, Cundinamarca y los municipios del departamento• Posibilidad de entendimiento para la realización de proyectos en la región – Referentes internacionales	CP (2015) y MP (2019)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios. Ocasionalmente la Nación como invitado	<ul style="list-style-type: none">• Socialización y discusión de los alcances y beneficios de la RAPE con los municipios, el Distrito Capital y el Departamento• Ejes estructurantes del Convenio desarrollados• Convenio para la constitución de la RAPE firmado por el Alcalde de Bogotá y el Gobernador de Cundinamarca• RAPE en pleno funcionamiento y articulada con los municipios que conforman la región
12. Promover dentro del marco de la RAPE, la creación de un Comité de Integración Territorial como institución de coordinación para la planeación, gestión y ordenamiento territorial en los términos previstos por la Ley 614 de 2000	<ul style="list-style-type: none">• Consolidación de espacios para discusión de temas regionales con municipios del área de influencia de la Capital, según las disposiciones de la Ley 614 de 2000 en igualdad de condiciones	CP (2015)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios	<ul style="list-style-type: none">• Creación del Comité de Integración Territorial para Bogotá y municipios del área de influencia de la Capital, según las disposiciones de la Ley 614 de 2001.
13. Promover la articulación de planeación del desarrollo y del ordenamiento territorial en la Región Capital	<ul style="list-style-type: none">• Coordinación para la priorización del gasto público social• Articulación de la planeación y coordinación para la priorización del gasto público social• Integración de los proyectos a los instrumentos de planeación y lineamientos de política.	CP (2015)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios	<ul style="list-style-type: none">• Guía de orientación para la articulación de la planeación regional y ambiental formulada
14. Promover el fortalecimiento institucional y la articulación de las instancias de participación ciudadana en la región tales como el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, los Consejos Territoriales de Planeación, y de otros espacios de armonización por sectores para la integración regional propuestos por la Ley 1454 de 2011, como espacios fundamentales para la integración regional	<ul style="list-style-type: none">• Generación de espacios para el desarrollo de ejercicios de planeación participativa	CP (2015)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios	<ul style="list-style-type: none">• Líneas de fortalecimiento ajustadas

15. Fortalecer espacios institucionales regionales de integración sectorial e intersectorial.	<ul style="list-style-type: none">• Compromiso de entidades de un mismo sector• Sostenibilidad de acciones Agilizar procesos regionales sectoriales	CP (2015)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios	<ul style="list-style-type: none">• Líneas de fortalecimiento formuladas e implementadas• Comisión Regional de Competitividad y Comisión Intersectorial de Integración Regional y Competitividad fortalecidas
16. Crear y poner en funcionamiento la Oficina Asesora Distrital para la integración regional, como responsable de la coordinación y articulación de los diferentes sectores, en materia administrativa.	<ul style="list-style-type: none">• Efectividad y eficiencia para la coordinación y articulación de los sectores distritales en asuntos de integración regional	CP (2015)	Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor	<ul style="list-style-type: none">• Oficina asesora creada y en funcionamiento
17. Formulación de la Estrategia Pública para el fortalecimiento institucional de la región.	<ul style="list-style-type: none">• Orientaciones para la coordinación interinstitucional regional	CP (2015)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios	<ul style="list-style-type: none">• Estrategia formulada e implementada
18. Desarrollar programas de asistencia técnica recíproca entre el Distrito, la Gobernación de Cundinamarca y los municipios, en el área de planeación y desarrollo regional.	<ul style="list-style-type: none">• Promoción de experiencias exitosas de política• Fortalecimiento de capacidades locales con experiencia distrital• Evidenciar las fortalezas del tema tributario en el desarrollo regional• Extender la experiencia de programas de apoyo e incentivo a las MIPYMES en la Región• Lograr que la normatividad y las políticas públicas de creación, apoyo, formalización y seguimiento de las empresas se articulen en la región• Aprovechar la experiencia de Banca Capital y asociación con sector privado	MP (2019)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios	<ul style="list-style-type: none">• Programas de asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades formulados e implementados en doble vía (Distrito – municipios) con énfasis en: <ol style="list-style-type: none">1. Capacitación sobre actualización de catastros, nomenclaturas, presentación y comercialización cartográfica, manejo de software e inventario de predios.2. Transferencia de conocimiento sobre planeación (planes maestros, implementación de instrumentos de gestión del suelo, etc)3. Transferencia de programas y experiencias en el manejo del espacio público.4. Gestión de ingresos locales y sistemas de información5. Orientaciones para el manejo integral de la ruralidad6. Implementación en temas de competitividad, instrumentos tributarios, emprendimiento y planes maestros
19. Promover y fortalecer la investigación - regional entre el Distrito, los municipios y el Departamento, desde donde se definan líneas sobre temas ambientales, planificación urbana, desarrollo rural y competitividad regional.	<ul style="list-style-type: none">• Soporte para la formulación de estrategias de integración regional	MP (2019)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios	<ul style="list-style-type: none">• Programa de investigación urbano-regional en funcionamiento• Programa de generación y divulgación de conocimiento que propicie la confianza interinstitucional para la integración y la cultura regional

110. Desarrollar una estrategia de comunicación tendiente a promover la identidad y la cultura regional	<ul style="list-style-type: none">• Identidad regional fortalecida que permita por un lado a los habitantes tener claridad sobre los potenciales y vocaciones de la región, y por otro que exista una unión entre las decisiones de política y las expectativas sociales frente al futuro de la región.	CP (2015)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios	<ul style="list-style-type: none">• Estrategia de comunicación para la región formulada• Módulos de integración regional incorporados en programas de educación formal y no formal
111. Fortalecer las estrategias de seguridad, convivencia y paz de la región.	<ul style="list-style-type: none">• Contar con una apropiación del programa de seguridad, convivencia y paz en la región, mejorando las condiciones de vida de los habitantes• Construcción de alternativas de convivencia, democracia, desarrollo local e inclusión social y económica en la región	CP (2015)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios priorizados	<ul style="list-style-type: none">• Estrategia Integral de Intervención en la Región en materia de Seguridad, Paz y Convivencia implementada en los municipios priorizados de la región

DIAGNÓSTICO

La división territorial del país propuesta desde la Constitución Política de 1991 plantea una diferenciación entre entes territoriales y figuras de administración territorial¹¹⁵. Estas últimas figuras cumplen funciones administrativas en muchos temas dados por delegación desde la Nación, y en ocasiones se establecen para administrar asuntos especiales en un nivel regional. Entre otras podemos mencionar: las corporaciones autónomas regionales, las asociaciones de municipios, los resguardos indígenas (en el marco de los fueros especiales que les da la ley), y las áreas metropolitanas y otras figuras asociativas promovidas en los últimos años.

La creación de entes territoriales como las regiones territoriales plenas (agrupaciones de departamentos), provincias (agrupaciones de municipios) y entes territoriales indígenas, no han pasado de ser expectativas, mientras que otras figuras de integración regional (áreas metropolitanas, asociaciones de municipios, consejos de cuencas y otras), han venido debilitándose¹¹⁶.

En relación con instituciones para atender problemáticas regionales, y como ya se explicó atrás, a pesar de ser la Capital Bogotá el principal centro de poder, regional y nacional, la ciudad y la región aun no cuentan con un arreglo institucional sólido que permita atender problemáticas de esta escala metropolitana, como sí ocurre en la mayoría de metrópolis del país. Los 10 primeros órdenes de población señalan lo anteriormente expresado.

115 Los primeros serían las bases fundamentales de la división política interna del país, con derechos y deberes plenamente establecidos (Artículos 286 y 287, CP de 1991). Los segundos se refieren a divisiones administrativas territoriales diferentes a los entes territoriales, las cuales se establecen por la ley para el cumplimiento de algunas funciones y servicios a cargo del Estado (Art. 285, CP de 1991).

116 El panorama de la institucionalidad regional hoy en día en Colombia está dado por la ausencia de regulaciones o normas orgánicas para atender el tema regional, debilidad de las funciones ejercidas por las pocas instituciones regionales, promoción de instancias o acuerdos orientados hacia una mayor flexibilidad pero sin buscar la modificación de la organización político – administrativa, y un énfasis hacia la racionalización de recursos cuando se trata de definir instancias administrativas para los diferentes niveles territoriales.

Departamento	Municipio	Población Total (2010)	Arreglos institucionales existentes	Municipios integrantes
	Bogotá, D.C.	7.363.782	NO TIENE	
Antioquia	Medellín	2.343.049	Área metropolitana del Valle de Aburrá (Ordenanza 34 de 1981)	Medellín, Barbosa, Bello, Caldas, Copacabana, Girardota, Itagüí, La Estrella y Sabaneta (Antioquia)
Valle del Cauca	Cali	2.244.639	NO TIENE	
Atlántico	Barranquilla	1.186.640	Área metropolitana de Barranquilla (Ordenanza 28 de 1981)	Distrito Portuario e Industrial de Barranquilla, y municipios de Soledad, Malambo, Puerto Colombia y Galapa (Atlántico)
Bolívar	Cartagena	944.250	Creada pero aún no empieza a funcionar	
Norte de Santander	Cúcuta	618.310	Área metropolitana de Cúcuta (Ordenanza 49 de 1990 y Decreto 0508 de 1991)	Cúcuta, el Zulia, Los Patios, San Cayetano y Villa del Rosario (Norte de Santander)
Atlántico	Soledad	535.417	Hace parte del área metropolitana de Barranquilla	
Santander	Bucaramanga	524.112	Área metropolitana de Bucaramanga (Ordenanzas 20 de 1981 y 46 de 1984)	Bucaramanga, Girón, Floridablanca y Piedecuesta (Santander)
Risaralda	Pereira	457.103	Área metropolitana de Centro Occidente (Ordenanzas 1 de 1981 y 14 de 1991)	Pereira, Dosquebradas y La Virginia (Risaralda)
Tolima	Ibagué	526.547	NO TIENE	

Fuente: Proyecciones Censo DANE 2005
http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/ProyeccionMunicipios2005_2020.xls

Frente a los niveles de gestión que en Colombia se dan para el manejo de grandes aglomeraciones urbanas como la que comprende a la región, el nivel metropolitano o sub regional no ha sido formalizado con suficiente capacidad ejecutiva para una adecuada planificación regional. Las pocas instancias intermedias, se caracterizan por la carencia de presupuestos y competencias específicas, por lo cual, muchas veces sus acciones se reducen a ofrecer mesas de diálogo a instancias municipales, en donde reside esencialmente la responsabilidad y autonomía de los procesos de ordenamiento del uso del suelo y la planificación del desarrollo⁽¹¹⁷⁾.

Las discusiones sobre la necesidad de una institucionalidad para la integración regional en Colombia se han movido tradicionalmente hacia el desarrollo de figuras supra-departamentales, más que hacia figuras sub-regionales (como las áreas metropolitanas), con muy pocas normas vinculantes y muchas veces a base de acuerdos entre diversos territorios. Esa es la situación de Bogotá y Cundinamarca, en donde la debilidad de los marcos normativos sobre integración regional en el país ha impedido que la Región consolide la apuesta de “Región Capital”, que es la línea de trabajo planteada por la administración Distrital y Departamental.

117 Ortiz, Pedro. La perspectiva de la planificación metropolitana europea ante los procesos de gobernanza en la coordinación territorial de los sistemas metropolitanos colombianos. Documento preparado para el Foro-Taller sobre integración regional y ordenamiento territorial Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD-UNDESA). Bogotá D.C., 2009.

Desde hace aproximadamente una década, se ha venido trabajando de manera articulada en la construcción y el fortalecimiento de esta región, con hitos importantes para el desarrollo institucional, pero con propuestas poco vinculantes: Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca (2001-2007), Consejo Regional de Competitividad (2002), Acuerdo de Voluntades para la conformación de la Región Central (2005) y recientemente la protocolización de Convenio Inter administrativo entre Bogotá y Cundinamarca para la creación de la “Región Capital” (2008).

Si bien el Gobierno Nacional ha tratado de dar orientaciones de política para el fortalecimiento institucional del proceso de integración regional de Bogotá y Cundinamarca, estas medidas no se han podido implementar por ausencia de voluntad política y marcos normativos estructurantes. Este es el caso de los lineamientos sobre “Instrumentos Institucionales, Económicos y Financieros” que desde el año 2003 se propusieron en el Documento CONPES 3256, y que 7 años después no se han podido materializar⁽¹¹⁸⁾.

De otro lado, es muy poca la utilidad que se ha dado a las redes internacionales de ciudades y de cooperación, para efectos de mejoría de las condiciones de vida y bienestar de los habitantes de la Capital y de la Región. Dichas opciones de integración internacional deben avanzar en el intercambio de conocimientos y prácticas de cooperación técnica que sirvan para la realidad de Bogotá y su región.

Por otra parte, la insostenibilidad institucional en el largo plazo también se manifiesta en la debilidad regional ante determinantes de orden nacional y regional – por ejemplo los Macroproyectos de vivienda. Otro aspecto a señalar tiene que ver con la ausencia de mecanismos para compartir información local y regional con impacto en los municipios y el Distrito Capital, produciéndose información insuficiente, disímil y desactualizada de la Región.

Eje Territorial

Objetivo: Fortalecer y armonizar los mecanismos de planeación, ordenamiento territorial e integración regional entre Bogotá, Gobernación, los municipios y de estos con la Nación, con el fin de atender problemáticas de vivienda, movilidad y conflictos de usos de suelo que tengan impactos ambientales y regionales.

Problema: Ausencia de políticas de regulación de uso del suelo y definición de límites entre entes territoriales.

Problemas Asociados

- Presencia de conflictos en los bordes por discrepancia en usos del suelo entre los municipios y el Distrito y poca claridad en los límites entre Bogotá y municipios de borde (La Calera, Bogotá).
- Falta de coordinación de líneas estratégicas en temas de mejoramiento integral de barrios en zonas de borde urbano.
- Poco control de la urbanización y desarrollo industrial sobre corredores viales suburbanos (Cajicá, Bojacá, Subachoque).
- Especulación de precios del suelo por actividades inmobiliarias e industriales.
- Altos impactos en el uso del suelo por proyectos como el Aeropuerto El Dorado entre Bogotá y municipios como Funza, Madrid, Mosquera, Cota y Tenjo.
- Presión de usos urbanos en suelos rurales (Facatativá, Subachoque, Tenjo, Cajicá, Chía, La Calera, Sopó, Tabio, Fusagasugá, Mosquera).

118 Las acciones previstas desde el Documento CONPES 3256 de diciembre 15 de 2003 y que no se han podido materializar hacen referencia a: a) Promover gestiones y reformas constitucionales y legales para desarrollar un marco legal e institucional adecuado a las particularidades de la Región; b). Diseñar una estrategia para implementar en Bogotá-Cundinamarca el establecimiento de Contratos Plan de las políticas públicas; c) Fortalecer y acompañar el proceso de construcción de consolidación de la región Bogotá-Cundinamarca e institucionalizar un órgano consultivo regional; d) Promover la regionalización de políticas sectoriales de la región Bogotá- Cundinamarca. Impulsar nuevos instrumentos fiscales.

- Disposición de mayor área de suelo para uso industrial sin proyección en los municipios del Departamento de Cundinamarca.
- Débil control de los procesos de conurbación, suburbanización y ocupación territorial entre Bogotá y los municipios aledaños.

ESTRATEGIAS:

Propuesta	Beneficio	Plazo	Actores involucrados	Producto esperado
T1. Apoyar la definición y adopción de la Estructura Ecológica Principal Regional como eje estructurante del Ordenamiento Territorial	<ul style="list-style-type: none">• Contar con una Estructura Ecológica Regional que permita que el ordenamiento del territorio vaya de la mano con la sostenibilidad de los ecosistemas y con el buen uso de los recursos naturales.• Mejorar distribución de las actividades productivas, de acuerdo a las características del territorio	CP (2015) y MP (2019)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios, adicionalmente las autoridades ambientales regionales	<ul style="list-style-type: none">• Propuesta de Estructura Ecológica Regional formulada (2015)• Estrategia de apoyo para gestionar la adopción de la EER formulada e implementada (2019)
T2. Establecer en conjunto con el Distrito, los municipios y la Gobernación de Cundinamarca, un Modelo de Ocupación Territorial para la región	<ul style="list-style-type: none">• Articulación regional de ejes estructurantes de la ciudad, definidos en instrumentos de planificación territorial• Definición de referente regional espacial para futuras revisiones del Planes de Ordenamiento Territorial• Articulación de esfuerzos intermunicipales, distritales y departamentales	CP (2015) y MP (2019)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios	<ul style="list-style-type: none">• Documento de soporte para la elaboración del Modelo de Ocupación Territorial que contenga las bases técnicas, urbanísticas, ambientales y de Ciencia y Tecnología• Modelo de Ocupación Territorial, formulado regionalmente• Modelo de Ocupación Territorial, adoptado regionalmente• Gestión para la elaboración y revisión de los POT de los municipios y del Distrito Capital con base en el Modelo de Ocupación Territorial
T3. Promover el desarrollo de Macroproyectos Estratégicos de interés regional	<ul style="list-style-type: none">• Soluciones integrales a temas de movilidad, vivienda y equipamientos en desarrollo de macroproyectos como el Macroproyecto Urbano Regional del área de influencia del Aeropuerto El Dorado (MURA), el puerto multimodal de Puerto Salgar, aeropuerto de Flandes, y centros logísticos de carga, entre otros• Contar con un instrumento de planificación que mejore las condiciones de desarrollo integral del área de influencia del Aeropuerto el Dorado	MP (2019)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios	<ul style="list-style-type: none">• Esquema institucional para la implementación y puesta en marcha de macroproyectos diseñado• Macroproyecto Urbano Regional del área de influencia del Aeropuerto El Dorado (MURA) formulado
T4. Diseñar una política regional de hábitat de manera participativa y concertada entre los municipios y el Distrito Capital, que incluya aspectos como localización de viviendas, equipamientos, prestación de servicios básicos, subsidios, reasentamientos urbanos y rurales, con base en las directrices incluidas en el Modelo de Ocupación Territorial (MOT) y los planes de ordenamiento territorial	<ul style="list-style-type: none">• Aporte para la solución mancomunada a déficit históricos de Vivienda de Interés Social VIS y Vivienda de Interés Prioritario mediante acuerdos para la localización de vivienda teniendo en cuenta el Modelo de Ocupación Territorial (MOT) definido para la región• Desarrollo de equipamientos y servicios públicos, coordinados con las estrategias distritales y nacionales de financiación de vivienda• Fortalecimiento de mecanismos asociativos de vivienda popular• Facilidades en la implementación de programas Vivienda de Interés Social (VIS) y subsidios	CP (2015)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios	<ul style="list-style-type: none">• Política regional de hábitat formulada y concertada• Acuerdos definidos que se articulen financiera y territorialmente

T4. Continuación	<ul style="list-style-type: none">• Armonización y fortalecimiento de instrumentos de gestión de suelo, y prestación de servicios públicos y sociales entre el Distrito y los municipios cercanos, con el fin de garantizar una mejor calidad de vida para los habitantes de la región, y la sostenibilidad fiscal de los entes territoriales• Promoción de programas de Mejoramiento Integral de Barrios (MIB) y de reasentamientos con criterio regional, y de mejoramiento de asentamientos rurales			
T5. Plantear mecanismos de compensación regional frente a temas ambientales y de desarrollo urbano y territorial	<ul style="list-style-type: none">• Estos estudios deben enfatizar en las identificación de aquellos elementos que realmente sean compensables y determinar cuáles son las responsabilidades y mecanismos para adelantar dichas compensaciones, vinculando temáticas ambientales y urbanísticas	CP (2015)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios. Adicionalmente, nación y autoridades ambientales regionales	<ul style="list-style-type: none">• Documento con propuesta de mecanismos de compensación regional por aspectos territoriales y ambientales, socializado, concertado y presentado ante las entidades competentes para su análisis y aprobación
T6. Proponer, y definir elementos constitutivos del espacio público regional para suplir servicios sociales	<ul style="list-style-type: none">• Proyectar elementos del espacio público en una escala regional , tales como parques regionales, con impacto sobre la población del Distrito y de la Región	CP (2015)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios	<ul style="list-style-type: none">• Plan Regional de Espacio Público
T7. Poner en marcha una estrategia integral de movilidad para la Región Capital acorde con las características del territorio	<ul style="list-style-type: none">• Posibilidad de contar con una estructura institucional e instrumentos de planeación regional para el manejo del transporte regional• Posibilidad de mejorar la infraestructura vial	CP (2015)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios. Adicionalmente Ministerio de Transporte y Departamento Nacional de Planeación	<ul style="list-style-type: none">• Autoridad de transporte para la Región Capital, creada y en funcionamiento en los términos previstos por el Documento CONPES 3677 de 2010• Plan Maestro de Movilidad Regional formulado y en ejecución

DIAGNÓSTICO

El 75% de la población de la Región Bogotá-Cundinamarca se localiza en el Distrito Capital, mientras que el Departamento cuenta con solo el 25% del total regional. Por otra parte, la Sabana de Bogotá se caracteriza por la profusión de edificaciones aisladas ordenadas a partir de procesos acelerados de subdivisión de predios rurales con ocupación de zonas de montaña y bosques, y mezcla de corredores industriales, viviendas campestres y condominios, con lo que se viene consolidando un modelo de ocupación territorial disperso.

De mantenerse estas tendencias de poblamiento en la Región, se intensificarían los conflictos intermunicipales entre el distrito y aquellos municipios de borde urbano por asuntos relacionados con usos del suelo y ausencia de lineamientos estratégicos regionales que favorezcan el control de los procesos de desarrollo industrial sobre corredores viales, conurbación y suburbanización.

De otra parte, de acuerdo con la información del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al año 2020 Cundinamarca tendría un déficit cuantitativo aproximado de 974.000 viviendas, concentrado principalmente en la subregión Sabana Bogotá, con un déficit cuantitativo aproximado de 919.000 viviendas (94% del total de Cundinamarca). Sin embargo, para poder atender este déficit a 2020, se requerirían 15.500 hectáreas y con la oferta actual disponible es posible cubrir el 8% de la demanda real de suelo para vivienda. Esta situación resulta

por un lado de la tendencia a concentrar la VIS en la conurbación con Soacha y a la baja oferta de vivienda social en el resto de municipios de la Sabana de Bogotá, que han privilegiado la promoción de actividades de rentabilidad inmediata, como industria. Así mismo, los POT de los municipios de la Sabana destinan para expansión únicamente 1332 hectáreas, lo que refleja un desconocimiento de sus déficits de vivienda⁽¹¹⁹⁾.

En ese sentido, las inexistentes medidas de gestión de suelo en Bogotá y municipios aledaños para solucionar los déficits de vivienda de interés social, la ausencia de proyectos de vivienda de gran escala, la alta demanda de vivienda de interés social en la región, el incremento anual de los déficits cuantitativos y cualitativos históricos de vivienda en la región, y la oferta y demanda creciente de vivienda campestre y condominios sobre las áreas rurales de municipios de borde, ponen de presente la necesidad de contar con políticas de regulación de uso del suelo con énfasis regional.

Por otra parte, la región presenta una ausencia de un ordenamiento logístico regional para el transporte de carga y pasajeros, y en términos de carga no hay lectura conjunta de las decisiones territoriales que toman los municipios y Bogotá, presentándose además la carencia de un Plan Regional que articule los municipios entre si y con el Distrito en temas de movilidad.

En cuanto a la Movilidad de la Región Capital, las principales líneas de política se han centrado en atender temas relacionados con infraestructura para la movilidad y ordenamiento regional⁽¹²⁰⁾, y se ha planteado la necesidad de contar con una institucionalidad en asuntos de transporte y planeación regional, con capacidad de atender todos los proyectos previstos. De esta forma, se señala la necesidad de una agencia de movilidad regional o una Autoridad de Transporte para la Región, con liderazgo, autoridad y capacidad de regular, articular y gestionar adecuadamente la ejecución de los proyectos y el cumplimiento de las políticas del Programa Integral de Movilidad de la Región Capital.

Eje Socioeconómico

Objetivo: Mejorar los niveles de productividad y competitividad territorial de la región a nivel nacional e internacional, mediante la reducción de brechas en la calidad de vida bajo un enfoque de desarrollo humano, con el fin de consolidar la posición privilegiada de la región dentro del país.

Problema: Baja capacidad regional para alcanzar la eficiencia y la equidad en la aplicación de instrumentos de planeación socioeconómica adelantados por el Distrito y los entes territoriales circunvecinos.

PROBLEMAS ASOCIADOS

- Altas tasas de subempleo en Bogotá y de desempleo en los municipios, con empleos de baja remuneración en la región.
- Escaso talento humano calificado necesario para la actividad empresarial.
- Baja calidad en establecimientos de educación superior de la región.
- Aumento en la población en busca de mejores oportunidades y por ende de capital humano sin formación.
- Desarticulación entre la oferta educativa y la demanda laboral.
- Competencia laboral entre la población de la región (Bogotá y los municipios).

119 SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. Diagnóstico de ciudad Revisión POT 2010. P. 49.

120 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES 3677. Movilidad integral para la región capital Bogotá – Cundinamarca. Bogotá D.C., 2010.

- Bajos niveles de ciencia tecnología y emprendimiento.
- Altos niveles de informalidad en el aparato productivo de Bogotá y la región.
- Deficiente normatividad para hacer negocios y crear empresas.
- Baja sostenibilidad de Pymes en la región.
- Conflicto por competencias y, diferencias en la normatividad tributaria entre Bogotá y los municipios de la sabana, lo cual no favorece la generación de complementariedades productivas (industria, servicios, mercados laborales).
- Competencia por localizar industrias y contratar mano de obra del municipio (Tenjo, Tocancipá, Cota, Gachancipá, Chía, Cajicá, Funza, Madrid, Mosquera).
- Falta de apoyo técnico para aplicar y cobrar tributos locales como Industria y Comercio, Plusvalía, Predial, Valorización.
- Existencia de desequilibrios territoriales por calidad de vida y distancia entre Bogotá y los municipios.
- Falta de reciprocidad en el intercambio de bienes y servicios entre Bogotá y los municipios.

ESTRATEGIAS:

Propuesta	Beneficio	Plazo	Actores involucrados	Producto esperado
S1. Articular e implementar las políticas de seguridad alimentaria y nutricional de la región, en busca de mejorar la disponibilidad de alimentos y su acceso a de manera oportuna en la población	<ul style="list-style-type: none">• Articular acciones, planes y programas que se vienen desarrollando en la región tendentes al mejoramiento de los niveles de seguridad alimentaria de la población• Acompañar procesos de fortalecimiento del capital social en la región, con el desarrollo de alianzas público - privadas y comunitarias• Apoyar el establecimiento de centros logísticos agroindustriales de mediana y gran escala, o parques industriales• Propender por la generación de mayor valor agregado en la cadena agroalimentaria de la región• Construcción y aprehensión de modelos sociales eficientes y sostenibles de producción, transformación, distribución y consumo de alimentos• Acompañar la implementación de sistemas de producción agropecuaria basados en principios de conservación de ecosistemas regionales y uso productivo y eficiente del recurso hídrico• Fomentar la organización productiva en la cadena del abastecimiento y suministro de alimentos de la región• Propender por el mejoramiento del nivel de vida de la población rural mediante la generación de empleos e ingresos producto de la reducción de las ineficiencias detectadas en la cadena del abastecimiento: reducción de intermediarios, empaques, generación de valor agregado en origen, entre otros aspectos	CP (2015) MP (2019) LP (2038)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios Región Central Bogotá D.C., Cundinamarca, Meta, Boyacá y Tolima	<ul style="list-style-type: none">• Políticas de seguridad alimentaria y nutricional de la región articuladas• Alianzas público-privadas desarrolladas en pro de fortalecer el capital social en la región• Centros Logísticos y de Transformación Agroindustrial establecidos en la región• Proyectos regionales de abastecimiento y distribución de alimentos acompañados en las fases de producción, comercialización y consumo• Centros de Gestión de Vecindad en funcionamiento en la región• Agro redes y Nutri redes fortalecidas en la región fomentando modelos de asociatividad y organización productiva• Complementariedades productivas identificadas• Acercamientos directos entre la oferta y la demanda de alimentos propiciados mediante Ferias comerciales, Ruedas de negocios, Mercados campesino, Uso del sistema transaccional, entre otros

S2. Promover la implementación de programas de cualificación del recurso humano en la Región que enfaticen en formación general y en formación para el trabajo	<ul style="list-style-type: none">Mejorar los niveles de cualificación del recurso humano de la región en concordancia con las demandas del sector productivo a través de la presentación de experiencias como el programa “Alianzas para la educación superior”, el Plan Distrital para la Formación para el trabajo y el apoyo al fortalecimiento de los CERES en la regiónPromoción de alianzas público – privadas para la formación.	CP (2015)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios. Adicionalmente, instituciones de educación presentes en la región como el SENA, Universidades y otros	<ul style="list-style-type: none">Programas y experiencias de formación y cualificación del recurso humano y del Plan Distrital para la Formación para el trabajo socializadas
S3. Fortalecer el ciclo integral para la formulación de proyectos de competitividad regional (formulación, implementación, seguimiento, evaluación y ajuste)	<ul style="list-style-type: none">Contar con un banco de proyectos para el desarrollo de la región	CP (2015)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios.	<ul style="list-style-type: none">Proceso documentado de coordinación entre instancias con competencias en el tema de competitividadFormular de manera conjunta con municipios, distrito y departamento una política de integración internacional y promoción exportaciones de Bogotá – Región.
S4. Promover la estrategia regional de Ciencia, Tecnología e Innovación	<ul style="list-style-type: none">Mejorar la competitividad de la región y fortalecer los perfiles profesionales y técnicos de su recurso humano	MP (2019)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios.	<ul style="list-style-type: none">Políticas públicas distrital y departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación armonizadas y articuladasAgenda Regional de Ciencia y Tecnología
S5. Promover la creación de una instancia público privada de inversión regional	<ul style="list-style-type: none">Atraer inversión y fuentes de financiamiento para mejorar los niveles de productividad y competitividad en la región	CP (2015)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios.	<ul style="list-style-type: none">Propuesta de instancia (implica revisar la estructura de Invest in Bogotá, para identificar posibilidad de ampliación de su ámbito)
S6. Poner en funcionamiento un Observatorio Regional que se constituya como una herramienta estratégica que permita hacer seguimiento y monitoreo al proceso de integración regional y proveer de información continua suficiente a los tomadores de decisión contribuyendo en una adecuada planificación de la región, así como fortalecer la formulación de lineamientos y política pública en materia regional	<ul style="list-style-type: none">Hacer seguimiento al proceso de construcción de región que viene adelantando la Administración Distrital y proveer de información descriptiva suficiente a los tomadores de decisiónFortalecer los procesos de toma de decisiones, la formulación de lineamientos y políticas públicas regionales, mediante la realización de estudios e investigacionesContar con una herramienta de divulgación de información regional disponible y de fácil acceso para los diferentes públicos de interésTener un punto de encuentro para la discusión y retroalimentación, que facilite la interacción de los diferentes actores de la regiónContar con información regional estandarizada y comparableSer una instancia técnica para acompañar y emitir recomendaciones en los procesos de formulación de políticas públicas	CP (2015)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios.	<ul style="list-style-type: none">Observatorio Regional operando articuladamente con los observatorios existentes en el Distrito y Cundinamarca que desarrollan temáticas regionales como turismo, competitividad, alimentos, ambiente, movilidad, entre otrosLínea de base definida y concertada de indicadores regionales que permitan adelantar seguimiento al procesoAcervo de información actualizado con información comparable y homologable en la regiónMódulo de información regional georeferenciada implementadoEstudios e investigaciones regionales identificados y adelantados para apoyar la toma de decisiones
S7. Identificar y articular los planes de turismo para la región	<ul style="list-style-type: none">Articulación de iniciativas productivas relacionadas con el turismo regional	CP (2015) y MP (2019)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios.	<ul style="list-style-type: none">Plan estratégico de turismo formuladoPlan estratégico de turismo implementado

DIAGNÓSTICO

Al comparar la productividad sectorial de Bogotá con la de otros países, se encuentra que existe una gran brecha que impide que las empresas de la Capital y la región se establezcan como competitivas a nivel nacional e internacional. Existen varias razones por las cuales se puede presentar una baja productividad, entre ellas deficiencias en el talento humano, problemas de movilidad, normatividad e institucionalidad precaria y, la ausencia de planeación regional en temas de competitividad.

En el tema de talento humano, y a pesar de los esfuerzos tanto del gobierno nacional como de los gobiernos locales por mejorar la cobertura y la calidad en educación, se encuentra que existe una deficiencia en la oferta de mano de obra calificada, necesaria para soportar el aparato productivo de la región. Se han alcanzado metas en lo que se refiere a educación primaria y en algunos casos a educación secundaria, pero la región está muy lejos de un nivel óptimo en el tema de educación superior. Por ejemplo, al analizar la capacidad de la fuerza laboral se encuentra que no hay suficiente oferta de profesionales con estudios superiores pues tan sólo el 11% de la población total de Bogotá tiene estudios superiores. Además, se cuenta con que únicamente el 17% de la población ingresa como capacitada a la fuerza laboral luego de graduarse de la secundaria⁽¹²¹⁾. Esto quiere decir que de 100 bachilleres, 17 se gradúan luego como profesionales.

En relación con lo anterior, se observa que existe una oferta limitada de cupos universitarios públicos para cubrir el número de bachilleres que se gradúan anualmente de instituciones distritales. El documento base del Índice de Gestión Urbana para Bogotá muestra que sólo existen 5.000 cupos públicos de estudios superiores para 68.000 graduados de secundarias públicas – de los cuales el 60% pertenecen a los estratos 0, 1 y 2. Esto contrasta con los 22.000 cupos privados de educación superior que existen para los 44.000 bachilleres del mismo sector, lo cual indica que existe un margen de acción para las autoridades de la Capital y de la región en temas de fomento a la educación superior pública.

Por otro lado, existe una deficiente calidad de los estudios universitarios y técnicos, puesto que sólo el 5% de las universidades tienen acreditaciones de calidad y ninguna universidad de Bogotá se encuentra entre las mejores 500 del mundo. Todo lo anterior implica que los sectores que buscan competir a nivel nacional o internacional se ven frenados porque su demanda por trabajadores calificados, productivos y eficientes no se ve cubierta.

En cuanto a la movilidad, se advierte que debido al alto flujo de transporte de bienes y personas de la región hacia Bogotá – en 2008 llegaban diariamente a Bogotá 177.235 personas –, se han generado demandas adicionales de infraestructura que no se han podido satisfacer, lo que tiene por consecuencia un detrimento en la movilidad regional. El transporte de carga que ingresa a la ciudad (aproximadamente 12.500 camiones) ocupa cerca del 25% de la capacidad de algunas vías arterias de la ciudad con lo que se genera un aumento del 30% en los tiempos de viaje para los usuarios de la malla vial. Además, dado que muchas vías por las que transitan los vehículos de carga no están preparadas para soportar este tipo de tráfico, se genera un deterioro



Taller realizado en Mayo de 2011

121 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES 3677. Movilidad integral para la región capital Bogotá – Cundinamarca. Bogotá D.C., 2010.

de la malla vial que a su vez se traduce en un 40% de sobrecostos de mantenimiento⁽¹²²⁾. Estos problemas en la movilidad afectan al aparato productivo de la región pues debido a los mayores tiempos de transporte y a los sobrecostos por el mal estado de las vías se incrementan los costos de transacción para industrias y empresas.

A lo anterior se suma que el aeropuerto El Dorado, el que mueve el mayor volumen de carga del país, sólo representa el 1.2% de la carga que tiene como destino Bogotá. Esto se explica en parte porque no existen las condiciones capaces de suplir la demanda potencial de la ciudad. Además, el aeropuerto depende de la Avenida El Dorado como vía de enlace con Bogotá pues la conexión con otras rutas regionales no es óptima, y no cumple con los estándares internacionales para el transporte de carga⁽¹²³⁾. Los anteriores problemas se presentan en parte porque no hay una distribución espacial de las actividades productivas que correspondan a la estructura vial y porque existen deficiencias en el ordenamiento logístico del transporte de carga en la ciudad, lo que refleja una debilidad en el sector público para reglamentar y monitorear la operación del transporte a nivel local y regional.

Otro aspecto que impacta negativamente al sector productivo de la región es la debilidad de los marcos normativos para la integración regional en materia de productividad y competitividad. Una muestra de esto es la disparidad que en materia de impuestos se observa entre Bogotá y los municipios de la región. La Capital tiene una tasa de impuesto de Industria y Comercio de un 11%, mientras que municipios del primer anillo ostentan tasas alrededor de un 6%. Aparte de lo anterior, hay municipios que aprobaron exenciones en la carga impositiva de las empresas que se constituyan en su territorio⁽¹²⁴⁾. Estas diferencias generan una competencia entre Bogotá y la región para incentivar la movilidad de los contribuyentes y actores productivos.

Se presenta también un problema normativo en la correspondencia entre la tributación de los Bogotanos, su participación en las rentas de Cundinamarca, y la inversión de esos recursos del Departamento en la Capital debido a que no existe obligación legal para que Cundinamarca haga inversiones sociales en Bogotá⁽¹²⁵⁾. De igual forma, la debilidad normativa se relaciona con dificultades para hacer negocios y crear empresas; en Bogotá frente a otras ciudades Latinoamericanas, los tiempos para la apertura de una empresa nueva, la facilidad para hacer cumplir los contratos y el costo para que los anteriores se cumplan son altos.

En cuanto a la calidad de vida y los desequilibrios regionales es pertinente señalar que se observa una marcada diferencia entre las cabeceras municipales y las zonas rurales en los municipios de la Región Capital.

Eje Ambiental

Objetivo: Reconocer y proteger los elementos ambientales urbanos y rurales como ejes estructurantes del ordenamiento físico, económico, y social del territorio.

Problema: Insuficiencia de acciones para lograr equilibrio entre el crecimiento poblacional, el desarrollo económico y el uso de los recursos naturales y la protección y conservación del medio ambiente.

122 SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, Diagnóstico de Ciudad, Revisión al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, Bogotá D.C., 2010.
123 Ibídem
124 SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. Diagnóstico Regional Bogotá-Cundinamarca, Bogotá D.C., 2010.; El municipio de Cota por ejemplo contempla en los Acuerdos 20 y 24 de 2009 un descuento entre el 90% y el 30% sobre el valor del impuesto de Industria y Comercio por un plazo de hasta ocho años.
125 Ibídem

PROBLEMAS ASOCIADOS

- Agotamiento de los recursos naturales de la región.
- Impactos ambientales en la región por efectos de exploración y explotación de recursos naturales.
- Ausencia de medidas claras de adaptación al cambio climático frente a posibles escenarios de variabilidad climática en la región.
- Escaso interés en temas ambientales por parte de la mayoría de las administraciones municipales y la Distrital.
- Sobreexplotación de páramos que abastecen de agua a los acueductos regionales y locales de Bogotá.
- Manejo inadecuado de fuentes hídricas en la región (humedales, cuencas abastecedoras).
- Zonas de inundación por desbordamiento del Río Bogotá.
- Altos índices de ocupación de cerros de protección (Bogotá, Chía y La Calera).
- Ausencia de control por vertimientos en fuentes hídricas regionales por actividad industrial y minera: Río Bogotá, Río Frío, Río Teusacá (Facatativá, Cota, Cajicá, Tabio, La Calera).
- Incremento de los escenarios de riesgo por olas invernales en Bogotá y los municipios de la región.
- Inexistencia de un sistema subregional de gestión integral de residuos sólidos (selección, separación en la fuente y disposición final) y conflictos por localización de disposición final de residuos sólidos con carácter regional.

ESTRATEGIAS:

Propuesta	Beneficio	Plazo	Actores involucrados	Producto esperado
A1. Promover y acompañar acciones para fortalecer competencias institucionales orientadas hacia el reconocimiento y conservación de la Estructura Ecológica Regional (EER)	<ul style="list-style-type: none">• Apropiación por parte de los diferentes actores de la EER para así garantizar la protección de la misma y la seguridad ambiental del territorio	MP (2019)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios. Adicionalmente el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Parques Nacionales Naturales, Corporaciones Autónomas de la Región, Institutos de investigación , IGAC, IDEAM,	<ul style="list-style-type: none">• Estrategia de posicionamiento, promoción y conservación de la EER en las distintas instancias territoriales de la región, diseñada e implementada
A2. Promover y fortalecer estrategias de educación ambiental (formal y no formal) para el reconocimiento, la apropiación y la conservación de la EER y para el fomento de la cultura ambiental en la región	<ul style="list-style-type: none">• Crear una cultura ambiental con la que se promueva la conservación, preservación y uso sostenible de los recursos naturales del territorio• Crear conciencia ambiental en los habitantes de la región, y empoderarlos para incentivar acciones locales que propendan por el mantenimiento de la riqueza escénica y biótica y el uso racional de los recursos naturales	MP (2019) y LP (2038)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios. Adicionalmente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Parques Nacionales Naturales, Corporaciones Autónomas Regionales, e instituciones educativas de la región Comités Interinstitucionales de Educación Ambiental (CIDEA) Institutos de investigación	<ul style="list-style-type: none">• Propuesta de educación ambiental con énfasis en identidad regional implementada.• Proyectos Ambientales Escolares (PRAE) y Proyectos Comunitarios de Educación Ambiental (PROCEDAS) con componentes ambientales regionales incluidos• Propuesta de articulación de los Comités Interinstitucionales de Educación Ambiental (CIDEA) formulada.

A3. Acompañar la formulación y adopción del Plan Regional Integrado de Cambio Climático para la Región Capital Bogotá Cundinamarca (PRICC)	<ul style="list-style-type: none">Fortalecimiento de capacidades de las autoridades nacionales y regionales para integrar el cambio climático en la programación y planeación territorial.Dar respuesta a los efectos sobre la población y el territorio debidos al cambio climático, mediante el impulso de alternativas de desarrollo de adaptación y mitigación del CC, para resistir diversas condiciones climáticas futuras.Concertar estrategias y planes de inversión en el contexto de un clima cambiante	CP (2015) y MP (2019)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios. Adicionalmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Corporaciones Autónomas Regionales, Unidad de Parques, Instituto von Humboldt y Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Productos del PRICC formulados: <ol style="list-style-type: none">Escenarios ClimáticosAnálisis variabilidad climática interanual:Inventario Regional de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI)Análisis de vulnerabilidad climática en la Región CapitalAnálisis de principales dinámicas regionales asociadas a la variabilidad y al cambio climáticoEstrategia Regional de Educación, Comunicación y SensibilizaciónLineamientos metodológicos para identificar e incorporar la gestión del riesgo asociado a la variabilidad y el cambio climático en la planificación y el ordenamiento territorial.Desarrollo de Capacidades:Portafolio de proyectos de mitigación y adaptación
A4. Construir una agenda ambiental regional articulada a los instrumentos de planeación y de ordenamiento territorial, a partir de líneas estratégicas ambientales y de temas de sostenibilidad ambiental regional que permita priorizar y armonizar la gestión ambiental regional.	<ul style="list-style-type: none">Propender por la sostenibilidad ambiental del territorio a través de la armonización de decisiones para el diseño y ejecución de proyectos comunes.Armonizar las decisiones de Bogotá y todos los municipios del departamento, contribuyendo al proceso de sostenibilidad ambiental, mediante la ejecución de proyectos regionales	CP (2015)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios. Adicionalmente las Corporaciones Autónomas de la Región	<ul style="list-style-type: none">Línea base definida sobre temas prioritarios relacionados con dinámicas ambientales regionales.Líneas estratégicas ambientales regionales priorizadasAgenda y acciones definidas para la articulación entre entes territorialesEstrategia regional para la actuación conjunta formulada, que contribuya al proceso de sostenibilidad ambiental del territorio mediante la ejecución de proyectos regionales
A5. Identificar, reconocer e incorporar riesgos, vulnerabilidades y amenazas a nivel regional como mecanismos de prevención para el establecimiento de estrategias de manejo desde la perspectiva de la Gestión integral del Riesgo	<ul style="list-style-type: none">Generación de conocimiento frente a amenazas, vulnerabilidades y riesgos presentes en la regiónIntegrar y atender conjuntamente la problemática de los riesgos y amenazas de diferentes tipos, para lo cual es fundamental contar con la información agregadaAsimilación local de asuntos relacionados con riesgos regionales	CP (2015)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios. Adicionalmente las Corporaciones Autónomas de la Región, IDEAM, IGAC, INGEOMINAS e Instituciones educativas	<ul style="list-style-type: none">Estudios de amenazas, vulnerabilidades y riesgos presentes en la región, definidos.Sistema de Información u observatorios que reúnan los riesgos y amenazas de la región. articulado con sistemas locales, regionales y nacionalesPlanes de ordenamiento territorial con componentes de amenazas, vulnerabilidades y riesgos incorporados
A6. Fortalecer la coordinación entre las instancias de la región para prevenir y dar respuesta oportuna a situaciones de emergencias y desastres desde la perspectiva de la Gestión integral del Riesgo	<ul style="list-style-type: none">Atender conjuntamente emergencias que afectan distintos entes territoriales.	CP (2019)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios. Adicionalmente las Corporaciones Autónomas de la Región, Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), Comités Regionales de Prevención y Atención de Desastres (CREPAD), y Comités Locales de Prevención y Atención de Desastres (CLOPAD)	<ul style="list-style-type: none">Sistema de prevención y atención de emergencias regional en funcionamientoPlan regional que articule planes locales y departamentales de gestión del riesgo y que coordine acciones de prevención y atención de emergencias

A7. Fomentar la creación de instrumentos económicos y mecanismos de financiación de planes, programas y proyectos, relacionados con temáticas ambientales y de gestión integral del riesgo, a través de aportes públicos, privados y de cooperación..	<ul style="list-style-type: none">Contar con los recursos económicos necesarios para la ejecución de proyectos ambientales de carácter regional	CP (2015) MP (2019) LP (2038)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios. Adicionalmente la Nación y Corporaciones Autónomas de la Región, SNPAD, CREPAD, CLOPAD,	<ul style="list-style-type: none">Instrumentos económicos y mecanismos que promuevan e incentiven la conservación ambiental en la región, identificados y operandoDemanda y oferta de acciones prioritarias identificadas, en temas de gestión ambiental y de recursos naturalesProyectos regionales financiados con recursos de los instrumentos y mecanismos identificados
A8. Proteger el patrimonio ecológico y ambiental como el eje de la seguridad ambiental del territorio, principalmente en lo que refiere a los recursos hídricos	<ul style="list-style-type: none">Garantizar la conservación, preservación y uso sostenible de ecosistemas estratégicos para la provisión del recurso hídrico y demás servicios ambientales.	MP (2019)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios. Adicionalmente el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Parques Nacionales Naturales, Corporaciones Autónomas de la Región, Institutos de investigación, IGAC, IDEAM	<ul style="list-style-type: none">Estrategia regional para la conservación, preservación y uso sostenible del recurso hídrico, formulada, adoptada e implementada
A9. Armonizar los lineamientos ambientales para la gestión del suelo en la Región Capital	<ul style="list-style-type: none">Una gestión eficiente y coordinada del suelo desde el punto de vista ambiental	MP (2019) LP (2038)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios. Adicionalmente las Corporaciones Autónomas	<ul style="list-style-type: none">Estrategia de armonización, formulada e implementada
A10. Fomentar proyectos productivos sostenibles ambientalmente locales y territoriales armonizados con las vocaciones y dinámicas del territorio	<ul style="list-style-type: none">Cambios en los efectos de la insostenibilidad presentes en los actuales patrones de desarrollo socioeconómico y de ordenamiento territorial, salvaguardando el patrimonio ecológico, eje de la seguridad humana de la regiónLograr una región competitiva, sostenible ambientalmente	CP (2015) y MP (2019) LP (2038)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios. Adicionalmente las Corporaciones Autónomas y el sector privado	<ul style="list-style-type: none">Actividades productivas sostenibles desarrolladas, que permitan que a la par de su desarrollo se proteja el patrimonio ecológico y ambiental de la regiónProyectos locales en marcha que permitan aprovechar las dotaciones del territorio en materia ambiental
A11. Fomentar la gestión integral de los residuos sólidos con enfoque regional	<ul style="list-style-type: none">Manejo integral de residuos sólidos en la región	CP (2015) y MP (2019)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios. Adicionalmente las Corporaciones Autónomas	<ul style="list-style-type: none">Estudio regional para el Manejo Integral de Residuos sólidos en la Región realizadoPlan para el Manejo Integral de Residuos sólidos en la Región formulado y en implementación
A12. Estandarización de normas ambientales aplicables al Distrito y los municipios de la Región Capital	<ul style="list-style-type: none">Reducción de la contaminación en la región, por aplicación unificada de normasSeguridad jurídica en el tema ambiental	MP (2019)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios. Adicionalmente las Corporaciones Autónomas	<ul style="list-style-type: none">Normas ambientales estandarizadas

A13. Formular e implementar una política de Salud y Ambiente para la Región Capital	<ul style="list-style-type: none">Mejorar la calidad de vida y salud de los habitantes de la región, a través del abordaje de los determinantes socioambientales que los afectan	CP (2015) y MP (2019)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios. Adicionalmente las Corporaciones Autónomas Regionales, INVIMA, ICA, Acompañamiento de los Ministerios de Salud, y de Ambiente y Desarrollo Sostenible	<ul style="list-style-type: none">Diagnóstico de salud ambiental de la región elaboradoPolítica de salud ambiental formuladaPlan de Acción de Salud Ambiental para la Región, formuladoProgramas y proyectos en salud ambiental implementados
A14. Definir e implementar estrategias para el saneamiento, protección y recuperación del Río Bogotá como eje ambiental de la región	<ul style="list-style-type: none">Recuperación de los servicios ecosistémicos y ambientales asociados al río Bogotá, mejorando la calidad de vida en la Región	LP (2038)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios. Adicionalmente el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas de la Región, Institutos de investigación , IGAC, IDEAM	<ul style="list-style-type: none">Estrategia de largo plazo para el saneamiento y la protección y recuperación del Río Bogotá diseñada y en ejecución
A15. Formular un plan regional de aprovechamiento minero sostenible	<ul style="list-style-type: none">Ejercicio de la actividad minera sin detrimento de la funcionalidad de los ecosistemas de la región, protegiendo patrimonio natural y ecológico	LP (2038)	Región Capital: Bogotá D.C., Gobernación de Cundinamarca y municipios. Adicionalmente las Corporaciones Autónomas, los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y de Minas y Energía	<ul style="list-style-type: none">Plan Regional de Aprovechamiento Minero Sostenible para la región

DIAGNÓSTICO

La administración de los recursos naturales renovables, la planificación del crecimiento poblacional, problemas como la diversificación y aumento de los residuos generados, y el manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales, son fenómenos que son comunes en la región y no se han tratado con la articulación y coordinación administrativa que se requiere.

Administrativamente, no se le ha podido establecer un mecanismo de regulación efectivo para las actividades que generan deterioro ambiental regional, asociado en gran parte a los efectos de los desechos provenientes de diferentes actividades productivas y vertimientos urbanos a las fuentes de agua sin ningún tipo de tratamiento. Este es el caso del Río Bogotá que lo convierte en uno de los problemas ambientales más graves de la región y del país.

Se manifiesta que la sostenibilidad ambiental del territorio podrá estar seriamente comprometida si se mantienen las actuales tendencias de uso y aprovechamiento de los recursos naturales y el medio ambiente, pues como se menciona en el documento CONPES 3256 *“llegará el momento en que no se contará con la oferta ambiental necesaria para soportar la actividad socioeconómica y satisfacer las demandas de calidad de vida de la población en términos competitivos”*⁽¹²⁶⁾.

Los estudios realizados recomiendan soluciones que las administraciones las asumen pero de manera continua están aplazando. Es el caso de la propuesta central de la redefinición de la Estructura Ecológica Regional, de modo que responda al contexto biofísico del Distrito Capital y a las necesidades de la población

126 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES 3256. Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca. Bogotá D.C., 2003.

asentada en este territorio. De otra parte, las amenazas naturales están fuertemente ligadas al territorio y en el ordenamiento del mismo no se ha abordado el tema para la prevención de desastres, así la probabilidad de la ocurrencia de un evento físico dañino para la sociedad sea alto.

En cuanto al abastecimiento hídrico, las situaciones de debilidad en la gestión, coordinación y planificación han llevado a la generación de desventajas ambientales y de calidad de vida para sus habitantes, lo cual se evidencia en la dependencia de Bogotá de los páramos y sistemas de montaña circunvecinos, en el agotamiento de recursos naturales y en problemas frente al manejo del recurso hídrico. De hecho, el 72% del agua que consumen los Bogotanos, proviene del Páramo de Chingaza (ubicado en los límites entre Cundinamarca y Meta), el 25% de municipios de Cundinamarca y el restante 3% de la cuenca del Río Tunjuelo. Por otra parte, se presentan contrastes significativos en cuanto a escasez y disponibilidad de agua (22 de los 116 municipios del departamento consumen en promedio el 50% de su oferta hídrica. Así mismo, un alto número de municipios (72 de los 116 municipios) presentan un índice de escasez y vulnerabilidad medio, donde la demanda de agua de su población oscila entre el 11% y 20%⁽¹²⁷⁾.

ESTRATEGIAS TRANSVERSALES

Las estrategias desarrolladas en la presente sección están dirigidas a la implementación de los lineamientos de política para la integración regional de Bogotá y Cundinamarca y son de carácter transversal a los ejes mencionados anteriormente. De igual forma apuntan al cumplimiento del objetivo general de los lineamientos de política, y de los objetivos específicos consignados en las secciones precedentes. Estas estrategias buscan mantener un enfoque integral en la gestión, planeación y coordinación de las acciones planteadas arriba.

Articulación de la planeación, con énfasis en movilidad

- Desarrollar acciones de articulación y coordinación para la planificación entre las diferentes instituciones con competencia en el tema (Nación, Gobernación, Distrito Capital y municipios), en especial en aspectos de movilidad regional.
- Mejorar los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional y evaluar periódicamente su gestión para que permitan el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la integración regional.
- Desarrollar acciones de articulación entre autoridades de transporte, ambientales, entes territoriales y autoridades sectoriales, que apunten a la mejora de la competitividad regional y la articulación entre la planeación ambiental y territorial.

Revisión del marco regulatorio

- Promover el ajuste de marcos normativos y regulatorios del orden nacional, regional y distrital que favorezcan la eficiencia en la integración regional de Bogotá, municipios y la Gobernación de Cundinamarca.

Gestión regional e integral del riesgo

- Adelantar acciones transversales de incorporación de la prevención del riesgo en procesos institucionales, de planificación y coordinación regional.

127 INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES. Estudio Nacional del Agua. Bogotá D.C., 2006.

Educación y participación

- Fortalecer espacios de participación existentes (comités, consejos, audiencias, etc.) y generar nuevos espacios con el fin de garantizar la vinculación de la sociedad civil, sector privado e instituciones al desarrollo de las acciones de los lineamientos de política para la integración regional
- Promover espacios de formación que favorezcan la generación de liderazgos locales en torno a agendas públicas regionales y conciencia ciudadana en torno a problemáticas regionales.

Fortalecimiento institucional – Asistencia técnica

- Fortalecer espacios de coordinación interinstitucional entre el Distrito, los municipios y la Gobernación de Cundinamarca.
- Promover líneas de asistencia bilateral técnica entre el Distrito Capital y los municipios, y otros niveles territoriales, con el fin de fortalecer la dimensión regional del ordenamiento y la planificación.

Como complemento a lo expuesto en el presente capítulo, en la página web de la Secretaría Distrital de Planeación – www.sdp.gov.co – se puede encontrar el documento técnico de soporte a los lineamientos de política pública para la integración regional. En este documento se ilustra el marco de referencia del ejercicio realizado, donde se presenta la base teórica de lo regional como un elemento dentro de la política pública.

De igual forma se puede encontrar en el documento de soporte la precisión de por qué se plantean unos lineamientos de política pública, en vista de la necesidad de avanzar primero en la definición de unas directrices o lineamientos generales para poder emprender un ejercicio de esta magnitud, el cual involucra la participación de diversos actores y la existencia de una problemática amplia, como lo son los temas de integración regional.

Además, se realiza un análisis de la articulación de los lineamientos con otras apuestas nacionales, regionales y distritales que tratan sobre iniciativas de actuación y de coordinación regional, y se revisan experiencias internacionales relevantes para la construcción de los lineamientos.

Por otro lado, en el documento técnico de soporte se puede encontrar el proceso metodológico que se siguió para analizar las problemáticas regionales identificadas y así proceder a construir los árboles de problemas y objetivos, bases para el trabajo de definición de las líneas de acción presentadas en el presente capítulo.

7.

Análisis de alternativas institucionales para la integración regional

Las alternativas institucionales regionales y sub regionales son complementarias y no suplementarias, en el entendido de que estas instancias cumplen con principios rectores aplicables en diferentes ámbitos territoriales en el ejercicio de competencias, tales como la coordinación, la concurrencia, la subsidiariedad y la complementariedad, optimizando la gestión del territorio.



Dirección

Carolina Franco Lasso

Directora de Integración Regional, Nacional e Internacional

Equipo Técnico 2010 - 2011

Gustavo Adolfo Carrión Barrero

Este capítulo consolida los resultados del Análisis de alternativas institucionales para la integración y coordinación regional, en el cual se desarrolla un balance de las opciones de arreglos institucionales regionales y sub regionales para la toma de decisiones frente a problemáticas territoriales comunes entre Bogotá y el territorio de la región. Dicho análisis complementa los “Lineamientos de Política Pública para la Integración Regional”, sobre todo en la claridad frente a las problemáticas institucionales, y al hecho de que Bogotá es el principal centro metropolitano, regional y nacional, sin una base institucional sólida que le permita atender problemáticas de escala supraterritorial.

Para empezar, la identificación de escalas territoriales juega un papel fundamental en la definición del tipo de institucionalidad requerida. En ese sentido, se precisan ámbitos de trabajo en el contexto de Región Capital, teniendo en cuenta las diferentes aproximaciones a la problemática de la región. De esta forma, una característica fundamental es la identificación de 4 escalas prioritarias en el proceso de integración regional de Bogotá con otras entidades: Ámbito Metropolitano o primer anillo, segundo y tercer anillo Metropolitano y Región Capital Bogotá - Cundinamarca. Lo anterior sin desconocer la consolidación de acuerdos estratégicos con otras entidades territoriales del país: ciudades, departamentos o regiones.

En referencia al desarrollo de instrumentos de integración territorial, en el país se han presentado diversos obstáculos tales como el poco desarrollo de disposiciones constitucionales sobre ordenamiento territorial y el debilitamiento de las figuras territoriales existentes; sin embargo, se plantean alternativas dentro del marco constitucional e institucional vigente, sobre todo con nuevos referentes jurídicos como la Ley 1454 de 2011, o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

En consecuencia, el ámbito subregional será objeto del análisis de alternativas institucionales referido en la parte I sobre “Análisis de propuestas para la integración en una escala subregional”; por su parte, el desarrollo de la figura de la Región Administrativa de Planeación Especial –RAPE- será objeto de la parte II “Avances en la consolidación de la Región Administrativa y de Planeación Especial entre Bogotá y Cundinamarca – RAPE”.

Finalmente, es pertinente aclarar que las opciones a definir en ambas partes del documento son complementarias y no suplementarias, en el entendido de que estas instancias cumplen con principios rectores en el ejercicio de competencias, tales como la coordinación, la concurrencia, la subsidiariedad y la complementariedad¹²⁸, sin generar estructuras burocráticas.

Parte I. Análisis de propuestas para la integración en una escala subregional

LOS ANTECEDENTES Y LOS MODELOS

La condición territorial del país es un factor fundamental para definir una alternativa institucional entre Bogotá y los municipios cercanos. En ese sentido, se asume que:

- En el mundo, existe una tendencia de concentración urbana a la cual Colombia no es ajena, en donde más del 75% de la población está localizada en áreas urbanas.
- La principal característica de la red urbana nacional es su complejidad, la cual articula diversas ciudades y territorios, y es liderada por Bogotá como metrópoli nacional.

128 Ver artículo 27 de la Ley 1454 de 2011.

- La ciudad de Bogotá D.C. se ha consolidado como el principal centro de poder con una notable distancia funcional con otras ciudades, evidenciando una condición de primacía urbana de la Capital, y la ausencia de una institucionalidad regional que maneje fenómenos asociados a las condiciones propias de una gran aglomeración urbana.

Al realizar una mirada a las experiencias internacionales en conformación institucional subregional, se observa la existencia de varias escalas territoriales, las cuales se asumen desde criterios de flexibilidad frente a la organización político administrativa. De hecho, en países como Alemania, España, Inglaterra, Suiza, con gran tradición en asuntos de ordenamiento territorial y desarrollo regional, se observa la presencia de figuras que se complementan en diferentes niveles, tales como los cantones, provincias, regiones, comunidades autónomas, áreas metropolitanas y consejos metropolitanos, por lo cual, no se puede asumir que exista una única forma institucional que pueda ser extrapolable a una realidad como la de Bogotá.

De otra parte, la experiencia internacional señala que en términos de modelos para el manejo de grandes aglomeraciones urbanas existen 3 tipos de arreglos institucionales¹²⁹, los cuales hacen referencia a:

- a) La ciudad metropolitana: caracterizada por la existencia de una sola autoridad que ejerce competencias generales sobre el conjunto del territorio metropolitano, lo cual ocurre cuando se realiza una fusión de los municipios que componen un área metropolitana o una región urbana. Entre otros casos, se tiene la administración metropolitana de Bangkok, que es el resultado de la fusión de Thonburi y Bangkok; el gobierno metropolitano de Seúl, dirigido por un alcalde y una asamblea de elección popular con jurisdicción en 25 distritos; las fusiones de municipios en algunas provincias canadienses a comienzos del siglo XXI; y el caso reciente de Sudáfrica, en donde la abolición del régimen de apartheid permitió en los años 90 la creación de ciudades y gobiernos metropolitanos, como fórmulas para realizar reformas territoriales necesarias para la reducción de disparidades socio-económicas.
- b) La coexistencia de municipios y una estructura metropolitana o supramunicipal: este tipo de institucionalidad permite mantener una mayor proximidad entre los gobiernos locales y la población, mientras la resolución de algunos o varios problemas metropolitanos se encarga a una entidad creada para este fin. Diversas estructuras como el Metro de Manila, o las áreas metropolitanas de Sao Paulo, Lima, Río de Janeiro o Bombay responden a esta realidad, en donde el nivel metropolitano puede llegar a adoptar la forma de consejo de desarrollo, de autoridad metropolitana, o de verdadero gobierno metropolitano.
- c) La cooperación intermunicipal: entendida como el establecimiento de acuerdos voluntarios interinstitucionales entre autoridades locales de una misma región, sin que necesariamente exista una estructura o autoridad metropolitana o supra municipal, como lo que ocurre en Sydney, Santiago de Chile, o las que se dan en Estados Unidos entre condados y municipios vecinos.

Estos tres modelos institucionales sub - regionales, se asumen también como momentos en la evolución de los arreglos dados en Colombia y en Bogotá para el manejo de asuntos de esta escala. De esta forma, las políticas de creación de ciudades metropolitanas, se materializan en los inicios de los años 50 del siglo pasado con la creación del Distrito Especial de Bogotá; las autoridades metropolitanas se dan con la constitución de cinco áreas metropolitanas entre los años 80 y 90 del siglo pasado¹³⁰, la creación de instituciones regionales para

129 UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. (Informe GOLD). La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer informe mundial de Ciudades y Gobiernos Locales unidos. Coordinado por el Grupo de Investigación sobre la Administración Local en Europa (GRALE). España. 2008. P. 267).

130 Área metropolitana de Barranquilla (Barranquilla, Soledad, Malambo y Puerto Colombia, Galapa), Área Metropolitana de Bucaramanga (Bucaramanga, Girón y Florida Blanca, Piedecuestas), Área metropolitana de Cúcuta (Cúcuta, El Zulia, Los Patios, San Cayetano y Villa del Rosario), Área metropolitana del Valle de Aburrá (Medellín, Barbosa, Bello, Caldas, Copacabana, Girardota, Itagüí, La Estrella, Sabaneta), y Área metropolitana de Pereira (Pereira, Dos Quebradas, La Virginia).

la prestación de servicios públicos domiciliarios o el caso de autoridades regionales de transporte público con el fin de ejercer como autoridades regionales frente a la política de sistemas integrados de transporte masivo que se vienen desarrollando en el país; y la cooperación intermunicipal se observa en una serie de ejercicios que desde finales del siglo XX se vienen dando en las principales regiones del país, desde los cuales se han generado acuerdos de voluntades, compromisos multi-nivel, instalación de Comités de Integración Territorial para hacer seguimiento a temas de planificación territorial regional, protocolización de convenios y creación de agencias de desarrollo regional. Esta dinámica de discusión y propuesta de arreglos institucionales ha presentado un letargo en los últimos 8 años, siendo necesario retomar y discutir diferentes propuestas y alternativas, para las realidades de Bogotá y su Región.

ESTUDIO DE OPCIONES INSTITUCIONALES DE INTEGRACIÓN SUB-REGIONAL PARA BOGOTÁ

Para la definición de una alternativa institucional es necesario conocer el marco legal que orienta los procesos de integración desde el Distrito. En ese sentido, lo primero a precisar es que el Artículo 325 de la Constitución Política de 1991 establece las dos posibilidades legales de institucionalización regional. Primero, señala que el Distrito Capital puede conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos, con el fin de dar solución a problemáticas propias de un primer anillo metropolitano como son: movilidad poblacional, gestión de suelo, vivienda y equipamientos, impactos ambientales, conurbación y expansión sobre municipios colindantes; Segundo, da lugar a la conformación de una región con otras entidades territoriales de carácter departamental, para atender problemáticas de escala regional.

De acuerdo con lo anterior, para el estudio de propuestas sub regionales factibles en la realidad de Bogotá y su área de influencia metropolitana, se debe tener en cuenta que es necesario contar con una figura que complemente las acciones de la región próxima, en el marco de posibilidades institucionales, políticas, jurídicas, técnicas y económicas, considerando el hecho de que Bogotá, los municipios vecinos y la Gobernación de Cundinamarca no han podido contar con instancias de este tipo. En ese sentido, se debe insistir en que las opciones a definir en ambas escalas, desarrolladas en la parte I y II, son complementarias y no suplementarias.

En relación con el anterior punto, en la elección de un arreglo para la integración sub-regional entre Bogotá y su área de influencia inmediata, reviste de gran valor aspectos como la experiencia en la aplicación de la figura a la realidad colombiana, los soportes jurídicos, la viabilidad política y la factibilidad institucional.

LA SELECCIÓN DE OPCIÓN INSTITUCIONAL DE INTEGRACIÓN SUB - REGIONAL PARA BOGOTÁ

Para atender las problemáticas sub regionales y metropolitanas de Bogotá y su área de influencia cercana, existen alternativas que van desde visiones de ciudad metropolitana, como es el caso de los distritos, hasta perspectivas de cooperación municipal, en sintonía con debates actuales. En consecuencia, estas alternativas sub-regionales y metropolitanas se deben analizar para una realidad como la de Bogotá y su Región, haciendo énfasis en las siguientes figuras:

Ciudad Metropolitana	Distrito
	Provincia
Autoridades Metropolitanas	Área metropolitana
	Agencia regional
Cooperación Municipal	Comité de Integración Territorial
	Asociación de municipios
	Convenios interadministrativos

Como aspectos mínimos a valorar dentro de dichas alternativas institucionales, para la selección de la más viable, se debe prestar atención a varios aspectos, dentro de los que se reseñan:

- Los institucionales, referidos a la factibilidad de contar con una institución para atender asuntos supra municipales, lo cual implica que dicha institución se pueda crear, que cuente con acuerdos o reglas de juego claras y que garantice la articulación con otros niveles de decisión.
- Los políticos, asociados con la viabilidad política de la figura a proponer, lo cual implica necesariamente que la alternativa garantice minimización de conflictos con otras figuras territoriales.
- Los jurídicos, relacionados con la existencia de soportes jurídicos claros y precisos, en donde se definan las competencias de la entidad a crear, y que dichos soportes sean lo más vinculantes posibles.
- Los técnicos, vinculados con el cumplimiento de fines de interés distrital, en relación con asuntos como la planificación socioeconómica, o la armonización del ordenamiento territorial y de la movilidad regional.
- Los económicos y fiscales, en alusión la posibilidad de autosostenibilidad, la generación de rentas propias, y reducción en gastos de funcionamiento.

Para efectos de la selección de alternativas se dan pesos iguales a cada una de estos elementos, debido a la relevancia que tiene cada factor para el Distrito y para no alterar o incidir con criterios propios en la obtención de un resultado lo más objetivo posible. De esta forma, cada variable (institucional, política, jurídica, técnica y económica) se califica en una escala cualitativa del 1 al 10 bajo un “Proceso Analítico Jerárquico”, de acuerdo con los valores previstos en la siguiente tabla:

Ponderación	Explicación cualitativa
9-10	Mejor (o más viable)
7-8	Bueno
5-6	Regular
3-4	Malo
1-2	Inviabile

La selección de la mejor alternativa resulta del balance entre aspectos institucionales, políticos, jurídicos técnicos y económicos, con base en lo dicho en las ponderaciones parciales presentadas atrás para cada opción institucional, teniendo en cuenta la siguiente fórmula:

OP = (I + P + J + T + E)/5, en donde

- OP = Calificación final ponderada por alternativa
- I = Calificación de aspectos institucionales
- P = Calificación de aspectos políticos
- J = Calificación de aspectos institucionales
- T = Calificación de aspectos técnicos
- E = Calificación de aspectos económicos y financieros

En ese sentido, la alternativa institucional a seleccionar corresponderá a aquella cuyo valor *OP* asuma el valor máximo entre todas las alternativas, con base en la siguiente ponderación por alternativa:

	Factor	Puntaje	Descripción
Opción de distrito	Institucional	3	Eliminación de municipios y conversión en localidades No hay participación de otros niveles regionales o nacionales Su creación es un proceso largo, dispendioso e incierto Poca flexibilidad
	Política	1	No cuenta con respaldo regional – Su creación daría conflictos innecesarios Atenta contra autonomías municipales Aumenta tensiones históricas y culturales Posibles conflictos por recursos con la CAR
	Jurídica	9	Artículos 286, 322 – 328, 356 de 1991 - Decreto Ley 1421 /93 Ley 768 /02 Aunque no están claras las funciones hoy, y que solo hay generalidades en la CP 1991l Bogotá tiene larga experiencia administrativa Requiere de ley especial para su funcionamiento Decisiones plenamente vinculantes
	Técnica	10	Favorecería desarrollo de instrumentos de ordenamiento (un solo POT) Es un ente territorial con autonomía política, administrativa y fiscal Una sola administración, permitiría reducción de conflictos administrativos
	Económica y fiscal	8	Definición clara de fuentes de inversión para el territorio Los distritos tienen capacidad de establecer tributos – Son entes territoriales Puede llegar a generar gastos adicionales para el mismo distrito y la nación
Opción de provincia	Institucional	3	Reto geopolítico interesante para Bogotá Sabana No se sabe como funcionaría. Existen figuras de provincias en Cundinamarca, pero su lógica es administrativa y no de ente territorial No habría participación de otros niveles regionales o nacionales Administrativamente podrían coexistir con municipios pero eso aún no es claro
	Política	6	En el ambiente político no hay ánimo de discusión
	Jurídica	5	Artículos 286 y 321 de la CP de 1991 Se estableció desde la Constitución Política de 1991, pero requiere aprobación de LOOT No hay respaldo jurídico en la actualidad Decisiones plenamente vinculantes
Opción de provincia	Técnica	5	Es la llamada a ser el espacio sub regional por excelencia, y por lo tanto, coordinar y armonizar Su creación no se puede dar en las actuales circunstancias normativas No es claro aún que tipo de instrumento de planeación podría desarrollar
	Económica y fiscal	6	Las provincias podrían llegar a tener capacidad de establecer tributos

Opción de área metropolitana	Institucional	4	Claras las funciones de cada instancia metropolitana (alcalde metropolitano, junta metropolitana y director) Generaría conflictos con autoridades ambientales regionales y con la misma Secretaría de Ambiente No habría participación de otros niveles regionales o nacionales Proceso de creación dispendioso (Artículo 5 de la Ley 128/94)
	Política	2	No existe rotación territorial del poder. El alcalde metropolitano es el alcalde de municipio núcleo Relaciones desiguales por primacía de ciudad núcleo Actualmente no hay respaldo regional
	Jurídica	10	Art 319 y 325 de la CP de 1991 - Ley 128 de 1994 (Ley Orgánica de AM) Cuenta con soportes jurídicos claros y precisos Decisiones plenamente vinculantes en cuanto a hechos metropolitanos Formula Plan Integral de Desarrollo Metropolitano
	Técnica	9	Funciones específicas en coordinación y ejecución de obras metropolitanas Solo puede regir aquellos aspectos que la Junta Metropolitana haya definido como hechos metropolitanos Lineamientos metropolitanos a los cuales se deben acoger los municipios del área Cuenta con un Consejo Metropolitano de Planificación
	Económica y fiscal	7	Cuenta con recursos de valorización y sobretasa a gasolina, y tendría fuentes para la gestión ambiental Conflicto con recursos de la CAR (Porcentaje de Impuesto Predial) Las áreas no tienen capacidad de establecer tributos Las fuentes de recursos se han recortado en los últimos años
Opción de alianza público privada	Institucional	4	Puede llegar a darse participación de otros niveles regionales o nacionales No hay lineamientos claros en cuanto a su institucionalidad Pueden ser entendidas como burocracia
	Política	6	La dinámica y el impulso viene muchas veces de las Cámaras de Comercio en otras regiones del país Son promovidas por gremios y esto puede dar resistencia con otras instituciones públicas No quitan o asumen funciones de otros niveles territoriales
	Jurídica	5	Documento CONPES 3297 de 2004 Bases PND 2006 -2010, Ley 550 No dan normas vinculantes
Opción de alianza público privada	Técnica	6	Pueden llegar a dedicarse a consultoría y dejar de lado asuntos de interés público Fortalezas en desarrollo sectorial Se orientan muchas veces a la gestión
	Económica y fiscal	5	Sin capacidad de establecer tributos o tener recursos de presupuestos de la nación Pueden generar gastos adicionales de funcionamiento Se pueden sostener a punta de estudios y consultorías

Opción de comité de integración territorial	Institucional	8	Posibilidades de articulación vertical (Nación y Departamento) y horizontal (Municipios) Desarrollo y ejecución de proyectos nacionales a través del Comité Hay participación de otros niveles regionales o nacionales – Nación con voz y sin voto
	Política	9	Desarrollo de sus propias funciones en concertación con municipios Participación horizontal y en igualdad de condiciones Promoción de relaciones entre iguales (Municipios y Distrito)
	Jurídica	7	Ley 489 de 1998 Ley 614 de 2000 Figura con amplia flexibilidad Decisiones que no son vinculantes a menos que así se defina en los estatutos
	Técnica	8	Desarrollo de funciones específicas de armonización territorial en POT Promoción de visiones prospectivas conjuntas Desarrollo de planes regionales conjuntos y SIG Debilidades para controlar la participación de actores
	Económica y fiscal	5	Debilidades frente a recursos financieros Fuentes de recursos dependen de la voluntad de municipios integrantes Los Comités no tienen capacidad de establecer tributos No genera gastos adicionales por creación de nuevas instituciones
Opción de asociación de municipios	Institucional	5	No hay participación de otros niveles regionales o nacionales En los municipios de la sabana, existen experiencias en este manejo (ASOCENTRO, ASONORTE) No hay experiencias de asociaciones con distritos
	Política	4	Su creación es relativamente fácil La Federación Colombiana de Municipios apoya estas iniciativas Distrito no tiene relación con Federación de Municipios Poder de negociación por asociatividad
	Jurídica	6	Ley 136 de 1994 Decisiones pueden ser o no vinculantes
	Técnica	4	No contempla intervención en asuntos de Ordenamiento Territorial Se centra en la prestación de algunos servicios Está mucho más dirigida a municipios con vocaciones rurales
	Económica y fiscal	5	Fuentes de recursos dependen de la voluntad de municipios integrantes Las asociaciones no tienen capacidad de establecer tributos (debilidades recursos financieros)

Opción de convenio interinstitucional	Institucional	7	Promoción de relaciones entre iguales (municipios y distrito) Puede llegar a tener participación de otros niveles regionales o nacionales Falta de continuidad del proceso por cambio permanente de actores Muchos actores
	Política	9	Presiones por autonomías territoriales, que derivan en poca participación de actores involucrados Acuerdos con nula capacidad de ser vinculantes. Muy flexibles Esta en un punto de estancamiento Sujeto al interés político de las entidades
	Jurídica	5	Ley 489 y decretos reglamentarios Soportes jurídicos débiles Expectativas por la posibilidad de reglamentación de acuerdo de voluntades (Proyecto de Ley 04 de 2010) Decisiones no vinculantes
	Técnica	5	Intervención en asuntos de OT es muy limitada Desarrollo de planes regionales conjuntos que no son vinculantes
	Económica y fiscal	5	No hay capacidad de establecer tributos Debilidades frente a recursos financieros No genera gastos adicionales No hay posibilidad de definir ingresos conjuntos para proyectos comunes

En ese sentido, la alternativa institucional a seleccionar corresponderá a aquella cuyo valor OP asuma el valor máximo entre todas las alternativas.

La siguiente tabla muestra la ponderación agrupada de todas las opciones:

	I	P	J	T	E	Calificación final ponderada (OP)
Distrito	3	1	9	10	8	6,2
Provincia	3	6	5	5	6	5
Área Metropolitana	4	2	10	9	7	6,4
Empresa Regional	4	6	5	6	5	5,2
Comité de Integración Territorial	8	9	7	8	5	7,4
Asociación de municipios	5	4	6	4	5	4,8
Convenio	7	9	5	5	5	6,2

Con base en lo anterior, se asume que los Comités de Integración Territorial de los que habla la Ley 614 de 2000 son una alternativa interesante de institucionalidad sub-regional, por los pocos conflictos que generaría esta figura en estos momentos; la existencia de normas, que aunque no son plenamente vinculantes, sí dan un soporte jurídico a la iniciativa; la relativa facilidad de adelantar este arreglo institucional, junto con la participación de los niveles nacionales, regionales, departamentales y municipales en igualdad de condiciones; y la orientación de los Comités de Integración Territorial hacia aspectos de armonización de los POT, definición de visiones prospectivas y promoción de sistemas de información regional, asuntos sobre los cuales el Distrito y los municipios del área de influencia han demostrado cierto grado de interés.

Por otra parte, la opción de provincia, presenta la menor viabilidad en la actualidad, y su explicación se sustenta en la necesidad de contar con desarrollos legales más profundos que den viabilidad institucional, técnica y jurídica a dicha figura, y el poco interés político en su desarrollo.

De otro lado, las figuras de distrito y área metropolitana, aunque tienen fundamentos constitucionales, y normas orgánicas que dan sustento a sus funciones con instancias y responsabilidades más claras y vinculantes que el resto de opciones institucionales, muestran unos valores muy inferiores en aspectos institucionales y políticos, lo cual se explica por el fantasma de la creación del Distrito en los años 50 y a su vez el espejo que en el área metropolitana ven los municipios del área de influencia al tener estas figuras la posibilidad de convertirse en distritos; la debilidad técnica y económica que han venido presentando las áreas metropolitanas en años recientes; el fuerte peso que tiene la autonomía municipal en cualquier arreglo institucional que se considere; la inflexibilidad de la figura de alcalde metropolitano (caso del área) o la pérdida de poder de una alcaldía local (Caso del Distrito); y las particulares condiciones culturales, ambientales e históricas de la gran mayoría de municipios de la Sabana, hacen que las opciones de distrito y área metropolitana sean unas de las menos viables desde un punto de vista político e institucional.

Teniendo en cuenta que el Comité de Integración Territorial se asume como la figura más viable en esta escala, se propone que los temas sobre los que cuales deba ocuparse dicho comité se centren en:

- Armonización y coordinación de acciones de ordenamiento por usos del suelo entre municipios y el Distrito.
- Promoción, discusión y concertación de la visión de largo plazo de su área de influencia.
- Discusión en temas de movilidad (SITP, operación Aerópolis, Tren de Cercanías) y seguimiento a programas y proyectos.
- Desarrollo, coordinación y consolidación de sistemas de información regional y observatorios de dinámica regional.
- Orientación de la discusión sobre temas fiscales y tributarios para los municipios integrantes.

De acuerdo con la Ley 614 del año 2000, los Comités de Integración Territorial deben estar constituidos por:

- El alcalde del municipio principal, que en este caso sería el Distrito Capital.
- Los alcaldes de los municipios circunvecinos que hacen parte del área de influencia.
- El gobernador o gobernadores a los cuales pertenecen los municipios que hacen parte del área de influencia o sus delegados, que en este caso correspondería al Gobernador de Cundinamarca.
- El director o directores de la Corporación Autónoma Regional que tenga jurisdicción en el área de influencia, que en este caso sería la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.
- Un delegado del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con voz y sin voto.
- Un delegado del Ministro del Interior y Justicia, con voz y sin voto.
- Dos representantes de los gremios productivos y/o económicos de la región; y
- Un representante de las organizaciones no gubernamentales de la región.

La inclusión de los alcaldes del Distrito Capital y de los municipios integrantes es esencial, en tanto que los municipios son la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, y son responsables directos de formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio y de reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes. A su vez, los municipios y distritos son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos de la nación⁽¹³¹⁾.

¹³¹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1554 (Junio 29 de 2011). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre el ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial, Bogotá D.C., 2011. No. 48115, art. 28.

La participación del Gobernador de Cundinamarca es vital para el desarrollo de acciones desde el Comité de Integración Territorial, en tanto que los Departamentos son responsables de establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación, e igualmente pueden, en desarrollo de sus competencias, articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio⁽¹³²⁾.

La contribución de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca al Comité de Integración Territorial es trascendental, si se tiene en cuenta que las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables; las disposiciones producidas en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas; y las directrices y normas expedidas para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica se constituyen en determinantes de superior jerarquía para la elaboración de planes de ordenamiento territorial⁽¹³³⁾.

La intervención de Ministerios en el Comité es muy importante, debido a que la Nación tiene entre otras competencias la de establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional, la definición de lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades, el establecimiento de lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones, y la definición de principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los Distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación⁽¹³⁴⁾.

El documento técnico completo, titulado “Análisis de alternativas institucionales de integración y coordinación regional”, se encuentra publicado en la página web de la Secretaría Distrital de Planeación www.sdp.gov.co, y precisa el panorama general de la institucionalidad regional en el país con énfasis en asuntos de grandes aglomeraciones urbanas, los ámbitos de trabajo y escalas de las opciones constitucionales para integración regional en Bogotá, el análisis técnico detallado de las opciones de escala sub regional, la metodología de análisis y una propuesta general para el desarrollo de la opción institucional seleccionada.

Parte II. Avances en la consolidación de la región administrativa y de planeación especial entre Bogotá y Cundinamarca - RAPE

LA INTENCIÓN

Región Capital es el territorio conformado por Bogotá, Cundinamarca y sus 116 municipios a partir del reconocimiento de su histórica y mutua dependencia, en los planos social, económico, ambiental, geográfico y cultural. Es, también, una iniciativa de planificación y administración del territorio a través de la cual se pretenden aprovechar las ventajas y factores de competitividad existentes para alcanzar mejoras sustanciales en la calidad de vida y el desarrollo humano y lograr una mejor inserción internacional, en un contexto

¹³² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1554 (Junio 29 de 2011). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre el ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial, Bogotá D.C., 2011. No. 48115 Ibídem, art. 29.

¹³³ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 388 (Julio 18 de 1993). Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial, Bogotá D.C., 1993. No. 43091, art. 10.

¹³⁴ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1554 (Junio 29 de 2011). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre el ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial, Bogotá D.C., 2011. No. 48115, art. 29.

mundial, caracterizado por el progresivo posicionamiento de las regiones como actores de primer orden para el logro del crecimiento y la productividad⁽¹³⁵⁾.

La Región Capital se ha posicionado en el contexto nacional como un territorio de gran importancia para el país. Este territorio posee una estrecha relación social, económica, cultural, política y ecológica que se evidencia en el intercambio de materias primas, alimentos, así como el movimiento de población diaria.

Desde hace aproximadamente una década, tal como se ha mencionado durante la presente publicación, se ha venido trabajando de manera articulada en la construcción y el fortalecimiento de la Región Bogotá - Cundinamarca mediante un proceso que inició en el año 2001 con la creación de la Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca (2001-2008), el Consejo Regional de Competitividad (2002-) y la Región Capital a la que se da vida en los Planes de Desarrollo Distrital y Departamental 2008-2012 y la firma en el año 2008 del “Convenio Interadministrativo entre el Distrito Capital de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca para la conformación de la Región Capital” con el objetivo de “garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo”.

Los planes de desarrollo Departamental y Distrital plantean importantes acciones para la consolidación y creación de la Región Capital. En ese sentido, el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas 2008-2012 “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”, desarrolla metas y estrategias específicas encaminadas hacia la creación de la Región Capital, entre las que se puede mencionar: el Objetivo Estructurante denominado Ciudad Global, en donde se incluyen propósitos y estrategias para consolidar el Programa Región Capital, la implementación de Proyectos de “Desarrollo Institucional de la Región Capital”, y “Gestión para el Desarrollo de la Región Capital”, y las propuestas de mecanismos de coordinación, a través de la institucionalización de una instancia común de ordenamiento territorial.

Por su parte, el Plan de Desarrollo Departamental 2008 -2012 <Cundinamarca Corazón de Colombia> plantea acciones tendientes al establecimiento de base legales, institucionales y organizacionales para la conformación de la Región Capital, fortalecimiento de relaciones político administrativas entre Cundinamarca y Bogotá y conformación de institucionalidad formal e instancias jurídicas de la Región Capital, entre otros asuntos⁽¹³⁶⁾.

En términos generales, la figura de Región Capital ha presentado en los últimos años problemas jurídicos, por la necesidad de una Ley o reforma constitucional para ponerla en funcionamiento, sin que hasta el momento se haya logrado crear la primera Región Administrativa y de Planificación en el país. De hecho, otros procesos de integración territorial del país, que han apostado en los últimos años por la figura de Región Administrativa y de Planificación (v. eg. Eje Cafetero y Región Caribe) han intentado desde hace varios años la creación de su propia institucionalidad sin contar con éxito, debido a la ausencia de normas orgánicas que regulen la materia. Frente a lo anterior, la Ley 1454 de 2011 “*Por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial*”, tiene impactos en lo referente a las acciones distritales y departamentales para la creación de una Región Administrativa y de Planificación Especial.

GESTIÓN ADELANTADA CON BASE EN LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La Ley 1454 de 2011 es un paso muy importante frente al limitado avance que se ha dado en años recientes en contenidos específicos de la Legislación Orgánica de Ordenamiento Territorial. La ley destaca asuntos como la promoción de la asociatividad y el desarrollo de figuras de integración regional que son de gran interés para Bogotá y sus procesos de articulación territorial.

De hecho, desde septiembre del año 2010 la Secretaría Distrital de Planeación lideró las discusiones técnicas dadas alrededor del entonces proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial, logrando incorporar valiosos aportes como la aclaración de la diferencia entre organización político administrativa y ordenamiento territorial y la necesidad de armonizar competencias entre la nación y los entes territoriales⁽¹³⁷⁾. A su vez, la Secretaría Distrital de Planeación orientó las discusiones técnicas del Comité Jurídico Interinstitucional de Región Capital⁽¹³⁸⁾, con el propósito de promover la articulación entre las visiones del Distrito Capital y Cundinamarca.

Como resultado de estas discusiones, se llevaron a cabo reuniones con entidades y personas responsables de la formulación, discusión y aprobación del proyecto de ley, tales como el Ministerio del Interior y Justicia de Colombia⁽¹³⁹⁾, y algunos asesores de Representantes a la Cámara y Senadores de la República. De esta forma, se logró la aclaración e incorporación de contenidos de interés para el Distrito y la Gobernación en la Ley 1454 de 2011, dentro de los cuales se puede destacar la aclaración de la diferencia entre organización político administrativa y ordenamiento territorial⁽¹⁴⁰⁾, la armonización de competencias entre la Nación y los entes territoriales⁽¹⁴¹⁾, y

algunas precisiones para dar viabilidad jurídica a los procesos de integración regional de interés para el Distrito Capital⁽¹⁴²⁾.

Aunque la Ley 1454 de 2011 no desarrolla plenamente algunos asuntos propios de la legislación orgánica que aún carecen de regulación, tales como las funciones y estatutos de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), las Regiones Territoriales Plenas (RET), las provincias, y la creación de las Entidades Territoriales Indígenas, se observan temas interesantes que aportan a la gestión del Distrito, entre los que se pueden destacar:

- La definición de requisitos para la creación de la Región Administrativa y de Planificación Especial entre Bogotá, Cundinamarca y departamentos contiguos.
- La garantía de la continuidad en ejercicios de planificación territorial adelantada por Bogotá, en tanto que la regulación de los usos del suelo y la formulación de planes de ordenamiento territorial sigue en cabeza de municipios y distritos.
- La flexibilidad en las posibilidades de asociación entre el Distrito y los municipios vecinos.
- La posibilidad de que el Distrito Capital lidere procesos de asistencia técnica en desarrollo de los principios de solidaridad y equidad territorial que trae la Ley.

Sin embargo, la Ley 1454 de 2011 presenta algunas debilidades que pueden dificultar la promoción adecuada de procesos de integración regional, y que se deben tener en cuenta como retos futuros dentro del proceso de integración regional. Entre otras, se tienen:

137 COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1554 (Junio 29 de 2011). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre el ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial, Bogotá D.C., 2011. No. 48115, art. 1, art. 29 parágrafo 1.

138 El Comité Jurídico Interinstitucional de Región Capital es una mesa de trabajo técnico que reúne a representantes de la Gobernación y el Distrito - Secretaría General, Secretaría Distrital de Gobierno y Secretaría Distrital de Planeación-, cuyo fin es promover la presentación ante el Congreso de la República de proyectos normativos requeridos para constituir la Región Capital.

139 Reuniones llevadas a cabo en las instalaciones del Ministerio del Interior y Justicia el 28 de octubre de 2010 y el 16 de febrero de 2011.

140 Ver artículo 1 del último proyecto aprobado en Senado “Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano (...)”. Subrayado fuera del texto original.

141 Ver parágrafo 1 del artículo 30, del proyecto aprobado en Senado “(...) La distribución de competencias que se establece en este artículo se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación”.

142 Ver parágrafos 2 y 3 del artículo 31, del proyecto aprobado en Senado “(...) Lo dispuesto en este artículo se aplicará en lo pertinente frente a la constitución de la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) entre entidades territoriales departamentales y el Distrito Capital (...) De conformidad con el artículo 325 de la Constitución Política, el Distrito Capital de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a este podrán asociarse en una Región Administrativa de Planeación Especial (RAPE), con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región”.

135 SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. ABC de la Región Capital. Versión inicial para discusión y comentarios. Bogotá D.C., 2010.

136 COLOMBIA. ASAMBLEA DE CUNDINAMARCA. Ordenanza 009 (Junio 11 de 2008). Por la cual se adopta el Plan Departamental de Desarrollo 2008-2012 “Cundinamarca, Corazón de Colombia”. Bogotá D.C., 2008, art. 6, 7, 9 y 16.

- El aumento de tensiones con la Nación por la promoción de grandes proyectos promovidos desde el nivel central.
- Las confusiones conceptuales que señala la ley, al establecer la posibilidad de que los distritos se conviertan así mismo en áreas metropolitanas.
- La existencia de diversas instancias asesoras del Distrito en temas de ordenamiento territorial (Comisión Distrital de Ordenamiento Territorial, Consejo Regional y Administrativo de Planificación, Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial y Consejo Territorial de Planeación), que puedan llevar a confusiones e imprecisiones en su implementación y desarrollo.

LA RUTA Y LOS RETOS PARA LA CREACIÓN DE LA REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE PLANEACIÓN ESPECIAL (RAPE)

Las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) son entidades conformadas por dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el Artículo 306 de la Constitución Política y la Ley 1454 de 2011. Se admite que los Distritos Especiales cuyo territorio esté inmerso en una Región Administrativa y de Planificación tendrán las mismas prerrogativas que estas les otorguen a los Departamentos, y que el Distrito Capital de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a este, podrán asociarse en una Región Administrativa de Planeación Especial (RAPE), con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región, conservando su identidad política y territorial, dándose así soporte jurídicos como se indica en los parágrafos 1 y 3, Artículo 30, de la Ley 1454 de 2011.

Por otra parte, existe una particular circunstancia entre Bogotá y Cundinamarca, dada desde la misma Constitución Política, la cual establece en su artículo 325 la posibilidad de que el Distrito Capital se integre en una región con entidades de carácter departamental, cuyo fin sería garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo. Este aspecto es muy importante de aclarar, por cuanto el modelo regional colombiano está restringido a los departamentos y excluye a los municipios, y así se observa que el término especial ha permitido comprender el fenómeno particular implicado en el concepto de ciudad-región, el cual en gran medida contribuye a caracterizar la fisonomía y figura particular de esta porción del territorio.

De acuerdo con lo anterior, existen fundamentos jurídicos y técnicos que favorecerían finalmente la creación de una Región Administrativa y de Planeación Especial entre Bogotá y el Departamento de Cundinamarca, siendo claro que existe interés por parte de ambas entidades en constituir la Región Capital como Región Administrativa y de Planeación Especial, tal y como se expresa en sus respectivos planes de desarrollo. Por ello, es necesario empezar a desarrollar los requisitos y pasos para la creación de dicha Región, al igual que los mecanismos para dar sostenibilidad a esta iniciativa, teniendo en cuenta la necesidad de contar con un convenio, y conceptos previos por parte de la Comisión de Ordenamiento Territorial, y una autorización de parte del Consejo Distrital, tal y como lo establece la Ley 1454 de 2011.

Frente a criterios políticos y técnicos de la figura de Región Administrativa y de Planificación, se puede decir que se cuenta con la mayor de las viabilidades entre Bogotá y Cundinamarca, en vista de que es la principal apuesta de ambos entes territoriales, y que cuenta con el apoyo del Distrito y diferentes municipios.

En relación con la sostenibilidad financiera de la Región Administrativa y de Planificación, el Artículo 32 de la Ley 1454 de 2011 establece que estas figuras se financiarán con cargo a los recursos o aportes que las respectivas entidades territoriales que la conformen destinen para ello y los incentivos que defina el Gobierno Nacional, de conformidad con los indicadores de sostenibilidad fiscal de la Ley 617 de 2000 para los departamentos que

las conformen. A su vez, se establece que las Regiones Administrativas y de Planificación no generarán gastos del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones, ni del Sistema General de Regalías, con lo cual se podrían limitar las posibilidades de sostenibilidad y funcionamiento de dichas figuras. En ese sentido, el patrimonio, rentas y recursos de la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE), debería estar constituido por:

- Recursos que de sus respectivos presupuestos le transfieran las entidades territoriales que conformen la RAPE.
- Recursos que ingresen a su patrimonio en virtud de la celebración de contratos o convenios.
- Recursos de cofinanciación de la Nación para proyectos estratégicos de la RAPE.
- Incentivos que defina el Gobierno Nacional, de conformidad con los indicadores de sostenibilidad fiscal de la Ley 617 de 2000 para los entes territoriales que conformen la RAPE.
- Recursos de participación en proyectos a gestionarse a través del Fondo de Desarrollo Regional, o con la participación como región de Planeación y Gestión del Artículo 19 de la Ley 1454 de 2011.
- Recursos de donación de cualquier índole.
- Recursos provenientes de rendimientos financieros.

Adicionalmente, la Administración Distrital contempla que dentro de las funciones que debe ejercer esta RAPE, se deben encontrar, al menos las siguientes:

- Ejercer las funciones y atribuciones que la Ley 152 de 1994 le asignó expresamente a las regiones de planificación hasta su transformación en Regiones Administrativas y de Planificación.
- Servir de instancia de planificación y ejecución coordinada de asuntos de carácter regional de los entes territoriales que integren la RAPE.
- Diseñar y ejecutar planes y programas regionales de desarrollo integral y la prestación de los servicios públicos a cargo de los entes que la conformen.
- Ejecutar proyectos de inversión regional que generen competitividad y desarrollo regional integral
- Promover la conformación de Comités de Integración Territorial de la Ley 614 de 2000, para concertar la implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial y la presentación de la visión estratégica de desarrollo del área de influencia de la RAPE
- Gestionar ante la Nación la cofinanciación de proyectos estratégicos de la RAPE

Finalmente, frente a la constitución y concertación política y administrativa para la creación de la Región Administrativa y de Planeación Especial, la Gobernación de Cundinamarca y el Distrito Capital de Bogotá, con base en lo dispuesto por el Artículo 30 de la Ley 1454 de 2011, acordaron en julio del año 2011 el cumplimiento de un cronograma compuesto por tres grandes pasos que hacen referencia a:

- Solicitud de concepto a la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado (COT) para la creación de la RAPE (segundo párrafo, Art. 30, Ley 1454 de 2011)
- Presentación de proyecto de acto administrativo para autorización de constitución de la RAPE entre Bogotá y Cundinamarca, en las respectivas corporaciones de elección popular (Concejo y Asamblea Departamental)
- Protocolización del convenio mediante el cual se crea la RAPE

Con base en dicho cronograma, a septiembre del año 2011 se han desarrollado las siguientes acciones:

- Se elaboró en coordinación con la Gobernación de Cundinamarca la propuesta de Acto Administrativo para presentar ante Concejo Distrital y Asamblea Departamental (Agosto de 2011).

- Se han adelantado 7 reuniones del Comité Jurídico Interinstitucional de Región Capital¹⁴³, posterior a la sanción de la Ley 1454 de 2011, para identificar impactos, plan de acción y elaboración de propuesta de acto administrativo para presentar ante Concejo Distrital y Asamblea Departamental, dirigido a la creación de la RAPE entre Bogotá y Cundinamarca (8 y 22 de junio, 8, 22 y 29 de julio, 2 y 5 de agosto de 2011).
- Se realizaron dos encuentros técnicos con la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado; la primera para conocer los requerimientos del concepto previo por esa corporación (Agosto 1 de 2011), la segunda, presentando una solicitud de la Presidenta de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado a la Alcaldesa y el Gobernador sobre una propuesta de proyecto de Resolución para la expedición del concepto de esta entidad (agosto 16 de 2011).
- Se realizó el proceso administrativo distrital pertinente para conceptuar y presentar por parte de las Secretarías Distritales pertinentes el proyecto de Acuerdo posteriormente presentado al Consejo de Gobierno (8 de Agosto de 2011).
- La Alcaldesa y el Gobernador presentaron solicitud formal de concepto a la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado en sesión del 10 de agosto.
- La Alcaldía Mayor radicó el proyecto de Acuerdo ante el Concejo Distrital (11 de agosto). El Concejo Distrital los ponentes del proyecto.
- Se adelantó reunión con asesores de ponentes del proyecto de Acuerdo en el Concejo Distrital para resolver sus inquietudes (23 de agosto de 2011).
- Presentación del proyecto de acuerdo por parte de la Alcaldesa Mayor de Bogotá y el Gobernador de Cundinamarca al Concejo Distrital de Bogotá (29 de agosto de 2011).
- Gestión con asesores de ponentes del proyecto de Acuerdo en el Concejo Distrital, para contar con ponencias positivas al proyecto de Acuerdo (Agosto – Septiembre de 2011) – Se entregaron tres ponencias positivas por parte de los tres ponentes.
- Sesiones de la Comisión del Plan de Desarrollo del Concejo Distrital para el primer debate del proyecto de Acuerdo (24 de agosto y 8 de septiembre de 2011) - Se levantaron por falta de Quórum, y se van a citar sesiones extraordinarias.
- Presentación y discusión del proceso de creación de la RAPE ante el Consejo Territorial de Planeación Distrital (15 de septiembre de 2011).

En relación con las acciones pendientes para concertar la creación de la Región Administrativa y de Planeación Especial, se destacan las siguientes:

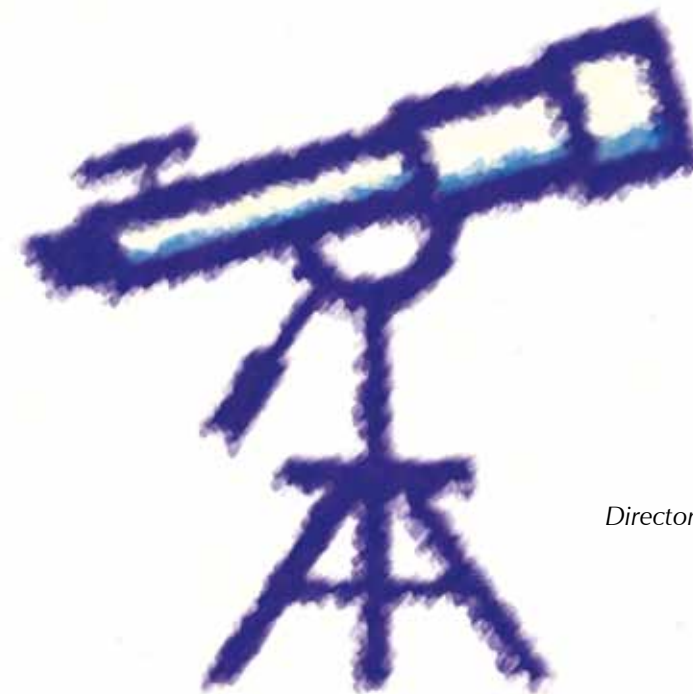
- Aprobación de proyectos de Acuerdo y Ordenanza que autorizan la creación de la RAPE (Septiembre – octubre de 2011).
- Gestión para agilizar trámite de Concepto Previo de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado para la Constitución de la RAPE (Septiembre – octubre de 2011).
- Recepción de concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado (Octubre de 2011).
- Elaboración de propuesta técnica sobre la estructura, operatividad, funcionalidad de la RAPE.
- Protocolización del convenio que crea la RAPE.
- Incorporación de su ejecución en los Planes de Desarrollo Distrital y Departamental.

143 El Comité Jurídico Interinstitucional de Región Capital es una mesa de trabajo técnico que reúne a representantes de la Gobernación y el Distrito (Secretarías General, Gobierno, Planeación, y para este tema han participado Desarrollo Económico y Hacienda), cuyo fin es promover la presentación de proyectos normativos requeridos para constituir la Región Capital.

8.

Observatorio Regional

El Observatorio tiene como objetivo proveer información continua, suficiente y confiable a los tomadores de decisión y a los habitantes de la Región Bogotá-Cundinamarca facilitando el seguimiento y monitoreo al proceso de integración regional, para propender por una adecuada planificación de la región y, para dar apoyo en la formulación de lineamientos y políticas en materia regional



Dirección

Carolina Franco Lasso

Directora de Integración Regional, Nacional e Internacional

Equipo Técnico

Sandra Milena Beltrán Díaz

André Ricardo Cortés Jarrín

Componente Geográfico

Aureliano Amaya Donoso

En el proceso de integración regional mencionado a lo largo de la presente publicación, se ha evidenciado una gran debilidad en materia de información debido a que no se cuenta con un acervo de datos suficiente, veraz, oportuno y confiable que describa y permita hacer seguimiento a las dinámicas y problemáticas regionales. Pese a contar con algunas variables como población, desempeño y actividad económica y mercado laboral, existen grandes asimetrías en la información producida por las entidades territoriales con relación a su nivel de actualización, desagregación y periodicidad, entre otros aspectos de gran importancia.

PARTE 1. DISEÑO CONCEPTUAL

Lo anterior ilustra la necesidad de contar con una herramienta que permita suplir la demanda existente, que se refleja en la definición de la Estructura Piloto del Observatorio Regional como fruto del trabajo que se ha realizado entre las partes involucradas, quienes cuentan con el equipo interdisciplinario idóneo para cumplir las funciones que la puesta en marcha del Observatorio supone y tienen experiencia en el manejo de temas de interés común para la región.

El presente documento se desarrolla con el objetivo de exponer la **Estructura Piloto del Observatorio Región Bogotá-Cundinamarca** liderado por la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) con el apoyo de la Gobernación de Cundinamarca y el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD).

Dentro de este trabajo se busca responder a aspectos básicos, como: 1. Qué, 2. Por qué, 3. Para qué, 4. Cómo, entre otros, tomando como punto de partida las propuestas individuales formuladas inicialmente por las entidades participantes (Alcaldía Mayor, Gobernación y UNCRD)⁽¹⁴⁴⁾, y recoge los Lineamientos para el Diseño y Desarrollo de Observatorios formulados por la SDP⁽¹⁴⁵⁾, así como la revisión de experiencias de observatorios a nivel Distrital y Nacional que tratan temas con impacto regional y la relatoría de expectativas referidas al observatorio regional, realizado en febrero del presente año con la participación de la Gobernación de Cundinamarca y la SDP, dirigido por la Universidad de los Andes.

Como punto de partida se cuenta con la experiencia de años anteriores en la Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca, espacio en el cual ya se había planteado la necesidad de contar con una herramienta como la descrita en este capítulo. De igual manera, UNCRD en asocio con el Distrito Capital y la Gobernación de Cundinamarca, elaboró una propuesta para el diseño de un observatorio, la cual fue tenida en cuenta en el presente documento.

Por su parte, la SDP elaboró dos estudios, a saber: i) una revisión de 17 experiencias sobre observatorios regionales a nivel nacional e internacional⁽¹⁴⁶⁾ y ii) una propuesta técnica para el desarrollo del Observatorio Regional Bogotá-Cundinamarca. Este último incluye una estructura preliminar del observatorio, en el que se mencionan los objetivos, sus ejes de estudio y el manejo que se le debe dar a la información entre otros temas.

Posterior a esto, se inició la concertación con la Gobernación de Cundinamarca para acordar el objetivo, estructura y propuesta final del Observatorio Regional, con la asesoría del Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional - UNCRD. Así mismo, se firmó un Convenio para el intercambio de información geográfica y estadística entre la SDP y la Secretaría de Planeación de la Gobernación de Cundinamarca cuyo

objeto es “Aunar esfuerzos institucionales para el intercambio de información que sirva como apoyo para el desarrollo de proyectos de cooperación e integración regional”.

En 2011 se ha venido trabajando en dos frentes, el primero es un análisis de las posibilidades institucionales y contractuales que existen para la puesta en funcionamiento del Observatorio entre Bogotá y Cundinamarca, y el segundo es elaborar la estructura del Observatorio – que se ilustra en este capítulo.

La SDP también adelantó la revisión de experiencias de observatorios realizados en el Distrito u otras entidades, tal es el caso de:

- El Observatorio Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente,
- El Observatorio de Alimentos Bogotá de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico
- El Observatorio de Asuntos Políticos de la Secretaría Distrital de Gobierno
- El Centro Documental de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico
- El Observatorio de la Región Bogotá-Cundinamarca de la Cámara de Comercio
- El Observatorio Metropolitano de Información del Valle de Aburrá

Así mismo, la entidad realizó un inventario tanto de la oferta de información existente, contrastando la información deseable con la que realmente existe actualmente en las entidades consideradas como posibles fuentes de información para el observatorio, haciendo un ejercicio específico con la Secretaría de Planeación Departamental. Lo anterior se constituye en un pilar fundamental que permite el siguiente desarrollo de los ejes temáticos establecidos.

De acuerdo a la revisión de las variables que fueron identificadas al momento de la firma del convenio de intercambio de información con la Gobernación de Cundinamarca, y de las que se tiene una base de información, se realizó una clasificación (matriz de oferta) siguiendo los ejes temáticos propuestos para el observatorio. De la misma forma se clasifican las variables que fueron recolectadas para la elaboración del Diagnóstico de la Región Capital, por parte de la SDP. Con esta clasificación se busca conocer con qué variables se cuenta a priori para el diseño de la estructura del observatorio.

Sin embargo, no sólo es importante conocer con qué información se cuenta, sino indagar más detalles sobre estas variables. Así, se propuso investigar la periodicidad de la información y la desagregación que existe para la misma. En este sentido, dentro del proceso de diseño del observatorio se conformó una mesa de trabajo encargada de analizar esta oferta de información para constatar la idoneidad de la misma en miras de incluirla en el acervo del observatorio; todo esto dentro del marco del convenio de intercambio de información existente entre la SDP y la Gobernación de Cundinamarca.

De la mano con lo anterior, se dio inicio a un plan de trabajo en el marco del convenio existente, cuyo objetivo principal fue establecer un intercambio de información – entre el Distrito Capital y la Gobernación de Cundinamarca – con el fin de conformar la base de datos del Observatorio Regional. Dentro de los objetivos específicos está el evaluar la idoneidad de la información para incluir los datos relevantes en el Observatorio; también se debe investigar sobre la posibilidad que la información del Departamento sea comparable con la del Distrito. El resultado de este trabajo conjunto sería contar con una batería de indicadores regionales que formen parte de la estructura del Observatorio y, consolidar una metodología para la consecución y manejo de la información hacia el futuro.

Como resultado de lo anterior, se encuentra que los ejes temáticos que abarcan más variables son los mismos que han sido planteados como ejes estructurantes de la etapa inicial del Observatorio Regional de acuerdo a la propuesta metodológica que se ha venido trabajando. Es decir, la actividad económica y la competitividad del territorio, y los temas relacionados con población y calidad de vida en la región son los que priman en

144 Propuestas compartidas el 16 de mayo del presente año por correo electrónico al grupo de trabajo por la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional de la SDP.

145 Elaborado por la Dirección de Estudios Macro. Abril de 2010.

146 SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. Revisión de experiencias de observatorios regionales a nivel nacional e internacional. Mayo 2010.

relación a la oferta de información para los diferentes entes territoriales de la región. De acuerdo a lo anterior, los esfuerzos iniciales en la puesta en marcha del observatorio se enfocarán en la consolidación de estos ejes, que se presentarán más adelante.

El trabajo previo también muestra que en materia de movilidad no se cuenta con información disponible a nivel regional, por lo tanto habría que estudiar la forma como desde el observatorio se puede lograr impulsar la consecución de datos que se relacionen con temas como flujos de pasajeros y carga, eficiencia en la movilidad regional (tiempos de desplazamiento, costos de transporte), y caracterizar la demanda y oferta de transporte en la región en el futuro. Asimismo, las temáticas institucionales son deficientes en términos de disponibilidad de información. En el tema de medio ambiente y riesgos se cuenta con información importante, sin embargo habría que analizar qué información se trabajará en el Observatorio Ambiental de la Región Capital para no duplicar esfuerzos.

DEFINICIÓN DEL OBSERVATORIO

“El Observatorio Regional es una herramienta estratégica con la que se busca hacer seguimiento objetivo y monitoreo al proceso de integración regional entre Bogotá y Cundinamarca y proveer de información continua y suficiente a los tomadores de decisión, para una adecuada planificación de la Región, así como fortalecer la formulación de lineamientos y política pública en materia regional”.

El concepto aquí construido recoge elementos de relevada importancia de diversos conceptos producidos por el Distrito Capital, la Gobernación de Cundinamarca y UNCRD.

ALCANCE

El Observatorio de la Región Bogotá-Cundinamarca a 2019 contará con información precisa, oportuna y confiable referente al proceso de integración regional, priorizando en una primera fase (2015) su desarrollo en el territorio de la Sabana de Bogotá y en las temáticas socioeconómicas, hasta donde lo permita la información disponible y los recursos tanto físicos como financieros.

El Observatorio será un espacio al servicio de la institución, las entidades territoriales que conforman la Región, la sociedad, la academia y las entidades públicas y privadas. En este sentido se debe constituir como un centro de conocimiento, generador de información sobre las temáticas de impacto regional, para el análisis, procesamiento, interpretación y seguimiento de indicadores para el apoyo a los procesos de gestión institucional y la planificación regional. Por lo anterior se tiene previsto que el Observatorio cumpla dos funciones básicas:

Función informativa: donde se ponga al servicio de los diferentes públicos, información en cuanto a los siguientes ejes temáticos: *La Gente, El Territorio, La Prosperidad y Las instituciones*. Esta información será presentada a través de indicadores, documentos, mapas temáticos. Adicionalmente, el Observatorio contará con una plataforma tecnológica para consulta e interlocución con los diferentes usuarios. Se aspira a que el Observatorio amplíe gradualmente su abanico de variables e indicadores.

Función analítica: el observatorio se fortalecerá con el análisis de la información e investigaciones relacionadas con las problemáticas regionales mediante la producción de publicaciones periódicas y análisis temáticos de interés para la institución y para la región, contribuyendo con los procesos de argumentación y elaboración de un discurso público sobre los problemas observados a partir de horizontes teóricos y analíticos definidos.

OBJETIVO DEL OBSERVATORIO

Proveer información continua, suficiente y confiable a los tomadores de decisión y a los habitantes de la Región Bogotá-Cundinamarca, facilitando el seguimiento y monitoreo al proceso de integración regional, para propender por una adecuada planificación de la región y, para dar apoyo en la formulación de lineamientos y políticas en materia regional.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Recopilar, clasificar, sistematizar y estandarizar información regional.
- Fortalecer los procesos de toma de decisiones, la formulación de lineamientos y políticas públicas regionales, mediante la realización de estudios e investigaciones.
- Ser una instancia técnica para acompañar y emitir recomendaciones en los procesos de formulación de políticas públicas.
- Poner al servicio de los diferentes públicos de interés información sobre la Región
- Servir de punto de encuentro para la discusión y retroalimentación, que facilite la interacción de los diferentes actores de la Región.
- Desarrollar protocolos de toma, acceso y presentación de la información con el objeto de homogenizar, armonizar y estandarizar tales procesos.
- Buscar socios estratégicos.

PARTICIPANTES

Con el fin de avanzar en el diseño del Observatorio Región Bogotá-Cundinamarca, la SDP ha liderado este ejercicio pensando en sortear algunos inconvenientes administrativos y financieros. En este sentido, se espera contar con el apoyo permanente de la Gobernación de Cundinamarca a través del suministro de información, así como el apoyo y la asistencia técnica del Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD), para el desarrollo, operación y difusión del Observatorio Regional.

Dado que el alcance del observatorio es regional, se hace necesario identificar las entidades que pueden contribuir en su desarrollo; éstas pueden ser del orden Nacional, Departamental, Municipal y Distrital; algunas de ellas en la actualidad ya vienen acopiando y generando información regional o tienen observatorios sectoriales con un componente regional que facilitaría el proceso con el aporte de insumos e información como es el caso de:

- El Observatorio Ambiental Regional de la Secretaría Distrital de Ambiente
- El Observatorio Alimenta Bogotá de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico
- El Observatorio de Asuntos Políticos de la Secretaría Distrital de Gobierno
- El Centro Documental de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico
- El Observatorio de la Región: Bogotá-Cundinamarca, de la Cámara de Comercio

PARTE 2. ESTRUCTURA DE LOS EJES TEMÁTICOS DEL OBSERVATORIO

El Observatorio de la Región Bogotá-Cundinamarca está pensado como una herramienta integral que abarque las diferentes temáticas de impacto regional, éste conceptualiza el desarrollo de una forma profunda, a la luz del marco del Desarrollo Humano y su expresión en el ámbito cuantitativo.

En este sentido y en concordancia con la propuesta realizada por UNCRD, el Observatorio Regional se estructura en 4 ejes temáticos, a saber: **La Gente, El Territorio, Las Instituciones y La Prosperidad**. Esta clasificación se fundamenta en aspectos estratégicos, constituidos en pilares de las políticas públicas territoriales.



Como se dijo antes, de acuerdo a la revisión de la información existente se priorizará en una primera etapa de desarrollo del Observatorio el análisis de dos ejes a saber: el Eje La Gente, y el de La Prosperidad. A continuación se hace una descripción detallada de los componentes de cada eje temático, de sus objetivos, así como de los objetivos de medición de cada indicador. Se exponen además, en algunos casos, el proceso de definición de algunas líneas temáticas e indicadores, y se dejan planteados indicadores que pueden ser implementados posteriormente en el Observatorio, de acuerdo con la evolución y mejoramiento de los sistemas de información y la estructuración de los procesos de recolección y gestión de la información.

Así, de acuerdo a la información conjunta y comparable que se disponga para toda la Región, se plantea que los indicadores muestren, por un lado, el nivel de convergencia en las dinámicas existentes entre Bogotá y Cundinamarca y, por otro, cómo se comporta la Región Capital como un todo frente a la realidad del país – y del mundo. Es decir, algunos indicadores se compondrán por variables que ilustren el desempeño de Bogotá, Cundinamarca y sus municipios por separado, y permitirán hacer comparaciones entre estos entes territoriales con el fin de encontrar convergencias o brechas en los diferentes aspectos que se analizan en el Observatorio.

Otros indicadores estarán compuestos por variables que agrupan el desempeño de la Región Capital y lo comparan con el agregado nacional y con otras regiones del país. Con esto se podrán identificar fortalezas – y debilidades – de la Región y asimismo tomar decisiones de política a nivel Regional.

Un paso importante al momento de construir los indicadores que harán parte del Observatorio Regional, es el de definir unos criterios que estos indicadores deben cumplir, tal como se menciona en la propuesta de Observatorio elaborada por la UNCRD. Los criterios señalados por esta propuesta son:

- **Representatividad:** Los indicadores deben estar relacionados con las variables y las temáticas que forman parte de la estructura del Observatorio Regional.
- **Cuantificabilidad y disponibilidad:** Los indicadores que se planteen deben ser susceptibles a ser cuantificados a través de variables que existan y que estén disponibles para ser incorporados dentro de la batería. Deben ser realistas y no depender de datos cuya consecución esté por fuera del alcance del Observatorio.
- **Claridad:** Los indicadores deben ser claros, para facilitar su socialización entre los diferentes actores involucrados tanto en el desarrollo del Observatorio como en las dinámicas de integración regional.

Las variables e indicadores que conforman los diferentes ejes temáticos del Observatorio se presentarán también a través de un módulo de información geográfica. Se contará entonces con un visor geográfico que permitirá, de manera interactiva, la integración entre los datos estadísticos y las diferentes escalas del territorio ya sea municipal, departamental, regional o Nacional, dependiendo de las características de cada indicador.

El visor de información geográfica y estadística será una herramienta que desplegará la cartografía básica correspondiente al territorio que abarca el Observatorio, desde donde se tendrá acceso a la información contenida en los ejes temáticos. El usuario de dicho visor podrá entonces acercar, alejar, activar y desactivar capas en los mapas presentados por la herramienta, así como seleccionar las variables e indicadores que desee visualizar de manera georreferenciada.

Así, se podrá llevar a cabo un análisis espacial de las dinámicas que se presentan en la Región, y se podrá hacer seguimiento a las diferentes acciones que se adelanten en los diferentes lugares de la misma, de acuerdo al comportamiento de los datos aunados a la cartografía. Esto brindará un mayor nivel de control sobre la gestión de los entes territoriales a la luz de la integración regional.

EJE TEMÁTICO 1: LA GENTE

El eje temático de La Gente guarda una estrecha relación con aspectos inherentes al desarrollo social y a las características propias de la población que habita en la región. Para la construcción de este eje se ha revisado el Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para Bogotá D.C., elaborado por la SDP (2010), el documento de Seguridad Humana y desarrollo regional en Bogotá-Cundinamarca, elaborado por UNCRD (2009) y los Indicadores de Seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio formulados por PNUD para el Departamento en el Observatorio Social de Cundinamarca.

Por lo tanto, este eje consta de 7 subtemas o líneas de profundización como lo son: 1. Dinámica poblacional, 2. Pobreza y desigualdad, 3. Empleo, 4. Salud, 5. Educación, 6. Seguridad alimentaria, y 7. Vivienda. Cada una de las anteriores líneas de profundización está compuesta por sus respectivos indicadores, los cuales se presentan a continuación:

LÍNEAS DE PROFUNDIZACIÓN

DINÁMICA POBLACIONAL

La dinámica poblacional se relaciona con las transformaciones estructurales, sociales y económicas presentes en la Región, así como con los niveles de urbanización, escolaridad y con factores como el empleo, la producción y el bienestar (Pérez, 2006), convirtiéndose así en uno de los principales elementos para la focalización de las políticas públicas y para la toma de decisiones en materia de planificación regional. Con el desarrollo de

esta línea temática se pretende identificar la estructura poblacional en el territorio y el estado de transición asociado al desarrollo poblacional.

Estadísticas requeridas para Bogotá y Cundinamarca	Fuentes
<ul style="list-style-type: none">• Población total por Departamentos en Colombia 1985, 1993 y 2005• Tasa de crecimiento poblacional intercensal 1993/1985 y 2005/1993• Proyecciones de población por Departamentos en Colombia 2005 - 2020• Proyecciones de población en cabeceras municipales por Departamento 2005 - 2020• Proyecciones de población en resto por Departamentos 2005 - 2020• Población total Bogotá, Cundinamarca (por Municipios) y Nacional 1993-2005• Tasa de crecimiento poblacional intercensal Bogotá, Cundinamarca (Municipios) y Nacional 2005/1993• Población total Bogotá, Cundinamarca (por provincias) y Nacional 1993-2005• Tasa de crecimiento poblacional intercensal Bogotá, Cundinamarca (por provincias) y Nacional 2005/1993• Proyecciones de población Bogotá, Cundinamarca, Nacional 2006-2020• Población en Bogotá-Cundinamarca: habitantes y participación por provincias 2011• Participación de la población por municipios en Cundinamarca (Municipios) 1993 – 2005• Proyecciones de población Bogotá, Cundinamarca (Municipios) y Nacional 2006-2020• Población Bogotá, Cundinamarca (Municipios) y Nacional cabecera y restos 1993 y 2005• Densidad poblacional en Bogotá y Cundinamarca (Municipios) 2005• Población según lugar de origen Cundinamarca (Municipios) 2005• Población según sexo• Tasa bruta de natalidad Bogotá, Cundinamarca y Nacional 2005• Tasa bruta de mortalidad Bogotá, Cundinamarca (Municipios) y Nacional 2005 (por 10.000)• Tasa bruta de fecundidad	<ul style="list-style-type: none">• Censo DANE• Encuesta de Calidad de Vida

INDICADORES

- **Población total:** Indica el número de personas que habitan un ente territorial
- **Participación de la población de Bogotá – Cundinamarca:** Es la razón que se obtiene al dividir la suma de la población de Bogotá y Cundinamarca entre la población total de Colombia.

- **Densidad Poblacional:** Corresponde al número promedio de personas que habitan en un kilómetro cuadrado del ente territorial.

Densidad poblacional = Población total ente territorial / km² del ente territorial

- **Relación de masculinidad:** Es el número de hombres por cada 100 mujeres al nacer o en cada grupo de edad de una población.

Relación de masculinidad = Hombres / Mujeres * 100

- **Relación de dependencia (por mil):** Es la relación entre la población considerada como dependiente (menores de 15 años y mayores de 65 años) y la que se define como económicamente productiva o “potencialmente activa” (15 a 64 años).

Relación de dependencia = (Población de 15 años y menos + población de 65 años y más) / Población de 15 a 64 años *1000

Se interpreta como la cantidad de personas en edad de dependencia por cada 1000 personas en edad productiva.

- **Tasa bruta de natalidad (por mil):** Es el número de nacimientos vivos ocurridos durante un año, por cada 1000 habitantes de la población.

Tasa bruta de natalidad = Número total de nacimientos / Población total * 1000

- **Tasa bruta de mortalidad (por mil):** Es el cociente entre el número de defunciones ocurridas en un periodo determinado y la población del mismo periodo.

Tasa bruta de mortalidad = Número total de fallecimientos / Población total * 1000

- **Tasa de fecundidad:** Es la relación existente entre el número de nacimientos ocurridos en un periodo y la cantidad de población femenina en edad fértil (15 a 49 años) en el mismo periodo.

Tasa de fecundidad = Número total de nacimientos / Mujeres en edad fértil (15 a 49 años)

POBREZA Y DESIGUALDAD

La pobreza es una situación o forma de vida que surge como producto de la imposibilidad de acceso o carencia de los recursos para satisfacer las necesidades físicas y psíquicas básicas, que inciden en un desgaste del nivel y calidad de vida de las personas, tales como la alimentación, la vivienda, la educación, la asistencia sanitaria o el acceso al agua potable.

También se suele considerar la falta de medios para poder acceder a tales recursos, como el desempleo, la falta de ingresos o un nivel bajo de los mismos. También puede ser el resultado de procesos de exclusión social, segregación social o marginación. En muchos países del tercer mundo, se dice que uno está en situación de pobreza cuando su salario (en caso de contar con él), no alcanza para cubrir las necesidades que incluye la canasta básica de alimento.

Estadísticas requeridas para Bogotá y Cundinamarca	Fuentes
<ul style="list-style-type: none">• IDH Bogotá - Cundinamarca• Incidencia de la pobreza en la Región• Brecha de la pobreza en la Región• Pobreza extrema en la Región• Brecha de pobreza extrema en la Región• NBI• Brecha NBI ruralidad• Gini	<ul style="list-style-type: none">• Censo DANE• Encuesta de Calidad de Vida• Informe IDH Colombia 2010

INDICADORES

- **Línea de Pobreza:** Se define como el nivel de ingreso mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes y servicios.
- **Línea de Indigencia:** Establece si los hogares cuentan con ingresos suficientes como para cubrir una canasta de alimentos, capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas. De esta manera, los hogares que no superan ese umbral, o línea, son considerados en indigencia.
- **Coefficiente de Gini:** Es un índice de concentración de riqueza. Su valor oscila entre 0 y 1, en condiciones de perfecta igualdad el valor del coeficiente es 0 y en total desigualdad el coeficiente es igual a 1.

- **Índice de Desarrollo Humano – IDH:** Se define como el proceso de ampliación de las libertades y oportunidades para mejorar el bienestar de una población. Considera tres componentes del desarrollo humano: una vida larga y saludable, conocimientos, y un nivel de vida decoroso. El valor del IDH oscila entre 0 y 1. Cuando el índice se aproxima a 1, significa un mejor desempeño en los resultados de desarrollo humano.
- **Necesidades Básicas Insatisfechas:** Permite captar la disponibilidad y el acceso a servicios considerados básicos por medio de 5 indicadores: viviendas inadecuadas, hacinamiento crítico, servicios inadecuados, alta dependencia económica, inasistencia escolar.

MERCADO LABORAL

Conocer las condiciones generales del mercado laboral en la región, permite identificar el impacto que tiene el modelo de desarrollo económico en los habitantes de la región y cómo repercute en la calidad de vida. Además, las condiciones de mercado laboral son variables que permiten medir el impacto que sobre los habitantes tienen las diferentes actuaciones que realizan las administraciones locales y regionales, en especial con la articulación de los planes y proyectos con la comunidad, al identificar los empleos generados debido a esas intervenciones.

Estadísticas requeridas	Fuentes
<ul style="list-style-type: none">• Tasa de ocupación• Tasa de desempleo• Tasa de subempleo	<ul style="list-style-type: none">• GEIH DANE

INDICADORES

- **Tasa Global de Participación – TGP:** Es la relación porcentual entre la Población Económicamente Activa y la Población en Edad de Trabajar. Refleja la presión de la Población en Edad de Trabajar sobre el mercado laboral.

TGP = Población Económicamente Activa /Población en Edad de Trabajar*100
- **Tasa de Desempleo – TD:** Es la relación porcentual entre el número de personas que están buscando trabajo y el número de personas que integran la fuerza laboral.

TD = Población desocupada / Población Económicamente Activa
- **Tasa de Ocupación – TO:** Es la relación porcentual entre la población ocupada y el número de personas que integran la población en edad de trabajar.

TO = Población ocupada / Población en Edad de Trabajar
- **Tasa de Subempleo por Insuficiencia de Horas – TSIH:** Es la relación porcentual entre el número de personas ocupadas que desean trabajar más horas, y tienen una jornada inferior a 48 horas, y el número de personas que integran la fuerza laboral.

TSIH = Personas con subempleo por insuficiencia de horas / Población Económicamente Activa
- **Tasa de Subempleo por Competencias – TSC:** Es la relación porcentual entre el número de personas que trabajan y desean o buscan cambiar su situación de empleo actual para utilizar mejor sus competencias profesionales, y el número de personas que integran la fuerza laboral.

TSC = Personas con subempleo por competencias / Población Económicamente Activa

- **Tasa de Subempleo por Ingresos – TSI:** Es la relación porcentual entre el número de personas ocupadas que desean o buscan cambiar su situación actual de empleo, con objeto de mejorar sus ingresos.

TSI = Personas con subempleo por ingresos / Población Económicamente Activa

EDUCACIÓN

La educación es uno de los factores asociados con el desarrollo humano y que contribuye a la calidad de vida de los habitantes y al desarrollo de la región, al estar directamente relacionado con los niveles socio-económicos y culturales de la población.

De manera particular, el logro educativo es una de las principales diferencias a lo largo de la región, por lo tanto, propender a una región equitativa y articulada implica esfuerzos en materia educativa para el logro de la calidad, equidad y servicio.

Estadísticas requeridas	Fuentes
<ul style="list-style-type: none">• Población según nivel educativo• Tasa de asistencia escolar• Tasa de analfabetismo (población de 15 a 24 años)• Tasa de cobertura bruta en educación básica (preescolar, básica, primaria y secundaria)• Tasa de cobertura bruta en educación media• Años promedio de estudio (población de 15 a 24 años)	<ul style="list-style-type: none">• Ministerio de Educación –• Secretaría de Educación Departamental• Censo 2005

INDICADORES

- **Población en edad escolar:** Este indicador se obtiene con el total de la población proyectada existente dentro de los rangos de edad establecidos para cada nivel educativo.
- **% de alumnos matriculados en el sector Oficial:** Se calcula como el porcentaje de estudiantes cuya atención es financiada con recursos públicos.
- **% de alumnos matriculados en el sector no Oficial:** Se calcula como el porcentaje de estudiantes matriculados en establecimientos no Oficiales
- **% de estudiantes beneficiados con gratuidad:** Se calcula como el porcentaje de estudiantes matriculados con beneficios otorgados por parte de la Administración Distrital y/o Departamental, a determinados grupos de población por niveles educativos.
- **Tasa de cobertura bruta:** Es la relación porcentual entre los alumnos matriculados en un nivel de enseñanza específico, independiente de la edad que tengan, y el total de población en el rango de edad correspondiente a dicho nivel.
- **Tasa de cobertura neta:** Es la relación entre los estudiantes matriculados en un nivel educativo que tienen la edad teórica correspondiente al nivel y el total de la población en ese rango de edad.
- **Tasa de aprobación:** Este indicador muestra cuántos estudiantes aprobaron de cada 100 que finalizan el ciclo escolar. La tasa de aprobación varía entre 0 y 100, y aumenta a medida que lo hace la proporción

de alumnos aprobados respecto de la matrícula de fin de curso. Se calcula con la relación entre alumnos aprobados y los matriculados en total.

- **Tasa de reprobación:** Expresa la proporción de alumnos de una cohorte que reprueban el año escolar y no son promovidos al grado siguiente. Se calcula con la relación entre alumnos reprobados y los matriculados en total.
- **Tasa de deserción:** Este indicador mide la proporción de estudiantes matriculados en un determinado grado que abandonan el sistema educativo. Se calcula con la relación entre los alumnos desertores intraanuales y los matriculados en total.
- **Número de estudiantes nuevos en primer curso en educación superior:** Son las personas que una vez son admitidas, ingresan por primera vez en un programa académico de una institución de educación superior, sin ser repitentes, reintegrados o transferidos. Su fuente de información es el Sistema Nacional de Información de Educación Superior SNIES.

SALUD

Los indicadores de salud son indicadores de impacto que refleja las condiciones de calidad de vida de los habitantes, en especial, cuando se hace seguimiento a las principales causas de mortalidad que dan cuenta de los principales problemas que afectan a la población. Si bien no tiene directa injerencia en las Políticas Públicas de Salud en la Región, esta información puede ser importante al transversalizar las diferentes intervenciones de la entidad en el territorio, tendientes a mejorar la calidad de vida de los habitantes.

Estadísticas requeridas	Fuentes
<ul style="list-style-type: none">• Afiliados al Sistema General de Salud• Afiliados al régimen contributivo• Afiliados al régimen subsidiado• Instituciones que prestan servicios de salud• Menores de edad embarazadas• Morbimortalidad según caso	<ul style="list-style-type: none">• Secretaría de Salud Departamental

INDICADORES

- **Cobertura de afiliación al SGSSS:** Expresa el porcentaje de población afiliada a los regímenes contributivo, subsidiado y especial.

Cobertura de afiliación al SGSSS = personas afiliadas a los regímenes contributivo, subsidiado y especial / población total.
- **Porcentaje de población con limitaciones:** Indica la proporción de personas con algún tipo de limitación permanente (moverse o caminar, usar brazos o manos, ver a pesar de usar lentes o gafas, oír aún con aparatos especiales, hablar, entender o aprender, relacionarse con los demás por problemas mentales o emocionales, y bañarse, vestirse o alimentarse por sí solo.
- **Población con acceso a promoción y prevención en salud:** Expresa el porcentaje de afiliados al SGSSS que recibe servicios de promoción y prevención.

SEGURIDAD ALIMENTARIA

De conformidad con la Conferencia de Organizaciones de la Sociedad Civil de Latinoamérica y del Caribe de julio de 1996, la Seguridad Alimentaria es entendida como “la disponibilidad suficiente y estable de los suministros de alimentos a nivel local, el acceso oportuno y permanente por parte de todas las personas a los alimentos que se precisan, en cantidad y calidad, el adecuado consumo y utilización biológica de los mismos, para lo cual es indispensable el acceso a los servicios básicos de saneamiento, atención de salud y la decisión política de los gobiernos para lograrla”.

Estadísticas requeridas	Fuentes
<ul style="list-style-type: none">• Tasa de desnutrición según grupo de edad• Desnutrición global o bajo peso en menores de 5 años• Desnutrición crónica o retraso en talla en menores de 5 años• Porcentaje de niños con bajo peso al nacer Tasa de desnutrición según grupo de edad	<ul style="list-style-type: none">• Secretaría de Salud de Bogotá y de Cundinamarca

INDICADORES

- **Tasa de desnutrición crónica en menores de 5 años:** La desnutrición crónica indica retardo en el crecimiento de los niños y se presenta cuando la talla del niño es menor que la esperada para su edad y sexo. Este tipo de desnutrición se debe a factores estructurales.

Tasa de desnutrición crónica = niños menores de 5 años con talla inferior a la esperada para su edad y sexo / total niños menores de 5 años.
- **Tasa de desnutrición aguda en menores de 5 años:** Indica el porcentaje de niños menores de 5 años que presentan un peso que no concuerda con el peso esperado para su talla y género, sin tener en cuenta su edad. Este tipo de desnutrición está relacionado con situaciones de coyuntura tales como el efecto del deterioro en la alimentación o la presencia de enfermedades recientes.

Tasa de desnutrición aguda = niños menores de 5 años con peso inferior al esperado para su talla y género / total niños menores de 5 años.
- **Tasa de desnutrición global en menores de 5 años:** Indica el porcentaje de niños menores de 5 años que presentan un peso inferior al peso esperado para su edad y sexo.

Tasa de desnutrición global = niños menores de 5 años con peso inferior al esperado para su edad y sexo / total niños menores de 5 años.
- **Participación en el PIB de los sectores que proveen alimentos:** Indica la participación del PIB agropecuario y el PIB de la industria de alimentos respecto al PIB total de la economía.
- **Producción per cápita de alimentos básicos:** Relaciona la producción de alimentos básicos tales como cereales, granos, hortalizas, frutas, oleaginosas, papa, tubérculos, carne, leche, huevos; y la población. La evolución de este indicador refleja la capacidad de una región para modificar su producción de alimentos, según los cambios demográficos.

Producción per cápita de alimentos básicos = volumen de producción de alimentos / población total.

➤ **Disponibilidad de alimentos básicos:** Se refiere a la oferta total o de alimentos básicos, disponible para consumo interno.

Disponibilidad de alimentos básicos = producción interna de alimentos + importaciones de alimentos – exportaciones de alimentos + variación de existencias de alimentos.

➤ **Coefficiente de autosuficiencia alimentaria:** Indica el grado en que el mercado interno se abastece por la producción nacional, es decir el grado de independencia alimentaria del país. Cuando el nivel es igual a 1 se considera que el país es autosuficiente, si es menor a 1 el país no es autosuficiente y si supera el 1, la producción es mayor que el consumo interno y se exporta.

Coefficiente de autosuficiencia alimentaria = producción de alimentos / disponibilidad de alimentos

➤ **Coefficiente de dependencia alimentaria:** Este indicador permite conocer el grado en que la disponibilidad depende de las importaciones.

Coefficiente de dependencia alimentaria = importación de alimentos / disponibilidad de alimentos

➤ **Gasto mensual en alimentos:** Indica la proporción de ingresos que los consumidores destinan para pagar alimentación.

➤ **Porcentaje de entrada de alimentos:** Indica la participación por tipo de alimentos (granos y procesados, hortalizas, frutas, tubérculos, plátano y perecederos) que entran a Bogotá y/o a la Región.

➤ **Valor de una canasta mínima mensual de alimentos:** Conjunto de productos que cubren las necesidades nutricionales mínimas de la población, los cuales son seleccionados de acuerdo a su aporte calórico y frecuencia de consumo, expresados en cantidades que permiten satisfacer, por lo menos, las necesidades de un individuo promedio de una población de referencia.

EJE TEMÁTICO 2: LA PROSPERIDAD

Como se ha mencionado, los ejes temáticos que estructuran el Observatorio buscan entregar información y análisis sobre aspectos de la región que permitan tomar mejores decisiones para poder cumplir con la meta de tener una Región Capital en donde los habitantes gocen de altos niveles de calidad de vida. Se encuentran entonces variables relacionadas con ingresos, empleo, productividad, competitividad, ciencia, tecnología e innovación, comercio exterior y servicios públicos.

Así, se busca que el eje de la prosperidad brinde una mirada precisa de la Región para que los actores involucrados en el proceso de integración regional puedan ver cómo la economía del territorio evoluciona a favor del bienestar de los habitantes. Con esto en mente el Observatorio Regional, a través de su eje de La Prosperidad, garantiza que exista información suficiente y confiable para hacer seguimiento a estas metas y para que, de acuerdo al resultado de los indicadores que componen el eje, se tomen las medidas necesarias con el fin de dar cumplimiento a los objetivos presentes en diferentes instrumentos de política y de planeación de la Región Capital. El eje se compone de 20 indicadores distribuidos dentro de 5 líneas de profundización, las cuales se presenta a continuación:

LÍNEAS DE PROFUNDIZACIÓN

INGRESOS

En esta línea, se busca, por un lado estudiar la evolución del crecimiento económico de la región y de los entes que la componen, analizando al mismo tiempo la convergencia que existe entre estos mismos entes. Por otro

lado, se busca también mostrar cómo han evolucionado otros factores que soportan el aparato productivo de la Región y que permiten evaluar qué tanto se está moviendo la Región Capital hacia un territorio próspero. Con estos indicadores se entrega información susceptible a ser utilizada como base de políticas públicas de crecimiento económico y competitividad para la región.

Estadísticas requeridas	Fuentes
<ul style="list-style-type: none">• Ingreso per cápita Bogotá y Cundinamarca• PIB para Bogotá, Cundinamarca y Colombia	<ul style="list-style-type: none">• DANE, Cuentas Departamentales y Nacionales

INDICADORES

➤ **Convergencia del ingreso per cápita entre Cundinamarca y Bogotá:** Este indicador permite observar la dinámica de crecimiento del ingreso per cápita de Cundinamarca, como proporción de la misma variable para el caso de Bogotá. De esta forma, si el indicador es igual a uno significa que Cundinamarca y Bogotá tienen el mismo ingreso por habitante.

Convergencia del PIB per cápita = Ingreso per cápita Cundinamarca / Ingreso per cápita Bogotá

➤ **Participación del PIB regional:** Este indicador permite conocer el peso del PIB de Bogotá y Cundinamarca en el total del PIB de Colombia.

Participación del PIB regional = PIB Bogotá + PIB Cundinamarca / PIB Colombia

➤ **Tasa de crecimiento del PIB:** La tasa de crecimiento del PIB es un indicador que mide la evolución del PIB en el tiempo.

Tasa de crecimiento del PIB = (PIB año n – PIB año n-1) / PIB año n-1 * 100

➤ **Productividad laboral:** Se calcula como la razón entre el PIB de una determinada entidad territorial, dividido por el total de personas ocupadas en el mismo ámbito.

SECTOR EXTERNO

Al analizar el sector externo se pretende dar información pertinente sobre el grado de apertura y de inserción en los mercados internacionales que tienen tanto Bogotá como Cundinamarca, y la Región Capital. Igualmente, se presenta un panorama del grado de atracción que ofrece la región frente a la inversión extranjera. Todo esto se enmarca dentro de los objetivos que se han trazado para que la Región sea un territorio que aproveche las ventajas que presenta un mundo globalizado, y conocer si hasta el momento se ha cumplido con esta tarea.

Estadísticas requeridas	Fuentes
<ul style="list-style-type: none">• Exportaciones totales de Cundinamarca, Bogotá y Colombia• Importaciones totales de Cundinamarca, Bogotá y Colombia• PIB total de Cundinamarca y Bogotá• Inversión Extranjera Directa en Cundinamarca, Bogotá y Colombia	<ul style="list-style-type: none">• DIAN, Sistema Estadístico de Comercio Exterior• Banco de la República

INDICADORES

➤ **Grado de apertura comercial de la Región:** El grado de apertura comercial mide la capacidad de un país o región de transar bienes y servicios con el resto del mundo.

Grado de apertura comercial = (exportaciones + importaciones) / PIB

- **Participación de las exportaciones regionales:** Permite conocer el peso de las exportaciones de Bogotá y Cundinamarca en el total de exportaciones del país.

Participación de las exportaciones = (exportaciones Bogotá + exportaciones Cundinamarca) / exportaciones Colombia

- **Saldo comercial:** Mide el saldo de las exportaciones de bienes y servicios al resto del mundo, menos sus importaciones de bienes y servicios desde el resto del mundo en un periodo determinado. El saldo es positivo cuando las exportaciones superan las importaciones, lo que significa un saldo superavitario. Cuando las importaciones superan las exportaciones, el saldo es negativo o deficitario.

Saldo comercial = Exportaciones FOB – Importaciones FOB

- **Balanza comercial como porcentaje del PIB:** Este indicador refleja el tamaño del saldo comercial respecto al tamaño de la economía.

Se calcula como la relación del saldo comercial y el PIB

CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

Contar con indicadores que nos permitan describir el comportamiento de variables asociadas con la ciencia, la tecnología y la innovación en la Región es de gran importancia, pues la producción de conocimiento – y la diseminación del mismo – son un factor clave hacia la prosperidad y el desarrollo integral de la Región. Por esto el conocer en qué lugar se encuentra la Región con relación a estos aspectos, e informar a los actores involucrados en el proceso de integración regional, es un imperativo para el Observatorio Regional.

Estadísticas requeridas	Fuentes
<ul style="list-style-type: none">• Número de suscriptores a Internet de banda ancha y a telefonía celular en Cundinamarca y en Bogotá• Total de hogares en Cundinamarca y en Bogotá	<ul style="list-style-type: none">• DANE• Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones

INDICADORES

- **Cobertura en servicio de Internet banda ancha:** La cobertura en el servicio de Internet de banda ancha es la relación entre los hogares suscriptores a Internet en Bogotá y Cundinamarca y el total de hogares de Bogotá y Cundinamarca.
- **Cobertura en servicio de telefonía celular:** La cobertura en el servicio de telefonía celular resulta de la relación entre las personas suscriptoras a telefonía celular de Bogotá y Cundinamarca y el total de personas de Bogotá y Cundinamarca.

SERVICIOS PÚBLICOS

En esta línea de profundización se muestran indicadores relacionados con la prestación de servicios públicos, que dan soporte a las actividades de los hogares y productivas que se desarrollan en la Región relacionadas con mejoras en la calidad de vida y del entorno para los habitantes y los actores productivos del territorio.

Estadísticas requeridas	Fuentes
<ul style="list-style-type: none">• Número de suscriptores de los servicios de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, gas natural y de telecomunicaciones en Cundinamarca y en Bogotá.• Total de hogares en Cundinamarca y en Bogotá.	<ul style="list-style-type: none">• Superintendencia de Servicios Públicos• DANE

INDICADORES

Servicio de acueducto y alcantarillado

- **Cobertura en servicio de acueducto:** Indica la proporción de usuarios de acueducto a nivel residencial, comercial e industrial.
- **Cobertura de servicio de alcantarillado sanitario:** Indica la proporción de usuarios de alcantarillado a nivel residencial, comercial e industrial.
- **Construcción y expansión de redes de acueducto y de alcantarillado sanitario:** Presenta el total de kilómetros de redes construidas.
- **Aumento de obras priorizadas para el Departamento de Cundinamarca:** Presenta el incremento periódico de la construcción de obras y priorización de adecuaciones para ellas en el Departamento.

SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA

- **Cobertura en servicio de energía eléctrica:** Indica la proporción de usuarios de energía eléctrica a nivel residencial, comercial e industrial.
- **Cobertura rural:** Presenta el número de telecentros en operación en el sector rural.

SERVICIO DE GAS NATURAL

- **Cobertura en servicio de gas natural:** Indica la proporción de usuarios de gas natural a nivel residencial por estrato, a nivel comercial y a nivel industrial.

SERVICIO DE TELECOMUNICACIONES

- **Instalación de líneas domiciliarias:** Presenta el número de líneas nuevas instaladas.

ACTIVIDAD EMPRESARIAL E INDUSTRIAL

Esta línea de profundización presenta dinámicas relacionadas con el emprendimiento empresarial y las características del sector de la industria, tanto en Bogotá como en Cundinamarca, con el fin de entregar información que permita tomar decisiones de la mano con el sector privado para fortalecer el aparato productivo de la región.

Estadísticas requeridas	Fuentes
<ul style="list-style-type: none">• Número de Industrias existentes en Bogotá y Cundinamarca• PIB de Bogotá y Cundinamarca• Estadísticas del mercado laboral de Bogotá y Cundinamarca	<ul style="list-style-type: none">• Cámaras de Comercio de Bogotá y Facatativa• DANE

INDICADORES

➤ **Índice de Densidad industrial:** Este indicador refleja la cantidad de establecimientos industriales por Km².

Índice de densidad industrial = número de establecimientos industriales de Bogotá y Cundinamarca / área total de Bogotá y Cundinamarca

➤ **Participación en el PIB del sector industrial:** Indica la participación del PIB industrial de Bogotá y Cundinamarca en el total de la economía del país.

Participación PIB industrial = (PIB industria Bogotá + PIB industria Cundinamarca) / PIB total Colombia

➤ **Participación de las personas ocupadas en el sector industrial:** Indica la participación de los ocupados del sector industrial de Bogotá y Cundinamarca en el total de ocupados del país.

Participación de las personas ocupadas en el sector industrial = personas ocupadas en el sector industrial de Bogotá y Cundinamarca / total personas ocupadas del sector industrial

PARTE 3. DESARROLLO DE LOS EJES TEMÁTICOS

Luego de presentar la composición de cada uno de los ejes priorizados (La Gente y la Prosperidad), a continuación se hace una exposición de los resultados preliminares que se tienen sobre el acopio de información, que se constituye como base para el funcionamiento del Observatorio, y sobre la construcción de algunos de los indicadores mencionados arriba. También se realiza un análisis del comportamiento de estos indicadores con ayuda de herramientas cartográficas.

De acuerdo a lo anterior, los cuatro ejes del Observatorio contarán con los siguientes elementos:

- I) **Batería de Indicadores de Seguimiento:** la cual incluye el valor de la línea base de cada indicador y su valor actual.
- II) **Acervo de información por línea de profundización:** por cada subtema o línea de profundización de cada uno de los ejes, se ha recopilado, organizado y estandarizado la información existente. Aquí se partió de un gran proceso de acopio de información, la cual en su momento fue requerida para la elaboración del Diagnóstico Regional, la misma que ha sido actualizada de acuerdo a las demandas de información de la dirección para la elaboración de soportes técnicos, estudios, consultorías y demás.
- III) **Formato de Hoja de Vida de los Indicadores:** cada indicador cuenta con su Formato de Hoja de Vida debidamente diligenciado, este formato fue construido con base en la Ficha de indicadores usada por la SDP en su Sistema Integral de Información⁽¹⁴⁷⁾ y el Formato de Indicadores usado por el Observatorio Regional del Valle de Aburrá.

147 <http://sdpapolo013.dapd.gov.co:7778/CE/index.php>

Eje Temático La Gente: Batería de Indicadores de Seguimiento

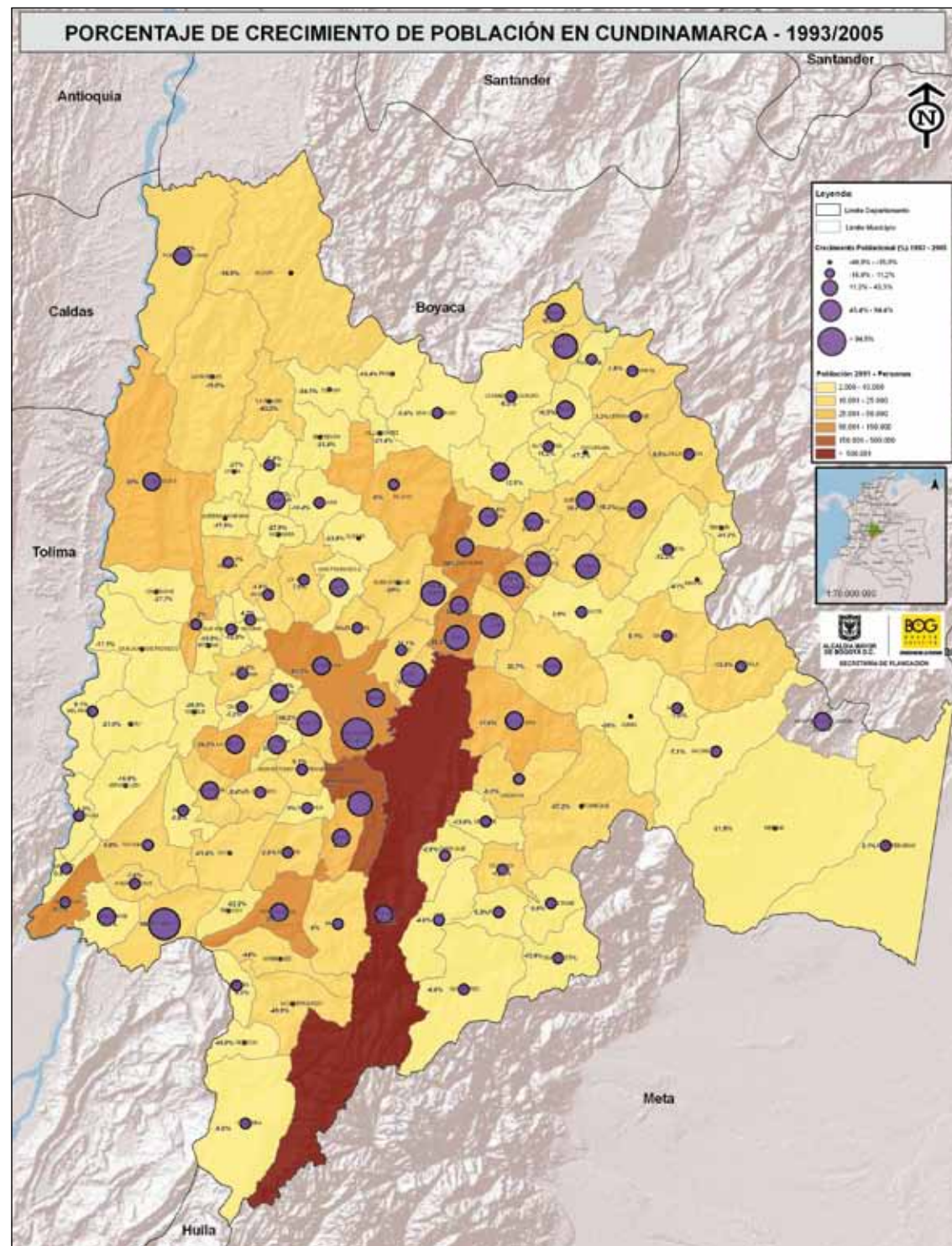
DINÁMICA POBLACIONAL

La siguiente tabla muestra las proyecciones de población que se tienen para Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y para el país en general. Se observa cómo la Región Bogotá – Cundinamarca se sigue consolidando como el centro poblado por excelencia de Colombia.

Departamento	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nacional	42.888.592	43.405.387	43.926.034	44.450.260	44.977.758	45.508.205	46.043.696	46.581.372	47.120.770	47.661.368	48.202.617
Bogotá-Cundinamarca	9.120.153	9.264.175	9.408.343	9.552.563	9.696.748	9.840.818	9.985.019	10.128.968	10.272.611	10.415.904	10.558.824
Bogotá, D.C.	6.840.116	6.945.216	7.050.228	7.155.052	7.259.597	7.363.782	7.467.804	7.571.345	7.674.366	7.776.845	7.878.783
Cundinamarca	2.280.037	2.318.959	2.358.115	2.397.511	2.437.151	2.477.036	2.517.215	2.557.623	2.598.245	2.639.059	2.680.041

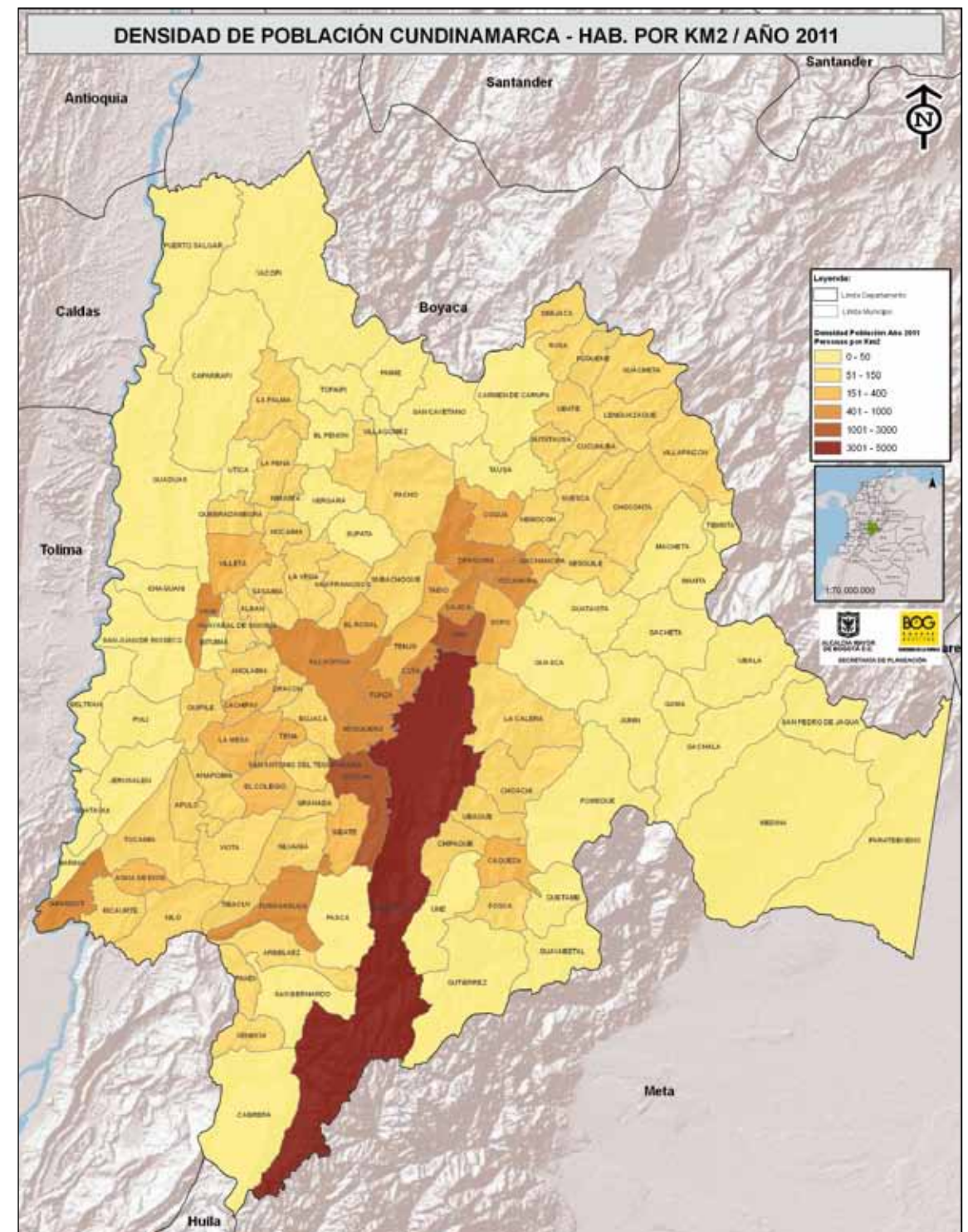
Fuente: DANE, Proyecciones Poblacionales

De igual forma, al analizar las dinámicas poblacionales de los 116 municipios de Cundinamarca y Bogotá, se encuentra que en los últimos años se ha venido concentrando la población alrededor del Distrito Capital, y que las mayores tasas de crecimiento poblacional corresponden a municipios vecinos a la ciudad, como se observa en los siguientes mapas. Esto tiene implicaciones en materia de oferta de vivienda y equipamientos para la población creciente, así como de infraestructura para optimizar la movilidad de estos habitantes.



Fuente: DANE, Censos 1993 y 2005; Proyecciones Poblacionales

Lo anterior se corrobora analizando la densidad poblacional de los municipios del Departamento de Cundinamarca y de Bogotá, que muestra que el territorio de la ciudad y el que la rodea es más denso que el de la periferia del Departamento (ver mapa).



Fuente: DANE, Proyecciones Poblacionales

POBREZA Y DESIGUALDAD

Al analizar el indicador de incidencia de la pobreza, se encuentra que en la última década tanto Bogotá como Cundinamarca han logrado reducir el porcentaje de personas pobres en casi 20 puntos porcentuales. De igual

forma, la incidencia de la pobreza extrema se ha reducido en ambos entes territoriales, alcanzando porcentajes de un dígito de personas por debajo de la línea de indigencia, tal como lo muestran las siguientes tablas:

Incidencia de pobreza 2002 - 2010

Departamento	2002	2003	2004	2005	2008	2009	2010
Bogotá	31,3%	31,8%	28,7%	26,6%	19,8%	18,3%	15,6%
Cundinamarca	49,9%	48,7%	49,7%	44,0%	30,0%	26,8%	25,3%

Fuente: Cálculos MESEP con base en Encuestas de Hogares del DANE (Encuesta Continua de Hogares 2002-2005 empalmada por MESEP y Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008 - 2010).

Incidencia de la pobreza extrema 2002-2010

Departamento	2002	2003	2004	2005	2008	2009	2010
Bogotá	7,0%	6,9%	6,0%	4,7%	3,5%	3,2%	2,6%
Cundinamarca*	18,2%	16,9%	15,9%	14,8%	9,6%	8,4%	7,8%

Fuente: Cálculos MESEP con base en Encuestas de Hogares del DANE (Encuesta Continua de Hogares 2002-2005 empalmada por MESEP y Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008 - 2010).

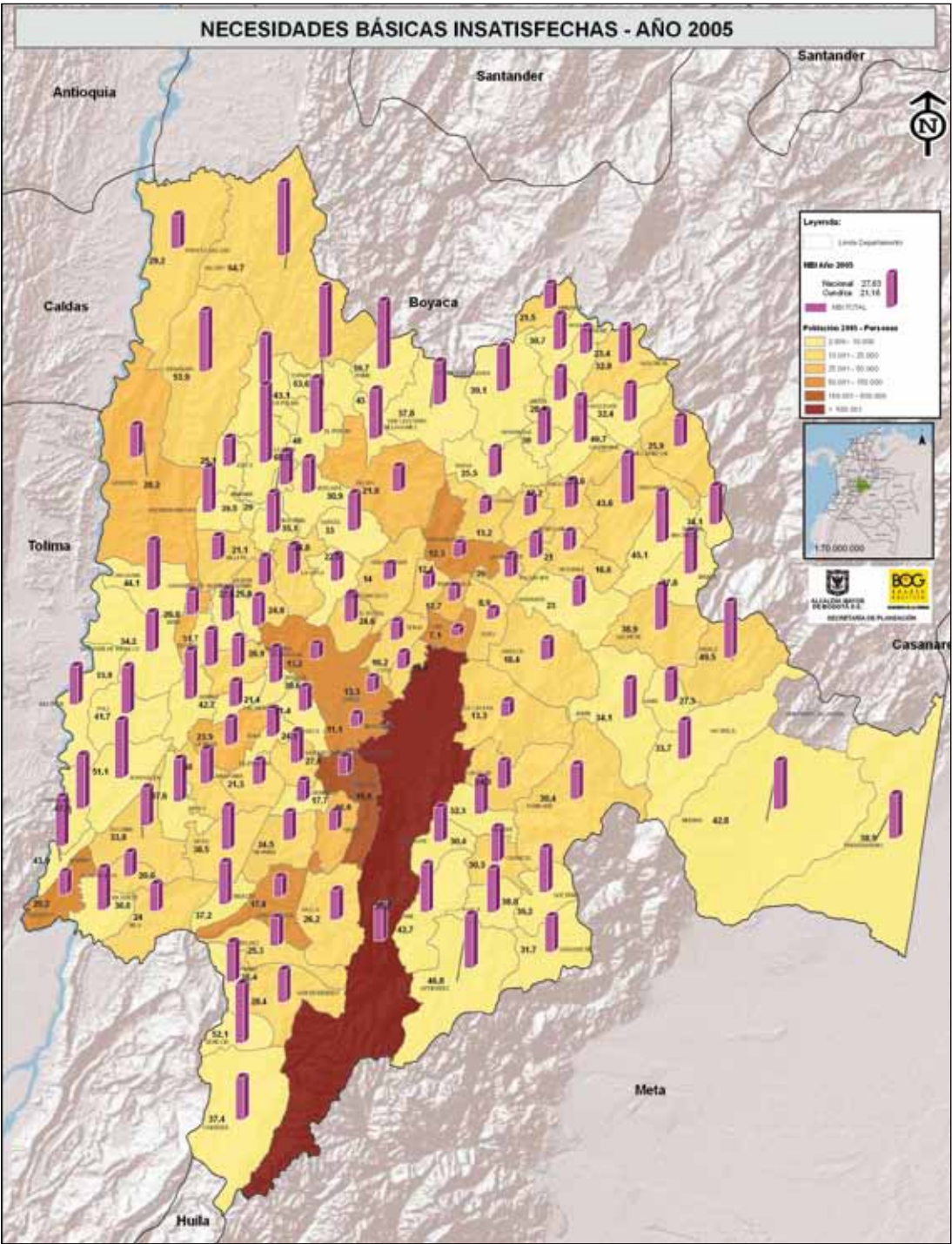
A pesar de lo anterior, al revisar la concentración del ingreso que se presenta en la Región – a través del análisis del Coeficiente de Gini – se encuentra que en el mismo período no se han presentado reducciones significativas en este aspecto. Esto quiere decir que aunque en la región existe un menor porcentaje de población pobre e indigente, persisten problemas de desigualdad de ingresos, como se ilustra en la siguiente tabla:

Coeficiente de Gini (2002 – 2010)

Departamento	2002	2003	2004	2005	2008	2009	2010
Bogotá	0,572	0,546	0,559	0,557	0,531	0,526	0,527
Cundinamarca	0,482	0,454	0,477	0,490	0,462	0,460	0,460

Fuente: Cálculos MESEP con base en Encuestas de Hogares del DANE (Encuesta Continua de Hogares 2002-2005 empalmada por MESEP y Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008 - 2010).

Aunado al problema de la desigual distribución de los ingresos en la Región, se observa que el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI), aumenta a medida que aumenta la distancia con Bogotá (ver mapa), mostrando de nuevo la existencia de brechas al interior de la Región que deben tenerse en cuenta en las acciones de planificación regional a futuro.



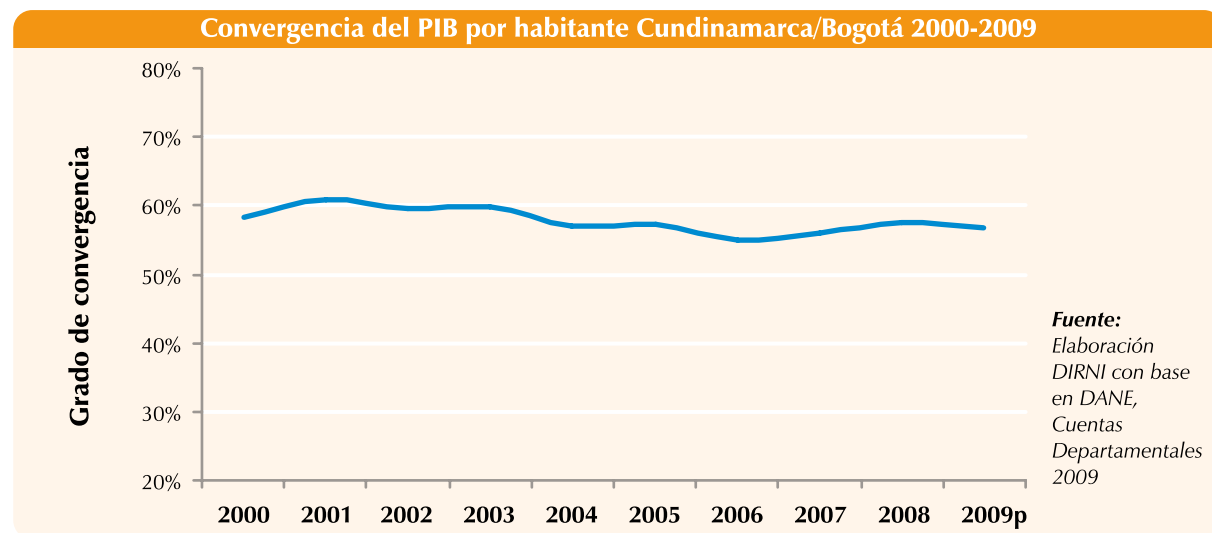
Fuente: DANE, Censo 2005

Eje Temático La Prosperidad: Batería de Indicadores de Seguimiento

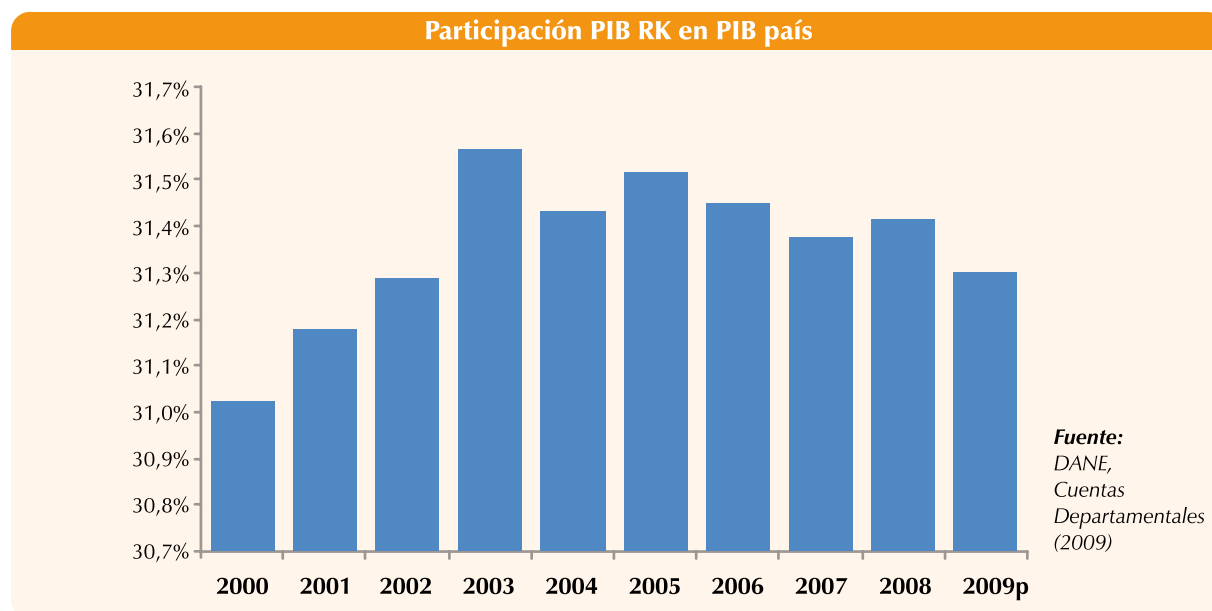
INGRESOS

Al observar el comportamiento del indicador que mide la convergencia entre el ingreso per cápita de Cundinamarca con el de Bogotá, desde el año 2000 hasta el año 2009, se encuentra que el ingreso per cápita

de Cundinamarca ha sido inferior en un 40% al ingreso per cápita de Bogotá a lo largo del período estudiado (ver gráfico). Lo anterior, a pesar que el ingreso per cápita tanto de los habitantes de Cundinamarca como el de los bogotanos se duplicó en el mismo período. Esto está acorde con lo expuesto arriba sobre las brechas que en materia de ingreso existen entre los entes territoriales de la Región; la disminución de las mismas, como ya se ha mencionado en la presente publicación, es uno de los objetivos de las acciones que se exponen en los lineamientos de política pública para la integración regional.

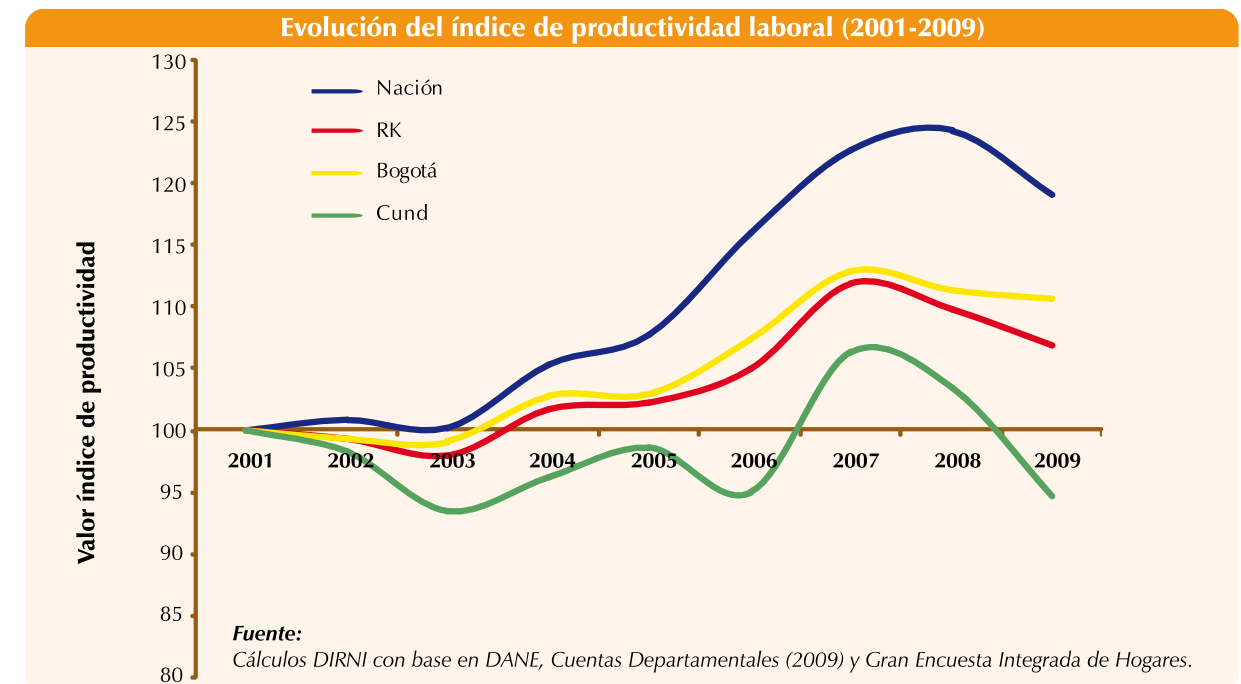


El indicador de participación del PIB regional muestra como en el período comprendido entre los años 2000 y 2009, la región conformada por Bogotá y Cundinamarca ha venido aportando alrededor de un 31% del total del Producto Interno Bruto del país, conforme a lo expresado a lo largo del presente documento (ver gráfico). Aunque el indicador es una muestra de la importancia de la región en la economía del país, uno de los objetivos de las acciones en pro de una Región más competitiva deberá ser aumentar esta participación.



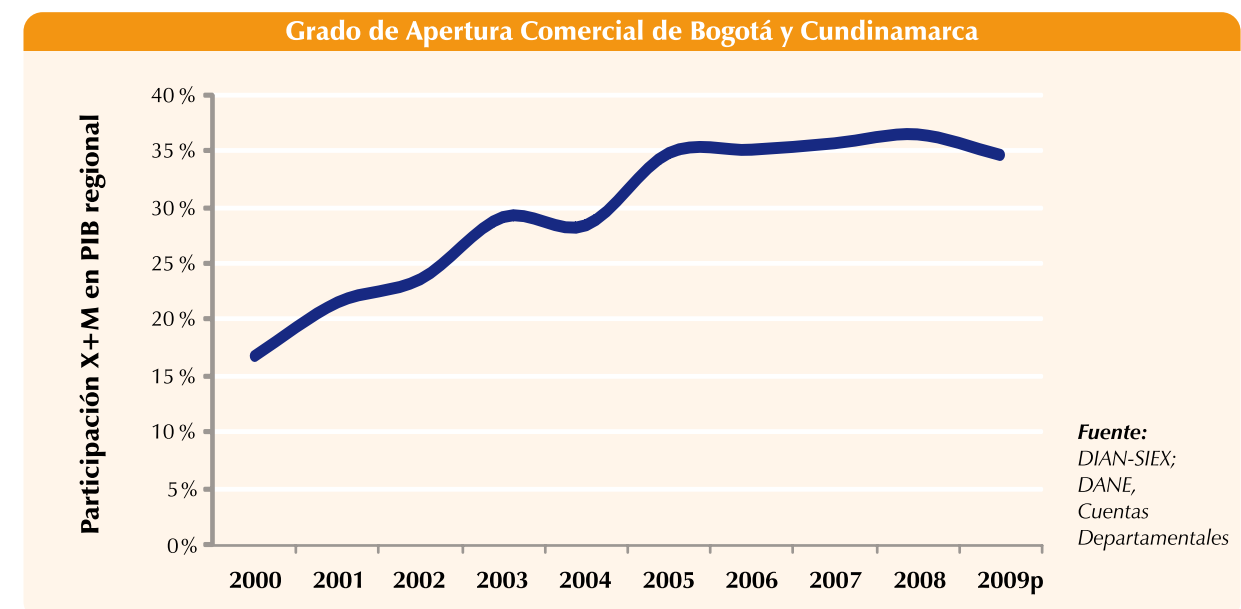
Cuando se analiza el indicador de la evolución de la productividad laboral en la Región, índice que toma como año base el PIB año 2001, muestra que el Departamento de Cundinamarca en el período estudiado (2001 a 2009) ha disminuido su productividad por trabajador en 6 puntos porcentuales. En el mismo período,

tanto Bogotá como el total del país han aumentado el valor agregado por persona ocupada en 10 y 19 puntos porcentuales respectivamente (ver gráfico). Lo anterior tiene implicaciones para las acciones de política que se tomen en la región, pues es evidente que se debe reducir la brecha que existe en materia de productividad de los trabajadores.

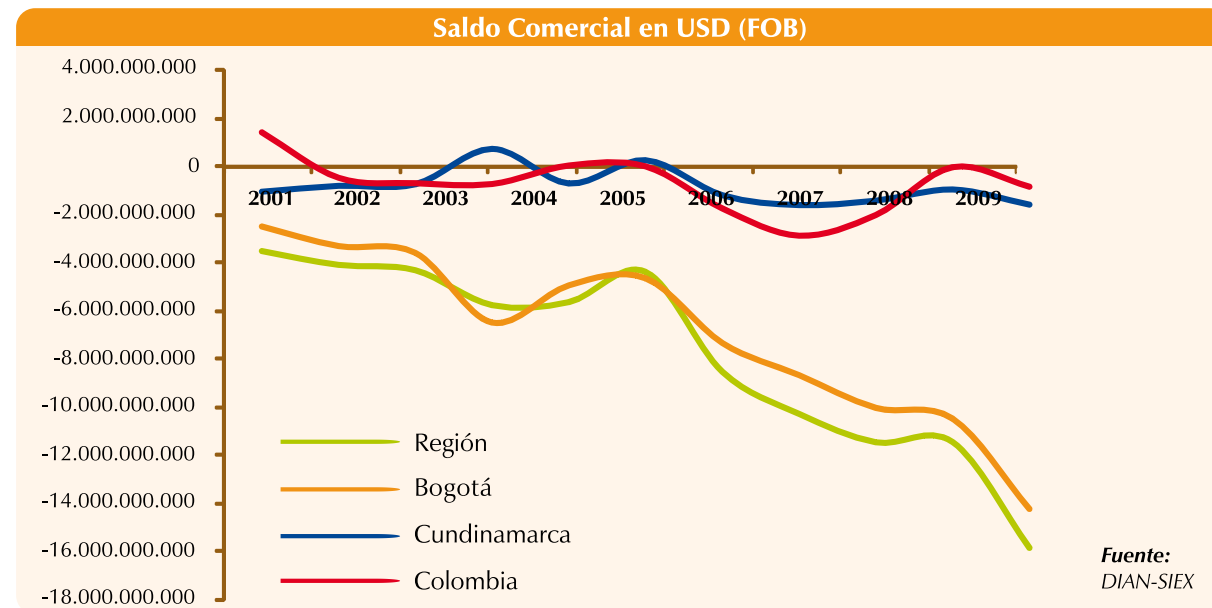


SECTOR EXTERNO

El indicador asociado al grado de apertura comercial de la Región, analizado en el período comprendido entre 2000 y 2009, muestra que el sector externo de Bogotá y Cundinamarca ha venido creciendo como parte integral del Producto Interno Bruto de la Región, pasando de un 16% a un 35% (ver gráfica). Esto significa también que se ha llevado a cabo una inserción progresiva de la Región en el mundo globalizado, mediante la participación en los mercados globales de bienes y servicios.



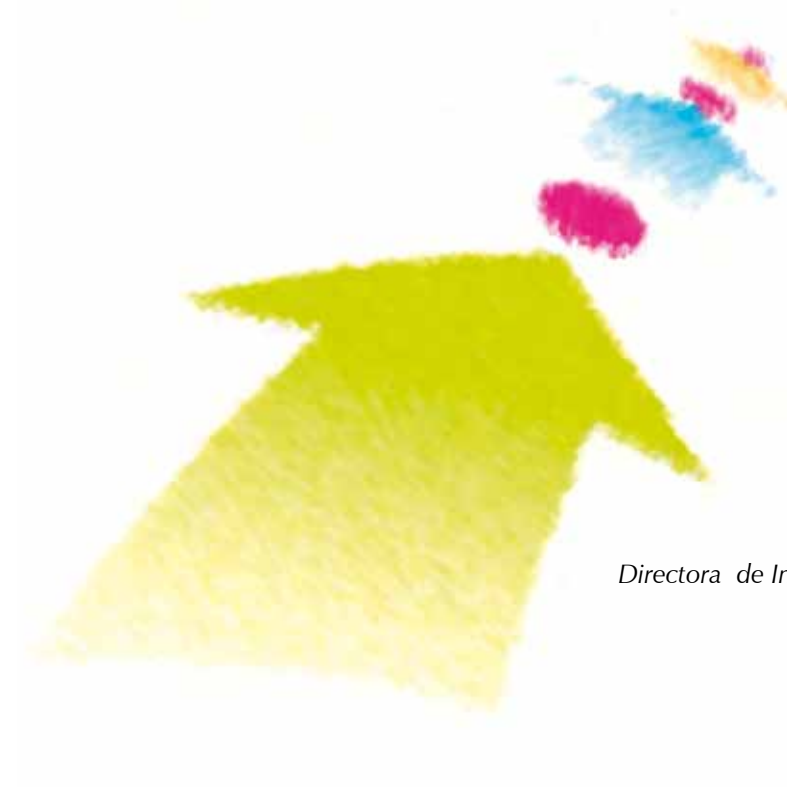
No obstante lo anterior, al analizar el saldo comercial de Bogotá y Cundinamarca, se encuentra que en la última década se ha presentado un crecimiento del valor absoluto del saldo. Esto quiere decir que desde el año 2000, las importaciones de la Región cada vez son mayores a las exportaciones (ver gráfica).



Como se mencionó, el desarrollo arriba expuesto de los ejes La Gente y la Prosperidad y la presentación de los indicadores que los componen, es un avance preliminar del quehacer del Observatorio Regional. En la página web de la Secretaría Distrital de Planeación – www.sdp.gov.co – se puede encontrar el acervo de información existente para cada uno de los ejes, y la ficha que contiene la Hoja de Vida de cada uno de los indicadores.

9. Seguimiento a proyectos regionales

El Distrito Capital ha implementado iniciativas que buscan contribuir a la mejora en las condiciones de vida de los habitantes de la región, dentro del marco del proceso de integración regional. La Secretaría Distrital de Planeación realiza un seguimiento a estos proyectos con base en la información reportada por los 12 sectores Distritales, teniendo en cuenta los aportes de estas iniciativas al cumplimiento de metas del Plan Distrital de Desarrollo.



Dirección

Carolina Franco Lasso

Directora de Integración Regional, Nacional e Internacional

Equipo Técnico

Nella Patricia Chams

Equipo Técnico 2009 y 2010

Hernando Sánchez Sánchez

Nicolás Rincón Munar

Ana Lucia González

Como se ha venido mencionando, Bogotá ha participado en la creación de instancias y alternativas de planificación regional como la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, la Comisión Regional de Competitividad Bogotá-Cundinamarca, la Región Central y más recientemente la Región Capital, iniciado en 2008 como programa del Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”, reconociendo la importancia de la actuación articulada y de la concurrencia con otros niveles territoriales para el logro de los propósitos de desarrollo e integración regional.

Así, la ciudad ha implementado acciones y proyectos que fueron definidos a partir de los temas priorizados en la Agenda de Región Capital, consolidada en el Convenio interadministrativo suscrito entre Bogotá D.C. y el Departamento de Cundinamarca para la conformación de la Región Capital, del 3 de diciembre de 2008.

Igualmente, la Administración Distrital ha formulado y puesto en práctica proyectos que han surgido a partir de necesidades de desarrollo identificadas por las Entidades Distritales, que si bien no fueron incluidas dentro de la Agenda de Región Capital, son necesarias para contribuir a mejorar las condiciones de vida y los niveles de competitividad de la Región.

Los temas prioritarios identificados en la Agenda Regional son:

1. Constitución de la Región de Planificación Especial RAPE
2. Proyecto Regional de reforestación
3. Constitución de una empresa regional de desarrollo territorial
4. Constitución de una empresa de transporte férreo metropolitano
5. Río Bogotá
6. Proyecto Regional de Acueductos
7. Proyecto Regional de Disposición de Residuos Sólidos
8. Proyecto Silvicultura a Gran Escala
9. Proyectos Regionales de Desarrollo Urbano y Vivienda
10. Plan Maestro de Transporte Regional
11. Planificación y gestión del desarrollo del área de influencia del Aeropuerto El Dorado
12. Proyectos Férreos Regionales: Metro, Tren Metropolitano de la Sabana del Río Bogotá, Trenes Turísticos y Concesión de carga
13. Extensión de TransMilenio a Soacha
14. Puerto Multimodal de Puerto Salgar
15. Concesiones de carreteras nacionales, departamentales y distritales.
16. Proyecto de Anillos Viales de Cundinamarca (Periférico de Bogotá)
17. Ciudadela Regional de la Justicia
18. Región Salud
19. Región Turística
20. Cárceles Regionales
21. Estadio e Hipódromo de la Región
22. Corabastos
23. Palacio de San Francisco – Palacio de Bellas Artes

La Secretaría Distrital de Planeación, en su rol de coordinadora de la articulación del Distrito Capital con el ámbito regional para la formulación de políticas y planes de desarrollo conjuntos⁽¹⁴⁸⁾, ha definido la elaboración semestral del Informe de Seguimiento a Proyectos Regionales del Distrito Capital.

El Informe de Seguimiento a Proyectos Regionales del Distrito Capital es un documento que recopila los aspectos principales de los proyectos que ha implementado la Administración Distrital en su interés de avanzar en el proceso de concertación y coordinación con los municipios vecinos.

El documento presenta información reportada por los sectores distritales, la cual fue recopilada mediante un instrumento diseñado para tal fin por la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional: la Matriz de Seguimiento a Proyectos Regionales del Distrito Capital. Esta Matriz contiene información relativa a los temas de la Agenda Regional, objetivos, programas y metas del PDD, entidades que participan o intervienen en la ejecución de los proyectos, los recursos invertidos y los beneficios que ha obtenido la población mediante la puesta en práctica de los proyectos.

A partir de los datos recopilados, la Secretaría Distrital de Planeación elaboró un análisis orientado a identificar los avances del Distrito en el tema regional, mostrando las áreas hacia las cuales se han dirigido los esfuerzos en la materia y los resultados obtenidos.

Este documento busca además dar cuenta de los avances que se han logrado respecto al proceso de integración regional, en consonancia con el documento CONPES 3256 “*Políticas y Estrategias para la Gestión Concertada del Desarrollo de la Región Bogotá-Cundinamarca*”, el cual presenta una propuesta de políticas y estrategias orientada a fortalecer y dar continuidad al proceso de consolidación de la Región Bogotá – Cundinamarca, con el objetivo de propiciar el trabajo conjunto entre las instancias del nivel nacional con los actores regionales públicos y privados, para lograr una región más productiva, competitiva y con mayor inclusión y cohesión social.

Acciones de la Administración Distrital en el Ámbito de la Integración Regional

La Administración Distrital, en su interés por fortalecer los vínculos con los municipios del Departamento, ha emprendido una serie de acciones orientadas a mejorar los índices de desarrollo económico y social de la Región, como son proyectos de infraestructura, proyectos de planeación estratégica y de asistencia técnica, entre otros.

Estas acciones se han materializado mediante la formulación de proyectos de inversión implementados por los 12 sectores Distritales.

A continuación se presentan las principales conclusiones obtenidas a partir de la información con corte a junio de 2011 concerniente a dichos proyectos:

148 COLOMBIA. CONCEJO DE BOGOTÁ D.C. Acuerdo 257 (Noviembre 30 de 2006). Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones. Registro Distrital, Bogotá D.C., 2006. No. 3662, art. 73, numeral h.

1. EJECUCIÓN DE PROYECTOS REGIONALES DE ACUERDO A LA AGENDA REGIONAL

EJE ESTRUCTURANTE	PROYECTOS	SECTORES ADMINISTRATIVOS PARTICIPANTES
Competitividad y Desarrollo Económico	<ul style="list-style-type: none">Amplia Promoción y mejoramiento de la Oferta ExportablePoner en marcha 6 planes de acción de las alianzas regionales con los departamentos de la región centralFortalecimiento de la Productividad y la Competitividad en el Sector Turístico de BogotáBogotá Internacional, Turística y AtractivaGestión para el desarrollo de la Región CapitalArte vivoEquipamientos culturales, recreativos y deportivos	Cultura Desarrollo Económico Salud
Sostenibilidad Ambiental	<ul style="list-style-type: none">Acciones para el Saneamiento del Río BogotáConsultoría para implementar las medidas de adaptación al cambio climáticoConvenio de cooperación técnica y científica para avanzar en el diseño del proyecto "Corredor de conservación Chingaza - Cerros Orientales - Sumapaz"Avanzar en el establecimiento de sistemas sostenibles en producción rural	Ambiente Hábitat
Movilidad para la integración	<ul style="list-style-type: none">Infraestructura para la movilidad	Movilidad Hábitat
Hábitat y Servicios Públicos	<ul style="list-style-type: none">Construcción y expansión del sistema de acueductoConstrucción de redes locales para el servicio de alcantarillado pluvialConstrucción de redes locales para el servicio de alcantarillado sanitarioRenovación, rehabilitación o reposición del Sistema local de Alcantarillado SanitarioRenovación, rehabilitación o reposición del Sistema local de Alcantarillado PluvialConstrucción de redes locales para el servicio de acueductoConstrucción del Sistema Troncal y Secundario de Alcantarillado Sanitario	Hábitat Hacienda
Desarrollo Institucional	<ul style="list-style-type: none">Crear la Región Administrativa de Panificación Especial - RAPEPoner en funcionamiento una instancia regional de coordinación para la planeación, gestión y operación de los proyectos de la Región CapitalArmonización de POTs y tributos a nivel subregionalRegión Central	Planeación Gobierno

Fuente: Elaboración propia con base en la información reportada por los 12 sectores Distritales.

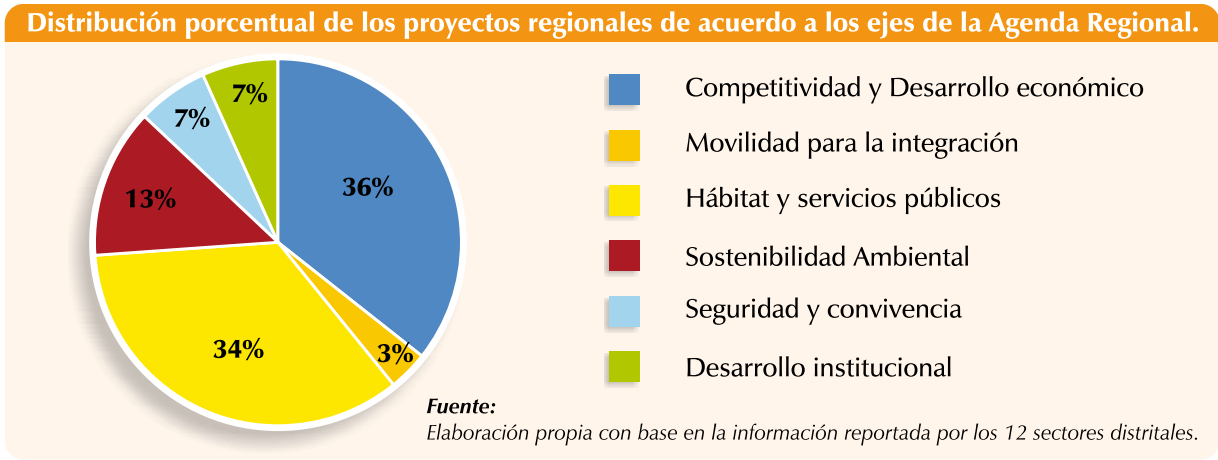


Tabla 1: Distribución de los proyectos regionales de acuerdo a los ejes de la Agenda Regional

Eje Estructurante	No. de Proyectos
Competitividad y Desarrollo Económico	22
Movilidad para la Integración	2
Hábitat y Servicios Públicos	21
Sostenibilidad Ambiental	8
Seguridad y Convivencia	4
Desarrollo Institucional	4

Fuente: Elaboración propia con base en la información reportada por los 12 sectores Distritales.

De acuerdo a la información reportada, se han ejecutado 61 proyectos regionales. Los ejes de la Agenda Regional que cuentan con la mayor cantidad de proyectos en ejecución en su orden son: (1) Competitividad y Desarrollo Económico, (2) Hábitat y Servicios Públicos y (3) Sostenibilidad Ambiental con 36%, 35% y 12%, respectivamente. En el caso de Competitividad y Desarrollo Económico, se observa que los proyectos se orientan a fortalecer la estructura económica, comercial y financiera de la Región, propendiendo por su crecimiento y desarrollo. Para el caso de Hábitat y Servicios Públicos, se encuentra una tendencia a implementar acciones que favorezcan el saneamiento básico y a crear instrumentos estratégicos que permitan conservar los recursos naturales de la Región, como son las fuentes de agua. Finalmente, en el caso de la Sostenibilidad Ambiental, se observa un enfoque muy ligado al de hábitat y Servicios Públicos, al contener proyectos que propenden por la conservación de los recursos naturales y el mejoramiento de las condiciones ambientales de la Región.

2. EJECUCIÓN DE PROYECTOS REGIONALES DE ACUERDO A EJES ESTRUCTURANTES Y PROGRAMAS DEL PLAN DE DESARROLLO DISTRITAL

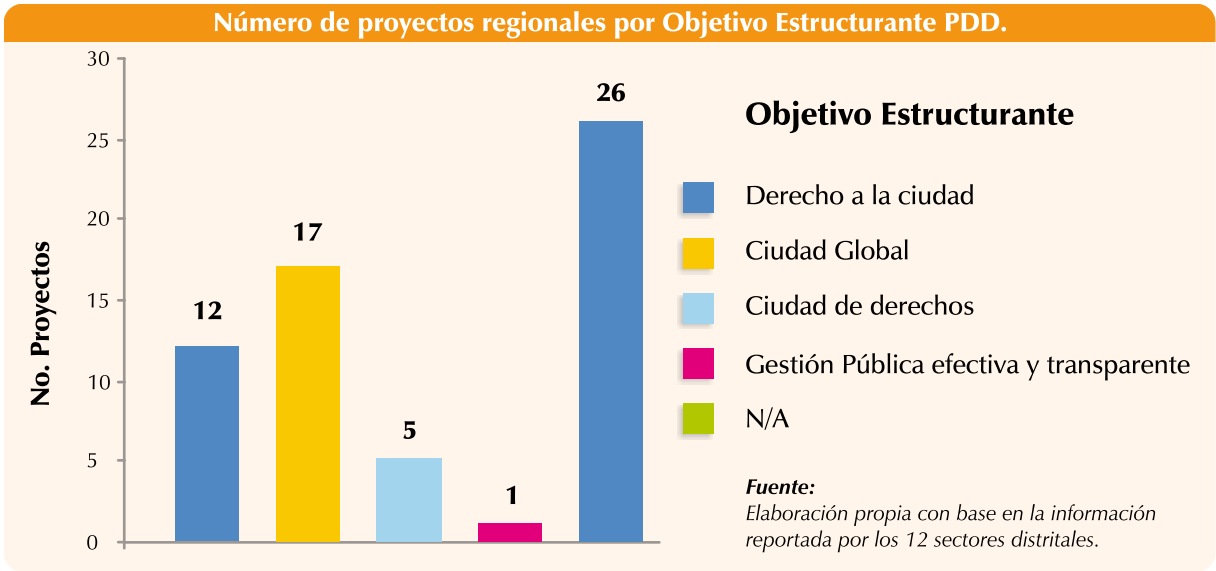


Tabla 2: Número de proyectos regionales por Objetivo Estructurante PDD.

Objetivo estructurante	No. Proyectos
Derecho a la ciudad	12
Ciudad Global	17
Ciudad de derechos	5
Gestión Pública efectiva y transparente	1
N/A	26

Fuente: Elaboración propia con base en la información reportada por los 12 sectores Distritales.

Al hacer una revisión de la relación entre la ejecución de proyectos de carácter regional y la estructura del Plan Distrital de Desarrollo, de acuerdo a los objetivos estructurantes y programas, se obtiene que el Programa con mayor número de proyectos corresponde al Objetivo Ciudad Global, el cual cuenta con 17 proyectos que representan el 28% del total de los reportados. Estos se encuentran principalmente asociados a los programas Región Capital y Bogotá Competitiva e Internacional.

Los proyectos ejecutados en el marco del programa Región Capital se han orientado a contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la Región por medio de acciones que buscan dar soluciones a problemáticas comunes. En este sentido, se han realizado cambios en lo que respecta a los procesos de planeación y la construcción de infraestructura regional, por medio de la elaboración de instrumentos que permiten identificar los actuales fenómenos de la ciudad y la región y generar el debate sobre su planeación estratégica a corto, mediano y largo plazo.

En lo que respecta al programa Bogotá Competitiva e Internacional, su objetivo principal es generar ventajas competitivas que conviertan a la ciudad y la región capital en un destino atractivo para la inversión y en un foco de desarrollo económico y social en el contexto nacional e internacional.

Los proyectos ejecutados bajo este programa se han enfocado en mejorar el clima de negocios de la ciudad en sectores como turismo, comercio exterior y salud, entre otros. En el sector de turismo, las acciones se dirigen a lograr condiciones de productividad y sostenibilidad que impulsen la competitividad de la ciudad en este sector para satisfacer a visitantes, empresarios e inversionistas.

En el sector comercio exterior, a través de la formulación del Plan de Logística Regional, se espera generar soluciones eficientes y efectivas que permitan el fortalecimiento de la competitividad por medio de la reducción de costos en la cadena de producción y distribución, mediante el establecimiento de un plan de acción claro y unos proyectos que se ajusten a la realidad y necesidades de la Región.

En el sector salud, se han planeado acciones orientadas a articular los entes nacionales, departamentales y distritales en la incorporación de herramientas de planificación en la formulación del estudio de factibilidad del proyecto Ciudad-Salud Región.

Los beneficios asociados con la posición institucional, preservan los objetivos y fines del estudio de factibilidad que pretende mejorar la equidad espacial, un mejoramiento sustancial de la accesibilidad al área de estudio, la sustentabilidad económica y financiera del proyecto, el mejoramiento de las plantas físicas de los hospitales, el acceso de la población a servicios especializados.

En segundo nivel, se encuentra el objetivo “Derecho a la Ciudad”. Los proyectos ejecutados en el marco de este objetivo se encuentran distribuidos dentro de sus distintos programas: Vías para la movilidad, mejoremos el barrio, alianzas por el hábitat, Bogotá responde ante el riesgo y las emergencias y Bogotá espacio de vida.

Estos proyectos apuntan a fortalecer territorialmente la región, por medio del mejoramiento de la malla vial, la ampliación de la cobertura de las redes de servicios públicos, el diseño de estrategias para la prevención y atención de desastres y la propiciación de espacios para el sano esparcimiento. Estas condiciones mejoran la calidad de vida de los ciudadanos y elevan la competitividad, al reducir los tiempos de desplazamiento y generar mejores condiciones de salubridad, entre otros beneficios.

Vale la pena mencionar que existen un alto número de proyectos que no se encuentran directamente asociados al Plan de Desarrollo, y se encuentran agrupados en la categoría No Aplica (N/A). En este caso 26 proyectos que responden a necesidades identificadas por las distintas entidades de la Administración Distrital y que apuntan a resolver problemáticas de ciudad y a fortalecer el proceso de integración regional; los cuales son financiados mediante recursos de cooperación, funcionamiento u otras fuentes distintas a las de inversión.

43% del total de los proyectos que no están dentro del Plan Distrital de Desarrollo hacen parte del sector Hábitat, los cuales están enfocados en temas de responsabilidad social implementados mediante programas de educación, protección ambiental y proyectos productivos principalmente.

3. EJECUCIÓN DE PROYECTOS REGIONALES POR SECTOR DE LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL

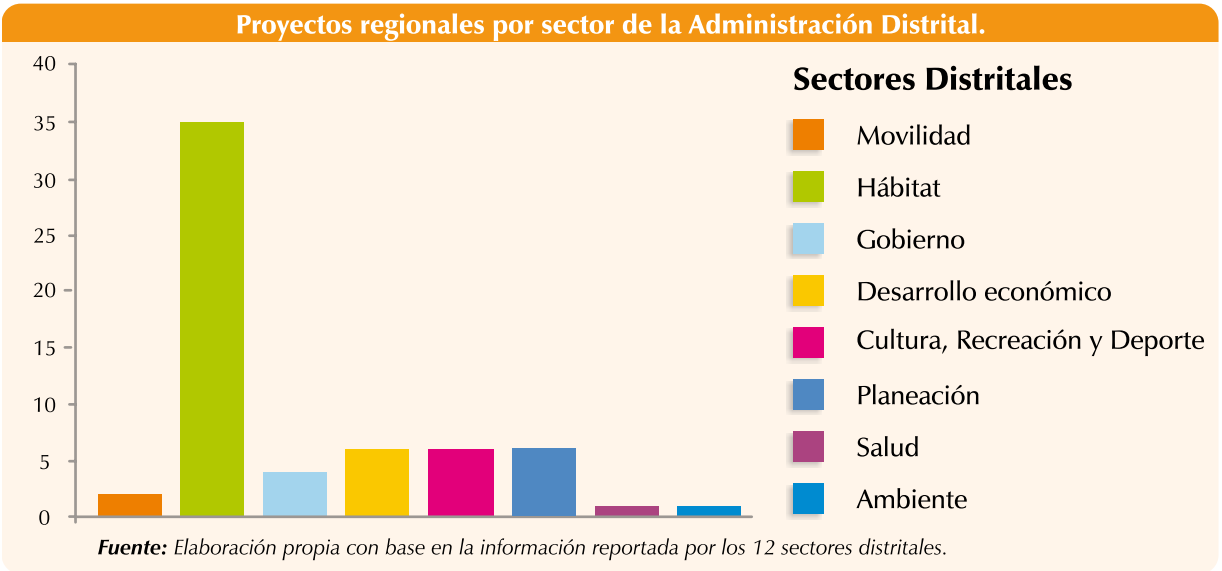


Tabla 3: Proyectos regionales por sector de la Administración Distrital

Sector	No. De Proyectos
Movilidad	2
Hábitat	35
Gobierno	4
Desarrollo Económico	6
Cultura, Recreación y Deporte	6
Planeación	6
Salud	1
Ambiente	1

Fuente: Elaboración propia con base en la información reportada por los 12 sectores Distritales.

Conforme a la información reportada, el sector distrital que cuenta con el mayor número de proyectos de inversión con impacto regional es el sector Hábitat. Los proyectos implementados por el sector Hábitat responden a distintos enfoques y poblaciones objetivo de la siguiente manera:

- Preservación de los recursos naturales y la conservación del medio ambiente: dentro de estos proyectos se incluye la descontaminación del Río Bogotá, el estudio de factibilidad para la estructuración e implementación de una gestión integral de residuos sólidos y el convenio de cooperación técnica y científica para avanzar en el diseño del proyecto “Corredor de conservación Chingaza - Cerros Orientales -Sumapaz”.
- Saneamiento Básico: dentro de este grupo de proyectos se incluye la construcción y expansión del sistema de Acueducto -7334 y proyectos de construcción, renovación, rehabilitación o reposición de Sistemas de Alcantarillado Sanitario y/o pluviales.
- Proyectos productivos: establecimiento de sistemas sostenibles en producción rural.
- Gestión integral de riesgos: dirigido a implementar medidas de adaptación al cambio climático.

Con la implementación de estos proyectos se ha buscado controlar las inundaciones que se presentan en la época invernal, se ha disminuido la transmisión de enfermedades que se pueden producir por la escorrentía superficial de aguas residuales o malas conexiones a otros cuerpos hídricos, se ha avanzado en la descontaminación y saneamiento de cuerpos de agua, se han implementado sistemas de planificación predial y sistemas de producción en reconversión y se han fomentado iniciativas productivas.

De manera adicional, la Secretaría Distrital de Hábitat, en convenio con otras instituciones, ha implementado programas enfocados en temas de responsabilidad social como el programa “Beca - Región” adelantado por la EAAB, el cual busca continuar con la formación profesional y permanente dentro de la metodología de Educación Abierta y a Distancia, desarrollado en la Escuela De Ciencias Agrícolas, Pecuarias y de Medio Ambiente y en Ecoturismo de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD, de 12 jóvenes provenientes de los municipios del área de influencia de la Empresa en la Provincia del Guavio; el proyecto productivo “Acelerador de negocios”, bionegocios comunitarios dirigidos a la aceleración de dos emprendimientos comunitarios que ofrezcan productos y servicios en los mercados verdes, generando impactos ambientales y sociales positivos; el desarrollo del Programa “Semillero Científico” y “Clubes Científicos”, fortaleciendo su formación en lectoescritura , inglés y fortaleciendo las prácticas escolares; y el desarrollo del Programa “Cine a la Vereda”, consistente en la proyección en pantalla gigante de películas de contenido ambiental, educativo, cultural e institucional, enfocado a comunidades y veredas del área de influencia de las acciones de la entidad, entre otros programas dirigidos a mejorar las capacidades académicas y productivas de los habitantes de la región, beneficiando principalmente a jóvenes y niños.

4. Recursos invertidos en acciones de Integración Regional.

La Administración Distrital asignó recursos presupuestales del PDD Bogotá Positiva, para la ejecución de acciones orientadas al fortalecimiento del proceso de integración regional. Estos recursos fueron distribuidos entre las correspondientes al programa Región Capital, del Objetivo estructurante Ciudad Global y han sido ejecutados, durante el período 2008-2011 de acuerdo a los valores presentados en la tabla 4.

Tabla 4: Recursos ejecutados mediante metas asociadas al PDD.

Avance a Sept./30/2011	Recursos ejecutados Junio/30/2011[1]	
	\$	%
Crear la región administrativa de Planificación	325	85.08
Poner en funcionamiento 1 instancia regional de coordinación para la planeación, gestión y operación de los proyectos de la Región Capital	624	96.15
Ejecutar 8 proyectos gestionados con entes territoriales para el desarrollo de la Región Capital	92.232	54.89
Construir 1 escenario multipropósito	500	100
Adecuar el Palacio de San Francisco como Instituto de las Artes para la Región Capital	0	0
Poner en operación el Macroproyecto urbano regional del área de influencia del aeropuerto	119	98
Formular el Plan Estratégico 2038	1.844	70.83

Fuente: Elaboración propia con base en la información reportada por los 12 sectores Distritales en el Sistema de Información de Seguimiento al Plan de Desarrollo - SEGPLAN.

En total se han ejecutado \$95,644 millones correspondientes al 55.52% del presupuesto programado. De este total, \$949 millones se han orientado al desarrollo institucional de la Región Capital y \$94,695 millones a la gestión para el desarrollo de la Región Capital con los resultados que se han descrito a lo largo de este informe.

CONCLUSIONES

En el proceso de consolidación de la Región Bogotá-Cundinamarca como un territorio fortalecido, competitivo y con condiciones sociales adecuadas para sus habitantes, el Distrito Capital, desde el 2001, ha emprendido una serie de acciones en su interés por acercarse al Departamento, orientadas a compartir información, identificar necesidades, construir agendas comunes y avanzar en el planteamiento de alternativas técnicas y administrativas que permitan desconcentrar el desarrollo y consolidar una red urbano-regional que garantice la inclusión y el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población.

En este contexto, los distintos sectores del Distrito Capital han emprendido acciones en conjunto con otras entidades de nivel local, departamental y nacional, en distintas áreas que son consideradas fundamentales para mejorar los índices de desarrollo de la región. De esta manera los proyectos desarrollados abarcan obras de infraestructura, programas de formación a la población, programas de conservación de recursos naturales, entre otros.

Los resultados presentados durante el análisis de la información reportada por las entidades del Distrito con impacto en los tres anillos de integración de Bogotá, presenta como Objetivos Estructurantes significativos Ciudad Global que ejecuta o ha ejecutado un total de 17 proyectos y en segundo lugar se posiciona el Objetivo Estructurante Derecho a la Ciudad con 12 proyectos.

Tanto el análisis de proyectos asociados al Plan Distrital de Desarrollo como los demás realizados dentro de este informe, permiten identificar que en la actualidad la mayoría de proyectos que se están ejecutando apuntan a temas de movilidad e infraestructura concentrados en los sectores de Movilidad y de Hábitat y Servicios Públicos, los cuales trabajan en el mejoramiento de la conectividad y de las condiciones de vida, promoviendo el desarrollo económico y la competitividad.

No obstante la sostenibilidad ambiental y los demás ejes estructurantes juegan un papel determinante en el proceso; bien sea a través de proyectos o de actividades de gestión que hagan parte o no de la Agenda Regional, como en el caso de los proyectos reportados que corresponden u obedecen al objeto mismo de las entidades, lo que llevaría a confirmar el carácter dinámico del proceso de integración regional y el desarrollo de lazos comerciales entre la región con el Distrito Capital.

El proceso de integración regional requiere de un trabajo articulado que garantice la transversalidad del proceso y por ende la inclusión y el compromiso de todos los actores involucrados, garantizando así los objetivos primordiales establecidos. No es posible hablar de región si no existen procesos coadyuvantes ya que en ningún nivel los componentes sociales, ambientales, económicos, y demás son excluyentes, por el contrario, forman parte de un proceso simbiótico en el cual se requiere de un compromiso compartido.

Con base en la información obtenida sobre los proyectos realizados con impacto regional, se concluye que existen varios retos en los que aún debe trabajarse:

- Socializar los instrumentos de planeación formulados dentro del proceso de integración regional para lograr su apropiación entre las entidades distritales y la sociedad y de esta manera propiciar su continuidad.
- Definir y consolidar la figura de coordinación y asociación para la planeación, gestión y operación de acciones y proyectos conjuntos, vinculantes y que permanezcan en el tiempo.
- Establecer mecanismos efectivos de recopilación, organización y análisis de información regional de tal manera que se facilite la toma de decisiones.
- Avanzar en la implementación de mecanismos institucionales de conservación de recursos naturales y en la divulgación de métodos de producción limpia para evitar afectaciones futuras a los mismos.
- Involucrar al sector privado en el diseño y financiación de proyectos de infraestructura para atender la demanda de transporte de los macroproyectos que están en ejecución.
- Establecer espacios conformados por representantes de los distintos niveles territoriales que faciliten la concertación de macroproyectos que contribuyen a la competitividad y desarrollo de la región.
- Establecer mecanismos para captar recursos que contribuyan a resolver las problemáticas de la región.
- Fortalecer los programas culturales y lograr una mayor participación de los diferentes actores bien sea públicos o privados en la construcción de un escenario multifuncional que promueva y permita la realización de eventos y encuentros culturales que, generen externalidades positivas en la economía y aún más en la sociedad al aceptar la multiculturalidad y al generar espacios libres y de convivencia.

Finalmente, se requiere de un alto grado de compromiso por parte de la Administración Distrital en la ejecución de los proyectos y de un riguroso seguimiento que permita identificar a tiempo los limitantes y posibles dificultades que se puedan presentar en el proceso.

10. Propuesta para el desarrollo de lineamientos para una política de adaptación a la evolución de los asentamientos productivos en la estructura metropolitana y regional

La ubicación de industrias en las zonas periféricas de la ciudad o en municipios vecinos es un fenómeno que se ha venido dando en los últimos años en diferentes ciudades del mundo. Bogotá y sus municipios aledaños no son una excepción.

Recientemente se ha comenzado a discutir los posibles efectos que tiene la movilidad de las empresas, especialmente desde el Distrito Capital hacia municipios aledaños. Este análisis se constituye en un insumo fundamental para la identificación de posibles lineamientos de política que beneficien en conjunto el desarrollo productivo en la región, desde la perspectiva económica, territorial y fiscal.

Subsecretario de Planeación Socioeconómica
Jorge Enrique León Téllez

Directora de Integración Regional, Nacional e Internacional
Carolina Franco Lasso

Profesional Especializado
Sandra Milena Beltrán

Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional UNCRD
Claudia Hoshino
Coordinadora del Centro
Saúl Pineda
Coordinador de la investigación
Juan Gonzalo Zapata
Camilo Pinilla
Consultores



Entender la realidad de los asentamientos productivos que está teniendo lugar en Bogotá y la Sabana requiere de un análisis detallado, que dé cuenta de factores de atracción y expulsión que inciden en la decisión de localización de las nuevas empresas o de reubicación de empresas existentes, temática identificada como de interés común para Bogotá y Cundinamarca. Con este propósito, unieron sus esfuerzos las Secretarías de Planeación, Hacienda y Desarrollo Económico, en asocio con el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional UNCRD, para el desarrollo del presente estudio, en busca de analizar de manera integral la evolución de los asentamientos productivos en Bogotá y la Sabana, soportado en el análisis económico, territorial y fiscal.

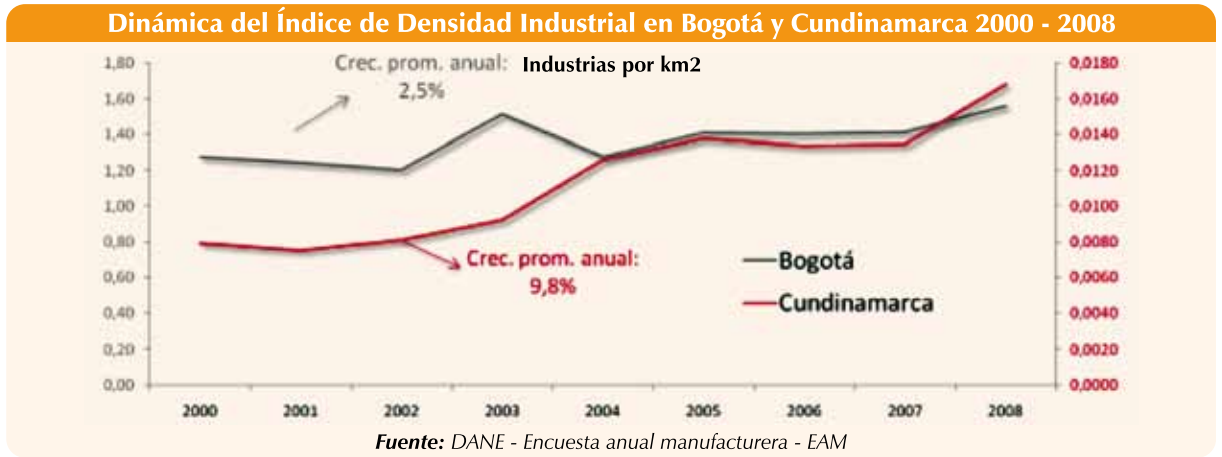
Componente Económico

Uno de los aspectos más relevantes para entender la dinámica de entrada y salida de empresas de Bogotá, está asociado con las transformaciones económicas que han vivido el Distrito y su periferia en los últimos años. A partir del comportamiento demográfico, así como del desempleo, es posible inferir que el Departamento de Cundinamarca, en particular aquellos municipios aledaños al Distrito, han venido absorbiendo sistemáticamente una población que ha logrado, a su vez, mejorar sus condiciones de inserción productiva.

En el caso de Cundinamarca, es visible la fortaleza que tiene hoy por hoy el sector Industrial, dentro de su economía, así como el sector primario. En contraste, la distribución del PIB de Bogotá, revela que su fortaleza productiva está focalizada particularmente en el sector Servicios, seguida de otros sectores como la Industria y el Comercio.

En el caso del sector industrial, los datos del comportamiento de la producción muestran que, al igual que en servicios, la brecha en términos absolutos entre Bogotá y Cundinamarca se amplía, pero la participación de Cundinamarca en el total industrial de la región aumenta. Sin embargo, se debe resaltar la importancia de la industria del Departamento en el contexto regional, si se tiene en cuenta que su participación en el total de la producción Bogotá-Cundinamarca en el 2009 se ubicó alrededor del 27%.

Resulta pertinente mencionar que las cifras de densidad industrial presentadas por el DANE (2008), muestran que Bogotá había registrado una tendencia ascendente (del 2.5% anual) en el índice, es decir en el número de empresas industriales por kilómetro cuadrado localizadas en la ciudad. Por su parte, Cundinamarca se ha convertido en un lugar atractivo para la localización de industrias, tal como se observa en el comportamiento del índice para las empresas del departamento, el cual registra un crecimiento anual del 9.8% desde el año 2000 hasta el 2008,. No obstante lo anterior, esta condición no ha conducido al desmonte de la industria en Bogotá, dejando entrever que, hasta cierto punto, Cundinamarca está absorbiendo parte de la nueva industria que se está desarrollando en la región.



Al respecto, las cifras de Colliers International revelan, que Bogotá ya no es el principal oferente de espacios industriales en la región; Municipios ubicados en corredores estratégicos como Cota y Tocancipá, se han venido posicionando como los principales oferentes de suelos industriales. Estas cifras muestran también que aproximadamente un 40% de los espacios industriales ofrecidos en Bogotá y los municipios de la Sabana se dedican al almacenamiento de mercancías, es decir, que estos espacios no son demandados propiamente para el desarrollo de actividades de transformación, sino que responden más a necesidades logísticas y de distribución de bienes.

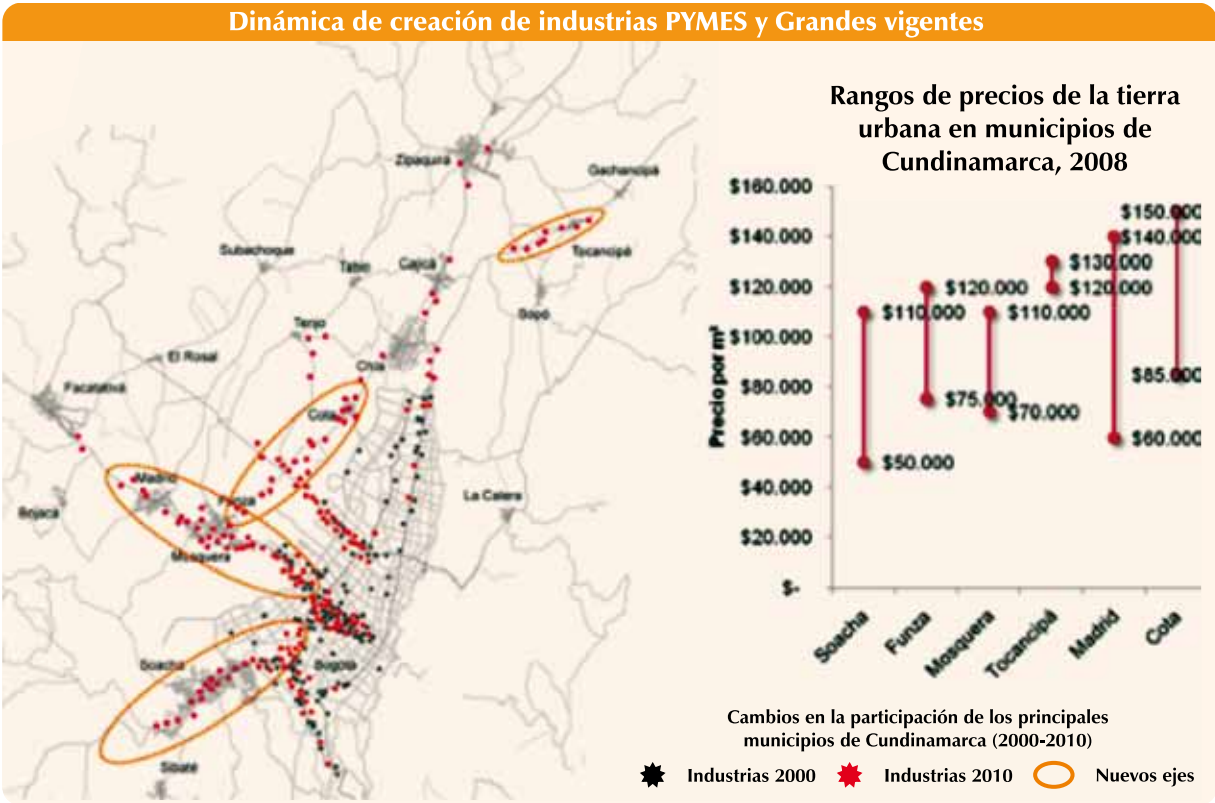
De acuerdo con la información de registro mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá, en el 2010, en Bogotá y los 59 municipios de la jurisdicción de la Cámara 9, se localizaron un total de 286.525 empresas, de las cuales 259.625 corresponden al Distrito Capital, consolidando así una participación de 90,6% del total de empresas. Esta situación cambió de manera marginal para el Distrito a lo largo de los últimos 10 años, tal como lo corroboran los datos de la CCB, según los cuales, la participación de Bogotá cayó 2,8 puntos porcentuales (en el año 2000 la participación de Bogotá era de 93,4%)⁽¹⁴⁹⁾.

Al analizar la participación empresarial de los municipios, teniendo en cuenta las características de tamaño de las firmas, se confirma la amplia concentración de Bogotá,⁽¹⁵⁰⁾ donde el 13,9% del total de empresas corresponde a pequeñas, medianas o grandes empresas, es decir, firmas con activos superiores a 500 salarios mínimos legales vigentes (\$257'500.000 pesos, de acuerdo con el salario mínimo de 2010)⁽¹⁵¹⁾. En la mayoría de municipios analizados, este porcentaje no supera el 10%, lo cual eventualmente demostraría que Bogotá no sólo concentra una gran parte de las empresas de la zona, sino que cuenta con una participación aún mayor en aquellas empresas de mayor escala. Sin embargo, la base de Registros Públicos permite identificar a tres municipios por fuera de esta tendencia. Se trata de Tenjo, Tocancipá y Cota.

En los casos de Tenjo y Tocancipá, el porcentaje de empresas (pequeñas, medianas y grandes) es similar al de Bogotá (14,4% y 10,9%, respectivamente). Para el caso de Cota, esta concentración llega al 38,5%, es decir, este municipio está logrando atraer, particularmente, a empresas de mayor tamaño desde el punto de vista de activos.

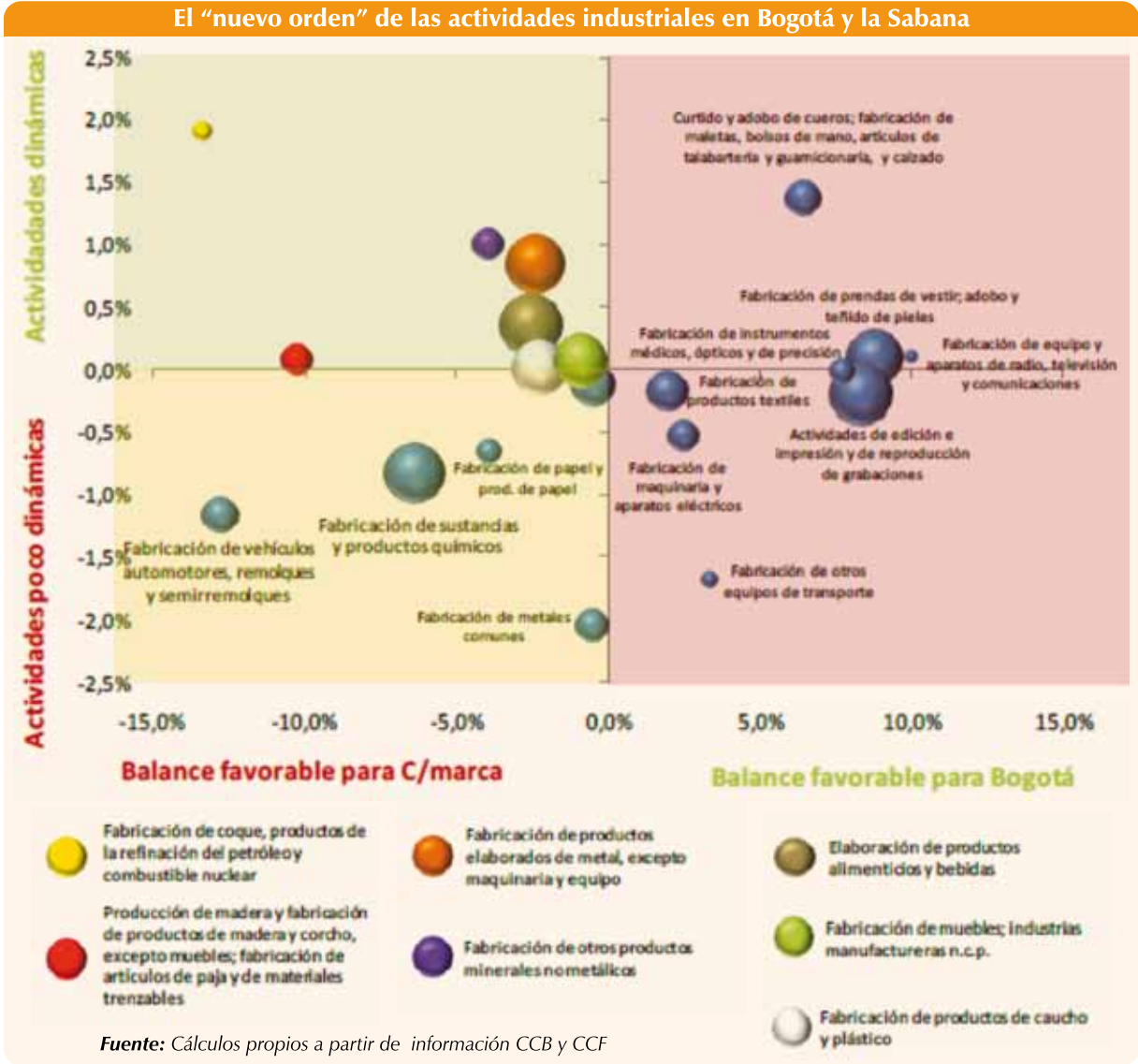
Al analizar sólo las empresas del sector industrial, la participación de estas en el total empresas de Bogotá cayó 1,6 puntos porcentuales entre el 2000 y el 2010. Sin embargo, las empresas industriales del Distrito Capital presentaron, proporcionalmente, una mayor concentración en el ámbito regional para el año 2010 (92,4%) que el total de empresas bogotanas (90,6%), lo que refleja que Bogotá sigue manteniendo su hegemonía en el sector industrial, desde la perspectiva del número de establecimientos.

149 Teniendo en cuenta las limitaciones de la base de datos de la CCB disponible, el cálculo de las empresas en el 2000 se realiza sumando las empresas matriculadas en años anteriores al 2001 y cuyo último año de renovación es el 2000 o posterior.
150 Al respecto, cabe anotar que, de acuerdo con la información de Registros Públicos, el 99,7% de los activos de las empresas inscritas en la CCB, en el 2010, son propiedad de firmas localizadas en Bogotá, hecho que evidencia un grado de concentración aún mayor por parte del Distrito.
151 Rangos definidos en la Ley 905 de 2004.



Entre el 2000 y el 2010, Bogotá sólo registra un descenso notorio en su participación en la fabricación de coque, productos de la refinación del petróleo y combustible nuclear, actividad en la cual pasó de concentrar el 100% al 90,7% del total de empresas en la región. En el caso de los municipios de Cundinamarca, se destacan varios ascensos en la participación. En Cota, por ejemplo, aumentaron las industrias de producción de madera y fabricación de productos de madera y corcho, excepto muebles, fabricación de sustancias y productos químicos, fabricación de vehículos automotores, remolques y semirremolques y fabricación de otros tipos de equipo de transporte. Por su parte, en Tocancipá las actividades industriales que más ascendieron, en términos de participación, fueron la de reciclamiento y producción de madera y fabricación de productos de madera y corcho, excepto muebles; fabricación de artículos de paja y de materiales trenzables, y fabricación de aparatos eléctricos n.c.p. En el caso de Soacha, los cambios más representativos tuvieron lugar en la fabricación de coque, productos de la refinación del petróleo y combustible nuclear, y reciclamiento.

Se evidencia un patrón de especialización industrial en la región: Bogotá está enfocándose cada vez más en industrias livianas, mientras Cundinamarca gana terreno en industrias pesadas. En particular, la posición de Bogotá es importante en actividades como la fabricación de prendas de vestir, fabricación de instrumentos médicos y de precisión, edición e impresión y reproducción de grabaciones, y fabricación de equipos y aparatos.



En el conjunto de sectores dinámicos, llama particularmente la atención el incremento de la participación de los municipios de la Sabana en transporte, almacenamiento y comunicaciones, realidad que puede estar asociada, en cierta medida, al fortalecimiento de varios municipios aledaños a Bogotá en materia logística, por sus condiciones de localización e infraestructura.

COMPONENTE TERRITORIAL

Si bien ha sido difícil cuantificar cuanta de la industria de Bogotá se ha trasladado a lugares periféricos o municipios aledaños, existen unos temas generales que se deben abordar al respecto, con base en información recopilada en diferentes documentos¹⁵² sobre aspectos como: valor y disponibilidad del suelo, movilidad y conectividad, logística y funcionamiento y aspectos ambientales. Con estos cuatro temas, se compara las ventajas y desventajas que tiene una industria de estar ubicada en Bogotá o fuera de ella.

152 Luis M. Cuervo G., Josefina Gonzales M., Industria y Ciudades en la era de la mundialización, Un enfoque socio espacial, TM Editores Colciencias Cider. Septiembre de 1997 - Bateman, Alfredo. Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. “Algunas notas sobre la salida de empresas de Bogotá y sus efectos sobre el fisco de la ciudad”. Bogotá D.C., 2011.

VALOR Y DISPONIBILIDAD DEL SUELO

Uno de los principales componentes de un territorio es el valor y la disponibilidad que tiene su suelo. En efecto, es la gestión urbana del suelo la que hace posible la construcción de nuevas edificaciones y espacios públicos en un territorio.

El valor del suelo está directamente asociado con su disponibilidad. En lugares donde el suelo es escaso (tal como en Bogotá) los precios de la tierra tienden a subir y se hace necesario tener zonas de densificación en altura para sopesar el costo de los lotes y para alojar las demandas de los diferentes usos que requiere la ciudad. Con base en estas relaciones, y teniendo en cuenta el grado de saturación del territorio del Distrito Capital, es consecuente asumir que en la práctica, algunos inversionistas hayan decidido ubicar sus nuevas empresas en municipios vecinos, tales como Mosquera, Soacha, Cota, Funza, Tocancipá o Madrid.

Disponibilidad del suelo industrial en Bogotá y Cundinamarca (Madrid-Funza)



Fuente: Google Earth

Con respecto a la disponibilidad del suelo, basta revisar la saturación de los perímetros urbanos de Bogotá en comparación con la de los municipios aledaños, el perímetro metropolitano disponible para construcción está casi al 100% construido. Es tanta su saturación que en los territorios donde aún quedan terrenos libres de construcción se han generado grandes disputas sobre las políticas de asentamiento impartidas por las normas de planeación.

Esta realidad, ha dado lugar a una revalorización de los suelos de la Sabana, que han visto aumentos significativos en sus precios de comercialización. Sin embargo, cabe anotar que los precios registrados en los municipios de Cundinamarca distan significativamente de los valores observados en el Distrito.

MOVILIDAD Y CONECTIVIDAD

La movilidad es fundamental para el óptimo funcionamiento y el rendimiento de las industrias, porque afecta tanto el transporte de carga e insumos como el del personal que trabaja para ellas.

La congestión vehicular que ha venido creciendo de manera rápida en las últimas décadas en Bogotá puede ser un factor a tomar en cuenta a la hora de localizar una industria. Sectores tradicionalmente industriales como Paloquemao, Los Mártires o Puente Aranda, que fueron pensados en su momento como lugares periféricos de la ciudad, están hoy día inmersos dentro de la centralidad principal de Bogotá. Debido a esta localización, deben sufrir las consecuencias obvias de hacer parte de una ciudad tan grande como Bogotá. Entre otras, estas consecuencias incluyen la congestión vehicular.

En Bogotá, la congestión vehicular tiene mucho que ver con su crecimiento. En respuesta al tema la ciudad ha venido desarrollando nuevas vías periféricas en sentido Norte - Sur o Sur - Norte que en forma de anillos

pretenden generar conexiones que evitan el paso por el centro de la ciudad. Igualmente, los grandes ejes que salen del centro de la ciudad a la periferia promueven la idea de la descongestión del centro hacia las afueras de la ciudad. De esta manera, se observa el crecimiento de los anillos de la Avenida 68, Boyacá, Ciudad de Cali en el futuro la ALO, junto con la prolongación de actividades en los ejes de la 13, la 26, la 80 y las autopistas Sur y Norte, como un crecimiento exógeno que fomenta la distribución de actividades del centro hacia la periferia. En efecto, los lugares “calientes” de nuestras ciudades contemporáneas son las periferias.

LOGÍSTICA Y FUNCIONAMIENTO

En Bogotá hay una serie de complicaciones para la movilización de carga pesada, algunas de las cuales se explican a continuación:

Restricción de horario para tránsito de camiones en la ciudad: El Decreto 112 de 1994 restringe la circulación de vehículos de carga de más de 5 toneladas de las 06:30 a las 09:00 de mañana y de las 18:00 a las 20:00 horas, de lunes a viernes hábiles de la semana en la red vial principal de Bogotá, en el área comprendida entre las calles 170 y la Avenida Primero de Mayo entre la Avenida Boyacá y los cerros orientales. Para vehículos de más de 12 toneladas el horario es total. Así las cosas, en la mañana (06:30 a 09:00) y en la Tarde (18:00 a las 20:00), los camiones NO circulan en las siguientes vías: Carrera Séptima, Avenida Caracas, Avenida N.Q.S, Avenida 68, Calle 80, Calle 26, Calle 13 y Avenida Primero de Mayo.

Las “Cargas Peligosas”⁽¹⁵³⁾: El Decreto 1609 del 31 de Diciembre de 2002 establece las normativas del país sobre requisitos técnicos y de seguridad para el manejo y transporte de mercancías peligrosas, y uno de sus objetivos es disminuir el tránsito de cargas peligrosas de origen industrial que circulan por las vías de Bogotá. Según consigna el informe completo de este estudio, las “cargas peligrosas” que salen de Bogotá representan el 4.4% de la movilización de carga y casi el 8% del volumen de la carga transportada. Las principales localidades de origen y destino de estas cargas son Puente Aranda, Fontibón, Usaquén y Kennedy.

Falta de espacios para cargue y descargue de insumos y mercancía: En Bogotá con excepción de varias de las principales empresas de transporte más equipadas de infraestructura, no hay estacionamientos apropiados para cargar y descargar, lo que contribuye a la congestión. Además, los camiones provenientes de zonas externas no cuentan con la infraestructura de parqueaderos propia. Las facilidades para el descargue y estacionamiento de camiones en los municipios de la periferia como Soacha son mejores. Las regulaciones y restricciones, normas y decretos en cuanto a la movilidad de carga significan para las industrias complicaciones y pérdidas, constituyéndose como una causa más para reubicarse fuera de la ciudad. Es claro que la mayoría de los municipios aledaños no cuentan con las restricciones ilustradas anteriormente. Por el contrario, dado que los proyectos industriales construidos en los municipios aledaños son nuevos, muchos de ellos cuentan con instalaciones óptimas y funcionales que faciliten el funcionamiento de los procesos de producción, incluyendo espacios para el estacionamiento de los camiones.

Ambiental: En Bogotá Existen estudios ambientales y normas que regulan la actividad industrial. El Código Distrital de Policía y el Plan de Ordenamiento Territorial dictaminan que en zonas de alta densidad industrial (sector metalmecánico, manufacturero, químico, de productos alimenticios, de agregados para construcción y producción de concretos) existen las llamadas “amenazas tecnológicas”. Estas amenazas están relacionadas con incendios, explosiones y fugas generadas por la liberación de sustancias químicas peligrosas, emisión de gases y/o fallas en los sistemas o equipos presentes en los establecimientos industriales. Entre las normas que deben cumplir las industrias están: la obligatoriedad de elaborar análisis de riesgos, el respeto a los términos de referencia elaborados por la Dirección de Prevención y

153 Estas “cargas peligrosas” son materiales perjudiciales que durante la fabricación, manejo, transporte, almacenamiento o uso, pueden generar gases, líquidos, vapores o fibras infecciosas, inflamables, corrosivos, tóxicas, o que permitan radiaciones ionizantes que puedan afectar la salud humana.

Atención de Emergencias (DPAE) en cuanto a la realización de estudios de riesgo y el respecto de todas las determinaciones que haga el POT.

COMPONENTE FISCAL

Recientemente, se han analizado las consecuencias fiscales que ha tenido la movilidad empresarial. Específicamente cálculos de la Secretaría de Hacienda Distrital (SDH, 2011) indican que el impacto de la relocalización de empresas en el recaudo del ICA de Bogotá fue aproximadamente de 22.651 millones de pesos en el año 2010, lo cual, según diversos analistas, no es una cifra preocupante, ya que esto representa menos del 1% del recaudo total del ICA.

Para el caso de la Región Capital la relocalización empresarial involucra entonces diversos aspectos fiscales, tanto en sus causas como en sus efectos, que es necesario estudiar, pues corresponde a una dinámica que probablemente continuará en los próximos años. Uno de los estudios empíricos en esta materia que sirve como base para entender la realidad fiscal de la región es el de Heyndels y Vuchelen⁽¹⁵⁴⁾. Los autores estudian lo que ellos denominan el comportamiento “Mimick” o “Imitación”, el cual indica que la elección de las tarifas tributarias depende en parte de la que eligen los municipios vecinos, y este efecto se diluye en la medida que los municipios están alejados. Un vez un grupo de municipios de una región comienza la competencia tributaria y disminuye las tarifas, rápidamente los municipios vecinos copian este comportamiento. El agregado del recaudo fiscal se disminuye notablemente.

La revisión de la Política de Zonas Francas y de Parques Tecnológicos va a permitir entender en mayor medida el proceso de localización de empresas en la Región Capital. Si bien esta Política tuvo en principio la intención de incentivar una mayor inversión extranjera, también ha provocado una reconfiguración geográfica de las empresas ya existentes al interior del país. Esta situación es clave entonces, junto con otros factores, para entender la dinámica de relocalización empresarial de las empresas de Bogotá hacia los municipios de la sabana.

Para analizar el comportamiento fiscal de los municipios en el marco del fenómeno de la localización empresarial, se toma una muestra de los municipios que tengan una participación del sector industrial mayor al 20% sobre el PIB total. Estos municipios son: Soacha, Facatativá, Zipaquirá, Chía, Mosquera, Madrid, Funza, Fusagasugá, Cajicá, Sibaté, Tocancipá, Sopó, Tenjo y Cota⁽¹⁵⁵⁾.

Tomando la información de las localidades suministrada por la Secretaría de Hacienda Distrital, es posible hacer un ejercicio sencillo de estimación de la cantidad de ICA que han dejado de recaudar las localidades y Bogotá. Como se mencionó anteriormente, parece ser que el quiebre en el crecimiento del ICA se dio en el año 2006, por lo tanto el ejercicio consiste en proyectar desde este año el recaudo de ICA con la tasa de crecimiento promedio que traía en el pasado. Si se hubiera mantenido la senda de crecimiento que se traía antes del año 2006, las localidades y Bogotá hubieran tenido un recaudo de ICA mayor. En efecto, nótese que los que posiblemente más perdieron fueron Puente Aranda y Fontibón, con 31.285 y 24.938 millones de pesos en 2009, respectivamente. Por su parte, Bogotá, en total, parece haber perdido, en este ejercicio contrafactual, hasta 140.074 millones de pesos en total en 2009.

Una aproximación de lo que ha sucedido en Bogotá con respecto al recaudo del ICA la ofrece un estudio de la Secretaría Distrital de Hacienda, realizado en el año (2011 y por publicar). Este estudio señala que en Bogotá ha habido una pérdida de recaudo tributario como consecuencia de la relocalización de empresas de Bogotá hacia otras zonas del país, en particular hacia municipios de la Sabana, es decir, cercanos al Distrito Capital, y que reúnen ciertas características fiscales, ambientales y geográficas, entre otras, que han incentivado dicha

relocalización. Esta relocalización principalmente se ha dado en el sector de Comercio, y en segunda medida en Industria y Servicios.

Según cálculos del mismo estudio de la SDH, Bogotá dejó de recaudar más de \$22 mil millones en 2010, es decir cerca del 1% del recaudo total, por traslados de empresas a otras partes del país. La mayor parte de la pérdida de recaudo está en el sector de comercio con cerca de 13.400 millones de pesos, seguido del sector industria y servicios, con 5.685 y 2.200 millones de pesos respectivamente.

El Departamento de Cundinamarca ha sido de lejos el mayor destinatario de la pérdida de recaudo de ICA de Bogotá. En 2010 cerca de 21.057 millones de pesos tuvieron como destino este Departamento. Al cruzar estas cifras con el comportamiento fiscal de los municipios de la Sabana de Bogotá se evidencia que Cota ha podido ser uno de los mayores beneficiados de esta salida de recaudo de Bogotá hacia el Departamento.

En conclusión, la disminución del crecimiento del recaudo del ICA en Bogotá debido a la relocalización en municipios de la Sabana es un proceso que el Distrito Capital no debe tratar de detener. Se debe tener en cuenta que localidades como Puente Aranda, que inicialmente fueron concebidas como espacios para el desarrollo industrial, hoy en día han cambiado su naturaleza debido al crecimiento de la ciudad, y los cambios urbanísticos que esto conlleva. Por lo tanto, es preciso incentivar más bien el recaudo de otro tipo de impuestos, como el ICA de servicios, el cual puede ser más acorde a las nuevas dinámicas urbanas de la ciudad, en particular de Puente Aranda.

No se recomienda que Bogotá compita a través de tarifas con los municipios vecinos pues estos presentan unas ventajas muy altas que Bogotá no puede ofrecer, o que le representarían altos costos fiscales, el camino sugerido es la concertación entre el Distrito Capital y los municipios de la Sabana.

En la página Web www.sdp.gov.co y www.uncrdlac.org podrán acceder a la versión ampliada del presente estudio, el cual contiene información detallada de las localidades industriales de Bogotá, un ejercicio de modelación urbanística aplicada a una zona piloto de la localidad de Puente Aranda así como un Estudio de caso desarrollado para el municipio de Cota.

154 Heyndels, Bruno; Vuchelen, Jeff. (1998) “Tax Mimicking Among Belgian Municipalities. Naational Tax Journal, vol. 51 No. 1. 1998, pp. 89-101.

155 Aunque Fusagasugá no se considera un municipio de la Sabana, se incluyó dentro del análisis debido a la construcción de la doble calzada a Girardot, lo cual puede ser un incentivo para la futura localización de empresas a mediano plazo.

Retos

A lo largo de las últimas administraciones, Bogotá ha buscado avanzar en la construcción de un proceso de integración y concertación con sus vecinos como resultado de procesos de planeación convergentes que buscan atender problemáticas comunes relacionadas con las dinámicas sociales, económicas, ambientales y territoriales compartidas.

En la actualidad, el contexto nacional es tan complejo como diverso; con la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), la suscripción del Tratado de Libre Comercio con Los Estados Unidos (2011), los cambios de las administraciones municipales y departamentales para la vigencia 2012 - 2016, entre otros aspectos, se plantean importantes retos para el desarrollo de territorios más productivos y competitivos, enmarcados bajo preceptos de sostenibilidad ambiental y equidad social.

Pese a que el camino recorrido durante una década ha sido largo, en materia de integración regional se plantean desafíos de gran complejidad, ya que ésta involucra diversos actores, negociación continua, visiones de largo plazo, miradas interdisciplinarias y la revisión de principales avances en la materia que son de obligatoria referencia para las futuras administraciones.

El Distrito Capital cuenta con un considerable cúmulo de experiencias y lecciones aprendidas, aciertos y desaciertos, relacionados con los avances presentados en las acciones abordadas con sus vecinos que complementan las iniciativas llevadas a cabo en los últimos años, que incluso podrían convertirse en su punto de partida en materia regional. En este sentido las futuras administraciones jugarán un papel fundamental y decisivo al retomar y fortalecer los procesos con éxito y reevaluar los aspectos pertinentes.

A continuación, se plantean retos de cara a la continuación y mejora de los procesos de integración emprendidos, relacionados con su enfoque y desarrollo:

Construcción de una visión regional de mediano y largo plazo

A través de los últimos años, ha sido constante la necesidad de construir en forma conjunta un imaginario regional que contemple un horizonte de mediano y largo plazo, donde se cuente con la participación activa de los actores involucrados en el proceso de integración, con el fin de superar las acciones cortoplacistas hasta el momento. Esta propuesta está respaldada por los estudios revisados en la segunda parte de esta publicación, en los cuales se observa cómo contar con un imaginario de la Región que se quiere a largo plazo, facilitará el proceso de integración entre los diferentes entes que componen el territorio regional.

Se debe entender el imaginario regional como la representación colectiva que tengan los actores sobre el espacio a construir (la Región), lo que supone un proceso multidimensional en el que se entrelazan las expectativas y las percepciones que todos los involucrados han creado sobre el futuro del territorio regional y las interrelaciones entre sus pobladores, basados en lo que observan día a día en sus respectivas existencias. La posibilidad de contar con este proceso de construcción de la población a través del consenso de un imaginario conjunto, es una pieza fundamental del desarrollo regional pues permite edificar acciones sociales a futuro⁽¹⁵⁶⁾. El conocer y compartir de dónde se viene, y hacia dónde se quiere ir, fortalecerá el tejido de la integración regional.

Preguntas como ¿qué región quiero para vivir?, ¿en qué región deseo moverme?, ¿cuál es la región que necesito para que estudien mis hijos?, ¿qué territorio sueño recorrer un fin de semana?, ¿en qué región anhelo trabajar?, son cuestionamientos que, basados en la percepción sobre la realidad material de los individuos que forman parte del proceso de integración, permitirán guiar la discusión hacia ese imaginario de región construido en conjunto.

156 Canclini García, Néstor., Imaginarios Urbanos. Buenos Aires, 1997; Hiernaux, Daniel., Imaginarios Urbanos: De la teoría y los aterrizajes en los estudios urbanos. Revista Eure. vol. 33, No. 99, 2007; Robledo Silvestre, Carolina. Imaginarios Regionales del Eje Cafetero de Colombia: Paisaje de Paisajes. Trabajo de Grado para la Maestría en Desarrollo Regional. Colegio de la Frontera Norte. Tijuana, 2008.

La noción de contar con una visión sobre la Región se encuentra de manera implícita en instrumentos como el POT de la ciudad y el Plan Distrital de Desarrollo de Bogotá 2008-2012, en los cuales se busca consolidar a la Región como un territorio planeado en conjunto que permita mejorar la calidad de vida de sus habitantes, a partir de estas percepciones que se tengan sobre lo que debería ser el territorio.

Se desprende la propuesta de contar con una estrategia para Bogotá al año 2038 “Bogotá 2038”, desde la cual se buscará hacer un seguimiento a diferentes dinámicas de la ciudad y de la región, con el fin de mejorar aquellos aspectos en los que se tenga un desarrollo inferior al de otras regiones del mundo. Así, la construcción de un imaginario regional es un eslabón que se vincula con las iniciativas que buscan describir cómo se encuentra la región, y desde proyectar posibles escenarios futuros y acciones que se pueden realizar para cumplir los mejores prospectos de región.

Al existir una visión regional construida de manera concertada y teniendo en mente la posibilidad de contar con una instancia coordinadora de los asuntos regionales, se fortalece el proceso de integración regional que se ha venido adelantando en el territorio comprendido por Bogotá y la región que la circunda. Esta combinación entre una institucionalidad regional y el imaginario de región de la población supone una armonía que permitirá la planificación de las diferentes dinámicas regionales, y al mismo tiempo garantizará que se cumplan las metas propuestas para el desarrollo de la región.

De no definirse el componente participativo que representa el imaginario conjunto, se tendrá sólo una amalgama de estrategias técnicas que no contarán con el aval de la población objetivo de las mismas. Además se estaría desconociendo una realidad que han vivido diferentes regiones a nivel mundial en las que la construcción de una visión a largo plazo con participación de su comunidad, ha sido base fundamental para la consolidación de procesos de integración regional.

De igual forma, el generar una fractura entre las decisiones de política y las expectativas sociales de la población de la región, le restará legitimidad y gobernabilidad a cualquier iniciativa de integración que se plantee, y se entorpecerán futuros ejercicios de rendición de cuentas pues; si los objetivos de los gobiernos no coinciden con el imaginario regional, desde la perspectiva de la ciudadanía, nunca se cumplirán las metas

Se recomienda entonces que la administración, en conjunto con los demás actores regionales y los habitantes de la región, adelante reuniones consultivas con representantes de la comunidad para discutir las problemáticas y expectativas de cada una de sus comunidades y de la Región en general en el largo plazo. Este ejercicio puede iniciarse como una estrategia piloto en Bogotá a través de talleres con miembros de las diferentes localidades de la ciudad, que cuentan ya con una organización importante.

Para estos talleres se pueden construir unas líneas base de los temas más relevantes para la Región de acuerdo a la información que provenga del Observatorio Regional, y de otras fuentes confiables, las cuales deben ser ajustadas y validadas con la participación de la ciudadanía. Se debe pensar en activos, oportunidades, restricciones y retos de la región (semejante a un análisis DOFA).

Esto se debe articular con el Plan Estratégico Bogotá 2038⁽¹⁵⁷⁾, el cual ha planteado “un marco de referencia consensuado para desarrollar acciones a futuro” y pensar la ciudad que todos los bogotanos quieren ver. Este marco se compone de unas líneas estratégicas, las cuales cuentan con un diagnóstico (línea base), el cual sirve para hacer comparaciones de la realidad de Bogotá frente a otras ciudades de Latinoamérica y del mundo, identificando retos para la ciudad en diferentes plazos.

Así, combinando las tendencias históricas, las problemáticas actuales y las brechas que se tienen frente las demás ciudades referencia del Plan, y utilizando proyecciones y pronósticos de las variables seleccionadas (crecimiento de la población, empleo, crecimiento económico, indicadores de movilidad, servicios públicos, infraestructura, entre otras), se entraría en la discusión con las localidades – y posteriormente con los demás habitantes de la Región – para que complementen lo anterior y así definir metas concertadas a largo plazo (2038). Se puede tener la alternativa de plantear también algunas metas a 2019-2020 (escala de mediano plazo). Con estas metas se pueden igualmente definir los mecanismos de seguimiento y evaluación del desempeño, y los actores quienes estarán encargados de supervisar este desempeño.

Al momento de definir una visión regional para Bogotá, se debe considerar la presencia o no de la institucionalidad regional (Región Administrativa de Planeación Especial – RAPE, Comité de Integración Territorial u otras figuras), debido a que las metas preliminares de largo plazo que en este sentido se puedan formular pueden discernir de acuerdo al espacio en el cual deben ser adelantadas, y en la población afectada por estas. Así, el no tener un territorio de acción definido puede dificultar los procesos de seguimiento y de definición de actores involucrados.

Promoción de la identidad regional

Paralelo a la construcción de una visión de mediano y largo plazo, se debe promover el fortalecimiento de la identidad regional como pieza fundamental del proceso de integración que se ha venido adelantando en los últimos años en la región Bogotá - Cundinamarca. Al mismo tiempo que los habitantes de la Región y los actores del proceso de integración van conformando sus imaginarios y representaciones sobre el espacio en el que viven - y quieren vivir, se debe ir formando una identidad que consolide la pertenencia de sus habitantes hacia su Región, conocer las características sociales, económicas y culturales que caracterizan a los habitantes de la misma y a su territorio, y qué factores diferencian a estos ciudadanos y el territorio que ocupan del resto de las regiones del país y del mundo.

Para esto, y teniendo por base el diagnóstico Bogotá – Cundinamarca encontrado en la presente publicación, se deben socializar las dimensiones social, cultural, económica, política, ambiental y territorial de la región, y la forma como éstas interactúan entre sí, para lograr una apropiación de estos elementos por parte de los actores involucrados en el proceso de integración regional. Este es un paso que debe darse para promover y alinear esa visión de región que se quiere construir en el largo plazo, a la vez que se fortalece el sentido de pertenencia al territorio imaginado.

Con esta iniciativa, se espera que con la apropiación de las dinámicas que se suscitan en el territorio por parte de los habitantes de la Región, las metas a largo plazo que se vayan construyendo dejarán de ser intereses particulares y aislados para transformarse en un sólo interés común.

El contar con esta apropiación por parte de la ciudadanía de la realidad de la Región, sus dimensiones y dinámicas, es un tema recurrente tratado en diferentes espacios de coordinación y articulación entre entes territoriales, espacios académicos y otros donde se ha tratado el proceso de integración regional. Por esta razón se encuentra incluido en los lineamientos de Política Pública para la Integración Regional que se explica en un capítulo anterior como un elemento fundamental a llevar a cabo dentro de las líneas de acción de dichos lineamientos de política.

Una identidad regional fortalecida permitirá a los habitantes de la Región tener claridad sobre las potencialidades y vocaciones de la Región, así como los aspectos culturales que los identifican y diferencian del resto de los territorios. De esta forma, podrán involucrarse más en el proceso de integración regional y de construcción

157 SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, Plan Estratégico Bogotá 2038 (Documento Preliminar) Bogotá D.C., 2011.

de escenarios a largo plazo, pues podrán decidir con propiedad cuáles deben ser las metas a alcanzar en las diferentes dimensiones – sociales, económicas y culturales, entre otras, en el futuro.

Para lograr esto, la Administración debe desarrollar herramientas de socialización y comunicación con el objetivo de diseminar entre los actores regionales la realidad de las dimensiones y dinámicas del territorio. Al mismo tiempo, se debe garantizar que la población interiorice las ventajas que se pueden tener a través del proceso de integración regional, en donde ellos jueguen un papel central en la toma de decisiones, en la puesta en práctica de las diferentes alternativas de desarrollo y en la vigilancia del mismo proceso a lo largo del tiempo. Para esto se cuenta ya con el diagnóstico de la Región y la propuesta del Observatorio Regional encontrados en la presente publicación.

Como se mencionó anteriormente, en relación al proceso de construcción de un imaginario regional, el no contar con una identidad regional afianzada en los habitantes, no permitirá una proyección del territorio a largo plazo, pues los proyectos y metas no serán reconocidos por la ciudadanía como propios, se visualizarán como proyectos impuestos o ajenos a sus propias realidades, disminuyendo márgenes de gobernabilidad y legitimidad de las administraciones locales y regionales.

Desarrollo de mecanismos para fortalecer y visibilizar la participación de los municipios en el proceso de integración regional

La participación de los municipios en el proceso de integración es tan compleja como enriquecedora, si bien es difícil asegurar su participación debido a que no se cuenta con mecanismos efectivos o vinculantes, sus aportes encaminan y aterrizan los ejercicios emprendidos.

En este sentido, se requiere desarrollar mecanismos ágiles y dinámicos que favorezcan la discusión de propuestas estratégicas para el desarrollo regional entre las diferentes entidades territoriales: municipios, Distrito Capital y departamentos. Entre estos mecanismos se pueden contemplar acuerdos bilaterales, comités de integración territorial y figuras previstas en la Ley 1454 de 2011, entre ellas, esquemas asociativos territoriales, regiones de planeación y gestión, contratos plan, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas; al igual que otro tipo de espacios que permitan la concertación de actuaciones, y la toma de decisiones con provincias y municipios.

La iniciativa apunta a resolver una problemática palpable en el desarrollo adecuado del proceso de integración regional relacionada con el bajo nivel de coordinación entre los actores regionales para el desarrollo de proyectos estratégicos, situación que repercute en la desarticulación de la planeación local y regional, la inexistencia de acuerdos regionales, la necesidad de consolidar el modelo de integración regional, y la ausencia de liderazgo para realizar una planeación administrativa conjunta con municipios y otras entidades.

El fortalecimiento y visibilización del papel de los municipios en las discusiones sobre propuestas de integración regional es esencial, en tanto que los municipios son la unidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, y por ello son responsables por la formulación, adopción y revisión de planes de ordenamiento del territorio, los cuales son instrumentos básicos para el cumplimiento de visiones regionales territoriales. A su vez, los municipios y distritos son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos de la nación (Parágrafo del Artículo 28, Ley 1454 de 2011), lo cual tiene relación directa con la materialización de proyectos de integración regional.

Con el desarrollo de esta iniciativa se pretende establecer y consolidar espacios para la discusión de temas regionales, teniendo como referentes para la generación de confianza entre los actores, principios

fundamentales como lo son: corresponsabilidad, coordinación y autonomía territorial, este último ligado a la descentralización de las entidades territoriales planteada en la Constitución Nacional.

No dar lugar al desarrollo de mecanismos de discusión y concertación entre los entes territoriales de la Región, puede derivar en la profundización de problemáticas tales como la persistencia de la desconfianza institucional de municipios cercanos hacia el Distrito y de la ciudadanía y demás actores que desarrollan prácticas para el desarrollo y crecimiento de la ciudad hacia la Administración Distrital, así como la poca aplicabilidad de decisiones regionales previstas en los Planes de Ordenamiento Territorial de estos municipios y del Distrito Capital, por la ausencia de espacios para discutir y armonizar propuestas regionales.

Esta iniciativa se puede implementar a través de la incorporación de acciones y mecanismos que favorezcan la discusión y concertación intermunicipal en los próximos planes distritales de desarrollo, destinando para ello recursos financieros y técnicos para su diseño y operación. De igual forma, se puede desarrollar a través de la promoción de figuras como los Comités de Integración Territorial en los términos de la Ley 614 de 2000 “Por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial”.

Instauración y puesta en funcionamiento de la primera Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE)

Con la instauración y puesta en funcionamiento de la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE) se busca crear la primera Región de esta naturaleza en el país, en desarrollo de la Ley 1454 de 2011, a través de la incorporación para su puesta en funcionamiento en los planes territoriales de desarrollo de los próximos mandatarios distritales y departamentales, el desarrollo del Convenio Interadministrativo entre el Distrito Capital y la Gobernación de Cundinamarca para crear la Región Capital y su puesta en marcha de acuerdo a la ley.

Con la Región Administrativa y de Planeación Especial se busca hacer frente a la heterogeneidad y la fragmentación del territorio, teniendo en cuenta que aunque la Región aporta el 32% del PIB nacional, persisten contrastes significativos en materia de desarrollo humano y calidad de vida entre los municipios que la conforman y entre éstos y el Distrito Capital, exigiendo la acción interinstitucional coordinada para lograr el goce equitativo de derechos y el acceso homogéneo a las oportunidades.

La RAPE contribuye a caracterizar la fisonomía y configuración particular de esta porción del territorio, y complementa las iniciativas participativas arriba expuestas.

La ciudad (Bogotá) ha llegado a límites de ocupación física de su territorio, su crecimiento se ha desbordado espontáneamente hacia los municipios circunvecinos, generando demandas y problemas que sobrepasan la capacidad de manejo de la administración, lo cual obliga a implementar este tipo de arreglos institucionales para dar solución a problemáticas comunes.

La gestión de la integración territorial, social y económica exige la comprensión de las tendencias de la integración entre la Región, en comparación con patrones que ocurren en otras regiones más prósperas, requiriéndose de una estructura institucional.

Si la Región Administrativa y de Planeación no se crea, se daría una continuidad a la falta de coherencia y articulación entre la planeación nacional y la que corresponda a las entidades territoriales, permanecen las debilidades e ineficiencia en la promoción y preparación de planes y programas de interés mutuo de la Nación,

los departamentos, los municipios y el Distrito Capital, se debilita el proceso de descentralización y se reduce la ejecución de proyectos de inversión regional para la competitividad y el desarrollo regional integral.

Para que esta iniciativa sea posible, este proceso debe continuar con la incorporación en los próximos planes distritales y departamentales de desarrollo, el propósito y meta de instauración y puesta en funcionamiento de la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE), destinando recursos financieros y técnicos para su construcción.

Definición y adopción de la Estructura Ecológica Regional -EER

La importancia de contar con la Estructura Ecológica Regional - EER adoptada, está presente en la revisión del POT de Bogotá, donde se establece como uno de los elementos fundamentales para poder alcanzar un territorio sostenible con altos niveles de calidad de vida de sus habitantes. Dentro de los documentos de soporte de ésta revisión al instrumento de planificación de la ciudad, se encuentra un diagnóstico de dinámicas regionales que se vienen presentando y sobre las cuales la institución de una EER puede tener un impacto positivo.

Por ejemplo, uno de los problemas mencionados es el deterioro de las áreas de importancia ecológica y ambiental a nivel regional. Se observa como la cobertura boscosa en la región ha disminuido en un 14% en las últimas dos décadas, y ecosistemas de importancia hidrológica como los páramos se han visto afectados por la expansión de actividades productivas. Lo anterior también ha traído cambios en el ciclo hidrológico, lo que a largo plazo se puede transformar en problemas serios como escasez de agua para los habitantes de la Región.

Asimismo, se presentan conflictos entre entes territoriales vecinos en los usos de suelo, en parte por la ausencia de instrumentos – como la EER – que articulen la protección de los recursos naturales y ecosistémicos en niveles que superen el territorio municipal. De igual forma, no existe uniformidad en las medidas de conservación que se adelantan al interior de los diferentes entes territoriales, con lo que se imposibilita una correspondencia a nivel regional.

El no contar con una guía regional que dirija las diferentes actividades productivas en la Región, ha llevado a que se generen problemas como el alto consumo y la contaminación del suelo rural, así como el uso indebido del recurso hídrico. A la par de lo anterior, se han venido suscitando fenómenos como la conurbación, en parte por la ausencia de una normatividad clara frente a la localización de actividades industriales y de logística que también tienen implicación sobre la depredación de los recursos naturales y ecosistémicos de la Región.

Con esto, se muestra como adoptar la EER es necesario para tener un instrumento de superior jerarquía que se convierta en el soporte ambiental capaz de garantizar el desarrollo del territorio. La EER como eje estructurante para el ordenamiento territorial de la Región es igualmente una de las estrategias a seguir dentro de los lineamientos de Política Pública para la Integración Regional que se estudiaron previamente en la II parte de esta publicación. En estos lineamientos se observa como la adopción de la EER tendría impactos no sólo en aspectos ambientales de la Región sino que también tiene una estrecha relación con temáticas territoriales, socioeconómicas e inclusive en la dimensión institucional por considerarse un instrumento de superior jerarquía.

Teniendo en cuenta lo anterior, la EER permitirá que las decisiones de ordenamiento territorial de la Región tengan siempre presente la sostenibilidad de los ecosistemas y el buen uso de los recursos naturales, por cuanto se garantizará que las generaciones futuras puedan disfrutar de un territorio saludable. De la misma manera, se contará con una preservación en la oferta de servicios ecosistémicos e hidrológicos, y así se

generará un impacto positivo en la provisión de agua para todos los habitantes de la Región; también se contará con una riqueza natural la cual podrá ser utilizada como fuente de ingresos para los habitantes de la Región en el marco de una estrategia de ecoturismo.

Por otro lado, tener una EER clara y concertada permitirá también definir una mejor distribución de las actividades productivas, a través de una armonización de los instrumentos de planeación de los entes territoriales que componen la región; con lo anterior se tendrá un mejor uso del suelo, a la vez que se podrá tener una mejor provisión de bienes y servicios públicos. Otro beneficio para la región es el poder organizar un sistema de mercados de bienes y servicios ambientales, los cuales no sólo permitirán mejorar los ingresos de los habitantes que provean estos servicios, sino que dotarán a la Región con acciones encaminadas a la adaptación frente al cambio climático. Con lo anterior también se fortalecerán actividades productivas primarias que respeten los imperativos de sostenibilidad que supone la EER, consolidando la seguridad y la soberanía alimentaria de la Región.

Ahora bien, de no avanzar en la consolidación y adopción de la EER, la Región Capital seguirá sufriendo de problemas como el alto consumo de suelo rural para actividades industriales y de vivienda suburbana, se perderá la riqueza ecosistémica que es una posible fuente de ingresos además de generar un bienestar para los habitantes de la región, y supondrá una vulnerabilidad frente a la provisión de agua para los habitantes del territorio. Por otro lado, y teniendo en cuenta las recientes emergencias causadas por fenómenos climatológicos, el no contar con un instrumento como la EER, que se establece como un determinante de superior jerarquía en la región, podrá aumentar la vulnerabilidad y los riesgos de la población de la Región. Igualmente, se perderá la posibilidad de mejorar la salud de los habitantes de la Región Capital, por el menor control a los residuos sólidos y a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), si se siguen desarrollando todas las actividades de la misma forma que en la actualidad.

Para continuar con la definición y garantizar la posterior adopción de la EER, se deben identificar y establecer los componentes mínimos que formarán parte de la EER. Como se ha mencionado en diferentes documentos técnicos, estos componentes responden a tres acciones a saber: la integración de las estructuras ecológicas municipales de la región, la integración y articulación en el manejo de las cuencas hidrográficas que pertenecen a la región, y la conformación de los conectores ecológicos regionales, y de las áreas protegidas que harán parte de la EER.

Contar con estos aspectos definidos en conjunto por los entes territoriales de la Región, permitirá entonces delinear las acciones correspondientes a la protección y conservación de las zonas que no deban ser transformadas, y también mostrará los lugares susceptibles al desarrollo de actividades productivas en la Región. Así, el criterio regional dispuesto por la EER dictará a los municipios cómo regular las diferentes iniciativas que favorezcan el crecimiento y el desarrollo económico de la Región, del mismo modo delimitará los lugares para adelantar las obras de infraestructura regional que sean necesarias para soportar este desarrollo.

La Administración Distrital deberá entonces, en primera instancia, fomentar el diálogo interinstitucional entre las autoridades ambientales de la Región, y los gobiernos de los diferentes entes territoriales para que se lleguen a acuerdos conjuntos frente a los componentes mínimos que debe tener la EER. Se debe trabajar también en la armonización con el nivel nacional de la normatividad que rige temas como parques naturales, áreas protegidas, al igual que se debe trabajar en dejar claros los mecanismos para hacer cumplir estas normas. En segundo lugar, se debe buscar facilitar el aval político del instrumento por parte de los diferentes actores regionales involucrados y, por supuesto, por parte de la sociedad civil.

Esta última se debe involucrar no sólo en los procesos de definición y adopción de la EER, sino también en la posterior apropiación de lo que significa para la Región contar con un instrumento de tal magnitud. Esto permitirá que la población pueda exigir la rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales y regionales.

Se debe a la par fomentar el diálogo con los actores pertinentes a nivel nacional que tengan ingerencia con la adopción del instrumento de acuerdo a la normatividad colombiana.

Definición concertada de ámbitos de planificación regional

A lo largo del proceso de integración iniciado hace una década por Bogotá y Cundinamarca, se ha evidenciado la necesidad de definir unos ámbitos de planificación conjunta con base en el alcance territorial de las acciones, proyectos y problemáticas sociales, económicas, ambientales y territoriales y el intercambio de bienes y servicios en la región.

En la actualidad, los sectores que tienen a su cargo temáticas relacionadas con la integración regional como Turismo, Hábitat, Movilidad, Gobierno, Desarrollo Económico (abastecimiento alimentario), entre otros, han desarrollado propuestas enfocadas a la misión de cada sector, de acuerdo a criterios propios para identificar y definir el ámbito territorial de su accionar. Esto ha evidenciado una multiplicidad de propuestas de ámbitos de planificación regional y la ausencia de criterios unificados o parámetros mínimos de ciudad para definirlos, de modo que sean aplicables y aceptados por los diferentes actores involucrados.

Con la adopción o determinación de unos ámbitos territoriales de planificación conjunta se avanzaría en priorizar las temáticas, contar con criterios unificados de ciudad, enfocar y planificar adecuadamente las acciones, articular diferentes temáticas, conocer quiénes son nuestros socios prioritarios, saber en dónde se concentran unas y otras problemáticas, entre otros aspectos.

De no adoptarse una definición de territorios de planificación conjunta se puede caer en la pérdida de esfuerzos tanto físicos como financieros, debido a que las acciones, planes y programas emprendidos no se focalizan, dificultando obtener metas concretas y articuladas con los objetivos propuestos.

Al respecto, la Secretaría Distrital de Planeación, a través de su Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional en el año 2010, adelantó una propuesta respetuosa teniendo en cuenta la autonomía territorial de cada entidad. En esta propuesta: 1. Los municipios son actores fundamentales en el proceso de integración, 2. Se combinan criterios sociales, económicos y ambientales, 3. Enfatiza en una integración regional progresiva y sobre las temáticas regionales de interés, y 4. Se tiene en cuenta la evaluación de la capacidad endógena y las potencialidades de la estructura societal de los municipios para soportar, desde los procesos democráticos, todas aquellas dinámicas orientadas a potenciar el desarrollo social y económico del territorio.

La propuesta de ámbitos territoriales de integración regional desarrollada por la SDP parte del reconocimiento de la relación de doble vía de la ciudad con su entorno, donde la integración representa unidad, una suma de esfuerzos en temas de interés conjunto y cuyo manejo y gestión requieren más de un solo nivel de gobierno, sin implicar la pérdida del poder de decisión distrital, departamental o municipal en los asuntos que le son propios.

Los ámbitos territoriales fueron formulados con base en el análisis de los estudios y diagnósticos previos en los que se evidencian las dinámicas y problemáticas regionales de la mano de determinantes geográficos. Tres son los ámbitos a nivel departamental y dos a nivel regional:

ÁMBITO DEPARTAMENTAL

- **Primer anillo de influencia metropolitana.** En este ámbito se involucran seis municipios (La Calera, Chía, Cota, Funza, Mosquera y Soacha) denominados de “borde urbano”, con los que el Distrito tiene

una dinámica de movimientos de población diaria por servicios. Estos municipios concentran el 31.6% de la población del departamento⁽¹⁵⁸⁾, tienen una extensión territorial de 799.8 Km² (3.6% del total departamental) y aportan el 27.6 % del PIB departamental. Sobre esta área, el Distrito debe establecer proyectos conjuntos y concertados sobre las actividades que se generan en sus áreas limítrofes.

Los principales problemas de este nivel territorial se asocian con asuntos como la movilidad poblacional por asuntos laborales, la gestión de suelo para tender demandas de vivienda y equipamiento, y los impactos ambientales asociados a fenómenos como la conurbación y expansión de Bogotá sobre municipios colindantes.

- **Segundo anillo de influencia para Bogotá.** Conformado por 26 municipios (Chía, Cajicá, Cota, Cogua, Gachancipá, Nemocón, Sopó, Tocancipá, Tabio, Tenjo, Zipaquirá, Funza, Madrid, Mosquera, Facatativá, Subachoque, El Rosal, Bojacá, Zipacón, Soacha, Sibaté, Fusagasugá, Silvania, Granada, La Calera y Cáqueza). Estos municipios hacen parte del área de estudio del Modelo de Ocupación del Territorio planteado desde la Gobernación de Cundinamarca, involucrando 4 polos de desarrollo principales: Facatativá, Zipaquirá, Cáqueza y Fusagasuga como nodos estructurantes del modelo.

Esta área está dada por un radio no mayor de 64 kms. Representa el 18,1% de los municipios del Departamento, el 60,2% del total de la población (1.327.780 habitantes), el 13,2% del territorio (2.966 km²) y aportan el 61,6% del PIB de Cundinamarca. La relación entre Bogotá y este segundo anillo, se basa en actividades como industria, suministro de alimentos⁽¹⁵⁹⁾ y materias primas.

- **Tercer anillo de influencia para Bogotá.** Teniendo en cuenta que los municipios identificados anteriormente presentan una estrecha dinámica urbana con Bogotá, se señala un tercer anillo de influencia que corresponde al área de 33 municipios en los que se incluyen además de 24 de los 26 municipios del segundo anillo⁽¹⁶⁰⁾ a los municipios de la Provincia de Oriente con el propósito de proveer un fortalecimiento en sus estructuras territoriales y debido a razones de seguridad y migración de la población, además de la sostenibilidad de la capital, dada en parte por el suministro de agua y alimentos que esta región le brinda.

De tal forma, los municipios correspondientes a este anillo son los municipios de Chía, Cajicá, Cota, Cogua, Gachancipá, Nemocón, Sopó, Tocancipá, Tabio, Tenjo, Zipaquirá, Funza, Madrid, Mosquera, Facatativá, Subachoque, El Rosal, Bojacá, Zipacón, Soacha, Sibaté, Fusagasuga, La Calera, Cáqueza, Fómeque, Chipaque, Une, Gutiérrez, Choachí, Fosca, Guayabetal, Quetame y Ubaque.

ÁMBITO REGIONAL

- **Región Capital: Bogotá-Cundinamarca:** Este ámbito de planificación conjunta que parte del proceso histórico y la voluntad política para integrarse, manifestada desde el año 2001, busca propender por el bienestar social y económico de la población de Bogotá y Cundinamarca con sus 116 municipios, con base en la posibilidad que le da la Constitución Política de Colombia al Distrito de asociarse con otros departamentos para crear una región. Cundinamarca es el principal socio estratégico de la capital y es el contexto nacional un territorio de gran importancia por el desarrollo de actividad productiva y un centro de intercambio comercial con el mundo. Este territorio posee una estrecha relación social, económica,

158 Censo poblacional 2005.

159 Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá identifica a los 19 municipios que integran las Provincias de Sabana Centro y Occidente como el primer anillo de abastecimiento de alimentos para Bogotá. Estos aportan el 33% del consumo capitalino.

160 Exceptuando los municipios de Silvania y Granada.

cultural, política y ecológica que se evidencia en el intercambio de materias primas, alimentos, así como el movimiento de población diaria.

La región conformada por Bogotá y Cundinamarca ubicada en el centro del país, se ha posicionado como un territorio de gran importancia en el contexto nacional e internacional. Sin lugar a dudas, Cundinamarca es el principal socio estratégico de la Capital; este territorio posee una estrecha relación social, cultural, política, económica y ecológica que se evidencia en el intercambio de materias primas, alimentos así como el movimiento de población diaria.

En la actualidad la Región posee grandes potencialidades y enormes desafíos que se reflejan en las cifras, es el mayor centro poblado, financiero, laboral y empresarial del país y su territorio es considerado como el más competitivo en materia de infraestructura, fortaleza económica, capital humano y finanzas públicas⁽¹⁶¹⁾. En el 2011, el número de habitantes en la Región llegó a 10 millones de personas, equivalente al 22% de la población nacional, consolidándose como la región del país con mayor número de habitantes, y el quinto en América Latina.⁽¹⁶²⁾

La Región Capital conforma la primera y más dinámica de las economías del país, en conjunto aportamos la tercera parte del PIB nacional, su localización resulta una de las más atractivas para desarrollar actividades productivas. Es así como en 2007 nos ubicamos como la sexta economía más competitiva y la octava más grande de América Latina con un PIB de 85.7 billones de pesos.⁽¹⁶³⁾

- **Región Central.** La Región geográfica central del país conforma una particular dinámica de mercado para el intercambio de bienes y servicios como la provisión de alimentos, recursos hídricos y materia prima para el mayor centro de consumo, como es Bogotá. Igualmente, la ciudad acoge buena parte de los migrantes de la Región, integrándolos a su mercado laboral y ofreciendo servicios especializados altamente demandados por población proveniente de esta región como la educación.

La Región Central participa con el 34% del PIB nacional, con actividades asociadas a sectores como la Industria (16%); el Agropecuario y el Minero (11%); de Servicios como los Inmobiliarios y de Alquiler (11%), y el Comercio, restaurantes y reparación de vehículos (13%) (DANE, 2007). En términos de tamaño del mercado, la Región Central concentra cerca del 30% del total nacional, con un fuerte predominio urbano (84%), lo cual representa una gran oportunidad para la expansión de las empresas de la Región (DANE, 2005).

Este proceso busca la priorización e identificación de temas de interés regional, de factible desarrollo, para el beneficio conjunto, que contribuyan a la estructuración y a la competitividad regional. De hecho, en el Plan Maestro de Turismo adelantado por el Distrito Capital, se promueve un énfasis regional constituido por una red de atractivos naturales, culturales, planta turística e infraestructuras públicas y privadas, en donde se prestan servicios turísticos, incluyendo destinos de Cundinamarca y de la misma Región Central y el Plan Maestro de Abastecimiento también se circunscribe en este espacio territorial, sobrepasando los límites de Cundinamarca, debido a que los alimentos consumidos en la Región se ubican en un 73% de los departamentos de la Región Central.

El reconocimiento de los ámbitos expuestos es entonces un aspecto a tener en cuenta por parte de la siguiente Administración Distrital en el marco del proceso de integración regional. Se debe buscar la inclusión de estos ámbitos en los instrumentos de ordenamiento y de planificación locales y regionales para tener una

uniformidad en la manera como se implementarán las acciones que buscan desarrollar la región, dadas las dinámicas diferenciales explicadas arriba.

Para lograr esto, se debe trabajar en conjunto con los diferentes entes territoriales y actores involucrados, aprovechando los procesos de concertación que se tienen como la constitución de la RAPE y la formulación y adopción de la EER, para que desde el aspecto institucional se genere un acuerdo frente a los ámbitos como parte fundamental de la planificación regional.

A estos espacios se deben sumar los que se generen a través de la participación ciudadana (construcción de visión e imaginario de Región), buscando una apropiación de los ámbitos por parte de los habitantes, y que estos mismos exijan que se tengan en cuenta las diferencias del territorio para llevar a cabo acciones que conduzcan a una planificación ordenada y eficiente de la Región.

También se debe fomentar que los ámbitos sean tenidos en cuenta en la formulación de políticas, reconociendo líneas de acción específicas de acuerdo a las dinámicas del territorio. Un ejemplo de esto es el ejercicio presentado en esta publicación sobre los lineamientos de Política para la Integración Regional, los cuales enuncian las acciones a realizarse en la Región respetando los conceptos de los ámbitos territoriales.

Fortalecimiento de la capacidad técnica e institucional para la planificación y gestión del desarrollo integral de la Región

Esta propuesta se enfoca en la necesidad de desarrollar un programa integral de capacitación destinado a funcionarios las entidades involucradas en el proceso de integración Bogotá - Cundinamarca encargados de desarrollar gestión de proyectos estratégicos, orientados al desarrollo y la integración territorial, con el fin de adelantar intercambios de experiencias con otros procesos regionales e internacionales.

Este programa integral de capacitación se proyecta hacia funcionarios del Distrito Capital, de las entidades territoriales de la Región y de la Corporación Autónoma Regional CAR en elementos, métodos y técnicas para la identificación, promoción y gestión de acciones y proyectos estratégicos para consolidar el proceso de integración regional.

La justificación de este proyecto radica en la necesidad de fortalecer el desarrollo de líneas estratégicas de los "Lineamientos para la formulación de la Política Pública para la Integración Regional", asociadas a "Desarrollar programas de asistencia técnica desde el Distrito hacia los municipios vecinos".

También se justifica en las acciones que en los últimos años ha venido adelantando Bogotá con instituciones como el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional - UNCRD, y en principios del ordenamiento territorial previstos en la ley 1454 de 2011, tales como la Solidaridad y Equidad Territorial, que aplicado a las condiciones de integración regional de Bogotá, apuntaría a contribuir al desarrollo armónico territorial de la región, promoviendo la posibilidad de que figuras de mayor capacidad política, económica y fiscal como el Distrito Capital y la Gobernación de Cundinamarca, apoyen a aquellas entidades de menor desarrollo relativo, con el fin de garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo, y elevar la calidad de vida de la población.

En ese sentido, el proyecto se podría desarrollar a través de cooperación técnica para fortalecer capacidades, y por medio de mesas de trabajo para la discusión de propuestas, apoyándose en arreglos institucionales como la Región Administrativa y de Planeación Especial y los Comités de Integración Territorial.

161 Según la CEPAL (2006)

162 Fuente: América Economía Intelligence 2008 y DANE proyecciones poblacionales

163 Cámara de Comercio de Bogotá "Caracterización económica y empresarial por provincias de Cundinamarca".

Propender por el fortalecimiento técnico es fundamental para avanzar en los procesos de integración regional. Dentro de los múltiples beneficios que se obtendrían al capacitar a los funcionarios de las entidades territoriales se encuentran: contar con información de primera mano para la promoción del desarrollo y la integración regional, generar espacios de discusión con los municipios y el Departamento, divulgar la importancia de los lineamientos de Política Pública para la Integración Regional con otras entidades territoriales, crear confianza entre las entidades territoriales y socializar el proceso de integración regional en el que participa la ciudad.

El no fortalecer el capital humano técnicamente, repercutirá en la inaplicabilidad de políticas regionales, debido a la ausencia de las capacidades locales y regionales en asuntos de integración regional, así como en el desequilibrio en las condiciones de vida de los habitantes y aumentando la imposibilidad de crear confianza regional.

Esta propuesta se puede plantear como apoyo técnico directo, o a través de líneas de cooperación inter territorial, con asistencia técnica a través de conferencias, mesas de trabajo, talleres y sesiones virtuales entre otros. También se pueden adelantar convenios de cooperación técnica con otros países o regiones que adelanten procesos similares de integración regional al desarrollado por Bogotá y Cundinamarca.

Puesta en funcionamiento del Observatorio Regional

El Observatorio Regional se concibe como una herramienta estratégica con la que se busca hacer seguimiento objetivo al proceso de construcción de región, proveer información descriptiva suficiente para una adecuada planificación de la ciudad y la región, así como la formulación de lineamientos y políticas específicas en materia regional, fortaleciendo la toma de decisiones.

Con la implementación y puesta en funcionamiento del Observatorio Regional debidamente articulado con los observatorios y sistemas de información existentes en el territorio que desarrollan temáticas regionales como turismo, competitividad, alimentos, ambiente, movilidad, entre otros, la ciudad se beneficiará al contar con un instrumento de seguimiento y monitoreo del proceso regional a través de la recopilación, análisis y divulgación de indicadores que permitan evaluar su evolución.

En este sentido el observatorio regional debe encargarse de proveer de información continua, suficiente y confiable y con base en ésta, generar informes, estudios e investigaciones que coadyuven la formulación de políticas públicas y fortalezcan la toma de decisiones en materia regional.

Adicionalmente el observatorio se concibe como una herramienta fundamental para poner al servicio de los diferentes públicos de interés, información sobre la región a través de una estrategia de comunicación y difusión que garantice el fácil acceso a los productos generados.

La importancia de poner en funcionamiento el Observatorio Regional, radica en que con base en sus aportes podrá planificarse el proceso de integración desde el conocimiento real del territorio en sus diferentes aspectos, además de construir una línea base que permita hacer seguimiento riguroso a las temáticas definidas.

La carencia de información regional homologable, detallada y confiable ha sido una constante detectada a lo largo de los años en las diferentes etapas del proceso de integración emprendido por Bogotá, desde la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, la Ciudad-Región, la Región Bogotá-Cundinamarca, la Región Central y la Región Capital. Esta carencia conlleva a considerar por línea estratégica o de acción la creación de un sistema de información regional, un sistema de información geográfico o un Observatorio Regional.

En el estudio “De la Ciudad a las Regiones⁽¹⁶⁴⁾” elaborado por la Mesa de Planificación Bogotá – Cundinamarca con el apoyo de Naciones Unidas, se encontró que existían 8 proyectos a desarrollarse en los años siguientes relacionados con la creación de sistemas de información u observatorio en la región; estos a su vez se consideraron planes estructurantes estratégicos (Sistema de Información para la Competitividad, Sistema de Información Geográfico Regional, SIG regional para la movilidad, Sistema de Información Geográfico Ambiental, Sistema de Información de Competitividad Turística Regional).

En el Artículo 4 del Decreto 190 de 2004 referente al Plan de Ordenamiento Territorial⁽¹⁶⁵⁾ la creación de “Sistemas de información para la región” es considerado como un área de actuación estratégica en el marco de una agenda regional, donde se deberá monitorear la sociedad, la economía y el avance en el logro de objetivos de cada entidad comprometida en el desarrollo regional, por medio de indicadores de impacto, oportunos y relevantes, para lo cual es necesario: a. Desarrollar la infraestructura regional de datos espaciales y, b. Construir un sistema de información geográfico para la región Bogotá - Cundinamarca mediante el desarrollo de herramientas informáticas comunes que apoyen los procesos de toma de decisiones en las diferentes instancias regionales.

Así mismo, en la Agenda Regional para la Productividad y Competitividad de la Región Central se propone “crear un sistema de información geográfico regional”. En el estudio “Propuesta metodológica y operativa para la formulación de líneas de acción conjunta entre los municipios: Soacha, Mosquera, Funza, Cota, Chía, La Calera y el Distrito Capital para la integración, conformación y consolidación de la Región”, adelantado por la Secretaría Distrital de Planeación en el 2008, fue identificado como una línea de acción estratégica y se cita textualmente “se requiere de un sistema unificado de información e indicadores que permitan realizar análisis y seguimiento del avance de la urbanización en la Región”. Así mismo en el Convenio Interadministrativo entre el Distrito Capital de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca para la creación de la Región Capital suscrito en 2008 se enumera como un propósito común de las partes: “crear y poner en funcionamiento un sistema de información sobre Bogotá y Cundinamarca que permita conocer en detalle su realidad geográfica, política, económica, social, cultural y ecológica”.

En el año 2010 la Secretaría Distrital de Planeación adelantó la revisión de 17 experiencias sobre observatorios regionales a nivel nacional e internacional⁽¹⁶⁶⁾. Para el 2011 cuenta con el diseño y un piloto del observatorio de la Región Bogotá-Cundinamarca, este último incluye una estructura preliminar del observatorio, en el que se mencionan aspectos fundamentales como son su definición, alcance, objetivos, ejes temáticos (La Gente, La Prosperidad, El Territorio y Las Instituciones) y subtemas a desarrollar. El piloto del observatorio regional aporta una batería de indicadores, una línea de base de los indicadores propuestos y un acervo de información regional relacionada con las temáticas socioeconómicas (La Gente y La Prosperidad).

Se deben establecer alternativas para vincular operativamente los observatorios sectoriales relacionados con la integración regional al Observatorio de la Región Bogotá-Cundinamarca y que la próxima administración comience a producir información complementaria de relevada importancia como es el caso del Observatorio de Abastecimiento, Observatorio del medio ambiente, Observatorio de movilidad, Observatorio de Turismo, entre otros, para su ajuste e incorporación en el Observatorio Regional una vez en producción.

164 CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL –UNCRD-. De las ciudades a las regiones: Desarrollo Regional Integrado en Bogotá – Cundinamarca. Panamericana Formas e Impresos. Bogotá D.C., 2005, p. 237.

165 Decreto 190 de 2004 “Por medio del cual se compilan las Disposiciones contenidas en los Decretos distritales 619 de 2000 y 410 de 2003 relacionadas con el Plan de Ordenamiento Territorial POT del Distrito Capital”.

166 SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. Revisión de experiencias de observatorios regionales a nivel nacional e internacional. Bogotá D.C 2010.

Implementación de una estrategia integral de competitividad: Bogotá Compite

Implementar una estrategia integral de ésta naturaleza, articula los proyectos estratégicos que apuntan a elevar la competitividad de la ciudad y la región, para propiciar un adecuado ambiente de negocios que permita a los inversionistas llevar a cabo actividades empresariales o realizar nuevas inversiones.

La competitividad tiene distintas acepciones; desde el enfoque de la economía nacional, se entiende que una economía es competitiva en la producción de un determinado bien cuando puede por lo menos igualar los patrones de eficiencia vigentes en el resto del mundo, en términos de la utilización de recursos y de la calidad del bien⁽¹⁶⁷⁾. Así mismo, se entiende como la capacidad de responder ventajosamente en los mercados internacionales (Urrutia, 1994).

A nivel de América Latina, la competitividad de las ciudades es medida a través del escalafón de mejores ciudades para hacer negocios, el cual se basa en criterios específicos⁽¹⁶⁸⁾. Bogotá, bajó del quinto puesto que tenía en el 2010, al noveno lugar en marzo del 2011⁽¹⁶⁹⁾. Esta caída se atribuye principalmente a factores como la falta de inversión en tecnología y seguridad.

Para derribar estas limitantes, Bogotá ha formulado e iniciado la implementación de varios proyectos que apuntan a resolver las falencias existentes en distintos sectores por medio de un conjunto de estrategias, con el fin de convertir a la región en un territorio más competitivo.

Dentro de los proyectos en desarrollo se encuentra la *“Política de Ciencia, Tecnología e Innovación”* (en proceso de actualización); esta política científica y tecnológica es una función pública, encaminada al direccionamiento, regulación y articulación de las actividades de ciencia, tecnología e innovación de la sociedad, las empresas y organizaciones, con los objetivos de desarrollo integral de la ciudad, la región y el país.

Otro de los proyectos es la *“Estrategia de mercadeo de ciudad”*, la cual espera construir en el tiempo, de manera consistente, un imaginario de ciudad basado en asociaciones positivas que permitan posicionar a Bogotá en el mundo como epicentro emergente y moderno de negocios en América Latina y un centro de oportunidades que reúne creatividad y talento.

Igualmente, está en desarrollo el *“Macroyecto Urbano Regional del Aeropuerto El Dorado – MURA”*, un instrumento estratégico de política de ordenación territorial para el área de influencia directa del Aeropuerto El Dorado - AED, en el cual se establecen lineamientos y acciones urbanísticas para incentivar el aprovechamiento de las potencialidades territoriales de la subregión bajo un modelo territorial desconcentrado, otorgándole al AED el rol central en ese ordenamiento.

167 Garay S., Luis Jorge. Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996.

168 El Escalafón de mejores ciudades para hacer negocios en América Latina 2005, de la revista América Economía, analiza cuatro variables: 1) Potencial de mercado y riqueza relativa (poder de compra, PIB per cápita y población); 2) Calidad de vida (contaminación, calidad de los servicios públicos, tráfico, servicios médicos, educación, servicios bancarios, entretenimiento, entre otros); 3) Competitividad en telecomunicaciones (disponibilidad de fibra óptica y otras redes, capacidad de banda ancha, y comunicación satelital); 4) Imagen urbana (percepción de 1.375 ejecutivos latinoamericanos en potencial de negocios, calidad de vida y nivel de tolerancia a las minorías). Tomado de Posición competitiva de Bogotá en el contexto Latinoamericano. Dirección de Estudios e Investigaciones – Cámara de Comercio de Bogotá. Pág. 1. Bogotá. 2005.

169 Tomado de www.portafolio.co. Julio 14 de 2011.

Por otra parte, se encuentra la *“Ampliación del Sistema de TransMilenio a Soacha y autopistas”*: Este proyecto se orienta a mejorar la movilidad entre Bogotá y los municipios cercanos, contribuyendo a transportar una mayor cantidad de pasajeros, disminuir los tiempos de traslado y el costo generalizado de viaje.

Finalmente se destaca el *“Plan Maestro de Turismo”* en ajuste, dirigido a consolidar y promocionar a Bogotá y la Región como destino turístico sostenible y competitivo, mediante el ordenamiento, puesta en valor de la oferta natural y cultural del territorio, generando condiciones para la asociatividad, promoviendo la adecuada localización y fortalecimiento de los componentes del producto turístico, y la consolidación de zonas de interés turístico - ZIT bajo los parámetros de diferenciación y especialización.

Los proyectos enunciados se encuentran enfocados principalmente a mejorar aspectos como la infraestructura, la cual influye en los tiempos y costos de desplazamiento tanto de las personas como de los productos, el mejoramiento de la disponibilidad y acceso a redes tecnológicas y la promoción de la ciudad para mejorar su imagen y posicionamiento. Sin embargo, para incrementar las posibilidades de éxito de estos proyectos y estrategias, es necesario trabajar en aspectos asociados a la confianza de los inversionistas como es la seguridad.

En este último aspecto, Bogotá es la primera en el país en contar con un Plan de Seguridad Turística, el cual incluye estrategias como con el plan de señalización turística, puntos de información turística - PIT, una línea de atención al turista, el observatorio turístico y las estadísticas de seguridad en zonas de interés turístico - ZIT. Sin embargo, y tomando en consideración que la Calidad de Vida es uno de los aspectos que se tienen en cuenta para medir el nivel de competitividad de las ciudades, es necesario articular esta estrategia a otras que están siendo implementadas y que propenden por la convivencia y seguridad de los ciudadanos, como la Estrategia Integral de Intervención en la Región Capital en materia de Seguridad, Paz y Convivencia.

Cundinamarca es el principal socio estratégico de la Capital para alcanzar los niveles de competitividad deseados; este territorio se convierte para Bogotá en un importante proveedor de recursos, además de poseer fortalezas y potencialidades por explotar en sectores como el Agropecuario, Turístico y Logístico, que con apoyo del Distrito Capital pueden ser mejor utilizados. Por su parte, el Distrito Capital se consolida como el principal centro de consumo y epicentro para el intercambio de bienes y servicios a nivel regional, nacional e internacional.

Una estrategia integral de competitividad, contribuirá a crear los acuerdos institucionales requeridos, para que sea adoptada como una política de ciudad, más que un programa de gobierno, de tal manera que se garantice su sostenibilidad y fortalecimiento en el tiempo.

La institucionalización de la estrategia permitirá a la ciudad mejorar su ubicación dentro del escalafón de competitividad en Latinoamérica, ampliar las posibilidades de atraer inversión extranjera, mejorar los niveles de ingresos y disponer de mayores recursos para reinvertir en su desarrollo social y económico.

La implementación aislada de este tipo de proyectos da señales de una planeación segmentada de la ciudad que impide alcanzar mejores resultados. En este caso, se puede presentar disminución de la eficiencia fiscal por la desacertada priorización del gasto, incumplimiento de los plazos establecidos para la ejecución de las obras por la interferencia de las actividades programadas dentro de los diferentes proyectos; esto a su vez disminuye la eficiencia administrativa de la ciudad y en consecuencia la capacidad de captación de recursos para re-inversión en obras que amplíen las posibilidades de desarrollo de su población.

Si bien la Administración Distrital viene formulando e implementando proyectos dirigidos a elevar la competitividad de la Región, es necesario articular todos esos esfuerzos en una sola estrategia que contribuya a optimizar la utilización de recursos, ampliar el impacto de las acciones implementadas e incrementar las posibilidades de negociación de la ciudad al contar con una estrategia integral de desarrollo del territorio.

Dentro de esa estrategia se debe contemplar la realización de encuentros y otras acciones de intercambio de conocimiento y socialización de experiencias de Bogotá con otras ciudades frente al mejoramiento de infraestructura y la optimización de prácticas administrativas, entre otros temas. Dentro de esta estrategia es necesario vincular a la región como generador de bienes y servicios y proveedor de insumos.

Para la implementación de la estrategia se debe tener en cuenta que dentro del Plan Nacional de Desarrollo, se encuentran contempladas las locomotoras de infraestructura e innovación, las cuales tienen enfoques dirigidos a mejorar la competitividad y capacidad de innovación de la ciudad. La Administración Distrital y Departamental deben identificar los espacios que ha creado el Gobierno Nacional a través de estas locomotoras para implementar proyectos en esas áreas, de tal manera que se logre acceder a los recursos financieros y técnicos dispuestos para tal fin, al contar con una propuesta regional con proyectos articulados y complementarios.

II. Cooperación

Antecedentes

El Distrito Capital estableció desde el año 2001, dependencias institucionales para la gestión de la cooperación, las relaciones internacionales y la diplomacia de la ciudad, estos esfuerzos se materializaron en la Reforma Administrativa en 2006 con la creación de una estructura establecida en la Secretaría Distrital de Planeación y la Secretaría Distrital de Hacienda. Con la creación de una nueva instancia encargada de los temas internacionales de la ciudad en la Secretaría General, se inició un trabajo de articulación de las actividades que cada una de ellas desarrolla para complementarlas y lograr un ejercicio más eficiente y articulado en la gestión de la cooperación en la ciudad. Las herramientas construidas en los últimos cuatro años, son el resultado de este esfuerzo por coordinar la cooperación en el Distrito Capital.

En Colombia, la cooperación internacional a través de la Ayuda Oficial al Desarrollo tiene sus inicios en 1949 con la “Misión Colombia” del Banco Mundial; a partir de este hito el país entra a interactuar con otras naciones y organismos internacionales con acciones de cooperación técnica. En 1968, se da la creación del Departamento Nacional de Planeación (DNP), como primera instancia encargada del tema en el país. En la década de los años ochenta se institucionaliza la División Especial de Cooperación Técnica Internacional que posteriormente, en el año 1996, pasó a ser la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional ACCI, mejorando la articulación y coordinación entre los actores públicos y privados con las fuentes de cooperación.

Durante la administración 1998-2002, se cambia la adscripción de la Agencia al Ministerio de Relaciones Exteriores, concibiendo la cooperación como un instrumento básico de la política de las relaciones exteriores. En el año 2005 se crea la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), resultante de la fusión entre la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional ACCI y la Red de Solidaridad Social, integrando las prioridades de estos temas con las del Gobierno Nacional (el trabajo de cooperación se ha coordinado permanentemente con el Ministerio de Relaciones Exteriores, ente encargado de fijar la política exterior y de cooperación internacional).

A través de Acción Social, el Gobierno diseñó la Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010, para incrementar el flujo de los recursos hacia el país, fomentar alianzas y el diálogo con las agencias de cooperación y la sociedad civil, así como avanzar hacia una mejor coordinación de la oferta y demanda de cooperación internacional. A partir del año 2010, el Gobierno Nacional ha trabajado en el diseño de la Estrategia de Cooperación 2011-2014, la cual actualmente se encuentra en evaluación por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Bogotá D.C., como parte de la red de cooperación nacional, ha venido promoviendo la cooperación hacia la multidireccionalidad, el fortalecimiento de las relaciones entre actores locales y la participación directa tanto de oferentes como de demandantes. El Distrito Capital igualmente creó una estructura institucional propia con la creación de la Consejería Región y Competitividad, adscrita a la Alcaldía Mayor (2001), resultado de la fusión de la Consejería para las Relaciones con Cundinamarca y la Consejería para la Nación y las Relaciones Internacionales. Dicha oficina se encargó de atender diversos temas como las relaciones exteriores, la diplomacia de la ciudad, la cooperación, el comercio exterior y la integración entre Bogotá, Cundinamarca y demás Departamentos de la Región Central del país, como son Boyacá, Cundinamarca, Tolima y Meta con sus capitales.

Con la intención de darle un apoyo institucional a los temas que se trabajaban en la Consejería Región y Competitividad, en 2002 el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), hoy Secretaría Distrital de Planeación, asumió la Consejería y recogió entre los temas que se trabajaban desde la Alcaldía Mayor: la participación de Bogotá en las Redes Internacionales de Ciudades, la coordinación de los convenios con otras ciudades del mundo y las relaciones de Bogotá y la Región.

En el 2005 se crea La Red Distrital de Cooperación para el Desarrollo - RDCCD, un proyecto del Programa de las Naciones Unidas – PNUD y la Alcaldía Mayor de Bogotá, con el propósito de generar una plataforma de interlocución y articulación permanente entre el sector público, el sector privado y la Cooperación Internacional, potenciando entre éstos alianzas público privadas en pro del desarrollo de la ciudad. Debido a la presencia significativa de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de desarrollo de la ciudad, se da la necesidad de fortalecer los lazos de cooperación entre el gobierno y la sociedad, y así generar las condiciones para reorientar y redistribuir la cooperación nacional e internacional con el fin de maximizar impacto y alcanzar mayor equidad.

Con la aprobación de la Reforma Administrativa en 2006, se crea la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional (DIRNI) de la Secretaría Distrital de Planeación en el 2007, con el objeto de coordinar la integración con la región y las redes nacionales e internacionales de ciudades, así como coordinar la cooperación nacional e internacional de Bogotá, a través de la formulación de políticas públicas y la articulación entre los diferentes actores claves que trabajan en torno al desarrollo de la ciudad, bajo temáticas identificadas como prioritarias, trasladando de esta forma algunas de las funciones de cooperación nacional e internacional que desarrollaba la Red de Cooperación.

La reforma distrital igualmente creó la Oficina de Banca Multilateral y Cooperación - OBMC de la Secretaría Distrital de Hacienda, para coordinar la gestión y ejecución de los proyectos financiados con recursos de banca multilateral en la ciudad, Oficina fusionada posteriormente (2009) con la Dirección Distrital de Crédito Público para fortalecer la gestión con la banca multilateral.

Para el 2007, el Distrito lanza la Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá, resultado de un trabajo participativo y articulado de dos años entre el Programa de la Red Distrital de Cooperación para el Desarrollo de la Secretaría General, la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional de la Secretaría Distrital de Planeación y la Oficina de Banca Multilateral y Cooperación de la Secretaría Distrital de Hacienda.

En el 2008 se crea la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales en la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, con el objeto de promover las estrategias tendientes al fortalecimiento de las relaciones de Bogotá D.C., con otras ciudades, países y organizaciones del ámbito internacional. Con esta nueva entidad, el Distrito Capital cuenta con tres instancias del nivel central que se complementan en el manejo del tema de la cooperación para Bogotá D.C. En el mismo año las tres entidades en el marco de sus competencias, crean el Comité Interinstitucional de Cooperación Internacional (CICI), con el objeto de garantizar los procesos de acceso y oferta de cooperación internacional para la implementación de las políticas y estrategias distritales.

Para noviembre de 2008 la Secretaría Distrital de Planeación, a través de la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional - DIRNI, hace el lanzamiento del Sistema de Información para la Cooperación (SICO), una herramienta tecnológica que permite conocer la oferta y demanda social de Bogotá para generar acciones que promuevan la planeación y gestión de la cooperación e integración entre los programas, proyectos y actividades priorizadas en la ciudad que desarrolla la Administración Distrital. A octubre de 2011 el sistema se encuentra actualizado para responder a la nueva estructura institucional distrital, las necesidades vigentes de la cooperación y los cooperantes; así, actualmente opera a través de la web de la Secretaría Distrital de Planeación www.sdp.gov.co y pretende consolidarse como la herramienta que permita realizar el seguimiento a la implementación de la Política Pública de Cooperación.

Precisamente estas nuevas necesidades y transformaciones de la cooperación, condujeron a que en el año 2009 la Secretaría Distrital de Planeación, viendo la importancia de integrar nuevos actores a la cooperación, firmara un convenio con el Centro Colombiano de Responsabilidad Empresarial (CCRE) para construir el Manual de Alianzas Público-Privadas en el marco de la Responsabilidad Social, con el fin de vincular a empresas, universidades y entidades sin ánimo de lucro como aliados estratégicos en el desarrollo de la ciudad y establecer unos lineamientos que faciliten el establecimiento de este tipo de alianzas con el Distrito Capital, Manual que puede encontrarse en su versión más amplia en www.sdp.gov.co.

Para el año 2011 y en respuesta al Acuerdo 349 de 2008 "Por el cual se establecen los lineamientos para que la Administración Distrital regule la política pública de cooperación internacional de Bogotá D.C.", la Secretaría Distrital de Planeación lidera la formulación de la Política Pública de Cooperación, construida mediante un proceso participativo en coordinación con la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales y la Oficina

de Banca Multilateral y la contribución de actores privados (representantes de instituciones de educación superior, empresas, entidades sin ánimo de lucro); representantes de los doce sectores del Distrito, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, y actores internacionales (representantes de agencias y organismos de cooperación, y Embajadas con representación en Colombia).

Logros 2008 - 2011

Bogotá Distrito Capital ha venido promoviendo los nuevos enfoques que la cooperación para el desarrollo ha adoptado durante los últimos años. La cooperación en la ciudad le ha apostado a la multidireccionalidad, la implicación directa de los oferentes y demandantes de la cooperación, así como el fortalecimiento y protagonismo de las relaciones entre los actores locales. En respuesta a ello, la estrategia del Distrito Capital en estos cuatro años ha sido la construcción de las herramientas que le permitan coordinar e incrementar su eficiencia en la gestión de la cooperación nacional (mediante alianzas público – privadas), e internacional, aprovechando los retos y oportunidades globales, en procura de su desarrollo y del mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

1. Política Pública de Cooperación para Bogotá

La Política Pública de Cooperación busca establecer el marco de acción para promover, gestionar y ejecutar la oferta y demanda de cooperación en el Distrito Capital. Ésta se formuló de manera participativa e incluyente con colaboración activa de los doce sectores del Distrito, organismos internacionales, agencias de cooperación, embajadas, empresa privada y organizaciones representativas de la sociedad civil y es pionera en establecer una estrategia de oferta de cooperación desde la ciudad, Bogotá Cooperante.



Dirección

Carolina Franco Lasso
Directora de Integración Regional, Nacional e Internacional

Equipo Técnico 2009 - 2011

Carolina Hernández
Juan Pablo González Cuartas

Agradecimientos

Secretaría General
Secretaría de Hacienda

La Política Pública de Cooperación es la primera política pública del país que inició su proceso de formulación en el año 2009, y va más allá de la cooperación internacional, pues involucra a la cooperación nacional, desarrollada mediante Alianzas Público Privadas. Igualmente innova incorporando la estrategia de oferta de cooperación de la ciudad, en busca de ofertar las buenas prácticas y experiencias exitosas de la Capital de Colombia a otros territorios de la región, el país y el mundo.

El Acuerdo 349 de 2008 “Por el cual se establecen los lineamientos para que la Administración Distrital regule la Política Pública de Cooperación Internacional de Bogotá D.C.”, dio las pautas para que la Secretaría Distrital de Planeación diseñara la Política Pública de Cooperación para Bogotá D.C., ejercicio que empezó a realizar desde principios del año 2009, en coordinación con la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Secretaría Distrital de Hacienda.

La construcción de la Política Pública inició con un ejercicio de discusión frente a la necesidad e importancia que para Bogotá D.C. tiene el contar con una Política Pública de Cooperación, como la directriz general para el Distrito Capital en materia de Cooperación, en busca de darle la importancia requerida, por el impacto en las finanzas públicas y en las comunidades donde se interviene. Si bien el Acuerdo 349 de 2008 establece la necesidad imperante de contar con una Política Pública de Cooperación Internacional, la cooperación ha tenido una evolución frente a la inclusión de nuevos actores que participan en el desarrollo de los países y las ciudades, por lo cual esta política es más amplia en el sentido que abarca no solo la cooperación internacional sino también la participación de actores privados nacionales como Instituciones de Educación Superior, Empresas, Cajas de Compensación Familiar, Entidades Sin Ánimo de Lucro y todos aquellos que no sean parte del sector Gobierno, entendido este último como cooperación nacional.

El proceso de construcción de la Política Pública de Cooperación para Bogotá D.C., inició en el año 2009 bajo la tutela de la Secretaría Distrital de Planeación, entidad responsable de liderar la formulación de políticas públicas en el Distrito. Dando respuesta a lo estipulado en el Acuerdo 349 de 2008, desde la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional se inició la recolección y análisis de la documentación relacionada, así como de las tendencias distritales, nacionales e internacionales en materia de cooperación.

El trabajo se desarrolló bajo el enfoque del Marcó Lógico, buscando responder de manera integral a la problemática social e institucional detectada en el Distrito frente al manejo de la cooperación. Una vez se contó con una primera propuesta técnica, se presentó ante el Comité de Cooperación, conformado por miembros de la Secretaría Distrital de Planeación, la Secretaría General y la Secretaría Distrital de Hacienda.

Finalizada esta primera etapa, se inició el proceso de socialización con los doce sectores del Distrito, la sociedad civil (universidades, empresas, fundaciones) y los cooperantes internacionales (agencias, organismos y embajadas). Los actores participaron activamente en la determinación de las líneas prioritarias y transversales bajo las cuales se debe articular la cooperación en el Distrito Capital; hicieron énfasis en la necesidad de la articulación y construcción de alianzas entre los actores públicos y privados, como mecanismos claves para el desarrollo de la cooperación en el Distrito; evidenciaron el proceso de internacionalización de Bogotá; y destacaron la importancia de contar con una Administración Distrital unificada, articulada y con claridad en las líneas temáticas hacia las cuales quiere privilegiar su cooperación, logrando

sinergias que garanticen la focalización de los recursos.

En la etapa final de discusión, socialización y aportes a la Política Pública de Cooperación para Bogotá D.C. la Dirección de Cooperación Internacional de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, planteó relevantes inquietudes sobre la construcción de una Política Pública de Cooperación para la ciudad, aun cuando cuenta con una Estrategia de Cooperación Internacional. En respuesta a dicha inquietud, se logró una interesante diferenciación de la Estrategia de Cooperación como el instrumento que buscará operativamente, implementar lo estipulado en la Política Pública, la cual será la línea rectora del Distrito Capital en materia de cooperación, considerando que esta última incorpora a nuevos actores, teniendo en cuenta la importancia de las Alianzas Público – Privadas como nueva fuente de cooperación; igualmente, se acuerda la necesidad de contar con un capítulo sobre la internacionalización de Bogotá D.C., donde se proyecten las fortalezas y condiciones favorables de la Capital de Colombia en el mundo, donde la cooperación cumple un rol fundamental.



Talleres realizados en Mayo de 2011

Estructura y objetivo de la Política Pública

La Política Pública de Cooperación para Bogotá D.C., define la cooperación como el conjunto de relaciones entre actores nacionales e internacionales, públicos y/o privados, que desarrollan actividades para impactar positivamente el desarrollo social y económico de la ciudad y son ejecutadas a través de convenios con recursos de cooperación internacional, convenios de cooperación técnica o alianzas público privadas.

El objeto de la Política es establecer el marco de acción para promover, gestionar y ejecutar la oferta y demanda de cooperación en el Distrito Capital y su objetivo central es promover, gestionar y ejecutar la oferta y demanda de cooperación de fuentes públicas, privadas, nacionales e internacionales que contribuyen al desarrollo sostenible de Bogotá Distrito Capital, mediante el aprovechamiento de las oportunidades, mecanismos e instrumentos que ofrece la cooperación para posicionar a la ciudad como líder regional, nacional e internacional.

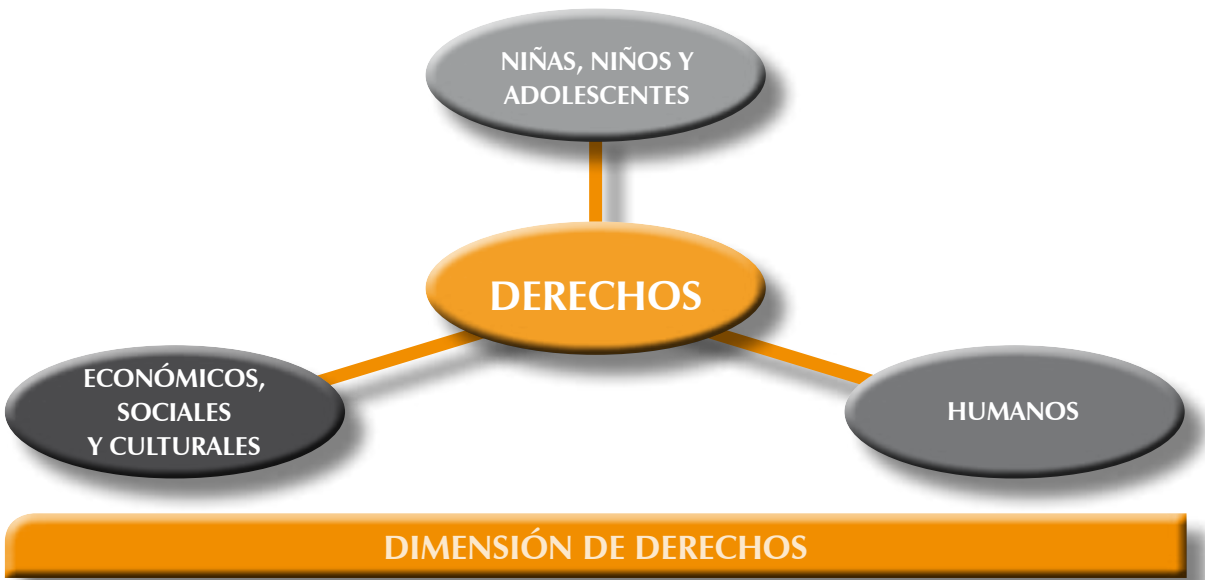
Así, la Política espera garantizar que cada una de las líneas prioritarias de la cooperación, fomenten, apoyen e impulsen estrategias que garanticen la igualdad de oportunidades desde una perspectiva de equidad de Género. Así mismo, esta Política Pública se basa en un enfoque de derechos, que garantiza y regula el orden



Talleres realizados en Mayo de 2011

normativo, institucional y de convivencia social de la conducta de los seres humanos, fundamentados en la justicia y en la autorregulación.

Dimensión de Derechos Política Pública de Cooperación



Igualmente, se centra en la atención de todas las poblaciones que habitan la ciudad, su enfoque poblacional es abierto hacia una sociedad democrática, participativa e incluyente, en los diferentes ámbitos sociales, económicos, políticos y culturales.

Esta Política está dirigida a todas las poblaciones del ciclo vital, por grupos y por condición de la siguiente manera:

Ciclo vital	Por grupos	Por condición
<ul style="list-style-type: none">Primera InfanciaNiñezJuventudAdultosVejez	<ul style="list-style-type: none">MujerLGBTGrupos étnicosCampesinosFamiliasOrganizacionesEmpleadosProfesionales	<ul style="list-style-type: none">DesplazadosDiscapacidadHabitantes de calleMujer cabeza de familiaReincorporadoProstituciónViolenciaVíctimas de abuso sexualDesempleados

Se espera que a través de la Política Pública de Cooperación, Bogotá fortalezca la inclusión del territorio rural en el desarrollo de las líneas priorizadas en esta Política, a través de acciones y proyectos que mejoren la calidad de vida de la población y su acceso a servicios y equipamiento, con el fin de propiciar la integración urbano – rural y regional. En este sentido, la política pública atenderá al desarrollo de las veinte localidades que conforman el Distrito Capital.

Por su parte, las estrategias establecidas en la Política se construyeron orientadas a atender la demanda social de la ciudad y a aprovechar la oferta institucional. Existen 3 estrategias formuladas para la demanda

de cooperación en Bogotá, mediante las cuales se busca fortalecer las relaciones con los diferentes actores nacionales e internacionales:

- La promoción de la Cooperación Descentralizada: busca promover sus relaciones con diversos actores en el ámbito internacional, con el fin de recibir apoyo económico o técnico.
- La promoción de la Ayuda Oficial al Desarrollo: pretende fortalecer los lazos de cooperación con los países desarrollados, con el fin de mejorar el desarrollo económico y social de la ciudad.
- Las Alianzas Público – Privadas: constituyen un escenario para que el Distrito y los sectores privados, incluyendo la sociedad civil, se asocien para desarrollar acciones coordinadas de mutuo beneficio, generando condiciones de confianza que tengan alto impacto en la sociedad, bajo un contexto de responsabilidad social y corresponsabilidad.

Así mismo, se establece una estrategia de oferta de cooperación de Bogotá que busca promover a la Capital como oferente de cooperación, basada en sus buenas prácticas en los temas sociales, culturales y económicos:

- Bogotá Cooperante: Bogotá ha avanzando en su proceso de posicionamiento en el campo de la internacionalización de sus políticas, programas y proyectos, lo cual le permite ofertar sus experiencias y buenas prácticas a diversos actores en el ámbito nacional e internacional, a través de la difusión y promoción de los modelos de política pública o programas locales, la oferta de servicios y la transferencia de conocimiento y apoyo técnico.

Líneas prioritarias de Bogotá D.C., para la Cooperación en la Política Pública

Las buenas prácticas de Bogotá, han constituido un importante avance de la Capital en la construcción de una ciudad humana, traducidos en logros concretos orientados a garantizar el derecho a la alimentación, la salud, la educación, al trabajo digno, a la igualdad de oportunidades, a la seguridad, a la equidad, a la protección del medio ambiente, procurando la participación de la ciudadanía, en la búsqueda de soluciones conjuntas, bajo el enfoque de corresponsabilidad, vinculando a todos los actores públicos y privados que quieren de Bogotá una ciudad justa y positiva.

Sin embargo, estos esfuerzos siguen siendo escasos y los recursos limitados, para atender una ciudad tan densa y extensa, por lo cual se han priorizado las líneas temáticas en las cuales la ciudad requiere mayor atención y apoyo de las diferentes fuentes de cooperación.

Con el fin de establecer las líneas temáticas prioritarias para la ciudad en materia de cooperación internacional, se revisaron los enfoques de los Planes de Desarrollo de las últimas dos Administraciones, la Estrategia de Cooperación Internacional para Bogotá y para Colombia 2007- 2010, el Plan de Ordenamiento Territorial, los Objetivos de Desarrollo del Milenio e información de las entidades Distritales, capturada en el proceso participativo de formulación de la Política Pública, arrojando los siguientes resultados:

Desarrollo social					
Acceso, permanencia y calidad de la Educación	Mejoramiento de las condiciones de Salud	Fortalecimiento de la capacidad institucional para atender población en situación de vulnerabilidad	Seguridad, Convivencia, Ciudadanía y Paz	Arte, Cultura y Patrimonio	Recreación y Deporte

Desarrollo productivo y generación de ingresos			
Apoyo a la creación y puesta en marcha de iniciativas empresariales que generen empleos sostenibles	Fortalecimiento empresarial, comercial, financiero, tecnológico para las miPymes y sus redes establecidas en la ciudad	Apoyo a programas que potencien las vocaciones y los vínculos laborales que generen ingresos y empleos de calidad	Apoyo a programas que faciliten el abastecimiento y comercialización justa de alimentos en el Distrito

Hábitat, medio ambiente y emergencias y desastres				
Mitigación al cambio climático	Reducción, mitigación y control del impacto ambiental y de la actividad urbana	Desarrollo urbano y rural sostenible	Prevención y atención de emergencias	Reconstrucción y rehabilitación ante desastres de gran magnitud



Talleres realizados en Mayo de 2011

De igual forma, se identificaron las siguientes líneas transversales que aportan al desarrollo integral de la ciudad, como son:

- Desarrollo Institucional
- Cultura Ciudadana
- Ciencia, Tecnología e Innovación

Para dar cumplimiento al desarrollo de la Política Pública de Cooperación y a lo establecido en sus estrategias, líneas prioritarias y transversales, se identificó la necesidad de contar con un mecanismo de coordinación, siendo, de acuerdo a la Reforma Administrativa del Distrito Capital (2006), una Comisión Intersectorial el instrumento natural para tal fin. Por ello se establece la Comisión Intersectorial de Cooperación, como la instancia distrital encargada de definir el marco general de la cooperación y de realizar las acciones que garanticen el adecuado desarrollo de la misma.

La Comisión Intersectorial de Cooperación estará integrada por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y por las Secretarías Distritales de Hacienda y de Planeación. De acuerdo con el tema que se trate en las reuniones ordinarias o extraordinarias se podrá convocar a la o las entidades distritales cabeza de sector. Esta comisión será la bisagra de articulación interinstitucional e intersectorial para la formulación y gestión, seguimiento y evaluación de las iniciativas y proyectos presentados por las entidades distritales y propenderá por articular y orientar la implementación de la Política de Cooperación.

Seguimiento y monitoreo de la Política Pública

Para poder medir los resultados esperados por la Política Pública de Cooperación en el Distrito Capital, se proponen dos mecanismos:

- Mecanismo de seguimiento a los proyectos de cooperación: La Administración Distrital registrará y consolidará el Portafolio de Inversión Social, esto es, las iniciativas de proyectos susceptibles de cooperación (internacional y alianzas con el sector privado) que presenten las entidades distritales; y la gestión de cooperación, o proyectos del Portafolio de Inversión Social que hayan encontrado un socio y/o aliado para su ejecución.
- Mecanismo de seguimiento y evaluación al impacto de la cooperación y a la Política Pública: Todo proyecto que se presente a la cooperación internacional y/o al sector privado, será formulado bajo la metodología de marco lógico y debe incluir los indicadores necesarios que permitan medir el impacto esperado. Los indicadores mostrarán los resultados esperados en tres dimensiones: cantidad, calidad y tiempo.

Para lograr construir indicadores que logren medir el impacto, la Secretaría Distrital de Planeación ha planteado la necesidad de construir una línea base que señale la situación actual, de modo que permita medir a futuro el impacto de la cooperación en la situación de la población pobre y vulnerable del Distrito Capital.

Estrategia para la implementación de la Política Pública de Cooperación para Bogotá D.C.

Para implementar la Política Pública de Cooperación para Bogotá D.C., es necesario una herramienta que direcciona a las entidades distritales sobre cómo aplicarla, para lo cual se estableció la Estrategia de Cooperación para Bogotá D.C., una propuesta de la Secretaría Distrital de Planeación que busca orientar frente al papel que cumplen las tres Secretarías del Distrito Capital con funciones en cooperación (Secretaría Distrital de Planeación, Secretaría General y Secretaría Distrital de Hacienda). Igualmente la Estrategia pretende establecer los procesos y procedimientos a seguir para promover, gestionar y ejecutar la oferta y demanda de cooperación en el Distrito Capital, en desarrollo de la Política Pública de Cooperación.

La Estrategia de Cooperación para Bogotá D.C., debe establecer por su uso común la metodología de Marco Lógico para la formulación de proyectos, determinada en la Política Pública de Cooperación. Esta metodología facilita el proceso de diseño, ejecución y evaluación de proyectos, pues fue elaborada como respuesta a los problemas que se consideran complejos a la hora de elaborar un proyecto, como son la precisión de objetivos, la medición de los alcances y la construcción de un plan de trabajo. Esta herramienta realiza de igual forma un análisis de involucrados que garantiza que se trabaje con la participación de los grupos de interés.

Actualmente, la Secretaría Distrital de Planeación, trabaja en la formulación de los Lineamientos para la formulación de la Estrategia de Cooperación para Bogotá, la cual debe ser establecida por el nuevo Gobierno Distrital, con base en los proyectos que establezca como prioritarios en su Plan de Desarrollo. Dando sustento a esta premisa, se propone que todos los proyectos partan de una necesidad y/o problemática identificada por el Sector o Entidad que le compete el tema, sustentado en una línea base para poder medir el impacto del cambio de una situación esperada.

Los procedimientos establecidos para la Estrategia son los siguientes:

- Procedimiento para la Presentación de Iniciativas de Proyecto Susceptibles de Cooperación
- Procedimiento para la Gestión de Proyectos Susceptibles de Cooperación, ante Organismos Internacionales y Nacionales
- Procedimiento para la Incorporación de Recursos al Presupuesto Distrital Mediante Adición Presupuestal por Decreto Distrital
- Procedimiento para el seguimiento y evaluación de proyectos de Cooperación, ante Organismos Internacionales y Nacionales

Bogotá es una ciudad en la que la demanda de cooperación internacional se concentra en un mayor porcentaje en la temática de desarrollo social. Es a partir de la ejecución de estos proyectos, que la ciudad ha logrado impulsar ideas para el mejoramiento de la calidad de vida de los bogotanos. Adicionalmente, la experiencia hace que estas implementaciones se conviertan en mejores prácticas, las cuales pueden ser replicadas en otras regiones, tanto a nivel nacional como internacional. Los principales cooperantes identificados para Bogotá D.C. son:

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID
- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo - AECID
- Banco Interamericano de Desarrollo - BID
- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer - UNIFEM
- Comisión de la Unión Europea
- Embajada de Japón
- Agencia de Cooperación Internacional de Japón – JICA

El Decreto de la Política Pública de Cooperación podrá encontrarlo anexo a esta publicación. Así mismo, en la página Web de la Secretaría Distrital de Planeación www.sdp.gov.co encontrará el documento técnico de soporte de la Política Pública de Cooperación y la propuesta de lineamientos para la formulación de la estrategia de Cooperación.

2. La Implementación de la Responsabilidad Social en el Distrito Capital

La Responsabilidad Social aplicada al Sector Público, pareciera un tema obvio por estar orientado a prestar un servicio público con eficiencia y calidad, satisfaciendo las demandas de la comunidad. Precisamente por estas razones toda entidad pública requiere incorporar en sus procesos a la responsabilidad social como la capacidad de las organizaciones, cualquiera sea su naturaleza, para administrar y responder por los efectos o resultados positivos y negativos en las diferentes áreas (económica, social, ambiental) de su gestión.



Dirección

Carolina Franco Lasso
Directora de Integración Regional,
Nacional e Internacional

Equipo Técnico 2009 y 2010

Juan Pablo González Cuartas

Centro Colombiano de Responsabilidad Empresarial

Javier Torres Velasco
Director Ejecutivo
Ramón Villamizar
Paola Guerrero
Carolina Franco Triana
Carlos Aparicio

La Secretaría Distrital de Planeación y el Centro Colombiano de Responsabilidad Empresarial consolidaron una alianza para la construcción de la estrategia de cooperación mediante alianzas público-privadas para el Distrito, en el marco de la Responsabilidad Social. Resultado de esta alianza, se desarrolló una propuesta de lineamientos para La Implementación de la Responsabilidad Social en el Distrito Capital.

Desde hace varios años, en el Distrito se vienen estudiando nuevas posibilidades de mejoramiento de la gestión administrativa en las entidades públicas de Bogotá y dentro de las múltiples opciones se ha observado que la Responsabilidad social ofrece nuevos modelos de pensamiento integrado, favoreciendo el trabajo conjunto en pro del desarrollo social, económico y ambiental del Distrito. Este documento compila el trabajo realizado, presentando unas herramientas teóricas para la comprensión del tema y aborda elementos prácticos sobre la aplicación de la Responsabilidad Social en las entidades del Distrito.

DEFINICIÓN DE RESPONSABILIDAD SOCIAL

Dependiendo de los contextos donde se desarrolla, existen concepciones diferentes sobre la misma y esto ha dificultado la posibilidad de que se llegue a consensos sobre una única definición, aplicación o nivel de impacto; pero lo que si se percibe, es un cambio de paradigma en la visión tanto de los empresarios como de los funcionarios de las entidades públicas. Si bien no existe una única definición, para este documento se toma la definición del Centro Colombiano de Responsabilidad Empresarial, ya que se acoge a la propuesta en la ISO 26000 que actualmente es la definición de mayor aceptación a nivel mundial. Se comprende la Responsabilidad Social como:

La responsabilidad de una organización respecto de los impactos de sus decisiones y actividades en la sociedad y el medio ambiente, a través de un comportamiento transparente y ético que sea:

- Consistente con el desarrollo sostenible y el bienestar general de la sociedad;
- Considere las expectativas de sus partes interesadas (Stakeholders);
- Esté en cumplimiento con legislación aplicable y sea consistente con normas internacionales de comportamiento;
- Y que esté integrada en toda la organización y practicada en sus relaciones.

Cuando se analiza la Responsabilidad Social aplicada a entidades del sector Público, pareciera que es un tema obvio puesto que el rol del Sector Público es desde su origen garantizar el bienestar general. En este sentido, las entidades del Estado están orientadas a prestar un servicio público, y su legitimidad se sustenta en la eficiencia y calidad con las que presten los servicios y se satisfagan las demandas de la comunidad dentro de un marco de valores compartidos que promuevan los Derechos Humanos, el bien común y la dignidad de las personas.

Pero precisamente por estas razones, toda entidad pública necesita una gestión eficaz y responsable que le permita sostenerse en las mejores condiciones posibles, y lograr un equilibrio óptimo entre su administración y sus fines⁽¹⁷⁰⁾. En este punto toma mayor fuerza la Responsabilidad Social, como la capacidad de las organizaciones (cualquiera sea su naturaleza), para administrar y responder por los efectos o resultados positivos y negativos en las diferentes áreas (económica, social, ambiental) de sus operaciones. En la medida que los Estados y los Gobiernos se auto-imponen metas de desarrollo económico, social y ambiental, que van mucho más allá de sus funciones, es que deben generar una cultura de Responsabilidad Social que permea al resto de las instituciones y con esto, además, cumpliendo con el fomento de la RS⁽¹⁷¹⁾.

170 USAID, Cassals y Associates Inc. Colombia. Modelo de Gestión Ética para entidades del Estado. Bogotá. Abril de 2006.

171 La responsabilidad social del Estado. Soledad Teixido./www.elperiodista.cl/newtenberg/1851/article-73837.html

ÁMBITOS DE APLICACIÓN

Para hacer viable una implementación o abordaje de la RSE en las diferentes organizaciones, se deben tener en cuenta diversos ámbitos o temáticas y su aplicación a nivel interno y externo en cada organización.

Las áreas fundamentales que se sugiere deben ser incluidas dentro de un modelo de RSE son Gobierno Organizacional, Medio Ambiente, Derechos Humanos, Prácticas laborales, Prácticas operacionales justas y Comunidad y Desarrollo (Gráfico No.1).



Bases para la implementación de un modelo de Responsabilidad social

ÉTICA Y CONFIANZA FUNDAMENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En un país como el nuestro, que es un Estado Social de Derecho, democrático, participativo y pluralista, la Sociedad y el Estado trabajan mancomunadamente para crear un orden social, ambiental, político, económico y cultural, donde se respeta la diferencia, se promueve la participación y se fomenta la colaboración entre Gobierno y Sociedad para garantizar los Derechos Humanos, dignificar al ser humano y responder al interés general.

Esto justifica hacer de la confianza "el requisito indispensable para resolver las confrontaciones de intereses mediante el diálogo y la concertación, y para construir una cotidianidad que les posibilite el desarrollo social y económico en beneficio de toda la colectividad. La confianza cumple un papel central en la cohesión social, en la dinamización del desarrollo y en el bienestar general, gracias a su enorme capacidad para disolver el miedo y las incertidumbre, y por la generación de condiciones para la construcción de sinergias entre personas y grupos⁽¹⁷²⁾".

172 USAID, Cassals y Associates Inc. Colombia. Modelo de Gestión Ética para entidades del Estado. Bogotá. Abril de 2006

La confianza, a su vez, se construye sobre el criterio de buena fe y sobre un marco ético elemental que guía a toda persona y organización para actuar de tal forma que se posibilite la relación y la convivencia a través de la configuración de espacios sociales armónicos. Sin ética, cada quien actuaría de manera desarticulada y destructiva, generándose un caos de desconfianza, devastador, de incommensurables proporciones y que haría sucumbir el sistema social.

El comportamiento ético está estrechamente conectado con la generación de confianza. Cuando alguien falta a la ética, está socavando la confianza básica que sus interlocutores le han depositado, ya sea porque se sienten engañados, manipulados, utilizados, timados o desdeñados.

Luego, se evidencia la relación entre ética, confianza, democracia y Estado Social de derecho, donde la confianza se construye, al garantizar comportamientos éticos de los diferentes actores, permitiendo de esta forma, la participación, el respeto por la pluralidad y la garantía de una mejor democracia, que se convierten en la base para el funcionamiento de un Estado Social de Derecho, como la República de Colombia.

La anterior reflexión da paso a las condiciones y requerimientos organizacionales necesarios para hacer posible un comportamiento responsable basado en la ética.

Condiciones y requerimientos organizacionales para implementar un modelo ético y socialmente responsable

Dentro de un contexto donde se promueve la participación de personas e instituciones para la búsqueda del bienestar general, se observa la necesidad de partir de actores cuyos comportamientos son éticos y socialmente responsables.

Pero a su vez, este actuar socialmente responsable requiere de unas condiciones internas mínimas que permitan la efectividad del sistema o modelo gerencial para lograr coherencia entre lo que se dice y lo que se hace. Para ello, a través de la experiencia y observación de diversos casos se ha llegado a la definición de unos requerimientos mínimos que se pueden clasificar en dos grandes grupos: los requerimientos formales y los informales.

REQUERIMIENTOS FORMALES

El primero de los requisitos de esta categoría, es la existencia de liderazgo y voluntad política de los directivos, que se ve reflejada formalmente en políticas que den cuenta del compromiso de los directivos y ofrezca a los demás miembros de la organización unas directrices de actuación. Las políticas organizacionales, encaminan a la entidad para actuar sobre el futuro en una forma satisfactoria para todos los participantes a partir de la definición de unos convenios de actuación común, que articulan la ley vigente y aplicable con los valores, misión, visión y estrategia de la organización.

Las políticas formales, guiarán entonces el pensamiento en la organización y la toma de decisiones mediante una ideología, unas normas y unos criterios que a su vez determinan los parámetros para la asignación de recursos disponibles en la empresa.

El segundo requerimiento es la existencia de una estructura organizacional que asegure el seguimiento a las responsabilidades y de la suficiente flexibilidad a la organización, para crear, innovar y adaptarse a entornos cambiantes que favorezca el emprendimiento de cualquier proceso de cambio en la entidad, para consolidar

el nuevo modelo de gestión ética y socialmente responsable. Toda persona al interior de la organización debe saber cuáles son sus funciones, responsabilidades y debe conocer a quien le debe rendir cuentas.

Así mismo, en procesos de cambios organizacionales como la implementación de nuevos modelos de gestión, es de gran utilidad la creación de un grupo de líderes, también conocidos como agentes de cambio, que se encuentran legitimados en la organización (por lo tanto tienen recursos y apoyo de los directivos) para que promuevan el tema.

REQUERIMIENTOS INFORMALES

El cambio organizacional planeado, es decir que no sucede naturalmente, sino como una propuesta desde cualquier instancia en la organización, normalmente genera resistencia por parte de las personas al interior de la entidad, por ello, se requiere una gestión del cambio, que consiste en la aceptación e interiorización individual y colectiva de las políticas e ideas organizacionales. Es decir, que lo escrito en el papel o los acuerdos formales se convierten en hábitos, costumbres y hacen parte de las acciones cotidianas de cada individuo. Para lograr este propósito, es aconsejable que los directivos lideren en el proceso de cambio estén convencidos y motiven a los demás miembros de la organización para participar en el proceso, desde el establecimiento de las bases hasta su desarrollo, gestión, seguimiento y medición.

Así mismo, debe existir coherencia entre lo que se dice y se hace y por ello, es importante que los sistemas de gestión incorporen los nuevos conceptos que se establecen y que la organización establezca canales de diálogo para facilitar el flujo de información sobre el progreso de la implementación, los cambios y los resultados; así como capacitación, sensibilización, espacios de reflexión y otros mecanismos de aprendizaje organizacional que ayuden a la aprehensión del nuevo modelo y sus implicaciones.

La Gestión ética y la aplicación de la Responsabilidad Social en el Distrito

CREACIÓN DE UN SISTEMA INTEGRAL

Cuando en una organización se va a rediseñar el modelo de gestión, es recomendable partir de un análisis de los recursos, fortalezas y ventajas que existen en el actual modelo, para construir así sobre lo construido y sólo hacer cambios y ajustes. Cualquier cambio, por pequeño que sea, tendrá un impacto en la cultura organizacional y si se pretende partir de cero, los cambios pueden generar mayores choques y dificultar la implementación de los nuevos procesos de gestión.

Por esta razón, en el caso del Distrito, la implementación de modelo de gestión ética y socialmente responsable puede partir de lo existente, al apoyarse en:

a) El Ideario Ético del Distrito

En este documento se presentan “los principios y valores que fueron priorizados para fortalecer una cultura ética y de servicio, como parte de un propósito más amplio dirigido a humanizar la gestión pública en el Distrito. Estos principios y valores (solidaridad, equidad, respeto, vocación de servicio, probidad, trabajo en equipo y responsabilidad) son expresión de las aspiraciones éticas del Distrito.

b) El Sistema de Gestión de la Calidad

En el Distrito actualmente funciona el Sistema de Gestión de Calidad que fomenta la capacidad para proporcionar productos y servicios que satisfagan las necesidades de los usuarios y que aspira a aumentar

esa satisfacción, a través de la adopción de un enfoque basado en procesos, que sea coherente con la planeación estratégica del Distrito y de cada una de las entidades.

El Sistema de Calidad contempla la documentación del mismo, lo que implica tener escritos formalmente las políticas y objetivos organizacionales, elaborar el manual de calidad y mantener un sistema de información de los documentos básicos para gestionar el sistema de calidad de manera efectiva.

Este requerimiento del Sistema de Calidad se convierte en una herramienta de apoyo para el sistema o modelo de gestión ético y socialmente responsable, ya que se ha generado en las organizaciones del Distrito Capital, una cultura de reporte, y un sistema de información que facilita el seguimiento de los procesos y la capacidad de aprendizaje organizacional en las entidades de la Capital.

c) **Modelo Estándar de Control Interno (MECI)**

Por otra parte, el Modelo Estándar de Control Interno (MECI 1000:2005), tiene como finalidad el mejoramiento de la gestión institucional y, en consecuencia, la prestación de mejores servicios a los usuarios al hacer eficiente el manejo de los recursos y al atender de manera eficaz sus necesidades. También se establece como un marco de referencia para el modelo de gestión ética y socialmente responsable ya que maneja procesos para planear, ejecutar, monitorear, retroalimentar y mantener una gestión organizacional centrada en la satisfacción de los usuarios.

Con estos antecedentes y otros propios de cada institución, se adelantará la construcción del modelo de gestión de Responsabilidad Social cuya estructura tendrá unos lineamientos comunes sin desconocer las características particulares de cada organización. Se sugiere para este caso, la guía ISO26000, dada su sencillez, flexibilidad, practicidad y aplicabilidad para todo tipo de organizaciones.

Esta guía de carácter Internacional, tiene como propósito orientar a las organizaciones para que puedan formular sistemas de Responsabilidad Social, teniendo en cuenta a las diferentes partes interesadas, reconociendo la naturaleza propia de cada organización y respetando las particularidades del contexto social, cultural, político, económico, ambiental, legal, etc.

MODELO DE GESTIÓN ÉTICA Y RESPONSABILIDAD SOCIAL

Será a partir de un diagnóstico ético y de Responsabilidad Social en donde se integrarán los elementos anteriores (el ideario ético, la planeación estratégica, el sistema de calidad y el modelo estándar de control interno) y se incluirá en cada entidad los elementos necesarios en la planeación, políticas y gobierno organizacional. Los temas fundamentales de Responsabilidad Social son: Prácticas laborales, Derechos Humanos, operaciones justas, compras con criterios éticos, desarrollo y alianzas público-privadas entre otros.

El Modelo se resume en el siguiente gráfico:



Conclusiones y recomendaciones para su aplicación

Si vemos a las entidades públicas como organizaciones se puede iniciar un proceso de implementación de RSE que partiría de la apropiación de la noción de ética y responsabilidad social al interior de la cultura organizacional, hasta llegar a una transformación de la gestión pública, influyendo en la manera de relacionarse con las diferentes organizaciones, tanto públicas como privadas, y ofreciendo marcos para generar alianzas entre las mismas. Este proceso parte de acuerdos éticos, de una visión compartida de Responsabilidad Social, y de un análisis de impactos y resultados en las diferentes áreas vistas anteriormente.

Así, el primer paso es lograr un consenso sobre la comprensión de la gestión ética y la responsabilidad social para luego formalizarlos en políticas y marcos de actuación. Las organizaciones pueden iniciar la construcción de modelos de gestión integrados que tengan en cuenta una perspectiva de sostenibilidad (impactos y gestión en los ámbitos: social, económico y ambiental) y tengan en cuenta principios de transversalidad, integralidad, comunicación transparente, honesta, rendición de cuentas e inclusividad.

Así mismo, dada la importancia de responder a necesidades sectoriales y poblaciones desde una visión compartida e integral, se deben generar mecanismos de diálogo y trabajo conjunto entre entidades públicas para dar respuesta a esas necesidades de forma más efectiva. Así cada entidad, conoce su rol y su aporte en cada proyecto de cambio y desarrollo social enmarcado en el Plan de Desarrollo de Bogotá.

Por otra parte, y teniendo en cuenta que la Dirección de Integración regional, nacional e internacional - DIRNI de la Secretaría Distrital de Planeación es la encargada de fomentar la participación y colaboración privada y pública para dar soluciones a temas de interés general para Bogotá, se sugieren algunas ideas para dar inicio al proceso de apropiación de la Responsabilidad Social en Bogotá.

Con las entidades del Distrito:

1. Trabajar de la mano con Secretaría de Planeación y Secretaría General para construir una visión compartida de ética y RSE para el Distrito, haciendo partícipes a todas las Secretarías con el fin de generar legitimidad en el modelo que se construya.
2. Iniciar procesos de sensibilización y capacitaciones en las diferentes entidades Distritales sobre ética y RSE para que los funcionarios tengan un lenguaje común y una comprensión similar del tema y así se puedan iniciar procesos de trabajo en RSE y en alianzas público-privadas para el desarrollo.
3. Paralelamente, se deben socializar entre las entidades del Distrito los conocimientos sobre herramientas y marco legal que facilita y agiliza la gestiones de proyectos de alianza público-privada.

Con las organizaciones del Sector Privado:

1. Conocer más el lenguaje, las expectativas y la visión que tiene el sector privado a través de participación en espacios donde los empresarios y el sector Público se sientan a pensar sobre problemáticas de interés público.
2. Incluir dentro del modelo de RSE del Distrito, en el ámbito externo, criterios de selección de proveedores y contratistas que tengan en cuenta los temas de RSE.
3. Continuar divulgando la importancia del uso del Sistema de Información para la Cooperación - SICO como un mecanismo para visibilizar y socializar los diferentes proyectos que se realizan en la ciudad, con el fin de enfocar mejor las inversiones públicas y privadas en aquellas áreas, tanto sectoriales como poblacionales que más requieren atención.
4. Sensibilizar a los empresarios y a las personas que los asesoran jurídicamente en los mecanismos para realizar alianzas público-privadas, con el fin de facilitar la gestión de las mismas.
5. Incluir dentro del modelo de gestión de RSE del Distrito indicadores internacionales que faciliten la rendición de cuentas y la comparabilidad en el tiempo y con otras entidades. Para lograrlo, el Distrito puede realizar benchmarking (es decir monitorear y estudiar casos) de ciudades de excelencia y sostenibilidad en el mundo, que han iniciado procesos similares.
6. Promover espacios de diálogo entre representantes del sector Público y Privado donde se rindan cuentas sobre los proyectos e inversiones que se están llevando a cabo. Esto con el objeto de aumentar la confianza entre actores, y mostrar las alternativas de inversión existentes en el Distrito.

El documento completo puede encontrarse en la web www.sdp.gov.co/ en el vínculo Seguimiento a Políticas/ Política Cooperación.

3. Manual de Alianzas Público privadas para el Distrito Capital en el marco de la Responsabilidad Social

Las alianzas público privadas son la concurrencia de estos dos sectores en escenarios de discusión y concertación, que basados en la ética y la moral, buscan un beneficio común y generar un alto impacto en la sociedad, bajo lazos de confianza y corresponsabilidad con el desarrollo social de su comunidad, con el destino de la ciudad.

Secretaría Distrital de Planeación

Dirección

Carolina Franco Lasso

Directora de Integración Regional, Nacional e Internacional

Compilación

Efrén García Santacruz

Equipo Técnico 2009 y 2010

Juan Pablo González Cuartas

Centro Colombiano de Responsabilidad Empresarial

Javier Torres Velasco

Director Ejecutivo

Ramón Villamizar

Paola Guerrero

Carolina Franco Triana

Carlos Aparicio



El Distrito Capital expresó su voluntad de poner en marcha el “Manual de Alianzas Público Privadas para el Distrito Capital en el Marco de la Responsabilidad Social”, como un modelo de cooperación entre los sectores Público y el Privado basado en principios éticos, la necesidad de articular acciones efectivas para promover la prosperidad general de la sociedad, combatir la pobreza, la desigualdad y lograr el fortalecimiento de la nueva institucionalidad, a favor de nuevas perspectivas de desarrollo urbano y humano.

El Manual de Alianzas Público-Privadas para el Distrito Capital es el resultado de una alianza entre la Secretaría Distrital de Planeación y el Centro Colombiano de Responsabilidad Empresarial CCRE, el cual se convierte en los lineamientos para el Distrito y los diferentes actores para gestionar, promover articular y formalizar alianzas Público-Privadas para el Distrito Capital.

El objetivo del Manual es promover y fomentar alianzas estratégicas entre los sectores Privado y público para sacar adelante programas y proyectos que se están desarrollando en el Distrito Capital, visibilizar la ejecución de las más efectivas estrategias de acción coordinadas para combatir la pobreza, la desigualdad y lograr el fortalecimiento de la nueva institucionalidad que se requiere para ampliar las perspectivas de desarrollo urbano y humano.

Qué Entendemos Por Alianzas Público-Privadas

The United Nations Foundation⁽¹⁷³⁾ entiende las Alianzas Público-Privadas como la confluencia de actores - estatales, privados, sociedad civil - sobre una agenda compartida de interés público (que no excluye el interés de cada sector), y que implica: i) Voluntariedad. ii) Optimización del empleo de recursos. iii) Acuerdos lo más explícitos posibles sobre sus propósitos. iv) Asunción compartida de riesgos. v) Establecimiento de adecuados incentivos. vi) Construcción de confianza y legitimidad. vii) Propósito de sostenibilidad. viii) Obtención de mutuos beneficios para los sectores intervinientes. ix) Participación dirigida a resolver un problema común, sin delegar la responsabilidad de cada actor.

Con base en estos aportes internacionales, la información recogida, sistematizada y la experiencia del CCRE, se propone más que una definición sustantiva, seis (6) aspectos fundamentales para que una relación entre actores públicos y privados sea una alianza:

- a) **Marco Normativo:** Se entiende por aquellas reglas de juego formal e informal para la creación de una alianza público-privada; significa la existencia de un marco jurídico y/o reglas particulares que construyan las partes para regular la alianza.
- b) **Socios:** Necesariamente deben ser de diferente naturaleza y ser mínimo dos; deben estar dispuestos a asumir riesgos y a generar sinergias con miras a la consecución del éxito de la alianza.
- c) **Capacidad:** Está relacionada con la claridad de objetivos, planificación y estar habilitados para llegar a acuerdos y alcanzar resultados.
- d) **Voluntad:** Entendida como la intención de participación en la alianza sin que medie un mandato u obligatoriedad externa. Se materializa en el compromiso de recursos de todo tipo.

173 The United Nations Foundation. Es la Fundación Sin Fines de Lucro de las Naciones Unidas, creada en 1998, construye e implementa asociaciones público – privadas para hacer frente a los más acuciantes problemas y trabaja para ampliar el apoyo de las Naciones Unidas mediante la promoción y difusión al público.

e) **Beneficios:** La relación debe ser construida desde el supuesto de “gana-gana” y por ende es necesario garantizar y mostrar los beneficios para cada una de las partes. En este punto resulta importante establecer los incentivos que motivan el desarrollo de la alianza.

f) **Participación:** La sociedad, los principales grupos de interés o beneficiarios, deben tener un rol importante y así garantizar primero la legitimidad del objeto de la alianza; y segundo, la pertinencia y coherencia entre el problema a resolver y los medios utilizados.

Las alianzas público-privadas son concurrencia de los sectores para dar soluciones sociales, basadas en la ética y la moral; éstas crean un escenario ideal para que las relaciones entre ambos sectores, enfoquen su acción hacia un beneficio común y generen un alto impacto en la sociedad. Con la globalización actual, la participación conjunta de los organismos y entidades públicas con el sector empresarial, académico y no gubernamental, se ha convertido en un asunto prioritario para el desarrollo y el crecimiento de la sociedad. A esto se refiere la Responsabilidad Social, cuando se tiene en cuenta la afectación y beneficio sobre los grupos de interés, la actividad que se desarrolla desde cada sector, pero que al trabajar en forma articulada, se promueven iniciativas benéficas para ambos.

Para la Administración Distrital, el aporte en temas sociales, económicos y ambientales que desarrollan diversos sectores privados es de gran importancia. Sin embargo, el Distrito debe generar relaciones de confianza con el sector privado para articular estos esfuerzos y hacerlo participe en la formulación y ejecución de las políticas públicas para promover un desarrollo sostenible y un compromiso con todos los grupos de interés.

La construcción de manual se soportó en una etapa de investigación seguida del estudio del Índice de Desarrollo Humano para Bogotá y el Plan Distrital de Desarrollo, así como la información obtenida de empresas que desarrollan proyectos sociales en Bogotá.

En la revisión de la bibliografía de la etapa de investigación, se encontró que los estudios realizados son generalmente de diferentes experiencias concretas, lo que llevó a concluir que hay múltiples maneras de abordar las alianzas:

- El informe de Desarrollo Humano para Bogotá define los asuntos pendientes de abordar y las transformaciones alcanzadas por la ciudad entre las que se destaca la ampliación de la cobertura en salud; la universalización de la educación básica; el 100% de cobertura en servicios públicos; el mejoramiento de los indicadores de seguridad; la ampliación de espacio público; la construcción de nuevos equipamientos y el sistema TransMilenio como aporte a la solución de movilidad en la ciudad. La mayoría de estas transformaciones implicaron realizar acuerdos o alianzas con el sector privado bajo los mejores esquemas de gestión y regulación por parte de la Administración Distrital.
- Este Informe de Desarrollo Humano observa la ciudad, a partir de cuatro dimensiones: Espacial, Económica y Social, Política y Cultural, donde se identifica puntos importantes en lo que respecta a la manera como se concibe las relaciones entre actores públicos y privados.
- El documento presenta unas recomendaciones dedicadas a los actores donde se identifican principios y valores claves para las alianzas y hace un llamado a realizar un “pacto de gran esfuerzo entre empresarios, la sociedad civil, el Distrito y la Nación” para trabajar “inspirados en los principios y metas de del Pacto Global y los Objetivos del Desarrollo del Milenio ODM.
- Los alcances del Informe, sus propuestas, conclusiones y los Indicadores de Desarrollo Humano (IDH) y los Indicadores de Desarrollo Humano Urbanos (IDHU) permiten reflexionar sobre las alianzas público – privadas y el impacto en la construcción de un modelo de Desarrollo para la ciudad.

El principio de política de corresponsabilidad se relaciona directamente con las alianzas público - privadas y fija como directriz para la Administración Distrital la generación de “escenarios de discusión y concertación en que los sectores públicos, privados y comunitario coadyuven al logro de los propósitos comunes y asuman responsabilidad compartida frente al destino de la ciudad”⁽¹⁷⁴⁾.

Las relaciones están mediadas por el conocimiento de los intereses, siempre diferentes y complejos, pero no es suficiente para establecer una alianza entre los actores, por esta razón surge la noción de la expectativa, entendida como la forma en que cada actor motiva al otro en el momento de establecer una relación.

Cuando los actores se encuentran en un mismo espacio o ante un mismo problema, siempre están buscando la solución a ese problema común y es aquí donde surge el cruce de expectativas que se convierten en una oportunidad.

La oportunidad, es el espacio/tiempo en que, de manera macro, interactúan la Sociedad y el Estado para llegar a acuerdos, definir metas y se organizarse para conseguir un resultado común. La oportunidad muestra si existen o no condiciones para que el sector público y privado, se asocien y lleguen a acuerdos.

En Colombia, y específicamente en Bogotá se presentan buenas condiciones para el desarrollo de estas expectativas y oportunidades, que permiten establecer estas alianzas público-privadas. Para lo cual se requiere una estrategia de identificación desde la óptica de los actores público y privados.

Para el sector público se puede identificar estas expectativas a través de los planes de desarrollo, planes sectoriales, planes de acción y en la percepción de funcionarios y contratistas. Y para el sector privado, desde los valores y principios, las estrategias de negocio y la responsabilidad social empresarial, los cuales se pueden evidenciar a partir de estudios y encuestas.

Para la realización del Modelo se abordó para el sector público el Plan de Desarrollo para Bogotá 2008 – 2012 y entrevistas con funcionarios y contratistas del Distrito. Para el sector Privado se partió del análisis de las encuestas de la ANDI, Confecámaras, información de CCRE, encuentros con empresarios e información del sector Público.

Modelo de Alianzas Público-Privadas

Es necesario, para la construcción de un Modelo de Alianzas público-privadas en Bogotá, la creación de un marco teórico que indique o señale los lineamientos sobre el cual se va a construir dicho modelo, por tal motivo se ha decidido incursionar en la construcción de un propio concepto que recoja la experiencias y vivencias Colombianas, sin descontextualizarnos de los lineamientos y casos internacionales, ya que a partir de allí podemos establecer las correlaciones y puntos de encuentro que definirán el modo de actuar frente a casos similares. Es por eso que se opta por mostrar teóricamente hacia donde se apunta y así el modelo obedezca a la consolidación a través de la participación, la co-responsabilidad, la sinergia y la constante búsqueda entre sectores público-privados.

Por tal motivo, para efectos de este modelo, se cuenta con 6 aspectos que debe contener el concepto de alianza público-privada como ha sido expuesto a lo largo de este trabajo: a) Marco Normativo, b) Socios, c) Capacidad, d) Voluntad, e) Beneficios f) Participación de la Sociedad.

- Por MARCO NORMATIVO se entiende aquellas reglas de juegos formales existentes para la creación de una alianza público-privada, que exista un conjunto jurídico que regule la alianza
- SOCIOS necesariamente deben existir de diferentes sectores, estos como mínimo deben ser dos, lo cuales deben estar dispuestos a asumir riesgos y a generar sinergias con miras a la consecución del éxito de la alianza.
- La CAPACIDAD, de cada uno de los socios, y esta debe ser medida en términos de clarificación de objetivos, planificación, acuerdos y resultados
- La VOLUNTAD, entendida con la intención de participación en la alianza, comprometiendo sus recursos ya sean de carácter económico y no económico con el fin de establecer un grado de compromiso con la alianza.
- BENEFICIOS, esta relación debe ser construida sobre el precepto del GANA-GANA, es necesario garantizar y mostrar los beneficios a cada una de las partes, y así establecer que incentivos son los que mueven la alianza.
- Y por último la PARTICIPACIÓN de la Sociedad, para así garantizar primero legitimidad del proyecto, segundo pertinencia y coherencia sobre el problema planteado y por último aciertos sobre la población que se quiere impactar.

Las acciones, tanto del Estado como de las empresas, para dar respuesta a problemas o necesidades sentidas de la Sociedad no siempre están alineadas entre ellas. Así muchas de estas iniciativas son desequilibradas desde el punto de vista sectorial, poblacional y territorial y el nivel de complementariedad y subsidiaridad es posible calificarlo como bajo.

Existen otras restricciones importantes, sobre todo en relación con la información disponible sobre las necesidades sectoriales, de cada población y territorio. También, y a pesar de los sistemas públicos de información asociados a los procesos de planeación, no es sencillo determinar las iniciativas, programas y proyectos que se vienen desarrollando por parte del sector Público. Aún más complicada es la situación en relación con las acciones del sector Privado y con las organizaciones sin ánimo de lucro que buscan mejorar las condiciones de vida de la población.



De alguna forma, el Sistema de Información SICO, ubicado en la página web www.sdp.gov.co está aportando para avanzar en la materia, pero aún es necesario continuar aunando esfuerzos para obtener información confiable que facilite la construcción de puentes de entendimiento, para fijar metas de acción y poder conocer los impactos que se generan.

Modelo de Alianzas Público - Privadas

El Manual de Alianzas Público – Privadas para el Distrito Capital en el marco de la Responsabilidad Social propone, mediante una representación gráfica, un modelo para que la Administración Distrital gestione y promueva Alianzas.

El modelo busca “crear una representación ideal”, a partir de un conjunto “de simplificaciones y abstracciones” sobre un cierto tipo de relaciones entre el Estado y otros actores privados, que llamamos “modelo de alianzas público-privadas”⁽¹⁷⁵⁾.

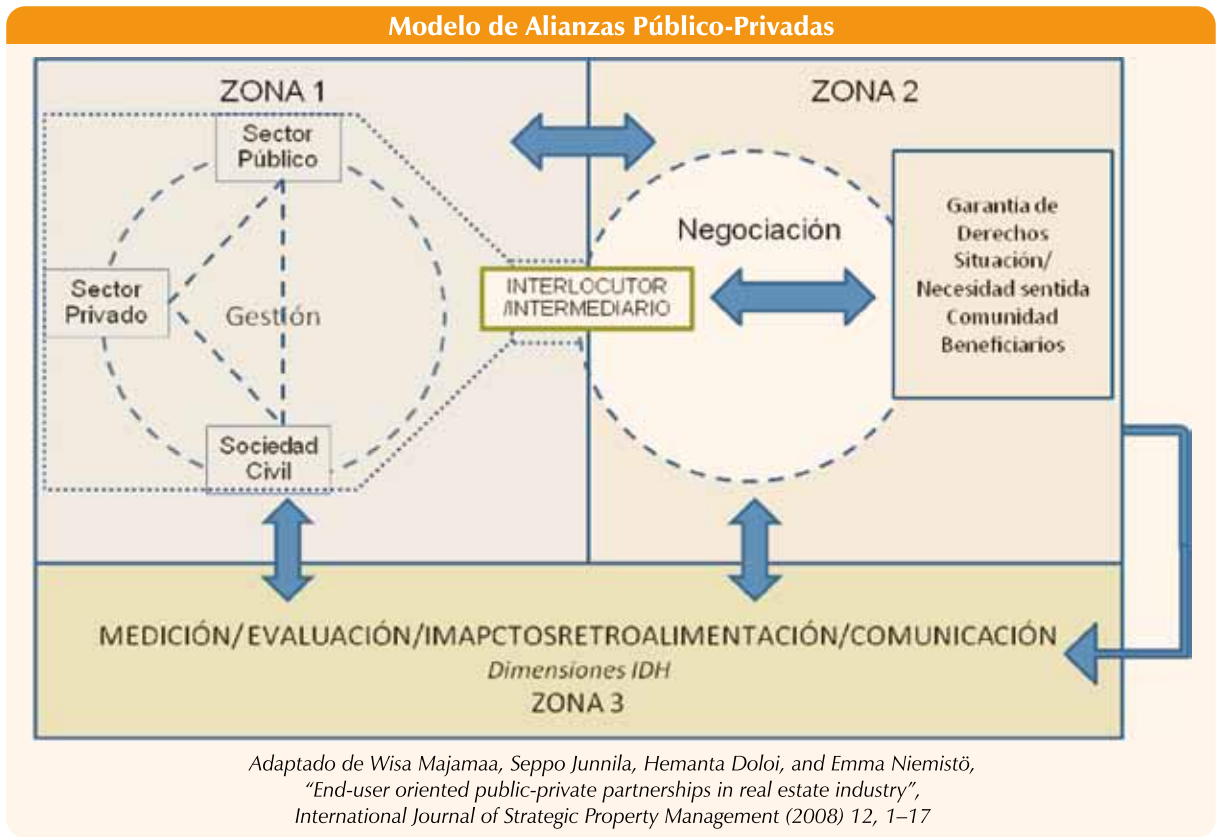
174 SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, Manual de Alianzas Público – Privadas para el Distrito Capital. 2009.

175 SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, Manual de Alianzas Público – Privadas para el Distrito Capital. 2009.

Modelar esas relaciones implica no sólo comprenderlas mejor, sino tener un esquema y unos procedimientos para intervenir y crear alianzas. Es a través de la acción de los actores públicos, privados y de la sociedad civil que podemos alcanzar resultados virtuosos para la sociedad.

El modelo busca “representar” lo que sería el funcionamiento de una alianza a partir de una analogía espacial. Se habla entonces de “zonas” o “terrenos” en donde se encuentran y se dan las diversas relaciones entre los actores públicos y privados.

Para poder comprender el funcionamiento y generación de una alianza, se utilizan conceptualmente tres zonas en donde se dan diversas relaciones entre los actores y cuyos objetivos y actividades centrales varían.

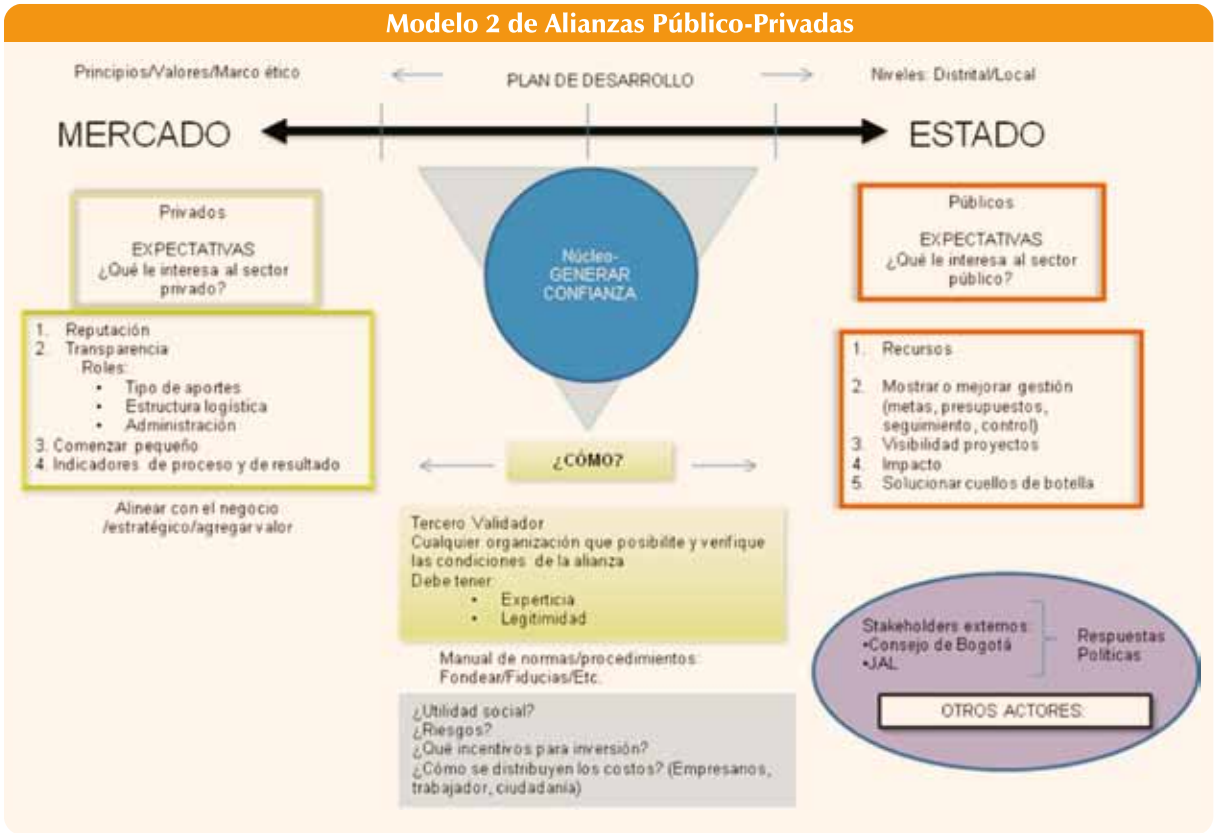


- En la zona uno (1) las relaciones se circunscriben a la formalización y gestión de la alianza.
- La zona dos (2) representa el terreno de las negociaciones y de la participación de los actores y beneficiarios; es la zona donde las relaciones son más dinámicas, se precisan reglas, son manifiestas las conductas de cada actor y se precisan los productos de la alianza.
- Interlocutor, intermediario, facilitador: Son personas u organizaciones que facilitan las negociaciones y, en muchos casos, participan en la formalización y ejecución de la Alianza.
- La zona tres (3) es el espacio para el seguimiento, evaluación y medición, tanto de avances como de resultados en las anteriores zonas.

En este modelo, se entiende que cualquiera de los actores sociales, es decir, el sector Público (instituciones públicas), el sector Privado o cualquier institución de la Sociedad Civil, incluso miembro de la comunidad beneficiaria, inicia una búsqueda de socios entre los demás actores sociales (Sector Público, Privado, Cooperación y Sociedad Civil), para efectos de una oferta de bienes colectivos.

Para promover la participación de estos actores en la alianza, inicialmente la única forma es teniendo un marco legal y unas reglas de juego claras que establezcan el marco en el que se registrará y funcionará la alianza. Este es un punto vital: todos entran en una condición equitativa y horizontal cuya relación se caracteriza por un “gana-gana” y busca principalmente garantizar los derechos de la población objetivo, dando respuesta a necesidades específicas.

Los participantes de la alianza utilizan en la “Zona 1” del gráfico, una serie de fórmulas contractuales, así como mecanismos de gestión que son consistentes con el Modelo 2 que se muestra a continuación:



En el gráfico anterior se puede observar como al interior de la “Zona 1” se hacen presentes tanto los intereses de cada uno de los actores, como sus expectativas y sus mecanismos de acción.

Surgen entonces las alternativas contractuales de acuerdo a la relación que se establece entre el sector privado y el sector público. Esta relación se da pensando en la solución de un problema o el aprovechamiento de una oportunidad en lo local/poblacional y a su vez tiene en cuenta desde la mirada de los participantes en temas como: la utilidad social de la alianza, los riesgos que ésta aborda o al mismo tiempo los riesgos que podría generar y el cómo disminuirlos. Así mismo, tiene en cuenta los incentivos que tienen cada uno y el rol que cada actor juega al interior de la alianza, sus tareas, obligaciones y la distribución de costos e inversión. Teniendo en cuenta cada una de estas variables, la relación puede ir desde un acuerdo de voluntades en donde las partes mantienen su autonomía y cada una produce los resultados que considera apropiados según lo acordado, hasta el otro extremo, donde las partes establecen una relación contractual mucho más formal para lograr los objetivos que se han establecido con anterioridad.

Esta relación tiene en cuenta las expectativas de los actores y busca armonizar los intereses de las partes para el logro de los objetivos fundamentales de la alianza. Para lograr la armonización se tienen en cuenta una serie de componentes y herramientas.

Surge un punto importante dentro del Modelo de Alianza Público – Privada y es la existencia de un tercero validado/ facilitador que actúe de manera neutral para dirimir diferencias. Y que a su vez provee mayor legitimidad a la relación a través de una veeduría, seguimiento y control de los avances, informando sobre la evolución de la gestión y la relación como un todo. Es un agente que estimula la participación activa de los actores para llegar a consensos e impactos concretos. Más adelante ahondaremos en esta figura.

Entre los incentivos que facilitan consensos y que son puntos que observan las empresas, se encuentran los incentivos financieros y tributarios; y la existencia de reglas contractuales y operativas claras que les ofrecen a los participantes de las alianzas una mayor seguridad y confianza en la relación que se establece. Otro punto que ofrece estabilidad a la alianza es la definición de metas comunes que han sido establecidas a través del diálogo participativo.

Esto les permitirá a los empresarios orientar sus programas de Responsabilidad Social en el largo plazo, de manera sostenible, y facilitará el desarrollo de sistemas de gestión apropiados que puedan aportar significativamente a las metas planteadas en los proyectos y en los planes de desarrollo.

El llamado a la generación de confianza es decisivo por cuanto establece el contexto institucional para articular la acción pública y la privada.

Continuando con el análisis del Modelo de Alianza Público – Privada, en la “Zona 2” el sector Privado actúa sobre la sociedad, los ciudadanos, la población beneficiaria para entregar unos bienes públicos que en general, habitualmente han tenido que ver (de acuerdo con lo que hemos revisado) con tres temas grandes: Salud, Educación e Infraestructura; se espera que en la medida que se reconozca la utilidad y valor de las alianzas, sean empleadas cada vez en más áreas y sectores de la administración pública del Distrito.

La “Zona 2” es un terreno esencialmente de negociación y es clave para la alianza porque define los objetivos de la alianza, los impactos y la naturaleza de la misma. Este es un espacio de las políticas públicas donde el ciudadano empieza a ser un participante activo en la misma alianza. Expone sus necesidades y expectativas y puede con su participación cambiar la naturaleza de la alianza. En la “Zona 2” se observa un intermediador o interlocutor que representa a las partes de la alianza y que permanece en contacto con los ciudadanos y ejerce su capacidad de interlocución e inclusión. La “zona 2”, puede ser un espacio ya existente o puede ser uno desarrollado específicamente para llevar a cabo la alianza, en todo caso, es un espacio de discusión donde se acuerda con los mismos beneficiarios, y se les hace partícipes del desarrollo del proyecto para generar mayores impactos y legitimidad. En esta zona, también se hacen necesarios otros procesos, pero ya no de mecanismos de gestión u operación, sino mecanismos de fomento y fortalecimiento de la participación y acción ciudadana.

En general el Modelo de “Alianza Público-Privada”, plantea una gran pregunta ¿En dónde fijamos nuestra atención al realizar la alianza? Ya que la mirada desde donde se aborda normalmente, ofrece unos retos específicos para los participantes. Aunque las tres zonas están presentes en todas las alianzas, éstas cambian su proporción de importancia de acuerdo al área en la que se fijan en mayor medida los actores.

Si se fijan en la “Zona 1”, se centran más en los medios, es decir, en definir la naturaleza de la relación. Piensan entonces si la relación debe ser más voluntaria y autónoma o más definida formalmente. En esta perspectiva se está pensando en las herramientas y procedimientos para llevar a cabo la alianza.

Si se fijan en la “Zona 2”, entonces se encuentran en un terreno político, donde se piensa más en la razón de la alianza, en el “para qué”, el problema que se quiere resolver al establecer la alianza. Y por lo tanto se centran más en elemento de participación política, esquemas cercanos a la gobernanza, la veeduría ciudadana, el control social de la gestión público-privada e indicadores de impacto que me permitan hacer seguimiento a los avances de la alianza.

Este acercamiento nos permite entonces generar alianzas tanto para hacer impactos en un nivel macro y un micro. Por ejemplo:

- Micro: Acuerdo entre alcalde y empresarios en una localidad para arreglar un parque.
- Macro propósitos: Acuerdo entre Alcaldía de Bogotá y empresarios para rescatar y cuidar el río Bogotá. Impactos en los indicadores ID.

Con este Modelo se aclara el plano micro de la alianza y se abren las posibilidades para tener una mayor efectividad al vincular cada alianza al componente macro de Desarrollo.

En este escenario todos aportan yendo más allá de la medición, mitigación y administración de los riesgos hacia la creación de valor social donde la corresponsabilidad es visible y todos actúan a favor de la garantía de los derechos de los ciudadanos y lo hacen de acuerdo a una agenda programática de largo plazo.

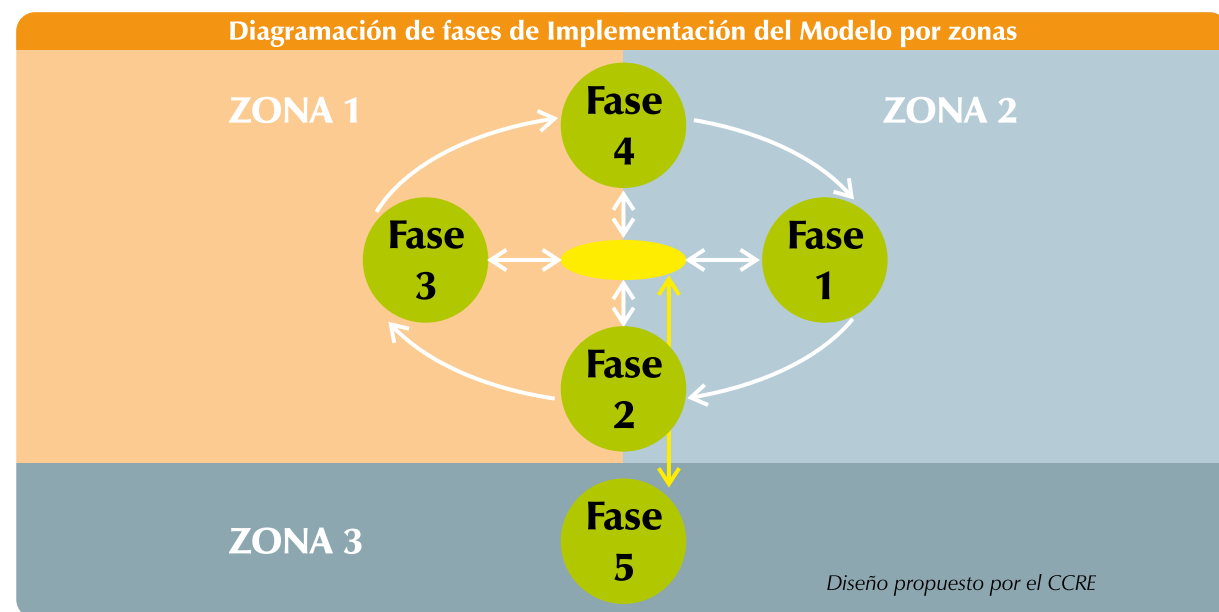
Los académicos e investigadores expertos en alianzas público-privadas en Europa sugieren iniciar en el Área “2” porque permite establecer el marco y la razón de la alianza. Ya después de comprender la motivación y dimensionarla de acuerdo a las necesidades sectoriales, territoriales y poblacionales específicas, sí se procede a definir las herramientas y procedimientos que permiten una ejecución y operatividad en las alianzas.

Finalmente en el modelo se observa una “Zona 3”, que está básicamente encaminada a recibir la retroalimentación de las evaluaciones tanto de los indicadores del funcionamiento y de los procesos desarrollados al interior de la alianza, como de la negociación y fomento de la participación ciudadana y por último de los análisis de los resultados que muestran los indicadores de impacto final frente al objetivo común que se ha planteado en la alianza ante la problemática sentida. En esta región se genera una rendición de cuentas que implica la comunicación abierta y transparente de los resultados, retos, desafíos e inconvenientes, así como de los nuevos ajustes para mejorar los logros de la alianza y crear esquemas de mejoramiento continuo a través de la permanente retroalimentación.

Visto globalmente, este es un sistema de confianza en el que las partes actúan de manera transparente, haciendo explícitos sus intereses y expectativas, y acatan las reglas del juego que regulan la vida en común.

FASES DE IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO

Las tres zonas desde las cuales se inicia una comprensión del modelo, no imponen un orden secuencial del desarrollo de la alianza, pero sí facilitan el acercamiento conceptual, que aclara las posibles fases que se pueden dar en la generación de una alianza. A continuación se explican las fases en el orden que más se utiliza en la práctica para implementar el modelo e iniciar una alianza:



- **Primera Fase:** Lo ideal es comenzar en la Zona 2 pues es allí donde a través de la negociación y el diálogo entre los actores se establece el marco y la razón de la alianza. Es fundamental comprender las motivaciones y dimensionarlas, de acuerdo a las necesidades sectoriales, territoriales y poblacionales. En esta primera fase se empieza a estudiar el contexto, se recolecta información, se consulta de forma general sobre las intervenciones similares previas y se identifican algunos actores que podrían interesarse en esta misma situación. En este punto empieza a surgir un “espacio” para aliarse.
- **Segunda Fase:** Se da inicio a un proceso de armonización de intereses entre los diferentes socios potenciales. Al identificar posibles aliados de trabajo, se analizan las expectativas, e intereses y la disposición para trabajar de forma conjunta. Se define el problema u oportunidad que se desea abordar y se analiza de qué forma podría aportar cada uno.
- **Tercera Fase:** En esta fase se da paso a un proceso de planeación y construcción de la alianza. Se inicia con la definición más ajustada del objetivo de la alianza, del diseño estructural de funcionamiento y su formalidad. Se define el tipo de alianza, su alcance y los proyectos o programas que abarca. Se realiza una definición de estructura administrativa, de roles, aportes y responsabilidades de cada aliado.

Una vez claros los anteriores aspectos, se procede a definir las herramientas y procedimientos que permiten una ejecución y operatividad en las alianzas. Para formalizarlas se recomienda:

- Conocer, discutir y definir la alternativa jurídica más conveniente para el caso concreto. La recomendación es en lo posible hacer uso exclusivo de las propuestas jurídicas con los niveles de formalización medio y bajo. La naturaleza jurídica de los actores es fundamental para esas definiciones.
- Definir requisitos, plan de acción, cronograma, recursos a aportar y las formalidades a seguir.
- En materia de administración de los recursos son varias las alternativas. Las más sencillas son aquellas que no implican el traspaso de recursos entre los actores públicos y privados. Se pueden adoptar esquemas donde cada uno ejecuta sus recursos en busca de cumplir los acuerdos y alcanzar el objetivo común, el más común es buscar un interlocutor, intermediario o facilitador. Sin embargo

por complicado que sea no se deben descartar la creación de fondos o fiducias para administrar y ejecutar los recursos.

- **Cuarta Fase:** Se procede a la implementación de la alianza, se termina de formalizar y se da inicio a la ejecución que comprende la realización de las actividades planeadas, teniendo en cuenta los recursos disponibles y previamente presupuestados, así como las metas establecidas. Esta fase sucede tanto en la Zona 1 como en la Zona 2 y en la medida que avanza, tiene efectos en la Zona 3, en lo que respecta a medición de los avances y su seguimiento. Desde el punto de vista jurídico se entiende que comienza a surtir efectos a partir de la suscripción del contrato por las partes o a partir del acta de inicio.
- **Quinta Fase:** Los criterios y parámetros para medir y saber qué se quiere, cómo se va a conseguir y qué resultados se esperan alcanzar tiene varios momentos. En el seguimiento se refiere a la continua medición de los avances de las actividades en términos de tiempo y recursos, siendo éste un tema de eficiencia. El segundo es la evaluación, o sea, la medición de los logros reales frente a los planeados y el grado de cumplimiento de la alianza frente al propósito para el cual se creó; es decir el impacto real de la alianza y su eficacia.

Resulta relevante observar los cambios en las percepciones y lo que la gente espera del Estado, dado que los ciudadanos aún ven a este como uno de los actores de mayor poder social, a su vez lo perciben como un actor poco confiable en términos de transparencia y capacidad de satisfacer las necesidades básicas sociales.

Este contrasentido tiene efectos opuestos, por una parte tiene un efecto paralizante y desesperanzador que se alimenta continuamente a partir de los eventos de corrupción y fallas dentro de la gestión pública; pero simultáneamente hace que algunos ciudadanos estén mirando hacia nuevos horizontes en busca de nuevos actores o recursos que puedan entrar a jugar dentro de la arena pública para crear alternativas innovadoras en la gestión pública.

Una situación similar a la que vive el Estado se presenta con el sector Privado. Un amplio grupo de la sociedad cree que las empresas aún tienen una visión capitalista a ultranza, concentrada en la generación de riqueza de los accionistas e inversionistas, sin medir, gestionar o mitigar sus efectos negativos en la sociedad y el medio ambiente. Se piensa que el sector Privado carece de solidaridad y se sospecha de la transparencia con la que conduce sus negocios. Al mismo tiempo se considera a las empresas, especialmente a las multinacionales, como representantes de un nuevo poder que cada vez se hace más fuerte. Los ciudadanos ven la necesidad de vigilar más a las empresas para que estas tengan un comportamiento más responsable con el entorno en el que se desarrollan.

Las miradas contemporáneas sobre esta discusión han permitido superar posiciones enfrentadas de una manera propositiva, donde el rol fundamental es la búsqueda del desarrollo humano sostenible, la vigencia y garantía de los derechos sociales, económicos y culturales a partir de la corresponsabilidad y el diálogo de todos los actores públicos, privados y la sociedad civil.

A continuación, se muestra un gráfico donde se describen distintas variantes o posibilidades que puede tomar la dinámica del modelo y su relación con las zonas previamente descritas, dependiendo del actor que da inicio a la búsqueda de socios.

Primera Variante: el Sector Privado busca sector Público	
1.1	Estrategias de expansión (Abrir nuevas oficinas / nuevas líneas de inversión), o posicionamiento: Se encuentran con Comunidad concomitante
1.2 Permiso para operar	1.2.1 Estudio de Riesgo – Área de Riesgos y planeación estratégica de la compañía
	1.2.2 Encuentro con Alcalde o autoridad local para definir prioridades de la comunidad
	1.2.3 Reunión participativa con comunidad
1.3 Cruce de líneas de inversión vs. Plan de Desarrollo y necesidades locales	Identificación de necesidad prioritaria y oportunidad de inversión
1.4 Planeación de la alianza	Frente al objetivo común, definición de aportes de recursos y responsabilidades
1.5 Gestión y seguimiento de la alianza y el proyecto	Tercero ejecutante o cada uno ejecuta y controla sus recursos
1.6 Evaluación	Finaliza o continua/cambios necesarios

Variante 2: Sector Público busca a sector Privado	
2.1	Análisis de Plan de Desarrollo/Plan de Acción/O iniciativa de un funcionario
2.2 Definición de temas de inversión privada	Identificación de brechas o complementariedades en temas donde existen objetivos claros, actividades y dinero necesario para la consecución.
2.3 Identificación de empresas	Criterios por: <ul style="list-style-type: none">• Ubicación• Tema: Sectorial o Población
2.4 Planeación de la alianza	Frente al objetivo común, definición de aportes de recursos y responsabilidades
2.5 Gestión y seguimiento de la alianza y el proyecto	Tercero ejecutante o cada uno ejecuta y controla sus recursos
2.6 Evaluación	Finaliza o continua / Cambios necesarios

Variante 3: Sociedad Civil busca al Sector Público y al Sector Privado	
3.1 Parte del conocimiento de las necesidades de la población o la problemática específica	Define un objetivo general que debe ser abordado
3.2 Identifica socios activos	Criterio: Interés común: <ul style="list-style-type: none">• Ubicación• Tema: Sectorial o Población• Recursos / Capacidades
3.3 Planeación de la alianza	Frente al objetivo común, definición de aportes de recursos y responsabilidades
3.4 Gestión y seguimiento de la alianza y el proyecto	Tercero ejecutante o cada uno ejecuta y controla sus recursos
3.5 Evaluación	Finaliza o continua/Cambios necesarios

La versión completa de este documento se encuentra en la página web de la Secretaría Distrital de Planeación www.sdp.gov.co.

4. Guía de Alternativas Jurídicas para el Desarrollo del Modelo de Alianzas en el Distrito Capital

Pese a la gran cantidad de normas que facilitan la construcción de Alianzas Público - Privadas en el Distrito Capital, existen dificultades en la concreción de las mismas por la interpretación particular de las normas. Por su parte el sector Privado manifiesta preocupación por la desconfianza de la Administración en celebrar convenios de cooperación por cuanto los organismos de control consideran que estas relaciones, cuando no se someten a concurso público, llevan implícito un favorecimiento a un grupo determinado.



Secretaría Distrital de Planeación
Carolina Franco Lasso
Directora de Integración Regional,
Nacional e Internacional

Equipo Técnico 2009 y 2010
Juan Pablo González Cuartas

Centro Colombiano de Responsabilidad Empresarial
Javier Torres Velasco
Director Ejecutivo

Ramón Villamizar
Paola Guerrero
Carolina Franco Triana
Carlos Aparicio

Esta guía responde a las inquietudes, sugerencias y propuestas que surgieron de actores privados y de entidades del Distrito, sobre la manera de formalizar jurídicamente una alianza, pero debemos tener en cuenta que no siempre una alianza se debe constituir con un elemento jurídico, porque puede tratarse de acuerdos verbales que son totalmente viables, en esta propuesta de Modelo de Alianzas Público – Privadas para el Distrito Capital.

El propósito fundamental de esta guía, es brindar unas herramientas básicas que sirvan de apoyo a las entidades públicas y a los diferentes entes privados, con el fin de concretar y agilizar la unión de esfuerzos, en pro del bienestar general.

En la actualidad, las oficinas jurídicas de las entidades del Distrito Capital, actúan de manera independiente e interpretan de manera particular las normas, encontrando dificultades en la concreción de constituir Alianzas Público – Privadas. Con esta guía se busca brindar orientación sobre las posibilidades jurídicas por las cuales se puede formalizar una alianza.

La elaboración de este manual es el resultado de un trabajo conjunto, con diferentes oficinas jurídicas de las entidades del Distrito, empresarios y expertos jurídicos, lo cual permitió conocer las inquietudes, expectativas, incertidumbres y proposiciones de los actores que participan en este proceso. Esta guía consolida los mecanismos jurídicos con lo que se cuenta para realizar y facilitar la formalización de las alianzas público – privadas.

Hemos establecido como una alternativa jurídica para formalizar una alianza público – privada, lo previsto en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, como contratos estatales, para no desconocer las interpretaciones recogidas en el desarrollo de esta guía, por tratarse de una obligación jurídica entre un privado con una entidad pública.

Qué Se Tiene Hoy: La legislación y su apropiación en los actores públicos y privados

La legislación vigente permite formalizar y generar confianza en las alianzas público-privadas. La Constitución Nacional introduce el principio de participación ciudadana como uno de los caracteres fundamentales que ilumina todo el actuar social y colectivo en el Estado Social de Derecho, el cual persigue un incremento histórico, cuantitativo y cualitativo, de las oportunidades de los ciudadanos de tomar parte en los asuntos que comprometen los intereses generales.

En desarrollo de lo dispuesto en la Constitución se expiden leyes que garantizan la participación ciudadana en todos los ámbitos de desarrollo de las políticas estatales. Entre las que garantizan la participación en la formulación y ejecución de las políticas públicas se encuentran la Ley 134 de 1994 que desarrolla la disposición constitucional contenida en el Artículo 40, sobre el derecho de todo ciudadano a la participación en el ejercicio y control del poder político mencionando, expresamente, la participación en la gestión administrativa como derecho de los particulares y autorizando el ejercicio de veedurías ciudadanas en todos los niveles territoriales, con el fin primordial, de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos; la Ley 489 de 1998, cuyo Capítulo VIII trata sobre la democratización y control de la administración pública y la Ley 850 de 2003, por medio de la cual fue reglamentado el ejercicio de las veedurías ciudadanas.

Entre las segundas, es decir, las concernientes a las relaciones contractuales entre el Estado y los particulares, se encuentra la Ley 80 de 1993, modificada por la Ley 1150 de 2007 y subsidiariamente las normas del

Código Civil y del Código de Comercio, en aquellas materias que no hayan sido expresamente reguladas en dicha Ley. Así mismo, son aplicables los decretos reglamentarios de las normas en comento dentro de los cuales, a la fecha, se encuentran vigentes los siguientes Decretos Nacionales: 1170 de 2008, 2474 de 2008, con excepción del Artículo 44, cuyos efectos fueron suspendidos mediante Auto 24 de 2009 del Consejo de Estado, 3460 de 2008, 4444 de 2008, 4533 de 2008, 4828 de 2008, 4881 de 2008. En lo referente a los contratos celebrados en el exterior, se aplica la ley del país donde se hayan suscrito salvo que se deban cumplir en Colombia y los contratos suscritos en Colombia que se ejecuten en el exterior se podrán regir por la Ley del respectivo país.

No obstante, a pesar de la gran cantidad de normas que facilitan la construcción de Alianzas Público - Privadas en el Distrito Capital, se encuentra que existen dificultades en la concreción de las mismas por la interpretación particular de las normas.

A nivel del sector Público, según la interpretación de cada caso (bien sea por tipo de actor, tipo de negociación, etc.), las oficinas manejan una casuística independiente que conlleva a que se realicen contrataciones desiguales frente a alternativas que comparten las mismas características. Se logra establecer que existen mecanismos para la celebración de convenios que conlleven la transferencia de recursos por parte del sector privado al público, que no son comúnmente utilizados ni conocidos.

Es importante resaltar que las diferentes Secretarías y dependencias que conforman la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., sepan que el Estatuto de Bogotá y las normas que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital permiten que el Alcalde Mayor incorpore recursos provenientes de donaciones o de cooperación internacional a través de la expedición de un decreto e informando del mismo, en el término de 15 días, al Concejo de Bogotá D.C., lo que garantiza el destino o fin de la donación o de los recursos de cooperación.

Por otro lado, hay preocupación de los representantes del sector Privado respecto a la desconfianza por parte de la Administración en celebrar convenios o contratos con ellos por cuanto los organismos de control consideran que estas relaciones, cuando no se someten a concurso público, llevan implícito un favorecimiento a un grupo determinado, desconociendo que todos los procesos se realizan bajo los mismos principios contractuales, como son la transparencia, la igualdad y la presunción de la buena fe, entre otros.

Procedimiento a seguir en el momento de construir una Alianza Público-Privada

Al llegar el momento de la formalización jurídica se recomienda seguir el siguiente proceso:

a) Conocer, discutir y definir la alternativa jurídica más conveniente para el caso concreto.

Hemos considerado tres grandes grupos de modelos que ofrece la legislación: i) Nivel alto de formalización, ii) Nivel medio de formalización y iii) Nivel bajo de formalización

NIVEL ALTO DE FORMALIZACIÓN

En este grupo clasificamos las formas tradicionales de contratar con el Estado, establecidos en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y su Decreto Reglamentario 2474 de 2008, como son:

- Contrato de Obra
- Consultoría
- Prestación de Servicios
- Concesión

- Encargos Fiduciarios y Fiducia Pública
- Licitación Pública
- Selección Abreviada
- Concurso Público de Méritos
- Contratación Directa

NIVEL MEDIO DE FORMALIZACIÓN

En este grupo clasificamos las formas de constituir una alianza, fundamentada principalmente en la Constitución y sus desarrollos legales. Estas figuras llevan impresas mayor agilidad y asequibilidad para las partes, por cuanto las reglas aplicables son más claras, precisas y expeditas.

- Contrato de Apoyo
- Convenios de Asociación o Cooperación entre la Administración y Personas Jurídicas sin Ánimo de Lucro
- Convenios de Cooperación Internacional
- Convenios Especiales de Cooperación
- Convenios Interadministrativos

NIVEL BAJO DE FORMALIZACIÓN

En este grupo clasificamos modelos jurídicos que si bien no se mencionan de manera puntual en la legislación nacional, son perfectamente posibles de realizar siempre y cuando cumplan con los requisitos constitucionales y legales para expresar acuerdos y compromisos entre las partes.

- Hermanamientos
- Actas de Entendimiento, Acuerdo de Voluntades o Convenios Marco

La recomendación en este punto es analizar las expectativas de los actores involucrados para que, en lo posible, hagan uso exclusivo de las propuestas jurídicas con los niveles de formalización medio y bajo. Lo anterior se propone por cuanto estas figuras son las que mejor se adecuan a resolver las inquietudes y preocupaciones expuestas en el numeral anterior.

Igualmente, es aconsejable tener en cuenta los siguientes posibles eventos de contratación:

Entidad Pública con Entidad Pública

- Tratándose de una entidad pública que requiera unir esfuerzos con otra entidad de la misma naturaleza, se puede acudir a la utilización de las figuras descritas en el Manual de Alternativas Jurídicas, correspondientes a los contratos interadministrativos o a un convenio marco (también nominado como acta de entendimiento o acuerdo de voluntades)

Entidad Pública con Sujeto de Carácter Internacional

- Cuando la APP se realice con sujetos de carácter internacional es conveniente utilizar las alternativas del hermanamiento, un convenio de cooperación internacional o un convenio marco.

Entidad Pública con Entidad Sin Ánimo de Lucro

- Para el caso de una APP con entidades privadas sin ánimo de lucro, el uso más conveniente de formalización es el de un contrato de apoyo, un convenio de asociación o un convenio marco.

Entidad Pública, Entidad Sin Ánimo de Lucro y Sujeto de Carácter Internacional

- Entre la unión del sector público, privado sin ánimo de lucro y uno de carácter internacional se aconseja acudir, nuevamente, a la figura del convenio marco o a uno de cooperación internacional.

Entidad Pública con Entidad Privada

- Si la unión se realiza únicamente entre privados, estos podrán hacer uso de cualquier alternativa descrita en los códigos Civil y de Comercio.

b) Definir requisitos, tiempos, recursos a aportar y las formalidades a seguir

En esta parte se definen los compromisos de las partes, el tiempo de ejecución, el procedimiento interno para la formalización y la firma. Aquí, entonces, se define el tipo de minuta a utilizar, las pólizas a que haya lugar y que garanticen la calidad, cumplimiento o el buen manejo del anticipo cuando este se prevé en el modelo escogido, la claridad en establecer a quien pertenecen los derechos de autor, la divulgación donde aparezcan las dos partes y la creación de instancias colegiadas de coordinación y resolución de diferencias. Para el mejor manejo de los recursos en APP, bien sea con organismos privados o internacionales, se aconseja que cada uno ejecute lo propio para no generar desconfianza en el uso e inversiones que se realicen.

c) Ejecución desde el punto de vista jurídico

En esta etapa se debe buscar que la ejecución del instrumento legal esté al servicio o sincronizado con la Alianza (recordemos que la Alianza va más allá del contrato, convenio etc.). Sin embargo, se deben seguir las formalidades que definen las normas para cada tipo de contratación pero que se pueden generalizar y resumir de la siguiente manera:

- Todo acto que realice la Administración debe estar previamente fundamentado y motivado en los denominados estudios previos y en los términos de referencia. En caso de convenios o contratos donde se destinen recursos, éstos deben estar respaldados con un Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP), anterior a la suscripción.
- El Distrito debe emplear los sistemas de información diseñados para apoyar la gestión pública, tales como el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Pública -SICE- de la Contraloría General de la República y el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad -SIRI- de la Procuraduría General de la Nación.
- Se entiende que la mayoría de convenios comienzan a surtir efectos a partir de la suscripción del contrato por las partes o a partir del acta de inicio.
- Los contratos tienen dos tiempos: uno de ejecución, donde se debe cumplir con el objeto plasmado dentro del mismo y otro de liquidación, que se debe utilizar de manera exclusiva para finalizar el convenio.
- Para la resolución de diferencias propias de las alianzas es conveniente generar espacios para discutir o negociar posibles malentendidos, lo cual es aconsejable que se valide mediante actas aceptadas y firmadas por las partes.
- En las Alianzas que se realicen entre diferentes actores públicos y privados, es aconsejable utilizar la figura de la “fiducia” por cuanto permite unificar recursos y ponerlos al servicio del objetivo común definido por las partes; asimismo, ha sido exitosa la realización de alianzas en las cuales los recursos se ejecutan de manera independiente de acuerdo a las obligaciones que se establecen para cada actor.

- Para generar APP, el Distrito debe promover la libre competencia en el marco de la contratación, garantizando la concurrencia amplia y suficiente de proponentes, de tal manera que las entidades públicas se beneficien de la sana pugna en calidad, precios e innovación.
- Por último es importante que, al momento de suscribir una APP, se supriman los trámites y documentos adicionales, no previstos en la ley.

Recomendaciones Finales

Las siguientes recomendaciones constituyen una guía de pasos a seguir, dado que las normas pueden variar y existen diferentes interpretaciones, se hace necesario que entre todos los actores encargados de este tema en entidades públicas y privadas, se generen mecanismos de comunicación y actualización de la información:

- Generar espacios de capacitación, talleres, etc., para la discusión y unificación de criterios sobre el modelo de APP y el modelo desde el punto de vista jurídico con las oficinas jurídicas de la Administración Distrital con base en el Manual Indicativo.
- Difusión del Manual entre los actores privados; generar talleres, sesiones de trabajo, acercamiento con los gremios, o a través de la página web.
- Crear o fortalecer un mecanismo/servicio de consulta para dirimir conflictos de interpretación sobre los casos y diferentes alternativas para formalizar las alianzas.
- Reconocer las diferencias en tiempos de formalización jurídica, que se presentan en el sector Público y en el sector Privado, para encontrar puntos intermedios que permitan agilidad en la consolidación de la Alianza.
- Reconocer la importancia de las alianzas con el sector Privado y el compromiso para el desarrollo social de la ciudad.

Esta guía corresponde al resumen de un documento que contiene toda la información jurídica al respecto. Este documento se encuentra publicado en la página de la Secretaría Distrital de Planeación. www.sdp.gov.co



Retos

Semejante a lo observado para el proceso de integración regional, y de acuerdo a lo presentado en los anteriores cuatro capítulos en relación a los avances con los que se cuenta en materia de cooperación, existen aún retos que deben cumplirse en las administraciones siguientes con el fin de garantizar la aplicación de la Política Pública de Cooperación que se construyó en el actual Gobierno Distrital, los cuales se explicarán a continuación.

Formulación concertada de una estrategia de cooperación para Bogotá D.C.

Para la implementación de la Política Pública de Cooperación, la Administración Distrital, en cabeza de las Secretarías General, de Planeación y de Hacienda, se debe desarrollar una estrategia de cooperación que precise la ruta operativa para la gestión coordinada de proyectos con recursos de cooperación.

La estrategia deberá estar acompañada de la consolidación en un portafolio con las iniciativas para la formulación de los proyectos, cumpliendo con las características de contribuir a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, considerar los recursos endógenos con los que cuenta la ciudad, satisfacer las necesidades básicas de la población e incorporar los elementos de diversidad cultural, adecuada distribución del ingreso, equidad del género, sustentabilidad ambiental, trabajo digno, participación real de los individuos, asociaciones e instituciones, y un control mayor de los procesos de desarrollo de los actores locales como aspectos estructurales para la formulación de proyectos.

Al contar con una estrategia de cooperación para Bogotá, las diferentes entidades de la Administración Distrital contarán con una hoja de ruta que precise las fuentes y vías de acceso para la demanda, las modalidades de cooperación que dan viabilidad a los proyectos, permitirá impulsar la estrategia de oferta de cooperación de Bogotá para promover sus prácticas exitosas, reconocer los mecanismos existentes para gestión de recursos, los mecanismo de seguimiento y evaluación de proyectos y los procesos y procedimientos para el ejercicio de la cooperación en el Distrito, y finalmente, contar con una herramienta metodológica unificada en el Distrito para la formulación de proyectos.

Resultado de emplear este instrumento guía, la ciudad podrá aprovechar en mayor magnitud la ejecución de políticas y programas de Responsabilidad Social, contar con mayores recursos humanos, técnicos y financieros destinados a proyectos cuya finalidad aporta a las políticas y programas de la Administración Distrital, motivar la participación de diferentes actores públicos, privados, nacionales e internacionales, fortalecer su capacidad técnica para identificar los problemas focales de la ciudad, y trabajar de forma articulada en su resolución de manera más eficiente.

No contar con este instrumento, reduce las posibilidades de realizar una planificación estratégica y una formulación y gestión eficiente de la cooperación en la ciudad, al mantener la multiplicidad de procedimientos y la fragmentación en la gestión realizada sectorialmente, lo cual conduce a limitar las posibilidades de éxito al acceso a fuentes de financiación procedentes de la cooperación para el desarrollo.

La Secretaría General recientemente formuló una propuesta de Estrategia de Cooperación, la cual busca definir los mecanismos y alternativas que permitan implementar la Política Pública de Cooperación; ésta es una propuesta en formación que requiere ser complementada intersectorialmente, con el apoyo altamente participativo de la Dirección de Relaciones Internacionales de Secretaría General y la Dirección de Crédito Público de la Secretaría de Desarrollo Económico y el consenso de los demás sectores de la Administración Distrital.

La propuesta de Estrategia pretende sensibilizar a las entidades en el uso de los métodos y técnicas que propicien la participación de la Administración Distrital, los actores de la cooperación y la comunidad en la formulación de todo el ciclo del proyecto, desde la etapa del diagnóstico y diseño de los planes y proyectos de cooperación hasta su evaluación final, coadyuvando al conocimiento y reconocimiento de las prioridades de la ciudad y las vías de solución a dichas problemáticas, para lo cual se requiere propiciar el desarrollo capacidades institucionales en los funcionarios del Distrito dedicados a la gestión de proyectos de cooperación.

Una vez concertada la estrategia de cooperación para Bogotá D.C., es fundamental desarrollar los actos administrativos pertinentes para su implementación efectiva desde cada una de las entidades cabeza de sector y aquellas adscritas y vinculadas.

Igualmente la información contenida en el Sistema de Información para la Cooperación en funcionamiento en la página web www.sdp.gov.co, será una base importante para conocer los proyectos ejecutados y en ejecución de Alianzas Público-Privadas y de cooperación internacional, para conocer qué, quiénes, en dónde, para quién y con quién se está realizando la cooperación en el Distrito Capital, facilitando la toma de decisiones sobre el desarrollo de proyectos nuevos o complementarios a los ya realizados, de modo que fortalezca la planificación estratégica del Distrito y los cooperantes, focalice sus acciones en torno a las líneas prioritarias y transversales definidas en la Política Pública de Cooperación, convirtiendo ésta planificación en un verdadero instrumento de gestión.

Fortalecimiento de las Alianzas Público-Privadas en Bogotá

A mediados de la década de los años 90, Colombia fue clasificada como un país de renta media⁽¹⁷⁶⁾; su Capital, como uno de los centros receptores de cooperación del país, ha dejado de ser considerada una ciudad prioridad en materia de cooperación internacional, teniendo en cuenta el mejoramiento social vivido en los últimos años, al igual que muchos municipios y departamentos del país. No obstante, persisten preocupantes indicadores; por ejemplo, en 2009 la tasa de desocupación en Bogotá fue del 18% y del total de desempleados el 40% tiene educación superior, en el caso de los índices de pobreza, si bien la ciudad cuenta con el nivel más bajo de NBI, para el año 2005 éste llegaba a 9,1%. Éste y otros fenómenos significativos pueden mitigarse con la participación de todos los actores que contribuyen al crecimiento y desarrollo del Distrito Capital, como son las empresas, las entidades de educación superior, las cajas de compensación, las fundaciones y otros actores de la sociedad civil.

Dichos actores realizan importantes prácticas de Responsabilidad Social que tienen con la comunidad sobre la que intervienen y afectan en ejercicio de sus actividades propias, claro ejemplo de ello es la construcción de la Biblioteca Pública y Centro Cultural Julio Mario Santo Domingo, realizada gracias a la alianza entre la Fundación Julio Mario Santodomingo y la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte; el fortalecimiento de Agro-redes y Nutri-redes con el apoyo de organizaciones sociales (campesinas, redes de productores y tenderos, entre otros), academia (universidades) y entidades públicas como las gobernaciones de Cundinamarca, Meta, Tolima, Boyacá y el Distrito Capital a través de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico o la Alianza por la Niñez en la cual participa la Secretaría Distrital de Integración Social, junto con organizaciones de la Sociedad Civil del orden nacional, regional y local, entidades de cooperación internacional, grupos académicos, centros de Investigación y observatorios sobre infancia, así como personas naturales.

Por ello, la Administración Distrital requiere promover y fortalecer el desarrollo de alianzas con el sector Privado en Bogotá⁽¹⁷⁷⁾, aunando esfuerzos hacia políticas sociales y económicas, dirigidas a lograr mayor equidad e igualdad, beneficiando a los sectores más vulnerables y complementando y optimizando la financiación e implementación de los proyectos que impulsan el desarrollo de la ciudad.

El fortalecimiento de las Alianzas Público-Privadas permite aprovechar las diversas formas de colaboración que el sector Privado ofrece a la ciudad, desde proyectos dirigidos a mejorar las condiciones de vida y bienestar de

sus propios trabajadores, de la comunidad especialmente de su ámbito geográfico cercano, mediante inversión social, donaciones, patrocinios, voluntariado, entre otros. Con este tipo de alianzas, las empresas, las entidades de educación superior, las cajas de compensación y demás actores privados, muestran su compromiso con los principios y proyectos sociales establecidos, consolidan en un esfuerzo conjunto las diferentes iniciativas incrementando su impacto y multiplican este tipo de colaboraciones innovadoras dirigidas a un mismo fin.

Consolidar las Alianzas Público-Privadas facilita la participación activa de los diferentes involucrados como agentes de cambio, estableciendo iniciativas innovadoras que permiten transformar con mayor eficiencia el entorno, hacer más eficaz el uso de los recursos como respuesta lógica de la Responsabilidad Social, apalancar nuevos recursos y definir, medir y evaluar el retorno social de dicha inversión social.

Continuar el limitado desarrollo de las Alianzas Público-Privadas detiene el aprovechamiento de un mecanismo innovador para el desarrollo, mantiene las limitantes de la capacidad de la Administración Distrital para dar respuesta a las grandes demandas de una ciudad altamente densificada que alberga la quinta parte de la población nacional, manteniendo en el nivel actual el impacto esperado por este tipo de cooperación.

Igualmente, se continuaría con el empleo de tradicionales fórmulas económicas que el país ha venido aplicando con el fin de salir del subdesarrollo y la pobreza y que han sido cuestionadas por los considerados poco satisfactorios resultados para alcanzar el bienestar de los ciudadanos.

Para el fortalecimiento de las Alianzas Público-Privadas, la Administración Distrital debe aportar las mejores condiciones que faciliten dichas alianzas, esto implica la capacitación de los servidores públicos en la materia y la aplicación de sus conocimientos en la generación de este tipo de alianzas desde cualquier sector de la Administración, así como facilitar los procesos y procedimientos administrativos. Para este último fin, la Secretaría Distrital de Planeación, en asocio con el Centro Colombiano de Responsabilidad Social Empresarial, elaboró un “Manual Indicativo de Alternativas Jurídicas para las Alianzas Público – Privadas en Bogotá”, el cual puede ser consultado en la web www.sdp.gov.co; este Manual aporta alternativas de desarrollo, como los retos y recomendaciones para facilitar su proceso.

Proveer las condiciones para el desarrollo de las Alianzas igualmente conlleva contar con un sistema con información dinámica y actualizada, que pueda ser consultado por los diferentes actores que cooperan entre sí, para identificar y planear efectivamente los proyectos conjuntos que requieren el apoyo de los dos sectores, no cuentan con recursos humanos, técnicos o financieros suficientes o son de alto interés para las partes. En este sentido, la Secretaría Distrital de Planeación cuenta con el sistema de información para la cooperación – SICO, éste puede ser consultado en www.sdp.gov.co

Otro de los factores para proveer un ambiente oportuno para el establecimiento de estas alianzas es el de generar y divulgar una cultura ética en las entidades públicas, lo cual se está afianzando con la estandarización del Sistema Integrado de Gestión para el Distrito Capital y la creación del subsistema de responsabilidad social; este subsistema debe ser desarrollado por ser un subsistema nuevo sin precedentes en la Administración Pública.

Finalmente, el Distrito debe acercarse al sector Privado para concertar e institucionalizar una agenda conjunta de largo plazo, privilegiando la meta de la reducción de la pobreza y el bienestar de la población como una meta de primer nivel dentro de los planes de acción y desarrollo, consolidando los propósitos y compromisos comunes, así como las responsabilidades que tienen como actores con alta injerencia en la determinación del presente y futuro de la ciudad, lo anterior incluye compartir riesgos, generar confianza y dirigirse hacia los mismos propósitos de desarrollo.

176 Según clasificación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE.

177 Las Alianzas Público-Privadas son el mecanismo que permite identificar prioridades entre el sector Público (Distrito) y el sector Privado (Empresas, Universidades, Cajas de Compensación, Entidades Sin Ánimo de Lucro), para producir soluciones efectivas, integradas y sostenibles, enmarcadas en un compromiso ético, social y ambiental, en el marco de la Responsabilidad Social.

Anexo

Decreto Política Pública de Cooperación

LA ALCALDESA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C., DESIGNADA

En uso de sus facultades legales, en especial las conferidas por los numerales 1, 3 y 4 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, y,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 1º del Acuerdo Distrital 349 de 2008, *“POR EL CUAL SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS PARA QUE LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL REGULE LA POLÍTICA PÚBLICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE BOGOTÁ D.C. Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, determinó que *“(…) Las líneas básicas para que la Administración Distrital expida la política pública de Cooperación Internacional de Bogotá D.C., tendrán un enfoque de derechos y Desarrollo Humano, basados en los siguientes principios, sin perjuicio de los ya consagrados en la declaración de París de 2005(…)”*.

Que el Distrito Capital de Bogotá estableció desde el año 2001, dependencias institucionales para la gestión de la cooperación, las relaciones internacionales y la diplomacia de la ciudad, mediante la Consejería Región y Competitividad adscrita a la Alcaldía Mayor, y a partir del año 2002 al entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital - DAPD, así como la creación de la Red Distrital de Cooperación para el Desarrollo en el año 2005, como un programa de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor.

Que de conformidad con el literal h del artículo 62 del Acuerdo Distrital 257 de 2006, la Secretaría Distrital de Hacienda, tiene entre otras funciones, la de *“Gestionar la consecución de recursos de donaciones, cooperación y aportes voluntarios que financien el presupuesto distrital”*.

Que mediante el Decreto Distrital 545 de 2006, se institucionalizó, como dependencia del Sector Hacendario, la Oficina de Banca Multilateral y Cooperación, y a través del Decreto Distrital 499 de 2009, modificatorio del Decreto en cita, se suprimió de la estructura de ese Sector dicha Oficina, creándose la Subdirección de Banca Multilateral y Operaciones de la Dirección Distrital de Crédito Público, la cual según los considerandos del último Decreto en referencia, se encargará de manejar no sólo los temas relacionados con el registro, legalización y pago del servicio de deuda, sino del ciclo total de las operaciones financiadas con recursos de la Banca Multilateral, incluidas las actividades que realizaba la Oficina de Banca Multilateral y Cooperación.

Que el literal m) del artículo 73 del Acuerdo Distrital 257 de 2006, asignó a la Secretaría Distrital de Planeación la función de *“Coordinar y articular la cooperación nacional e internacional que gestionen los organismos y entidades del Distrito Capital”*, y mediante el Decreto Distrital 550 de 2006 se adoptó en su estructura interna la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional, dependencia que asume algunas de las funciones de la Red Distrital de Cooperación para el Desarrollo y la coordinación, diseño y promoción de las políticas, estrategias y lineamientos generales que enmarque la cooperación regional, nacional e internacional.

Que mediante el Decreto Distrital 163 de 2008 *“Por el cual se modifica parcialmente la estructura organizacional y funcional de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., y algunas funciones de la Secretaría Distrital de Planeación”*, se creó la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, la cual, de conformidad con el literal a) del artículo 4º del citado decreto, tiene entre sus funciones, la de *“Diseñar y promover políticas y estrategias tendientes al fortalecimiento de las relaciones internacionales de Bogotá D.C. con otras ciudades, países y organizaciones del ámbito internacional”*, constituyéndose en la tercera entidad que desarrolla actividades relacionadas con la cooperación.

Que en el segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, llevado a cabo en la ciudad de París – Francia, del 28 de febrero al 2 de marzo de 2005, los ministros de países desarrollados y en desarrollo, directivos de instituciones de desarrollo multilaterales y bilaterales, se reunieron con el propósito de reafirmar su compromiso en materia de ayuda con el fin de contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, basados en los principios de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad, y como resultado del foro, se firma la Declaración de París.

Que en la Declaración de Bogotá, firmada por el Embajador de la República Argentina en Colombia, el Vicepresidente para las Américas de la Agencia Canadiense para el Desarrollo, la Embajadora de Suecia en Colombia y el Vicepresidente de la República de Colombia, en el marco de la III Conferencia Internacional sobre Colombia, realizada en Bogotá entre el 29 y 30 de noviembre de 2007, el gobierno nacional se adhiere a la Declaración de París para avanzar en la concreción de programas e iniciativas de cooperación más coordinadas, alineadas y armonizadas con las prioridades nacionales.

Que del 2 al 4 de septiembre de 2008 se llevó a cabo en Accra (Ghana), el tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia a la Ayuda al Desarrollo, que dio como resultado la Agenda de Acción de Accra, en la cual se acuerda complementar e impulsar la Declaración de París e identificar las prioridades en la eficacia de la ayuda.

Que Bogotá, D.C., cuenta con características importantes en temas dotacionales, tecnológicos y de infraestructura que le permiten consolidarse como una ciudad competitiva y de gran atractivo comercial, económico, financiero, cultural y turístico, que permite que el mundo la vea como un gran potencial de inversión, tal y como ha sucedido en los últimos años.

Que de conformidad con el artículo 322 de la Constitución Política de 1991, Bogotá, Capital de Colombia y del Departamento de Cundinamarca, se organizó como Distrito Capital, la cual se encuentra ubicada geográficamente en el centro del país, constituyéndose como una de las ciudades más importantes de la nación por su oferta social, económica, cultural, y en un referente significativo de inversión.

Que en tal sentido, se requiere aunar esfuerzos entre la ciudadanía, la administración distrital, el empresariado, las universidades, el gobierno nacional y los cooperantes nacionales e internacionales, mediante su interlocución a través de espacios técnicos como una mesa multiactores de cooperación, con miras a fomentar la coordinación, interlocución e intercambio de información entre los mismos y para construir el modelo de política de internacionalización de Bogotá D.C.

Que el objeto de la Política Pública de Cooperación, es establecer el marco de acción para promover, gestionar y ejecutar la oferta y demanda de cooperación en el Distrito Capital, motivo por el cual se realizó un diálogo amplio entre los doce sectores distritales, cooperantes internacionales, organizaciones de la sociedad civil (empresas, universidades, fundaciones, corporaciones y asociaciones) y autoridades locales, cuyo resultado fue la contribución y el consenso de los lineamientos que estructuran la Política Pública.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

TÍTULO I

ADOPCIÓN, CONCEPTO, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y ENFOQUE DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE COOPERACIÓN EN EL DISTRITO CAPITAL.

Artículo 1º. Objeto. Adóptese la Política Pública de Cooperación en el Distrito Capital, que establece el marco de acción tendiente a promover, gestionar y ejecutar la oferta y demanda de cooperación en el Distrito Capital.

Artículo 2º. Concepto. La Política Pública de Cooperación en el Distrito Capital, es el conjunto de relaciones entre actores (nacionales e internacionales, públicos y/o privados), que desarrollan actividades para impactar positivamente el desarrollo social y económico de la ciudad, las cuales serán ejecutadas a través de convenios con recursos de cooperación internacional, convenios de cooperación técnica o alianzas público privadas.

Artículo 3º. Ámbito de aplicación. La Política Pública de Cooperación en el Distrito Capital se aplicará en el territorio urbano y rural de Bogotá, Distrito Capital, también tendrá alcance en la región, en el marco de los convenios que se firmen para el fortalecimiento de la cooperación y gestión en los territorios.

Artículo 4°. Dimensiones. La Política Pública de Cooperación se estructura a partir de unas dimensiones sobre las cuales se enfocarán sus acciones. Estas dimensiones buscan integrar tres aspectos fundamentales e indispensables en derechos, población y territorio, con el propósito de lograr el acceso incluyente de la cooperación en la ciudad, a saber:

1. DIMENSIONES DE DERECHO

La Política Pública de Cooperación en el Distrito Capital se basa en un enfoque de derechos, que garantiza y regula el orden normativo, institucional y de convivencia social de la conducta de los seres humanos, basado en la justicia y en la autorregulación. Los derechos son universales y se pueden clasificar en civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, pertenecen a todos los seres humanos, incluyendo a los/as niños/as, a los/as jóvenes y a los grupos poblacionales vulnerados y/o vulnerables.

a) Derechos de las Niñas, los Niños y las y los Jóvenes:

Las niñas, los niños y los/as jóvenes gozan de derechos prevalentes, relacionados con su situación de menores, de sus necesidades de cuidado y protección, garantizándoles especial atención en la prevención de cualquier acto que atente contra su integridad física, moral, psicológica y afectiva.

Por esta razón, se requiere apoyar y fortalecer todas las acciones integrales, direccionadas al desarrollo y protección de la primera infancia, que permitan garantizar sus derechos como sujeto activo y fundamental en la construcción de una ciudad más incluyente y equitativa.

b) Derechos Humanos:

Los derechos humanos son inherentes a todos los seres humanos sin distinción alguna de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, por lo tanto, todos/as los/as ciudadanos/as están obligados a respetarlos, correspondiéndole al gobierno en sus diferentes niveles (nacional, distrital y municipal), una mayor responsabilidad, de conformidad con lo dispuesto en el Título II, Capítulo 1 de la Constitución Política de 1991, según lo cual todos/as los/as ciudadanos/as están obligados a respetarlos, y en tal sentido, le asiste una mayor responsabilidad al gobierno en sus diferentes niveles (nacional, distrital y municipal), toda vez que le corresponde promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, especialmente en favor de las poblaciones que se encuentran en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad.

c) Derechos Sociales, Económicos y Culturales:

Los derechos sociales, económicos y culturales, se encuentran definidos en los artículos 42 a 77 de la Constitución Política de Colombia y hacen referencia a los conceptos de calidad de vida y satisfacción de las necesidades básicas.

2. DIMENSIÓN POBLACIONAL

La Política Pública de Cooperación en Bogotá Distrito Capital, se centra en la atención de todas las poblaciones que habitan en la ciudad, su enfoque poblacional es abierto hacia una sociedad democrática, participativa e incluyente, en los diferentes ámbitos sociales, económicos, políticos y culturales.

El objetivo de la Política Pública es garantizar que en cada una de las líneas prioritarias se fomenten, apoyen e impulsen estrategias que garanticen la igualdad de oportunidades desde una perspectiva de equidad y de género.

La equidad implica la puesta en marcha de acciones afirmativas (investigación, formación política, divulgación, entre otras), dirigidas a incidir en la eliminación de las desigualdades históricas que han caracterizado las relaciones económicas, políticas, culturales y sociales entre mujeres y hombres y propiciar las condiciones para que exista una real igualdad de oportunidades en el acceso a los bienes, servicios y al goce real y efectivo del ejercicio de los derechos, el respeto al libre desarrollo de la personalidad y a la diversidad sexual.

Esta Política esta dirigida a todas las poblaciones del ciclo vital, por grupos y por condición:

CICLO VITAL	POR GRUPOS	POR CONDICIÓN
<ul style="list-style-type: none">Primera infanciaNiñezJuventudAdultosVejez	<ul style="list-style-type: none">MujerLGBTGrupos étnicosCampesinosFamiliasOrganizacionesEmpleadosProfesionales	<ul style="list-style-type: none">DesplazadosDiscapacidadHabitantes de calleMujer cabeza de familiaReincorporadoProstituciónViolenciaVíctimas de abuso sexualDesempleados

3. DIMENSION TERRITORIAL

Bogotá, Distrito Capital fortalecerá la inclusión del territorio rural en el desarrollo de las líneas priorizadas en esta política, a través de acciones y proyectos que mejoren la calidad de vida de la población, su acceso a servicios y equipamientos, con el fin de propiciar la integración urbano-rural y regional. En este sentido, la política pública atenderá al desarrollo de las veinte (20) localidades que conforman el Distrito Capital y la integración con el Departamento de Cundinamarca.

TÍTULO II

PRINCIPIOS, OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE COOPERACIÓN EN EL DISTRITO CAPITAL

Artículo 5°. Principios. La Política Pública de Cooperación en el Distrito Capital se fundamenta en los siguientes principios:

a) Desarrollo: Es el principio que busca la promoción y fortalecimiento del ejercicio pleno de las capacidades, libertades y derechos de todos/as los/as ciudadanos/as, con miras a mejorar la calidad de vida de los habitantes de Bogotá, D.C.

b) Participación: Este principio permitirá la vinculación de los/as ciudadanos/as en los espacios de discusión para la formulación e implementación de la Política Pública de Cooperación en el Distrito Capital.
Transparencia: A través de este principio se busca que la Política Pública se implemente con la debida diligencia y cuidado, orientada por el interés general, el cumplimiento de la ley y el mejoramiento del servicio, fortaleciendo las buenas prácticas y el control ciudadano sobre el manejo de los recursos invertidos.

c) Autonomía: Se respetará la visión del fortalecimiento local que la ciudad priorice, en el marco del respectivo Plan de Desarrollo, las políticas poblacionales y sectoriales y el Plan de Ordenamiento Territorial.

d) Coordinación: La Política Pública propenderá por la adecuada articulación entre las Agencias de Cooperación Internacional, los Países y ciudades cooperantes, la Administración Distrital, las Organizaciones Ciudadanas y los demás actores de la Sociedad Civil.
Corresponsabilidad: Para efecto de esta Política, se entiende por corresponsabilidad, la concurrencia de actores y acciones que permitan promover y garantizar el compromiso de la ciudad, de sus cooperantes y de los que reciban cooperación, en un marco de solidaridad y mutuo respeto.

e) Sostenibilidad: La Política Pública propenderá por que los programas que han sido beneficiados por la cooperación sean sostenible y tengan autonomía propia.

f) Acción sin daño: Las acciones de la cooperación no generarán impactos o daños a la comunidad a la que estén dirigidas.

g) Información: Promover el flujo de información entre entidades del Distrito Capital, cooperantes y ciudadanía, de manera que genere un circuito constante de seguimiento y rendición de cuentas.

Artículo 6°. Objetivo general. Promover, gestionar y ejecutar la oferta y demanda de cooperación de fuentes públicas, privadas, nacionales e internacionales que contribuyen al desarrollo sostenible de Bogotá Distrito Capital, mediante el

aprovechamiento de las oportunidades, mecanismos e instrumentos que ofrece la cooperación para posicionar a la ciudad como líder regional, nacional e internacional.

Artículo 7º. Objetivos específicos. La Política Pública de Cooperación en el Distrito Capital, tiene los siguientes objetivos específicos:

- a) Posicionar a Bogotá, D.C. en su relación con la Región Capital, como líder en cooperación descentralizada, fortaleciendo su adaptabilidad a las nuevas dinámicas internacionales y diversificando sus esquemas de cooperación.
- b) Desarrollar acciones, estrategias y mecanismos de seguimiento y evaluación que le permitan al Distrito Capital asegurar un incremento en la eficacia de los procesos y proyectos de cooperación para el desarrollo.
- c) Convertir a Bogotá en un socio confiable y estratégico ante los actores de la cooperación pública, privada, nacional e internacional, mediante mecanismos de medición de impacto, seguimiento y evaluación de los proyectos de cooperación que se ejecuten en Bogotá Distrito Capital.
- d) Definir el ámbito de participación del Distrito Capital en el Sistema Nacional de Cooperación Internacional, de acuerdo a las directrices de apropiación, armonización, alineación, resultados y mutua responsabilidad de la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra.

Artículo 8º. Estrategias de la Política Pública de Cooperación en el Distrito Capital. Los lineamientos sobre los recursos de cooperación que recibe y ofrece el Distrito Capital, se enmarcará en la estrategia de cooperación cuatrienal o plan de acción que elabore la Administración Distrital en concordancia con el Plan de Desarrollo vigente y de acuerdo a las líneas priorizadas por la Administración Distrital en este documento de Política Pública. Las estrategias están orientadas a atender la demanda social de la ciudad y aprovechar la oferta institucional.

Artículo 9º. Estrategia de demanda. Para promover la cooperación y atender la demanda de la ciudad, se priorizan las siguientes vías de acceso:

- 1. La promoción de la cooperación descentralizada:** Bogotá, D.C., busca promover sus relaciones con diversos actores en el ámbito internacional, con el fin de recibir apoyo económico o técnico. Para obtener un mayor desarrollo local, más eficaz, sostenible y generar instrumentos eficientes y creativos que promuevan la democracia local participativa y directa.
- 2. La ayuda oficial al desarrollo:** Busca fortalecer los lazos de cooperación con los países desarrollados, con el fin de mejorar el progreso económico y social de la ciudad. De igual forma la ciudad se ha beneficiado de los recursos financieros no reembolsables de la cooperación y donaciones con entidades de la banca multilateral, por lo cual se optimizará e intensificará la gestión de recursos provenientes de estas fuentes.
- 3. Las alianzas público-privadas, corresponsabilidad y responsabilidad social:** Las Alianzas público-privadas, constituyen un escenario para que el Distrito Capital y el sector privado, incluyendo la sociedad civil, se asocien para desarrollar acciones coordinadas de mutuo beneficio, generando condiciones de confianza que tengan alto impacto en la sociedad.

Estas vías de acceso serán implementadas a través de diversas modalidades de cooperación.

Artículo 10º. Estrategia de oferta. Se promoverá un plan de acción en materia de cooperación, para que Bogotá, Distrito Capital se constituya como oferente, teniendo en cuenta sus buenas prácticas, así:

1. Bogotá cooperante

El Distrito Capital ha avanzando en su proceso de posicionamiento en el campo de la internacionalización de sus políticas, programas y proyectos, lo cual le permite no solamente acceder a la cooperación, sino ofertar sus experiencias y buenas prácticas a diversos actores en el ámbito nacional e internacional.

Bogotá es un ejemplo en varias ciudades y regiones del mundo en temas de desarrollo social, los cuales han sido replicables. Desde hace varios años ha venido participando y aprovechando los espacios ofrecidos por la cooperación descentralizada, como las redes internacionales de ciudades y utilizando las herramientas que le permiten fortalecer sus lazos bilaterales con otras ciudades, privilegiando las relaciones entre gobiernos locales.

Para lograr el posicionamiento y potencializar la oferta de cooperación por parte del Distrito Capital a otras ciudades y gobiernos locales del mundo, se desarrollarán una serie acciones entre las cuales se priorizan:

- a) La difusión en los escenarios internacionales que promueve la cooperación descentralizada para dar a conocer en los espacios de carácter regional, nacional e internacional, en los que participa Bogotá D.C., las políticas públicas o programas exitosos que ha desarrollado la ciudad.
- b) La promoción, que busca dar a conocer con mayor nivel de detalle nuestros modelos de política pública o programas, mediante la oferta de servicios a los interlocutores que ven en la experiencia de Bogotá, D.C., un valor agregado y demuestran interés en conocerlos.
- c) La cooperación en estricto sentido, que busca establecer procesos de transferencia de conocimiento y apoyo técnico en modelos de política pública o programas exitosos a otras administraciones distritales, municipales o regionales.

Parágrafo. Todas las entidades del Distrito interesadas en ofrecer cooperación a otras ciudades y aquellas que requieran cooperación por parte de Bogotá, D.C., canalizaran sus solicitudes a través de la Comisión Intersectorial de Cooperación, siguiendo los procesos que esta designe.

Artículo 11º. Internacionalización de Bogotá. El proceso de internacionalización de Bogotá, D.C., se convertirá en el impulsor de la integración de la ciudad con la región, la nación y el mundo, facilitando la inserción dinámica en el ámbito internacional, con el propósito de impulsar y fortalecer las relaciones exteriores descentralizadas, implementado estrategias de competitividad e interacción internacional con diversos actores mediante la cooperación técnica y financiera.

TÍTULO III

LÍNEAS PRIORITARIAS Y TRANSVERALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE COOPERACIÓN EN EL DISTRITO CAPITAL

Artículo 12º. Lineamientos. La Política Pública de Cooperación en el Distrito Capital tiene los lineamientos temáticos prioritarios y transversales que se desarrollan en los siguientes artículos.

Artículo 13º. Líneas temáticas prioritarias. Bogotá, D.C., ha avanzado en la construcción de una ciudad humana a través de esfuerzos orientados a garantizar el derecho a la alimentación, la salud, la educación, al trabajo digno, a la igualdad de oportunidades, a la seguridad, a la equidad y a la protección del medio ambiente, procurando la participación de la ciudadanía, en la búsqueda de soluciones conjuntas, bajo el enfoque de corresponsabilidad, vinculando a todos los actores públicos y privados que quieren que Bogotá D.C., sea una ciudad justa y positiva; sin embargo, estos esfuerzos siguen siendo escasos y los recursos limitados, para atender una ciudad tan densa y extensa, por lo cual se han priorizado las líneas temáticas en las cuales la ciudad requiere mayor atención y apoyo de las diferentes fuentes de cooperación.

Con el fin de establecer las líneas temáticas prioritarias para la ciudad, se revisaron los enfoques de los Planes de Desarrollo de las últimas dos administraciones, la Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá, el Plan de Ordenamiento Territorial, la Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia 2007- 2010, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la información suministrada por las entidades Distritales, lo que arrojó como resultado las siguientes líneas prioritarias:

1. Desarrollo Social

Es fundamental fortalecer el desarrollo del recurso humano, no sólo para alcanzar mayor desarrollo económico, sino también para permitir a los/as ciudadanos/as elevar su calidad de vida y contribuir al desarrollo de una sociedad más justa, incluyente, equitativa, participativa y democrática. Así mismo, la ciudad reconoce que es en este campo, donde la intervención pública puede generar mayores resultados en términos de reducción de la pobreza, justicia económica y equidad. La educación, la salud, la cultura, la recreación y el deporte, la libre participación en las decisiones comunes, son los elementos que estimulan la movilidad social y el desarrollo de todas las capacidades de los y las ciudadanos y ciudadanas.

Por esta razón, además de brindar cobertura y calidad en la prestación de los servicios sociales, la ciudad necesita hacer un esfuerzo especial para atender a las poblaciones marginadas y vulnerables (incluyendo la población en situación de desplazamiento, aquella en procesos de reintegración económica y social, las víctimas de la violencia generalizada

del país, y perteneciente a los diferentes grupos étnicos), cuyo acceso a estos servicios puede reducir su condición de vulnerabilidad y vincularla de manera más equitativa al resto de la sociedad.

En esta línea se manejarán las siguientes áreas:

a) Acceso, permanencia y calidad de la educación.

Uno de los factores que más contribuye a generar cambios positivos en las sociedades es la educación, en este sentido, la Administración Distrital ha logrado avances importantes para garantizar el acceso y permanencia de las/os niñas/os, las/os jóvenes al sistema educativo. Se han adelantado estrategias relacionadas con la construcción y dotación de equipamientos escolares y gratuidad de la educación; así mismo, se han implementado políticas y programas que han permitido mejorar los índices de calidad en la educación de los ciudadanos y ciudadanas.

En esta misma dirección, y teniendo en cuenta que la educación es un derecho humano de segunda generación, se hace necesario avanzar hacia su materialización, lo que implica no sólo acceso, sino permanencia en condiciones de calidad y pertinencia hasta la finalización del ciclo de enseñanza media. Se busca fortalecer las redes educativas y ampliar servicios educativos (la formación de docentes, el uso de nuevas tecnologías aplicadas a la educación, la innovación e investigación relacionada con las prácticas pedagógicas, el diseño de textos, entre otros), el intercambio de experiencias, fomentar las misiones académicas, entre otras actividades, que contribuyan al mejoramiento de la calidad en la educación.

b) Mejoramiento de las condiciones de salud

La salud es un bien público que se concreta en la interdependencia de los derechos, y en particular, de los derechos a la vida, a la asistencia sanitaria integral, a las condiciones para el bienestar y a la participación, en la búsqueda de la preservación y el desarrollo de la autonomía de los individuos y las colectividades.

Se continúa fortaleciendo la red pública hospitalaria, tanto en su eficiencia como en la calidad del servicio. Se afianza el ejercicio de la autoridad sanitaria en el Distrito Capital y se avanza en la creación y puesta en operación del sistema integrado de información en salud.

Se apoyarán todas aquellas propuestas que vinculen a la mayor parte de la población al régimen de salud existente, mejorando la difusión y la calidad de los servicios ofrecidos y buscando la equidad de acuerdo con la accesibilidad geográfica, económica, cultural y administrativa. También se mejorará la capacidad técnica de los prestadores de servicios de salud.

En particular, se dará especial énfasis a los programas que atiendan a la población vulnerable, se fortalece la lucha contra la explotación y el maltrato infantil y la violencia contra la mujer, así como las iniciativas que acojan a los/as adultos/as mayores, la población con discapacidad física y mental, y los/as enfermos/as terminales. Igualmente se atenderán los temas relacionados con la salud sexual reproductiva, especialmente en los /as jóvenes y los/as adolescentes y los contenidos relacionados con la prevención y educación sobre el síndrome de inmunodeficiencia adquirida VIH/SIDA.

Finalmente, se requiere incentivar el fomento de la investigación y fortalecer las capacidades humanas y técnicas en este campo.

c) Fortalecimiento de la capacidad institucional para atender población en situación de vulnerabilidad

Bogotá, D.C., recibe un número creciente de familias provenientes de otras zonas del país que llegan atraídas por las posibilidades económicas o por el desplazamiento originado por acciones de violencia. La población desplazada es particularmente vulnerable, debido a los escasos recursos con los que llegan y las limitadas redes sociales que tiene a su disposición para encontrar trabajo, educación, vivienda, e iniciar así una vida digna en la capital.

Estos grupos de personas se suman a la población vulnerable ya existente en Bogotá, D.C., por causas inherentes al proceso económico y social propias del crecimiento de la ciudad. También incluye a los/as ciudadanos/as que por su condición de discapacidad física o mental y su condición étnica, racial ó sexual, no tienen las mismas oportunidades de los demás habitantes.

Bogotá, D.C., no cuenta con las herramientas para detener ese flujo migratorio, pero sí puede aliviar las condiciones de extrema vulnerabilidad en la que estas poblaciones se encuentran. Para esto necesita del fortalecimiento de la

capacidad institucional y del recurso humano con que cuentan las entidades distritales para dar respuestas eficientes y oportunas a esta problemática. Esto incluye por un lado, el apoyo al establecimiento, y por otro, el fortalecimiento e implementación de redes articuladas de servicios especiales para esta población.

d) Seguridad, convivencia, ciudadanía y paz

El objeto de esta área es construir estrategias que permitan avanzar en temas de seguridad, convivencia, ciudadanía y paz. El tema de seguridad no solo es un tema de policía, es necesario promover y garantizar los derechos humanos, prevenir los delitos asociados a poblaciones vulnerables, fortalecer el Sistema Distrital de Justicia y generar acciones corresponsables.

Se requiere promover el afianzamiento de instancias de resolución pacífica de conflictos, a través de la mediación y la conciliación. Se promoverá el conocimiento, la defensa y la divulgación de los derechos y deberes de todos los ciudadanos y las ciudadanas.

Se promoverán acciones que faciliten y estimulen el uso y entendimiento entre los ciudadanos y las ciudadanas de sus derechos para que generen cultura y democracia a través de la participación libre y comprometida en las consultas y decisiones de la ciudad, desde la cuadra, desde el barrio, desde las juntas de acción comunal y desde las instancias de decisión distrital. También se buscará fortalecer la integración comunitaria a través de eventos culturales y cívicos.

e) Arte, cultura y patrimonio

Bogotá, D.C., es una ciudad habitada por diversos grupos sectoriales, sociales, poblacionales y étnicos que de manera efectiva y legítima ejercen sus derechos culturales en procura de desarrollar y preservar sus identidades, prácticas artísticas, culturales, patrimoniales, formas de vida, creencias y saberes. El objetivo de este lineamiento, es proteger las riquezas culturales y naturales de la nación, fomentar el acceso a la cultura en igualdad de oportunidades, la búsqueda del conocimiento y la expresión artística, generando las condiciones para el ejercicio pleno de los derechos culturales, la interculturalidad y construcción cultural del territorio.

f) Recreación y deporte

Fortalecer las actividades recreativas y deportivas de todos los habitantes de Bogotá, D.C., para el aprovechamiento del tiempo libre, con prioridad en los grupos más necesitados, para formar mejores ciudadanas y ciudadanos, enseñar los valores de la sana competencia y mejorar la calidad de vida en armonía con los ecosistemas y el medio ambiente. Fomentar el uso y aprovechamiento, al igual que generar nuevos escenarios culturales, recreativos y deportivos en la ciudad.

Impulsar la formación y gestión de actividades y programas artísticos, culturales, deportivos y de alto rendimiento para todas las poblaciones, haciendo énfasis en poblaciones con algún grado de discapacidad.

2. Desarrollo Productivo y Generación de Ingresos.

Se entiende el desarrollo productivo la generación de actividades económicas que le permiten a una persona o un grupo social mejorar su calidad de vida. Esto implica, que además de satisfacer sus necesidades básicas, hay una articulación más eficiente con el entorno económico general y en consecuencia, una contribución al crecimiento económico de la ciudad.

Esta línea temática busca la creación, el apoyo y el acompañamiento de alternativas productivas sostenibles, generando un entorno de sustento sólido al emprendimiento con igualdad de oportunidades desde el ámbito local. Se busca aprovechar las condiciones de productividad y competitividad que ha generado la ciudad para incluirla de manera exitosa en el actual proceso de globalización de la economía, articulándose con los programas del Distrito Capital.

Bogotá, D.C., tiene el mayor mercado del país con una fuerza laboral altamente calificada y una estructura productiva diversificada. Además, por un lado actúa como eje articulador de la integración de Bogotá, D.C. con el Departamento de Cundinamarca, en tanto que aporta un componente de competitividad a su entorno regional y la mayor capacidad productiva de entrada y salida de bienes y servicios. De otra parte, depende de la región en temas de gran importancia, por lo que desarrollarán acciones sinérgicas con Cundinamarca, siguiendo los siguientes objetivos estratégicos para su avance, así:

a) Apoyo a la creación y puesta en marcha de iniciativas empresariales que generen empleos sostenibles.

Apoyarán las iniciativas empresariales para que emprendedores sociales puedan plantear y poner en marcha sus unidades económicas con criterios de competitividad y productividad que conlleven la generación de empleos en sus cadenas de valor en roles de proveedores, transformadores y/o distribuidores.

b) Fortalecimiento empresarial, comercial, financiero, tecnológico para las mipymes y sus redes establecidas en la ciudad.

Apoyo empresarial integral que permita el crecimiento y consolidación de empresas y sus respectivas redes en función de garantizar su sostenibilidad y rentabilidad. Se contempla una oferta de servicios a las empresas, sus proveedores y clientes en orden a fortalecer de manera transversal los modelos de negocio.

c) Apoyo a programas que potencien las vocaciones y los vínculos laborales que generen ingresos y empleos de calidad.

Apoyo a la generación y sostenimiento de puestos de trabajo a los cuales puedan acceder individuos y colectivos económicamente vulnerables que cuenten con competencias adecuadas, como resultado de haber cursado programas de capacitación e igualmente desarrollado un perfil laboral afín a los intereses del sector empresarial.

d) Apoyo a programas que faciliten el abastecimiento y comercialización justa de alimentos en el Distrito.

Apoyo a modelos de negocios que faciliten la entrega de alimentos a precios bajos y con alta calidad a los habitantes de la ciudad de Bogotá D.C.

3. Hábitat, Medio Ambiente, Emergencias y Desastres

La sostenibilidad ambiental de Bogotá, D.C., depende de su entorno, a la vez que repercute e incide en el comportamiento ambiental del mismo. Los ecosistemas de la ciudad y la región, ofrecen importantes servicios para sus habitantes: agua potable, suelos fértiles para la agricultura, regulación climática, abundancia de especies y hábitat de interés económico, cultural y ecológico. A su vez, la dinámica del crecimiento de la ciudad produce también alteraciones en los recursos naturales, contaminando el aire y las fuentes de agua, y cambiando el uso del suelo.

Esta línea tiene como objetivo proteger y preservar los bienes y servicios ambientales y ecosistemas de la ciudad y la región, prevenir y atender los riesgos naturales y tecnológicos del entorno urbano sobre los habitantes de la ciudad, minimizando el impacto de la actividad urbana sobre la salud y calidad de vida de los ciudadanos y los ecosistemas.

También incluye el tema del hábitat, entendido como el entorno en el cual habitan los ciudadanos y ciudadanas, desde el suelo, la vivienda, el mobiliario urbano, hasta el transporte, la infraestructura comunitaria, el espacio público y los servicios públicos domiciliarios y saneamiento básico.

Se busca apoyar todos los programas y actividades que conlleven al cumplimiento de este objetivo, en cinco áreas, a saber:

a) Mitigación al cambio climático

Incluye las áreas de protección y manejo de cuencas hidrográficas, reforestación, conservación de la biodiversidad en áreas naturales y en los ríos, arroyos, parques y zonas verdes de la ciudad, que actúan como corredores ecológicos de conservación y contribuyen a la recuperación y conservación de la Estructura Ecológica Principal de la ciudad.

b) Reducción, mitigación y control del impacto ambiental y de la actividad urbana

Para asegurar la sostenibilidad y competitividad de la ciudad, es necesario garantizar que la calidad de vida de sus habitantes no se deteriore como consecuencia de la actividad económica. Se incluyen las siguientes áreas:

b.1. Apoyo al desarrollo e implementación de tecnologías limpias en los diferentes sectores económicos;

b.2. Control y reducción de la contaminación del aire, del agua y de los suelos urbanos; del reciclaje, del compostaje y gestión integral de residuos y,

b.3. Apoyo al desarrollo de empresas y mercados verdes que promuevan la conservación del medio ambiente regional.

c) Desarrollo urbano y rural sostenible

Incluye el fomento de proyectos urbanos a través de la articulación intersectorial y coordinación interinstitucional, orientados al beneficio de la comunidad. Los proyectos urbanos deben ser integrales de tal forma que se constituyan

en modelos de gestión y actuación a partir de políticas de sostenibilidad, respecto del medio ambiente y la forma de habitar la ciudad.

En el desarrollo rural se busca incluir programas y proyectos que enfrenten tres grandes desafíos: la transformación de la agricultura; la reducción de la pobreza y la conservación, el mantenimiento y la recuperación de la base ambiental. Resulta necesario dirigirse al desarrollo urbano y rural a través de las sublíneas descritas a continuación:

• Prevención y atención de emergencias

Bogotá, D.C., tiene una población alta y creciente en condiciones de vulnerabilidad ambiental. Riesgos contra la salud y la vida por factores naturales (derrumbes, temblores y terremotos, inundaciones, incendios, etc.) y aumentos de la contaminación, que reducen la calidad de vida urbana y encarecen la prestación de servicios básicos de vivienda y salud a los habitantes de alto riesgo. En esta sublínea se atenderán las áreas:

• Identificación y cuantificación de riesgos y población vulnerable a emergencias ambientales, laborales o tecnológicas.

• Diseño de estrategias de reducción y mitigación de riesgos.

• Educación y capacitación para prevención y atención de desastres.

• Preparación y equipamiento para la atención de corto y largo plazo a población vulnerable.

• Reconstrucción y rehabilitación ante desastres de gran magnitud

Ante la eventualidad de un desastre de gran magnitud en la ciudad, además de los planes de ayuda y atención de emergencia, la ciudad debe contar con una combinación de estrategias para garantizar la pronta reactivación de todas sus actividades y la normalización de los quehaceres cotidianos de sus habitantes, lo cual incluye el restablecimiento de sus derechos y de las condiciones básicas de vida digna para todos los sobrevivientes.

Dentro de la estrategia financiera y social para el logro de este objetivo, la cooperación es parte fundamental. En este sentido deberá implementarse un esquema de generación y distribución de la ayuda que, conjuntamente con las otras estrategias diseñadas para tal efecto, permita el restablecimiento de las actividades normales de los ciudadanos y las ciudadanas.

En esta sublínea se deberá generar un protocolo de ayuda y reconstrucción, puntualmente orientada a:

• La identificación y cuantificación de los recursos financieros y técnicos, los recursos en bienes y servicios con los que cuente la ciudad, provenientes de la cooperación.

• El restablecimiento inmediato de hospitales y centros de salud.

• La reconstrucción y rehabilitación de viviendas en condiciones vivibles y dignas.

• La reconstrucción de centros educativos y de las condiciones educativas normales.

• El restablecimiento de las fuentes de empleo y de ingresos, incluyendo edificaciones seguras que garanticen la normalización de la vida laboral de los ciudadanos y ciudadanas.

• La reconstrucción de la infraestructura básica de la ciudad: malla vial, sistemas de transporte, sistemas de comunicación y demás servicios públicos básicos para la ciudadanía.

Artículo 14º. - Líneas transversales. Se establecen temas de carácter transversal a las líneas antes definidas, que permiten aportar al desarrollo integral de la ciudad, así:

1. Gobernanza y Desarrollo Institucional.

El fortalecimiento de las instituciones en un Estado de Derecho incide en el grado de desarrollo del mismo. Una ciudad desarrollada tiene instituciones fuertes que presentan las reglas del juego para el funcionamiento y la relación armónica entre el Estado, la empresa privada y la sociedad civil.

La línea de Desarrollo Institucional reúne visiones sobre administración, basadas en una gestión eficiente, responsable y que rinde cuentas de manera oportuna y transparente. También tiene en cuenta la importancia de las alianzas entre los sectores público y privado y la necesidad de compartir las responsabilidades en aras de una efectiva solución a los desafíos que Bogotá, D.C., tiene como ciudad.

En ese sentido, desde esta línea se busca fomentar el apoyo a la gestión institucional al interior de las entidades y entre ellas, fortalecer las capacidades organizativas y de gestión que permitan el logro de los objetivos misionales, así como incentivar y apoyar acciones que conlleven a su modernización.

2. Cultura ciudadana.

Es el conjunto de los comportamientos, valores, actitudes y percepciones que comparten los miembros de una sociedad urbana; y que determinan las formas y la calidad de la convivencia, influyen sobre el respeto del patrimonio común y facilitan el reconocimiento de los derechos y deberes de los ciudadanos y de las ciudadanas.

Los proyectos que se ejecuten en el marco de la Política Pública de Cooperación deben plantear un componente de educación para la cultura ciudadana, incentivar los valores cívicos en los niños y las niñas, los/as jóvenes, los/as adultos/as y en todos los/as ciudadanos/as para generar un sentido de pertenencia y amor por Bogotá. En este sentido, es necesario educar a la persona, tendiendo en cuenta que la calidad de una ciudad depende primordialmente de la aptitud de las personas que residan en ella y de su habilidad para desarrollar y atraer talento, es decir, es el atractivo que represente vivir en ella.

En la ciudad las personas son la principal riqueza, y en este aspecto, se deben crear estrategias que permitan acercar al ciudadano y a la ciudadana a temas claves como el civismo, la cultura y la participación, contribuyendo a mejorar notablemente el lugar en el que vive. Este proceso pedagógico comienza en el hogar, cada integrante de la familia tiene que tener conciencia ciudadana e infundir desde temprana edad, que hacemos parte de una ciudad que hay que quererla, cuidarla y respetarla como a la propia casa, como a la misma familia.

3. Ciencia, Tecnología e Innovación.

La ciencia, la tecnología y la innovación son los motores del desarrollo económico y social del mundo moderno. En las dinámicas de desarrollo integral, los gobiernos locales han tomado el liderazgo a través de políticas de fomento e impulso de la ciencia, la tecnología y la innovación, así como mediante la articulación de sus actores y el estímulo a la relación entre la ciencia, la academia, el gobierno y el sector privado. Los avances científicos y tecnológicos están transformando rápidamente el entorno y cada vez, se encuentran con mayor frecuencia en las diferentes temáticas del quehacer de la ciudad.

Por esto, es responsabilidad de la Administración Distrital estar a la vanguardia en la actualización, uso y aprovechamiento de los conocimientos científicos y de los avances tecnológicos, reducir la brecha digital y del conocimiento y facilitar el acceso a la información, la ciencia, la tecnología y la innovación, con el fin de mejorar la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios que ofrece a la ciudadanía, así como mejorar la productividad, competitividad y calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

Considerando lo anterior, es fundamental enfocar los esfuerzos hacia la consolidación de varios aspectos en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación, como son:

- a) Apropiación social de la ciencia, la tecnología y la innovación en la ciudad.
- b) Infraestructura tecnológica para el acceso: Conectividad y reducción radical de la brecha digital y del conocimiento.
- c) Articulación entre el sector privado y la academia para la solución de problemas científicos y tecnológicos que concluyan en innovación radical.
- d) Impulso a los Centros de Desarrollo Tecnológico (creación y fomento de parques tecnológicos).
- e) Promoción a la formación del recurso humano de la ciudad en ciencia, tecnología e innovación.
- f) Encadenamiento del emprendimiento y la innovación.

- g) Infraestructura de la Administración Distrital para prestar mejores servicios a los ciudadanos, no solo en materia de trámites e información, sino en términos de control social, rendición de cuentas y gobernabilidad.

TÍTULO IV

INSTRUMENTOS Y MECANISMOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE COOPERACIÓN EN BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL

Artículo 15º. - Instancia de coordinación Distrital. Para dar cumplimiento a la Política Pública de Cooperación, se creará la Comisión Intersectorial de Cooperación, como una instancia de coordinación de la Administración Distrital, que tendrá por objeto coordinar y articular las acciones de la Administración Distrital en materia de cooperación. La Comisión Intersectorial de Cooperación, estará integrada por el/la Secretario/a Distrital de Planeación, quien la presidirá, por el/la Secretario/a General y por el/la Secretario/a Distrital de Hacienda. De acuerdo al tema que se trate en las reuniones ordinarias ó extraordinarias, se podrá invitar a la/as entidad/es distritales cabeza de sector ó a la entidad que se delegue para tal fin.

La Secretaría Técnica la ejercerá la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales de la Secretaría General.

Parágrafo 1. La Comisión Intersectorial de Cooperación deberá expedir su propio reglamento interno para determinar su funcionamiento

Parágrafo 2. La Comisión Intersectorial de Cooperación, realizará un trabajo articulado con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, o quien haga sus veces en el orden nacional.

Artículo 16º. -Funciones de la Comisión Intersectorial de Cooperación. Las funciones que debe realizar la Comisión Intersectorial de Cooperación en desarrollo de lo establecido en la Política Pública de Cooperación serán las siguientes:

- a) Establecer los procesos y procedimientos técnicos, jurídicos, financieros y administrativos para la cooperación en el Distrito Capital.
- b) Coordinar la articulación interinstitucional e intersectorial en las iniciativas presentadas para las líneas temáticas y transversales establecidas.
- c) Convocar, articular y promover espacios de interlocución como una mesa multiactores de cooperación.
- d) Elaborar la Estrategia Distrital de Cooperación cuatrienal.
- e) Ser el canal de información de la oferta de apoyos técnicos y financieros para el desarrollo de proyectos en líneas temáticas establecidas.
- f) Proponer los mecanismos y herramientas para la formulación, gestión, seguimiento y evaluación de proyectos de cooperación nacional e internacional que se ejecuten en Bogotá D.C.
- g) Coordinar las actividades, proyectos y programas establecidos por la Administración Distrital como prioritarios para la gestión de cooperación nacional e internacional, acorde con el Plan de Desarrollo Distrital, los Planes de Desarrollo Locales y la Estrategia de Cooperación de la Nación.
- h) Articular y orientar la implementación de la política pública de cooperación con otros temas de interés internacional, relacionados directamente con la cooperación.
- i) Presentar las iniciativas de proyectos aprobadas por la Comisión ante las entidades del Distrito, con el fin de que estas conozcan las propuestas que serán apoyadas y de ser el caso, vincularse al desarrollo de la iniciativa.
- j) Proponer los mecanismos y herramientas para que Bogotá Distrito Capital sea oferente de cooperación en las buenas prácticas, programas y proyectos exitosos.
- k) Divulgar, socializar y apropiar las herramientas diseñadas por el Distrito para los temas de cooperación nacional e internacional vigentes y aquellas que se definan para tal fin.
- l) Canalizar las solicitudes realizadas por las entidades del Distrito interesadas en ofrecer cooperación a otras ciudades y aquellas que requieran cooperación por parte de Bogotá D.C.
- m) Aportar en la construcción de propuestas de lineamientos de cooperación nacional e internacional para que sean adoptadas por las entidades distritales.

Artículo 17º. - Mecanismo de seguimiento a los proyectos de cooperación. En respuesta al Acuerdo Distrital 349 de 2008 la Administración Distrital contará con un sistema de información, institucionalizado bajo la dirección de la Secretaría Distrital de Planeación, que servirá como mecanismo de seguimiento, mediante el registro de la información de proyectos de cooperación que contendrá como mínimo los siguientes aspectos:

- a) Portafolio de inversión social: Se registrarán las iniciativas de proyectos susceptibles de cooperación (internacional y alianzas con el sector privado) que presenten las entidades distritales, una vez hayan sido analizadas y aprobadas por la Comisión Intersectorial de Cooperación.
- b) Gestión de cooperación: Se registrarán los proyectos que estando en el Portafolio de Inversión Social, hayan encontrado un socio y/o aliado para su ejecución.

Parágrafo. La Comisión Intersectorial de Cooperación elaborará los instrumentos necesarios para realizar el seguimiento a la gestión de cooperación en el marco de la Política Pública de Cooperación en Bogotá, D.C. Estos instrumentos permitirán medir la revisión, aprobación, gestión y seguimiento a las iniciativas y proyectos de cooperación.

Artículo 18º. - Mecanismo de seguimiento y evaluación al impacto de la cooperación y a la Política Pública. Todo proyecto que se presente a la cooperación internacional y/o al sector privado, será formulado bajo la metodología de marco lógico y debe incluir los indicadores necesarios que permitan medir el impacto esperado.

Los indicadores se refieren a los resultados esperados en tres dimensiones: cantidad, calidad y tiempo. Aunque hay varios indicadores potenciales de resultados esperados, en uso de la metodología de marco lógico se debe especificar la cantidad mínima necesaria para concluir que el propósito se ha logrado.

Es necesario partir de una línea base equivalente a la situación actual, contra la cual los indicadores puedan ser medidos. Los indicadores deben ser: específicos, realizables, medibles, relevantes, enmarcados en el tiempo e independientes.

Parágrafo. La Comisión Intersectorial de Cooperación en la revisión y aceptación de las iniciativas de las entidades distritales, tendrá como factor relevante la valoración de los indicadores que permitan medir el impacto del proyecto.

Artículo 19º. - Informe de gestión y ejecución de recursos de cooperación. La Secretaría Distrital de Planeación, presentará al Concejo de Bogotá, un informe de gestión y ejecución de los recursos de cooperación nacional e internacional que reciba el Distrito Capital, con destino al desarrollo de planes, programas y proyectos, en los términos establecidos por el Acuerdo Distrital 438 de 2010.

Artículo 20º. - Vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Registro Distrital y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá, D.C., a los

CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN
Alcaldesa Mayor Designada

YURI CHILLÁN REYES
Secretario General

CRISTINA ARANGO OLAYA
Secretaria Distrital de Planeación

Bibliografía

ARDILA, Gerardo. Síntesis de evaluación de Estado del Arte de los Estudios que aportan al tema regional Bogotá Sabana. En: Territorio y Sociedad: El caso del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá. 1 ed. Bogotá D.C., 2003.

BATEMAN, Alfredo. Algunas notas sobre la salida de empresas de Bogotá y sus efectos sobre el fisco de la ciudad. Secretaria Distrital de Desarrollo Económico. 2011.

CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. Agenda interna para la productividad y competitividad de la Región Bogotá–Cundinamarca. Bogotá D.C. 2005.

-----. Experiencias internacionales para Bogotá. Bogotá D.C., 2009.

-----. Mejores ciudades para hacer negocios en América Latina 2010. Bogotá D.C., 2010.

-----. Observatorio de la Región Bogotá-Cundinamarca No. 1. Bogotá D.C., 2009.

-----. Observatorio de la Región Bogotá-Cundinamarca No. 10. Bogotá D.C., 2010.

-----. Temas críticos para la competitividad y la calidad de vida de Bogotá y la Región. Bogotá D.C., 2010.

CÁNFORA, Elba: Los estudios sobre Bogotá. En: Revista Contraloría General de la República, Bogotá D.C. No. 313-314. 2000.

CASTRO, Jaime. Bogotá y la Sabana deben ser Ciudad- Región. PNUD. Bogotá D.C., 2006.

CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL –UNCRD–. De las ciudades a las regiones: Desarrollo Regional Integrado en Bogotá-Cundinamarca. Panamericana Formas e Impresos. Bogotá D.C., 2005. Vol. I, II y III.

COLOMBIA. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Decreto 190 (22 de junio de 2004). Mediante el cual se compila las normas de los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003, que conforman el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D. C. Bogotá D.C., 2004.

-----. Decreto 619 (Julio 28 de 2000). Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital. Registro Distrital, Bogotá D.C., 2000. No. 2197.

COLOMBIA. ASAMBLEA DE CUNDINAMARCA. Ordenanza Departamental 009 (11, junio, 2008). Por la cual se adopta el Plan Departamental de Desarrollo 2008-2012 “Cundinamarca, Corazón de Colombia”. Bogotá D.C., 2008.

COLOMBIA. CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.. Acuerdo 308 (9, junio, 2008). Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas 2008-2012 “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”. Registro Distrital. Bogotá. D.C., 2008. No 3996.

- . Acuerdo 257 (Noviembre 30 de 2006). Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones. Registro Distrital, Bogotá D.C., 2006. No. 3662.
- . Acuerdo 257 (Noviembre 30 de 2006). Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones. Registro Distrital, Bogotá D.C., 2006. No. 3662.
- . Acuerdo 378 (30, junio, 2009). Por medio del cual se establecen los lineamientos generales de la Política Pública de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá, D.C. Registro Distrital. Bogotá. D.C., 2009. No 4233.
- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 29 (Febrero 27 de 1990). Por la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico y se otorgan facultades extraordinarias. Diario Oficial, Bogotá D.C., 1990.
- . Ley 1554 (Junio 29 de 2011). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre el ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial, Bogotá D.C., 2011. No. 48115.
- . Ley 388 (Julio 18 de 1993). Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial, Bogotá D.C., 1993. No. 43091.
- COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL. Documento Técnico de Soporte del Decreto Distrital 469 de 2003 por el cual se adopta la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. Bogotá. D.C., 2003.
- . Documento CONPES 3256. Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá-cundinamarca. Versión Aprobada. Bogotá D.C., 2003.
- COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Decreto Ley 1421 (Julio 21 de 1993). Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1993. No. 40958.
- CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C. Luis Jorge Garay y Humberto Molina (Dirección académica). De Bogotá a la Región. Apuntes para un modelo de desarrollo regional. Bogotá D.C., 2005.
- CUERVO, Luis y GONZALES, Josefina. Industria y Ciudades en la era de la mundialización: Un enfoque socio espacial. TM editores Colciencias Cider. 1997.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES 3256. Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca. Bogotá D.C., 2003.
- . Documento CONPES 3677. Movilidad integral para la región capital Bogotá-Cundinamarca. Bogotá D.C., 2010.
- EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ. Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado. Bogotá D.C., 2006.
- GARAY S, Luis Jorge. Colombia: Estructura industrial e internacionalización 1967-1996. Biblioteca Virtual Luis Ángel Arango.

GARCÍA CANCLINI, Néstor. Imaginarios Urbanos. Buenos Aires, 1997.

GÓMEZ, Hernando, ALFONSO, Oscar, MONCAYO, Víctor y SÁNCHEZ, Marina. Propuesta metodológica y operativa para la formulación de líneas de acción conjunta entre los municipios: Soacha, Mosquera, Funza, Cota, Chía, La Calera y el Distrito Capital para la integración, conformación y consolidación de la Región. Secretaria Distrital de Planeación. Bogotá D.C., 2008.

HEYNDELS, Bruno y VUCHELEN, Jeff. Tax Mimicking Among Belgian Municipalities, CEMS. 1998.

HIERNAUX, Daniel. Imaginarios Urbanos: De la teoría y los aterrizajes en los estudios urbanos. Revista Eure. vol. 33, No. 99, 2007.

INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES. Estudio Nacional de Aguas. Bogotá D.C., 2006.

KLINK, J. A. Cidade-Regiao: regionalismo e reestruturacao no grande ABC paulista. DP&a Editoria. Rio de Janeiro, 2001.

MESA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL BOGOTÁ-CUNDINAMARCA. Documento consultoría de Movilidad. Bogotá D.C., 2002.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, Encuesta Nacional Agropecuaria. Bogotá D.C., 2009.

MINISTERIO DE TRANSPORTE. Diagnóstico del Sector Transporte. Bogotá D.C., 2008.

MISIÓN SIGLO XXI. El futuro de la capital. Estudio prospectivo de las relaciones de Santafé de Bogotá con Cundinamarca. Santa Fe de Bogotá. Edgar Moncayo Jiménez. EDICUNDI, 1995. p. 308.

MOLINA, Humberto et al. Dinámica demográfica y estructura funcional de la Región Bogotá-Cundinamarca 1973-2020. Estudio para la MPRBC. Bogotá D.C., 2003.

NORIEGA TOLEDO, Mario. Documento de propuesta estratégica para fortalecer la integración entre Bogotá y Cundinamarca. Bogotá D.C., 2007.

ORTÍZ, Pedro. La perspectiva de la planificación metropolitana europea ante los procesos de gobernanza en la coordinación territorial de los sistemas metropolitanos colombianos. Documento preparado para el Foro-Taller sobre integración regional y ordenamiento territorial Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD-UNDESA). Bogotá D.C., 2009.

PINEDA, Saúl. PINILLA, Camilo y ZAPATA, Juan Gonzalo. Secretaría Distrital de Planeación – Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional UNCRD. Propuesta para el desarrollo de lineamientos para una política de adaptación a la evolución de los asentamientos productivos en la estructura metropolitana y regional. Bogotá D.C., 2011.

PORTAFOLIO. Bogotá se cayó en materia de competitividad. Bogotá D.C. Rev. en Julio, 2011. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/bogota-se-cayo-materia-competitividad>.

ROBLEDO SILVESTRE, Carolina. Imaginarios Regionales del Eje Cafetero de Colombia: Paisaje de Paisajes. Trabajo de Grado para la Maestría en Desarrollo Regional. Colegio de la Frontera Norte. Tijuana, 2008.

- SALDÍAS BARRENECHE, Carmenza. Estructura fiscal y configuración de la Ciudad Región: Una primera aproximación a partir del caso de Bogotá D.C. 1991-2003. Bogotá D.C., 2007.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL DE CUNDINAMARCA. Guerra contra las pobreza y la exclusión. Bogotá D.C., 2008.
- SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO. Documento técnico de soporte del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá. Bogotá D.C., 2005.
- SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO. Primer informe de avance: Las relaciones económicas de carácter productivo actual, posible y deseable entre Bogotá y los municipios de la región y otras regiones del país, teniendo en cuenta las respectivas vocaciones productivas y sus complementariedades con la ciudad. Bogotá D.C., 2011.
- SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN - UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. Bogotá: ¿Es posible un modelo regional desconcentrado? 1. Ed. Bogotá. D.C., Panamericana Formas e impresos S.A., 2009. 216 p.
- SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, Diagnóstico de Ciudad, Revisión al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. Bogotá D.C., 2010.
- . ABC de la Región Capital. Bogotá D.C., 2010.
- . Estructura empresarial de las apuestas productivas de Bogotá y los municipios de las provincias de Soacha, sabana centro, sabana occidente, priorización de apuestas objeto de conformación de esquemas de clúster y factores que determinan la localización de las empresas. Bogotá D.C., 2011.
- . Problemáticas territoriales y fiscales Bogotá y municipios de sabana. Bogotá D.C., 2010.
- . Propuesta ámbitos territoriales de integración regional para Bogotá D.C., 2010.
- . Región Central de Colombia: Aportes para la caracterización de los territorios que la conforman. Panamericana Formas e impresos S.A. Bogotá D.C., 2005.
- . Tercer informe de seguimiento a proyectos regionales del Distrito Capital: septiembre 2009 – diciembre 2010. Bogotá D.C., 2010
- . Balance de la política de integración regional e internacional de Bogotá 2001-2007. Bogotá D.C., CARTOPRINT LTDA, 2007. 141 p.
- . Cartilla Destino Capital Movilidad Sostenible. Bogotá D.C., 2009
- . Diagnóstico de la Región Capital Bogotá – Cundinamarca. Bogotá D.C., 2010.
- . Lineamientos para la formulación de la política de integración regional para Bogotá. Bogotá D.C., 2011.
- . Manual de Alianzas Público-Privadas para el Distrito Capital. Bogotá D.C., 2009.
- . Plan Estratégico Bogotá 2038 (Documento Preliminar). Bogotá D.C., 2011.

- . Región Central de Colombia: Memorias y algunas reflexiones sobre el proceso de integración. Panamericana Formas e impresos S.A. Bogotá D.C., 2006. 123 p.
- . Región Central: Balances y perspectivas. Panamericana Formas e impresos S.A. Bogotá D.C., 2007.
- . Revisión de experiencias de integración similares a Región Capital. Bogotá D.C., 2009.
- . El rol de Bogotá en la región. Bogotá D.C., 2010.
- SOJA, Edward W. Algunas consideraciones sobre el concepto de ciudades región globales. EKONOMIAZ, Revista del Gobierno Vasco Número 58. Ciudades Región Globales. 2005.
- STORPER, Michael. Espacios Creativos y Nueva Gobernanza. EKONOMIAZ, Revista del Gobierno Vasco Número 58. Ciudades Región Globales. 2005.
- UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. (Informe GOLD). La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer informe mundial de Ciudades y Gobiernos Locales unidas. Coordinado por el Grupo de Investigación sobre la Administración Local en Europa (GRALE). España. 2008.
- USAID, Cassals y ASSOCIATES INC. Colombia. Modelo de Gestión Ética para entidades del Estado. Bogotá D.C., 2006.



Secretaría Distrital de Planeación
Carrera 30 No. 25-90 - Pisos 1, 5, 8, 13
PBX 335 8000 Extensiones: 8531/8536 - Información: 195
Línea de atención gratuita: 018000 913083
dirni@sdp.gov.co - www.sdp.gov.co