



## 5. EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL Y SOCIAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA REGIÓN BOGOTÁ-CUNDINAMARCA

Datos de las consultas originales:

Título: Coordinación del proceso de participación provincial y local

Ivo Santiago Beracasa      Autor

Fecha: Diciembre de 2003

Título: Análisis prospectivo para la capacitación en gestión del desarrollo regional

Francisco José Mojica      Autor

Fecha: Diciembre de 2002

Título: Estrategia para la participación provincial y de otros actores locales en la mesa de planificación regional Bogotá-Cundinamarca

Gustavo Wilches-Chaux      Autor

Fecha: Diciembre de 2002

La supervisión técnica y administrativa de esta consultoría por parte de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca estuvo a cargo de Ivo Santiago Beracasa.

El documento base para esta publicación fue elaborado por Diana Puerta e Ivo Santiago Beracasa.

En este capítulo se hace un recuento analítico de la primera etapa del proceso participativo de actores institucionales y sociales de las provincias de Cundinamarca y las localidades de Bogotá DC dentro del proyecto de construcción regional entre estos dos entes territoriales iniciado en el año 2001. Recoge sus principales elementos teóricos y metodológicos y a partir de ellos busca aportar lecciones y aprendizajes tanto a su propio proceso como a otros proyectos de construcción regional que incorporen participación de la ciudadanía. Con esta finalidad, luego de describir el proceso, sus métodos, herramientas y resultados, se presentan algunos insumos determinantes para continuar la iniciativa, y desde la perspectiva de los autores, algunas consideraciones sobre cómo lograr que los avances conseguidos contribuyan al propósito de la integración regional.

El texto es el resultado de una reflexión conjunta realizada por los autores a partir de su experiencia en el proceso de participación, sus análisis y los insumos provenientes de algunos documentos, principalmente *El Laberinto y el Helecho: estrategia para la participación provincial y de otros actores locales en la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca*, informe final de la consultoría sobre participación encargada por la Mesa a Gustavo Wilches Chaux y entregada en el año 2002; asimismo, del *Informe del análisis prospectivo realizado en el segundo*

*curso de capacitación en gestión del desarrollo regional*, elaborado por el consultor Francisco Mojica como producto de su asesoría en el tema de prospectiva a la Mesa de Planificación en el año 2003; por último, del documento denominado *Estrategias de capacitación de actores públicos y participación institucional y social en provincias y localidades*, informe de las actividades desarrolladas entre los años 2002 y 2003 en los componentes de capacitación y participación de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, elaborado por Ivo Santiago Beracasa, coordinador de esas actividades, con la colaboración principal de Sandra Villalobos, Diana Puerta y Eduardo García y con insumos aportados por el grupo de gestores: María Paula Lora, Sonia Torres, Ana María Vargas, Jorge Enrique Moreno, Héctor Walteros, Ginna García, Andrés Pinilla, Patricia Villamil, Claudia Tatiana Peña, Jaime Augusto Rengifo, Román Tibavija, Juanita Villamil y Jorge Iván de Castro.

## 1. OBJETIVOS

Comenzando el siglo XXI los gobernantes de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y el organismo responsable de los temas ambientales, la Corporación Autónoma Regional —CAR—, decidieron iniciar un proceso de desarrollo que incorporara las variables más significativas en la búsqueda de niveles satisfactorios o adecuados de bienestar, desarrollo

económico y social y productividad y competitividad en sus territorios, partiendo de intervenciones concertadas y específicas en el ordenamiento territorial, en la planificación regional, en la ejecución de proyectos y en la adopción de un marco institucional que permitiera apoyar y gestionar los acuerdos logrados. El mecanismo creado para llevar a cabo estos propósitos fue la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, una instancia conformada por los gobernantes de estos territorios y la corporación, operada por sus delegados de las respectivas jefaturas de planeación, con representación del gobierno nacional y asistencia técnica del Centro de Naciones Unidas para Desarrollo Regional, UNCRD.

Se consideró necesario, entre otros aspectos, que las expectativas y necesidades de los actores locales y provinciales fueran tenidas en cuenta en las diferentes formas de intervención sobre el territorio, a través de la participación de actores institucionales y sociales de las provincias y localidades de Cundinamarca y Bogotá, en la selección conjunta de alternativas de futuro y de contribución a la formulación de orientaciones para la realización de esas intervenciones.

Se pensó entonces que el aporte de los imaginarios locales se constituiría en insumo para implementar poco a poco el proyecto regional y que su desarrollo favorecería la apropiación del proceso por parte de los actores, quienes además de participar en las

decisiones que les podrían afectar en el futuro, contribuirían a la sostenibilidad de las acciones emprendidas en una construcción dinámica que diera cabida a la interacción de intereses diversos conciliados en intervenciones comunes sobre el territorio.

Con este propósito se determinó como objetivo general construir una visión compartida de futuro con la participación de actores locales y provinciales, que permitiera su incidencia en el desarrollo planificado del territorio, la apropiación de sus objetivos y responsabilidades y la contribución a su sostenibilidad.

De manera específica, se buscó:

- Reconocer el territorio como el lugar donde convergen identidades e idiosincrasias y donde es posible la construcción compartida de un futuro sobre el que se pueden conciliar intereses diversos.

- Pensar en lo regional para soñar con la integración de Bogotá y Cundinamarca favoreciendo el desarrollo equilibrado de provincias y localidades.

- Validar e identificar proyectos con el fin de que los actores participaran en decisiones de corto plazo en favor de la integración.

- Establecer compromisos para comenzar a hacer realidad la región Bogotá-Cundinamarca.

## 2. ALCANCE

Con estos objetivos la Mesa de Planificación comenzó a actuar con base en una convocado-

ria abierta y reunió diversos actores en un marco de discusión regional, provincial y local buscando la concertación sobre temas de interés regional determinantes para el desarrollo integral de la región Bogotá-Cundinamarca. Entre abril y diciembre de 2003 se realizaron tres ciclos de talleres, para un total de 40 talleres de participación provincial y local en las veinte localidades de Bogotá y quince provincias de Cundinamarca que abarcan 116 municipios, de los cuales se ejecutaron veintidós en el primer ciclo (quince provinciales, seis locales y un taller de alcaldes), quince talleres integrando provincias y localidades en el segundo ciclo y tres talleres en el tercer ciclo. Adicionalmente se realizó un taller con el Consejo Regional de Competitividad, y para terminar se organizó un encuentro de intercambio productivo e integración entre provincias y localidades.

Paralelamente y con igual finalidad, se venía ejecutando la estrategia de apoyo a la capacitación de los actores públicos que se desempeñan en el área de estudio para que, entre otros objetivos, acordaran acciones para viabilizar el proyecto de integración, teniendo en cuenta los insumos provenientes de la perspectiva provincial y local.

Estas dos estrategias hacían parte de un proceso cíclico de *investigación, capacitación y ejecución*, el cual buscaba que los insumos provenientes de la participación contribuyeran a identificar temas prioritarios para el desarrollo de la región que, en el mediano

plazo, serían la base sobre la cual coordinar esfuerzos entre los diferentes actores sociales, institucionales y del sector privado, quienes a partir del consenso deberían desempeñar un papel trascendental en la ejecución de los proyectos acordados.

Esta coordinación de esfuerzos sin duda ha implicado uno de los mayores retos que afronta la Mesa, puesto que hace fundamental la existencia de un soporte institucional y social que contribuya a la permanencia del proceso en torno a una agenda común, y que apunte hacia la puesta en marcha de un plan estratégico regional de manejo del territorio construido de manera participativa y concertada.

Vale la pena resaltar que aún sin lograr la institucionalidad del proceso, los avances en la capacitación de actores públicos y en la participación provincial y local de la Mesa de Planificación Regional son experiencias con pocos precedentes similares en Colombia. Particularmente, la forma en que fueron desarrolladas abre posibilidades de aportar un contenido diferente a la dinámica e incidencia de la participación ciudadana, en la medida en que se hace posible adelantar nuevas formas colectivas de intervención en el desarrollo y regulación del territorio. Aunque sólo se trate del comienzo, sus logros implican desde ya la creación de una línea de continuidad ajustada a las condiciones del entorno y de los nuevos actores que tendrán bajo su responsabilidad el manejo del territorio en el futuro.

Continuar este camino requiere estructurar una propuesta regional que saque provecho de los procesos de planeación local y que ofrezca elementos de interés e incidencia para el desarrollo endógeno territorial. Esta es la razón por la que se espera que la experiencia de participación provincial y local de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca ofrezca lecciones que sean un punto de partida para que los gobiernos territoriales logren canales más fluidos de planeación con la sociedad en general y el sector privado en particular.

### 3. PLANTEAMIENTO GENERAL

#### 3.1. El punto de partida: el concepto de participación ciudadana

La participación ciudadana se define como un acto de voluntad, de tomar posición ante aquellos procesos de los cuales se es protagonista. Es una acción colectiva de interacción social a través de la cual un actor busca incidir en el proceso vivido por una actividad pública (Vargas, 1994). Es un "proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses de clase, de género, de generación, intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política, de modo que respondan a sus intereses colectivos" (Velásquez, 1986:22).

En concordancia con lo anterior, la Constitución Política de Colombia concibe la planeación como elemento primordial de la gestión pública y establece de manera concreta la apertura de formas y mecanismos de participación ciudadana en las actividades de planeación pública del desarrollo. En este sentido, imprime en los procesos de desarrollo territorial el reto de construcción social a partir de una visión compartida de futuro, con el fin de propiciar relaciones sinérgicas entre el Estado y la sociedad civil. La planeación participativa se reafirma así como una alternativa democrática en tanto, por una parte, propicia la concertación social entre diferentes niveles territoriales y, por otra, se mantiene en el tiempo, pues concurre a la construcción de identidades colectivas de largo alcance.

Debido a ello, actualmente existe consenso alrededor del hecho de que para garantizar la sostenibilidad de los procesos de planeación es necesario que los actores participen en las decisiones que los afectan, puesto que al convertirse en actores de lo público con capacidad de asumir el liderazgo de su futuro de manera organizada, logran que sus particularidades sean incorporadas en las acciones adelantadas. Además, permite identificar problemas y fortalezas que facilitan su resolución a partir de diferentes dinámicas sociales, lo que permite formular alternativas de futuro. Es flexible a la interlocución entre los diferentes actores y a

la construcción colectiva de "consensos sobre metas de bienestar y sobre los procedimientos, instrumentos y acciones necesarios para alcanzarlas" (Velásquez y González, 2003:65). Como proceso social, da cabida a la deliberación, definición y promoción de los intereses colectivos de la sociedad, bajo principios de tolerancia y respeto de las diferencias y de acatamiento de las reglas socialmente establecidas.

En consecuencia, se constituye en elemento sustancial en la construcción de imaginarios colectivos sobre un escenario territorial,

ya que permite modificar las relaciones de poder en la toma de decisiones sobre los aspectos que afectan a una comunidad en particular, abriendo la posibilidad para que todos los actores, de manera directa o indirecta a través de sus representantes, participen en el progreso de su territorio.

### 3.2. Mecanismos jurídicos para la planeación participativa

Al analizar el contexto político y jurídico nacional se hace evidente que con la expedi-

ción de la Constitución Política de Colombia en 1991 se consagran diferentes mecanismos de participación ciudadana como herramientas de acción que permiten a la sociedad civil intervenir activamente en la ejecución de planes y programas de beneficio común en los distintos niveles de la vida pública, y fundamentalmente en el proceso de toma de decisiones relativas a aquellos aspectos que les conciernen.

No obstante, dichos mecanismos son ineficazmente utilizados, en tanto la intervención de los ciudadanos se limita en buena parte de los casos a propósitos consultivos, informativos o de fiscalización, con muy poco acceso a las grandes decisiones del presupuesto y de la gestión del desarrollo y con escasas posibilidades de concertación de la ciudadanía y los movimientos y organizaciones sociales existentes (Velásquez y González, 2003).

Pese a ello, no se pueden desconocer los avances en la tarea de incorporar la participación en la planeación local y regional, a partir del fortalecimiento de principios constitucionales impulsados por normas jurídicas, entre las cuales se destacan la Ley 152 de 1994 Orgánica del Plan de Desarrollo, que crea los consejos territoriales de planeación; la Ley 388 de 1997, que obliga a los municipios a desarrollar planes de ordenamiento territorial; la Ley 99 de 1993, mediante la cual se organiza el Sistema Nacional Ambiental con un expreso carácter participativo, y la Ley 123 de 1994 o Ley

© Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca



El laberinto hace referencia al proceso como camino compartido para construir entre todos una visión de región.

Orgánica de las Áreas Metropolitanas, todas ellas constitutivas de instancias que facultan y obligan a la planeación participativa. En este sentido, la puesta en marcha del proceso de participación obligó a buscar mecanismos que permitieran, de manera eficaz, utilizar y reforzar los espacios existentes reconociendo la importancia de la concertación entre actores, de modo que éstos intervinieran en las decisiones que les competen. Así, el fortalecimiento de los mecanismos y espacios ya existentes en el ámbito regional, como resultado de la aplicación del marco normativo mencionado, se constituyó en un importante reto para el proceso participativo emprendido por la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca.

### 3.3. La estrategia de participación de la Mesa de Planificación Regional

Construir de manera compartida la visión de futuro determinó la necesidad de orientar el proceso en una doble vía: por un lado, al ser "compartida" requirió la participación de diferentes actores sociales con el fin de que una vez apropiados de los conceptos y los objetivos, incidieran colectivamente en la sostenibilidad de la integración regional. Por el otro lado, implicó imaginar el futuro y actuar según los requerimientos de construcción de los escenarios deseados por la colectividad.

Para simbolizar y explicar la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca se utilizaron las metáforas del laberinto y el helecho: el laberinto hace referencia al proceso como "camino compartido" para construir entre todos una visión de región y la necesidad de encarar los retos políticos, humanos, culturales, ambientales, institucionales, de flexibilidad, y logísticos o de eficacia (véase gráfico 5.1). El helecho se refiere a la característica fractal de la Mesa, es decir, a la aspiración de que el concepto de la misma como un mecanismo para unir voluntades, se repita en los distintos niveles del helecho: el provincial, el municipal y el de las localidades del Distrito Capital (gráficos 5.2 y 5.3).

La metáfora plantea que los diferentes estamentos deben ser compatibles, y así poner en marcha una agenda común que permite construir un escenario deseado, no obstante lo cual es imprescindible que cada uno de ellos actúe con autonomía e independencia con respecto a los demás. Asimismo, tal y como sucede con el laberinto y el helecho, plantea el desarrollo de actividades únicas y flexibles, que se adaptan a las características del territorio y responden a la diversidad de intereses y actores que inciden en el desarrollo del mismo, de modo que también se potencia como espacio de solución eventual de los conflictos.

La Mesa también concibió la definición de una imagen de futuro como una estrategia que posibilitaba la interacción y el diálogo

Figura 5.1. El laberinto



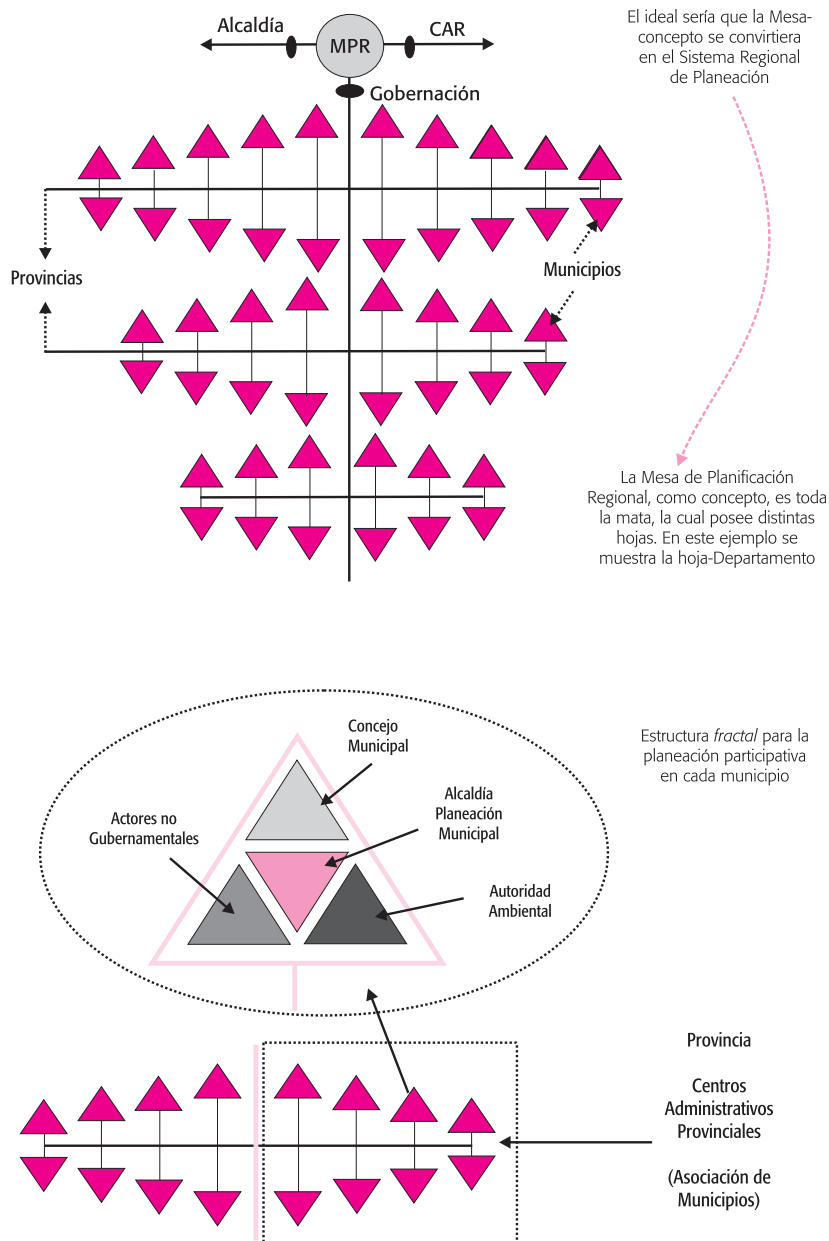
abierto entre el saber técnico y las perspectivas locales y vivencias cotidianas de los pobladores de la región, lo cual permitía movilizar esfuerzos colectivos en torno al alcance de los escenarios socialmente deseables.

Con esta estrategia se pretendió trabajar desde el presente, colectivamente, en la construcción de un futuro deseable y posible para la región, mediante la aplicación de una metodología de prospectiva que implica una toma de conciencia y reflexión sobre el contexto actual hasta llegar a un proceso de articulación y convergencia de las expectativas, deseos, intereses y capacidades de la sociedad para alcanzar el porvenir que se perfila como deseable (Miklos y Tello, 1991).

Por eso se convocó a diferentes actores sociales para que con base en su experiencia



Gráfico 5.2. El helecho



imaginaran un escenario deseable para la región que reflejara los intereses primordiales y colectivos. Éste, teóricamente, facilitaría determinar los compromisos viables para los participantes, en tanto implicaría su accionar concreto en favor de la construcción colectiva de futuro a partir del trabajo en el presente.

En efecto, el doble sentido de la estrategia emprendida y la necesidad de hacerla operativa hicieron que se propusiera la formación en temas técnicos y sociales propios de la integración regional, a un grupo de gestores que se encargó de divulgar las propuestas de la Mesa en todos los niveles, de convocar en lo posible al Sistema Regional de Planeación, y de contribuir a la sostenibilidad del proceso a partir de la comunicación entre ésta y los diferentes actores.

Posteriormente se motivó a las comunidades para que participaran en el proceso. Esto implicaba, por una parte, que todas las partes accedieran por igual a la información técnica del proyecto y de las diversas y singulares condiciones de cada fracción del territorio, y, por otra, la reafirmación de que la solución consensuada y pacífica del conflicto constituía un imperativo para el desarrollo equilibrado de la región.

Finalmente, se animó a las instituciones públicas y al sector privado para que de la mano de las comunidades se hicieran conscientes de los procesos locales con respeto a su autonomía e independencia, pero con la conciencia de que sólo la construcción

colectiva del futuro puede arrojar los resultados deseados para la región que se quiere construir.

### **3.4. Las implicaciones democráticas del proceso**

#### **3.4.1. La inclusión política**

La democracia participativa apunta a la inclusión política de los ciudadanos en la decisión de los asuntos que les competen, de manera que se puedan trascender las relaciones tradicionales entre el Estado y la sociedad civil, habitualmente caracterizadas por el monopolio del poder en manos de élites tradicionales que no tienen en cuenta la voluntad de las mayorías. En este sentido, la participación en procesos democráticos intenta que las comunidades locales puedan incidir en las decisiones sobre aspectos fundamentales de su bienestar y desarrollo.

Con esta idea, comenzaron las actividades con la certeza de que la participación de actores provinciales y locales no estaría limitada a una presencia formal en las discusiones sobre el desarrollo del territorio, sino que además buscaría que quienes participaran en ellas tuvieran incidencia en las decisiones, generando así mayores niveles de confianza hacia los gobiernos territoriales de superior jerarquía. En igual sentido, se consideró la necesidad de garantizar que quienes concurrían como representantes pudieran constituir-

se en correas de transmisión en doble vía, desde las comunidades hacia la Mesa y desde la Mesa hacia las comunidades, de modo que su representatividad tuviera legitimidad, lo cual permitió que las expectativas, necesidades e imaginarios de las comunidades tuvieran una incidencia clara en las decisiones políticas de intervención sobre el territorio.

Con este propósito, se decidió partir de la generación de conocimiento en torno a la región y de sus posibilidades de desarrollo, para "promover una cultura de identidad regional y de participación democrática, tanto dentro de las organizaciones como en la gestión local que paralelamente ha fortalecido el tejido social, mediante la promoción e impulso de organizaciones alrededor de los proyectos gestionados" (Pulido, 1999:107).

#### **3.4.2. El acceso a la información**

La información es poder y quien tiene acceso a ella tiene el poder. Es por esto que el acceso eficaz a la información por parte de las comunidades es un factor determinante en los procesos de participación, siempre y cuando cumpla con características como la oportunidad, referida a la disponibilidad que se tenga de ella en el momento adecuado; la calidad, en términos no sólo de contenido sino también en lo relativo a la forma en que es impartida, y la accesibilidad y retroalimentación, en tanto el flujo de información debe ser interactivo, de doble vía.

Todo ello implica que los diferentes actores sociales deben tener igual acceso a la información, de modo que se propicie la equidad en las actividades de participación. En tal sentido es necesaria una etapa inicial de formación, aprendizaje y diálogo, dado que cuando hay disparidades en el manejo de la información se producen distorsiones en los procesos participativos, o se suscitan posiciones inequitativas respecto de las decisiones tomadas.

Con tales componentes en la estrategia de participación se determinó informar suficientemente a los actores participantes y proveerles de herramientas metodológicas y comunicativas que facilitaran la aprehensión y reflexión de las propuestas planteadas.

#### **3.4.3. La sostenibilidad del proceso**

Plantea Wilches (2003) que uno de los requisitos para garantizar la sostenibilidad de cualquier proceso es que los actores interesados o afectados por él participen de manera eficaz en las decisiones que los afectan y que afectan el proceso. En este sentido, es preciso que las comunidades se apropien de objetivos y conceptos y que compartan su intencionalidad, como un mecanismo para unir voluntades hacia la construcción de una región sostenible.

La sostenibilidad del proceso se constituyó en un reto. El entramado de organizaciones y redes que interactúan en los sistemas depar-

tamental y local de planeación podrían constituirse en puntales de apoyo y sostenibilidad del proceso regional, máxime cuando existía un riesgo importante representado en los cambios de gobiernos territoriales que, en el caso específico del proyecto de región Bogotá-Cundinamarca y para la época en que se abrirían sus espacios de participación, estaban muy cercanos.

Esto obligó a considerar la dificultad de garantizar la continuidad del proyecto desde la institucionalidad, siendo necesario entonces encontrar soportes que permitieran arraigar el proyecto regional en la ciudadanía organizada de las provincias, municipios y localidades de Cundinamarca y Bogotá. Para ello resultaba propicio entender la importancia que en este sentido tienen instancias como el Consejo Nacional de Planeación, elegido por un período de ocho años, y los Consejos Territoriales de Planeación, elegidos por seis años.

La Mesa entendió que si se potenciaban espacios de participación y formas de representación existentes y se unieran las voluntades de los actores en torno a la integración regional, sería posible contribuir en mayor grado a mantener el proceso por encima de los cambios en el gobierno regional.

#### **3.4.4. La necesidad del consenso social**

El proceso participativo busca el consenso social, pues se considera que a través de éste se genera una visión compartida alrededor de

las metas de desarrollo y bienestar de una comunidad, y de las formas y mecanismos para llegar a ellas. Por eso debe estar basado en la ponderación del diálogo de saberes y el reconocimiento de las necesidades y fortalezas particulares y diversas de los actores locales, en una dinámica de interacción entre intereses técnicos, políticos y sociales que produzcan formas de intervención equitativa y equilibrada sobre el territorio.

Esto exige que en las instancias de participación, además de técnicos de las entidades que interactúan en la región y de aquellos funcionarios que tienen responsabilidad y capacidad para tomar decisiones en los ámbitos provincial, municipal y local, se cuente con una representación lo más amplia posible de los sectores de la sociedad civil involucrados en la gestión del desarrollo, para que desde sus perspectivas y posibilidades aporten y asuman responsabilidades en la edificación de la integración regional.

### **4. METODOLOGÍA DE LOS TALLERES DE PARTICIPACIÓN**

#### **4.1. Alcances y funcionalidad de la estrategia**

Una metodología participativa busca que la población beneficiaria contribuya con sus conocimientos, percepciones y experiencias a definir una propuesta en particular. Ello supone que las sesiones de trabajo deben

generar un ambiente dinámico, de reflexión colectiva, que retome experiencias, vivencias y expectativas y que ponga en evidencia la percepción que tienen los participantes sobre su entorno sociopolítico, con el fin de motivarles a asumir posturas renovadoras y enriquecedoras en lo relativo al proceso de construir región.

Con esta visión en juego y partiendo de los elementos estratégicos descritos atrás, se definió la metodología del proceso de participación: los talleres de participación provincial y local combinaron componentes teóricos, prácticos y analíticos, con la finalidad de que teoría y práctica fueran combinadas de manera adecuada en una reflexión crítica y lo más objetiva posible de las nociones explicadas anteriormente.

Con tal propósito se estableció como punto de partida el ofrecimiento de una base conceptual que propiciara entender los conceptos de región, sistema ciudad-región y requerimientos para su sostenibilidad, con el fin de cualificar la capacidad de aporte de las comunidades en lo relativo a su propio desarrollo. Parte de la oferta se orientaba a clarificar las propuestas del proyecto de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, de modo que los participantes entendieran claramente esta iniciativa.

Luego, una vez comprendidos los conceptos, se buscaría que los participantes identificaran temas claves en los ámbitos provincial y local, con lo que se daría inicio a una secuencia

pedagógica que tendría continuidad en el segundo y tercer ciclo de talleres, en los que se señalarían posibles acciones y compromisos de las provincias y localidades para contribuir a la integración regional Bogotá-Cundinamarca y a la sostenibilidad futura del proyecto.

La metodología contempló entonces una primera etapa de divulgación y capacitación sobre los temas regionales, otra en la que se analizaron los escenarios referenciales del territorio, y finalmente otra en que los actores formularon acciones y compromisos en favor de la integración regional.

Se pretendía también que a partir de los ejercicios propuestos se pudieran lograr objetivos puntuales, que se describen a continuación.

#### **4.1.1. El reconocimiento territorial**

Un momento inicial previsto en la metodología implicaba que los actores locales y provinciales reconocieran el territorio; dichos actores, motivados a evidenciar y caracterizar el territorio que habitan, aportarían insumos fundamentales para identificar sus carencias y fortalezas desde una perspectiva sólo posible desde lo local, siempre teniendo en la mira el proyecto de integración regional.

Debe anotarse que un concepto de territorio según las consideraciones del proyecto hace referencia al modo de establecer un grupo dentro del medio natural en el cual se instaura y en donde hace prevalecer su

idiosincrasia. El territorio se define de acuerdo con el grado de apropiación que sus habitantes tienen de él, lo cual incide en el incremento de su valoración, conforme a las identidades prevalecientes que conservan las características propias de su contexto y la idiosincrasia de los grupos sociales que de él forman parte (Delgado, 2001).

El ejercicio de reconocimiento debería operar como mecanismo de partida para que los participantes identificaran las virtudes del territorio que habitan. A posteriori, este ejercicio definiría propuestas para aumentar el sentido de pertenencia hacia el territorio y para rescatar las identidades territoriales comunes a los habitantes de Bogotá y Cundinamarca, fundamentales en el propósito regional.

El reconocimiento territorial, además de mostrar a manera de diagnóstico las falencias y potencialidades actuales de su territorio, debería ser implementado como un primer paso para motivar a las comunidades a que se hicieran activamente partícipes del proceso de integración.

#### **4.1.2. La visualización del futuro del territorio**

Un segundo momento metodológico debería conducir a un consenso de visiones e intereses a partir de la visualización del futuro del territorio, concebido según las acciones posibles o viables en el presente. En el ejercicio correspondiente se buscaría

que, una vez reconocido el territorio, los actores institucionales y sociales contribuyeran a delinear el futuro deseado para la región, de modo que posteriormente pudiesen proponer estrategias para su desarrollo equilibrado y equitativo.

Esta visualización de futuro permitiría a los participantes poner en común las propuestas presentadas por la Mesa y sus propios imaginarios, de modo que pudieran entender que el sueño colectivo es realizable si se logra que los objetivos particulares se conjuguen con los generales, y que de alguna manera sus propios intereses se entiendan incluidos en las propuestas generales.

Este ejercicio partiría de una reflexión sobre los escenarios referenciales de futuro identificados y propuestos por la Mesa, como escenarios factibles de ordenamiento y desarrollo para la región. Estos escenarios consistían básicamente en:

- Un escenario concentrado en el que el desarrollo de la región gira alrededor de Bogotá —la metrópoli— y sus áreas conurbadas, siguiendo la tendencia actual de desarrollo (mapa 5.1).

- Un escenario lineal, en el cual el desarrollo se localiza en los territorios aledaños a la cuenca del río Bogotá, desde su nacimiento en el norte hasta su desembocadura en el suroccidente del Departamento de Cundinamarca. Se supone que en el largo plazo este corredor irrigaría el desarrollo hacia el resto del área de estudio (mapa 5.2).

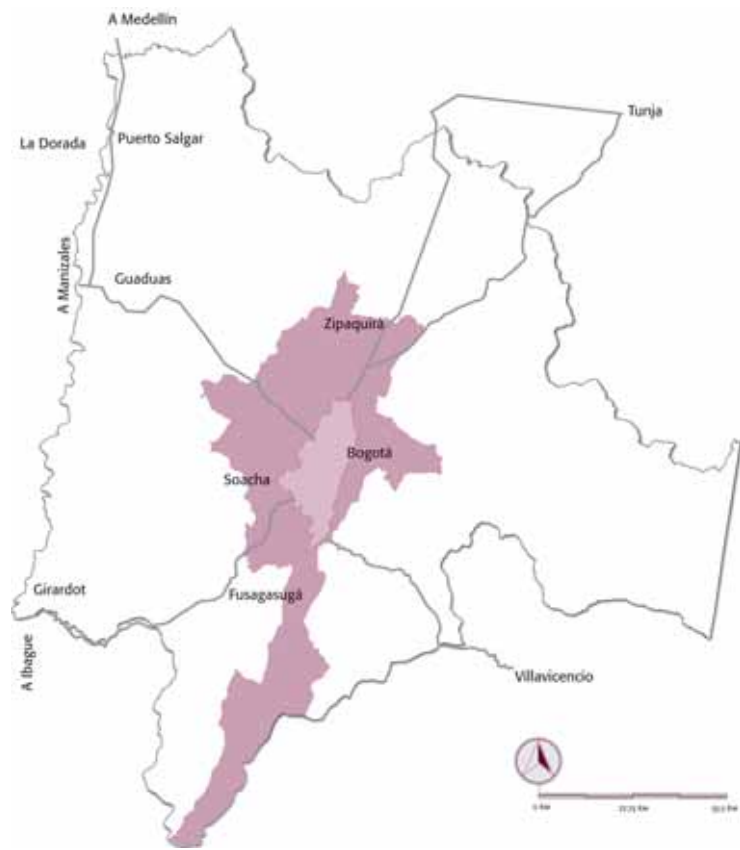
• Un escenario desconcentrado, configurado por una red de ciudades que se constituyen en polos que tejen un desarrollo relativamente homogéneo en todo el departamento. Este escenario no se limita a considerar acciones de integración dentro del Departamento de Cundinamarca, sino que explora el refuerzo de los vínculos que existen con ciudades, territorios y departamentos vecinos (mapa 5.3).

4.1.3. Pensar como región

La región es determinada por los modos de producción, las estructuras sociales y físicas y las ideologías de quienes en ella habitan, en tanto se considera que el hombre es determinante en la gestación de su propio espacio de desarrollo. Esta consideración implicó incluir en la propuesta metodológica la necesidad de generar en los participantes conciencia acerca de la existencia de múltiples fortalezas de la planeación, cuando es pensada desde la región como un todo, trascendiendo las perspectivas convencionales localistas y un tanto egoístas del desarrollo.

En este sentido, era vital que los actores locales y provinciales se hicieran conscientes de que la idea de región parte del reconocimiento y la valoración de la diferencia, que una vez visible se torna imprescindible para el enriquecimiento económico, social, identitario y cultural de los habitantes. Pensar desde y para la región permite crear

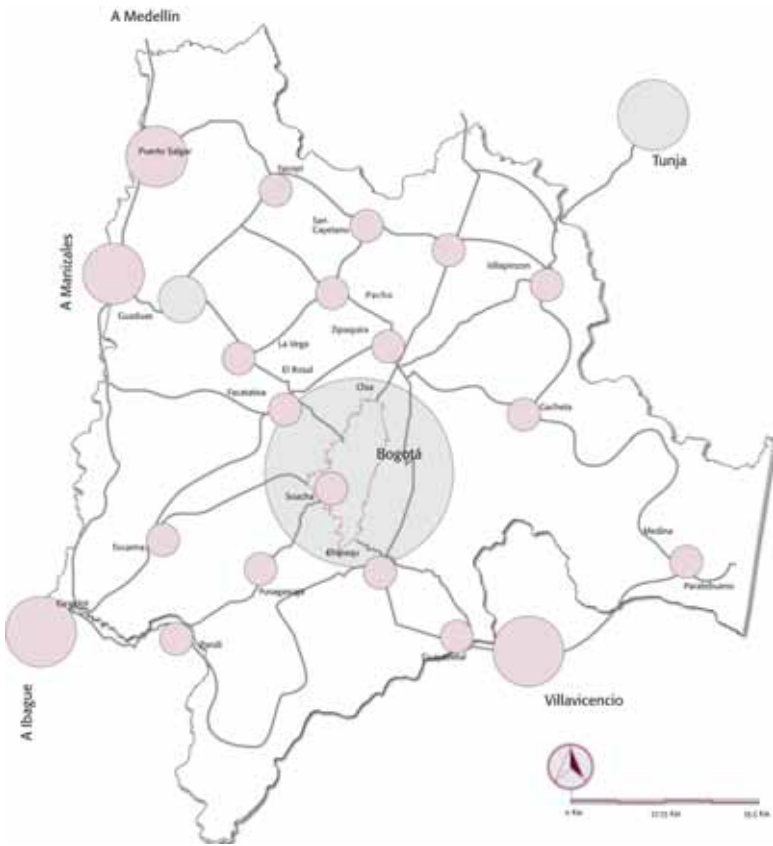
Mapa 5.1 Escenarios territoriales de la región Bogotá-Cundinamarca  
Escenario 1: Concentrado



Escenario 2: Línea sobre la cuenca del río Bogotá



Escenario 3: Desconcentrado Red de ciudades



profundas raíces de empoderamiento en el territorio a partir del sentido de pertenencia y de la integración social que con tal perspectiva se suscita.

#### **4.1.4. Validación e identificación de proyectos**

En el proyecto se consideró conveniente y necesario consultar a las comunidades en lo relativo a priorizar e identificar proyectos de interés regional. La propuesta metodológica incorporó entonces ejercicios orientados a que los participantes identificaran los proyectos que de acuerdo con su conocimiento y perspectiva fueran decisivos en la conformación regional y en el logro de los objetivos de integración propuestos.

Con esto los actores sociales elegirían proyectos de su interés, pero incorporando en la elección su propio esfuerzo en pensar las necesidades y potencialidades del territorio regional, más allá de las necesidades particulares de sus localidades o municipios. Se constituía así un hilo conductor de la construcción de un futuro para la región: conciencia de la importancia del sistema ciudad y región, conocimiento del territorio propio y el territorio vecino, conocimiento y sensibilidad sobre el proyecto regional y reflexión sobre las intervenciones necesarias en el territorio en términos de la sostenibilidad regional.

#### **4.1.5. Adquisición de compromisos**

El ciclo se completaría metodológica y sustancialmente cuando, una vez los participantes se hubieran apropiado del proceso, las acciones proyectadas y los proyectos propuestos fueran objeto de compromisos para favorecer la sostenibilidad del propósito regional, que en su realización efectiva fortalecieran el proceso de integración regional.

Era importante entonces que los participantes establecieran compromisos concretos de corto y mediano plazo como parte de la integración, que permitieran ensamblar las voluntades locales diversas para que aun en un escenario en el que la Mesa de Planificación Regional no lograra su continuidad, el proceso de integración regional fuera sostenible en el tiempo.

### **4.2. Ejercicios e instrumentos metodológicos**

#### **4.2.1. Caracterización local y provincial**

Este ejercicio requería conformar grupos de trabajo para el análisis provincial y local a partir de las seis variables estratégicas en el desarrollo regional propuestas por la Mesa: población y actividades económicas, productividad, sostenibilidad ambiental, infraestructura y servicios, institucionalidad y cohesión social. Para ello se utilizó una matriz que definía la situación de cada una de estas

variables en el ámbito regional, que debía ser complementada con la descripción de la situación provincial o local (provincias de Cundinamarca o localidades de Bogotá).

Se quería establecer una especie de paralelo comparativo de la situación regional con la situación de las provincias y localidades que permitiera, a la manera de un diagnóstico rápido y participativo, contar con una información panorámica sobre las principales problemáticas en las áreas propuestas para el análisis y la identificación de algunos temas claves para abordar el desarrollo regional.

#### **4.2.2. Planeación prospectiva**

La planeación prospectiva implica una visión multidireccional del desarrollo que da lugar a un sinnúmero de posibilidades de realización del futuro que se construye con base en el presente. Por ello, se define como una actitud mental de concebir el futuro para obrar en el presente” (Berger, citado por Mojica, 2003:2)<sup>1</sup>.

Con el propósito de proyectar el desarrollo de Bogotá y Cundinamarca, se emprendió un estudio prospectivo en dos momentos: el primero, que implicó la participación de diferentes actores de instituciones nacionales, departamentales, distritales y de la CAR, quienes construyeron una visión conjunta acerca del

1. Gaston Berger, *Phénoménologie du temps et Prospective*, Paris, Presses Universitaires de France, 1964.



futuro de Bogotá-Cundinamarca, con el fin de formular una agenda común de actividades estratégicas que permitiera allanar el camino hacia el futuro deseable de la región. El segundo, con los actores provinciales y locales de la región, que, al igual que el anterior, proponía reflexionar sobre la relación entre las variables estratégicas y los escenarios referenciales propuestos por el proyecto y como resultado de esa relación, elegir el escenario con mayor factibilidad de construcción en el futuro.

Puede afirmarse que el primer paso del ejercicio posibilitó diseñar el segundo ejercicio con las provincias y localidades, por lo cual su entendimiento nos permite conocer lo que se planteó para el segundo paso. En ese primer momento, el análisis prospectivo buscaba determinar las diferentes opciones de futuro de la región, partiendo de la detección de variables estratégicas, es decir, de "... la identificación de los elementos que definen el desarrollo de la región. Estas variables son fundamentales para construir los análisis que se emprenderán posteriormente..." (Mojica, 2003). Lo que seguía era identificar escenarios o situaciones futuras de Bogotá-Cundinamarca en el año 2020. Aplicando técnicas de prospectiva, se debería identificar un escenario "apuesta", es decir, aquel que podría construirse por ser el más conveniente para la región. Por último, a la elección del escenario más conveniente seguía la formulación de estrategias que permitieran edificar en la realidad esa imagen de futuro.

Tabla 5.1. Variables clave e hipótesis de futuro

A partir de las variables clave se construyeron eventos en forma de hipótesis de futuro, con un horizonte temporal (2020)	
1	<b>Distribución territorial de la población y las actividades económicas:</b> ¿Qué tan probable es que para el año 2020, Bogotá-Cundinamarca tenga su población y actividades económicas distribuidas de manera equilibrada en el territorio?
2	<b>Productividad y competitividad:</b> ¿Qué tan probable es que para el año 2020, Bogotá-Cundinamarca se consolide como la tercera región mas competitiva de América Latina?
3	<b>Sostenibilidad ambiental:</b> ¿Qué tan probable es que para el año 2020, Bogotá-Cundinamarca logre una relación sostenible entre los asentamientos humanos, las actividades productivas y los ecosistemas?
4	<b>Infraestructura física y servicios:</b> ¿Qué tan probable es que para el año 2020, Bogotá-Cundinamarca disponga de cobertura y calidad de infraestructura física y servicios sociales básicos y del conocimiento suficientes?
5	<b>Institucionalidad:</b> ¿Qué tan probable es que para el año 2020, Bogotá-Cundinamarca logre consolidar un modelo institucional para el desarrollo?
6	<b>Cohesión social:</b> ¿Qué tan probable es que para el año 2020, Bogotá-Cundinamarca logre un importante grado de cohesión social?

En la primera etapa las variables estratégicas habían sido definidas con anterioridad por el equipo técnico de la Mesa como resultado del análisis del territorio y del trabajo llevado a cabo durante el proceso. Fueron las mismas variables utilizadas para el ejercicio de caracterización provincial y local, que aparecen en la tabla 5.1.

En la segunda etapa de identificación de escenarios se establecieron escenarios posibles, cuya realización depende de las acciones que se emprendan en el presente. Entre ellos se eligió un escenario apuesta que supone la búsqueda equilibrada de bienestar y permite la confluencia de todos los actores sociales.

Como consecuencia de lo anterior, y al buscar una correspondencia del escenario apuesta sobre el territorio, se evidenció que había una sólida coincidencia de criterios entre el escenario desconcentrado (escenario 3) y el escenario apuesta.

Son características de este escenario, conforme a las conclusiones del ejercicio, la integración de los actores sociales en torno a un modelo de desarrollo regional sostenible y la generación de una nueva institucionalidad, el aumento del PIB per cápita, la disminución del desempleo y la desigualdad social, la articulación de una red de ciudades, el conocimiento de las actividades económicas, la





El análisis estructural Igo analiza los elementos como parte de un sistema y no independientemente.

consolidación de clusters estratégicos y de nodos de producción y los acuerdos de paz y reducción del conflicto en el territorio.

La última parte del ejercicio se orientó a formular estrategias para construir ese escenario apuesta: identificación de objetivos y acciones claves, cuya viabilidad se determina no sólo por la pertinencia de la acción con respecto al objetivo a alcanzar, sino también por el control que sobre ella tienen los diferentes actores sociales.

El segundo momento del estudio prospectivo se realizaría con los ejercicios y metodologías propuestos para su desarrollo dentro del proceso de participación con los actores locales y provinciales de Bogotá y Cundinamarca. En este ejercicio de prospectiva se buscaba examinar la relación entre las variables estratégicas y los escenarios referenciales propuestos por el proyecto, desde la perspectiva propia de las provincias y las localidades (véase tabla 5.2).

El ejercicio consistía básicamente en que a partir de los resultados del ejercicio de caracterización, e intentando darle a éstos una proyección virtual, se establecería una relación de causalidad entre la ocurrencia ficticia de los escenarios y las tendencias de desarrollo para cada una de las variables, respondiendo a la pregunta: ¿Cómo se afectaría el desarrollo de la región en cada una de las variables y en cada escenario de desarrollo territorial? Dicho de otro modo, ¿qué tanto el escenario  $x$  (1, 2 o 3) favorece la hipótesis de futuro de la variable  $y$ ?

La respuesta neutra (no afectación) daría una calificación neutra, 0. La afectación positiva, es decir la mayor probabilidad de ocurrencia de la hipótesis en el escenario analizado, calificaría positivamente el escenario (1 a 3). Y la afectación negativa, menor probabilidad de ocurrencia, calificaría negativamente (-1 a -3) el escenario en la hipótesis analizada. La consolidación de los resultados expresados en el trabajo de los grupos organizados para el efecto mostraría la tendencia en la calificación de los escenarios y al final, la inclinación o preferencia por uno de ellos.

Los instrumentos que se diseñarían para apoyar este ejercicio deberían propiciar el uso de la prospectiva en sesiones de trabajo que permitieran ver las implicaciones de los distintos escenarios posibles sobre el desarrollo regional y particularmente sobre la calidad de vida de los habitantes de la región en el mediano y largo plazos.

Tabla 5.2. Instrumentos, descripción y objetivos

Instrumentos	Descripción	Objetivos
Caracterización local y provincial	1. Conformación de grupos de trabajo a partir de las seis variables estratégicas del proyecto	Identificar las características provinciales y locales, a partir de las variables definidas por el proyecto
	2. Descripción provincial y local	
	3. Explicación de variables a nivel regional, a través de la utilización de una matriz	Indagar sobre la probabilidad al 2020 de la ocurrencia de tres posibles escenarios territoriales
	4. Establecimiento de imágenes de futuro para cada una de las variables	
Planeación prospectiva	1. Apropiación de variables estratégicas	Determinar las diferentes opciones de futuro de la región, a partir de variables estratégicas.
	2. Construcción de eventos de futuro, a partir de las variables	
	3. Argumentaciones a cerca de la probabilidad de realización del evento	
	4. Elección de los escenarios posibles	Elegir el escenario territorial
	5. Determinación del escenario apuesta	
	6. Propuestas de estrategias para el desarrollo del escenario apuesta	Formular estrategias para el escenario apuesta
Metaplan	1. Lluvia de ideas de proyectos regionales	Elegir proyectos prioritarios para la integración regional
	2. Asociación de ideas similares	
	3. Elección consensuada de proyectos	
Análisis dofa	1. Análisis de debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas que se perciben para la integración de la región	Identificar acciones de soporte y sostenibilidad al proyecto de integración regional
	2. Transformación de debilidades en fortalezas, y de amenazas en oportunidades	
Análisis estructural igo	1. Calificación en importancia y gobernabilidad de las acciones propuestas para la integración regional	Elegir acciones y proyectos prioritarios para la integración regional
	2. Elección de proyectos viables (importantes y gobernables desde los actores) y retos para futuro (importantes y poco gobernables)	

4.2.3. Priorización de proyectos regionales

Como se planteaba en los objetivos, se hacía necesario contar con el aporte de la perspectiva provincial y local en términos de las

intervenciones específicas que se requiere realizar en el territorio de la región, en cada una de las variables estratégicas propuestas.

Para este ejercicio se utilizaría una técnica visual denominada *metaplan*, que permite y propicia la participación de todos

los asistentes en torno a un tema propuesto, en este caso validar e identificar proyectos, a partir de lo cual se determina una asociación de ideas similares y finalmente se eligen por consenso aquellos sobre los cuales existe mayor identidad en el conjunto de propues-

tas realizadas, de modo que su resultado expresa o interpreta la tendencia señalada concertadamente por cada grupo de trabajo.

#### 4.2.4. Análisis DOFA

Con este ejercicio se identificarían y analizarían las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas —DOFA— que desde la perspectiva de las provincias y las localidades se podían percibir en el proceso de integración regional. Se orientó a precisar acciones que apuntaran a ofrecer soporte y sostenibilidad al proyecto de integración regional de Bogotá-Cundinamarca, lo que se lograría con un ejercicio de transformación de las debilidades en fortalezas y las amenazas en oportunidades. En este ejercicio también se usaba la técnica del metaplan, que facilitaba tanto la participación amplia como el consenso sobre las conclusiones obtenidas.

#### 4.2.5. Análisis estructural Igo

El análisis estructural *Igo* (importancia y gobernabilidad) es una técnica utilizada en diferentes eventos en que se requiere priorizar de manera precisa los temas sometidos a discusión de un grupo de trabajo. La aplicación de esta técnica en los ejercicios de prospectiva partía de la propuesta metodológica del asesor de la Mesa de Planificación en el tema.

Esta metodología se basa en una técnica de análisis estructural en la que todos los

elementos son analizados como parte de un sistema y no independientemente. Por tanto, cada elemento es percibido según las relaciones que tiene con los otros. La técnica consiste entonces en calificar la importancia y gobernabilidad de las acciones y los proyectos identificados por los participantes, de modo que puedan ser priorizados en función de su aporte efectivo a la sostenibilidad del proyecto regional. En ella, el mayor nivel de gobernabilidad era atribuido a aquellas acciones o proyectos sobre cuya implementación o desarrollo se podía ejercer un control efectivo desde la provincia y/o las localidades. La importancia se atribuía en función de la relación y pertinencia de cada acción propuesta, para contribuir a la integración regional Bogotá-Cundinamarca.

El ejercicio se realizaría sobre las acciones y los proyectos identificados por los grupos de trabajo y sobre aquellos que hacían parte del inventario presentado por la Mesa de Planificación Regional. Al final la priorización se refleja en una gráfica que clasifica las acciones y proyectos en viables (muy importantes y muy gobernables), retos para el futuro (muy importantes y poco gobernables), no viables (muy gobernables y poco importantes) y descartables (poco importantes y poco gobernables). La elección de las acciones pertinentes se hace sobre aquellos proyectos o acciones que son viables o constituyen retos para el futuro.

### 5. APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA: TALLERES DE PARTICIPACIÓN PROVINCIAL Y LOCAL

Para cada ciclo de talleres se definieron unos objetivos específicos que gradualmente llevarían a cumplir los objetivos generales y aplicar la metodología diseñada. En el primer ciclo se pretendía divulgar el proyecto regional, sensibilizar a los actores institucionales y sociales frente a los temas regionales e identificar aportes a la visión compartida de futuro. En el segundo ciclo se debía lograr la identificación de acciones y proyectos regionales para la integración Bogotá-Cundinamarca, y en el tercer y último ciclo se buscaba aclarar acciones y compromisos en torno a la sostenibilidad del proyecto regional por parte de los actores institucionales y sociales de provincias y localidades de Bogotá y Cundinamarca (véase tabla 5.3).

El taller con el Consejo Regional de Competitividad quería identificar aportes o insumos desde el sector privado para la construcción de una agenda común con la Mesa de Planificación Regional.

Las metas iniciales trazadas dentro de la estrategia de participación, derivadas de las metas propuestas en el Documento del Proyecto, preveían la participación de aproximadamente 60 participantes por taller y cinco representantes por municipio, la realización del ciclo de talleres, la divulgación del proyecto y la elaboración de material de divulgación.

Tabla 5.3. Estrategia metodológica, productos esperados y resultados obtenidos.

	Taller 1: abril-junio de 2003	Taller 2: julio-agosto de 2003	Taller 3: septiembre de 2003
Estrategia territorial y operativa	Particular por provincias y localidades	Integral, vinculando provincias y localidades	Integral, vinculando provincias y localidades
	Asignación de gestores por territorio	Asignación de gestores por competencias	Asignación de la totalidad de gestores
Estrategia metodológica	Caracterización provincial y local	Metaplan	Metaplan
	Prospectiva	dofa	
		Técnica Igo para priorización	
	Focalizada a grupos de interés	Focalizada ampliando convocatoria a gremios y actores sociales	
Estrategia de comunicación	Sin apoyo de medios de comunicación	Apoyo medios de comunicación	Focalizada, priorizando asistencia a primer y segundo taller
Asistentes	1047 personas	1607 personas	677 personas
Productos esperados	Representatividad social e institucional	Aumentar asistencia y representatividad	Acuerdos sobre acciones prioritarias para la sostenibilidad del proyecto y sobre aportes a directrices del plan estratégico de manejo del territorio
	Caracterización provincial y local	Inventario de proyectos y acciones priorizados en provincias y localidades	
	Ejercicio de prospectiva		
Resultados	Se identificaron problemas y potencialidades para la integración de Bogota-Cundinamarca	Se logró pensar como región	Se establecieron compromisos en torno a la integración regional.
	Se visualizó el futuro del territorio y se eligió un escenario territorial.	Se identificaron proyectos y acciones necesarias para la integración regional.	Se buscaron acciones para hacer sostenible el proceso de integración.

5.1. La ejecución

5.1.1. Gestión y convocatoria

Paralelo a la etapa de capacitación del grupo de gestores, se inició la organización y convocatoria del ciclo de talleres en las localidades de Bogotá y en las provincias de Cundinamarca. Estas gestiones fueron complejas debido al tamaño del territorio y al número significativo de representantes de las provincias, los municipios y las localidades

que se quería involucrar. Recuérdese que se trata de quince provincias de Cundinamarca en que están agrupados sus 116 municipios y dieciséis localidades de Bogotá.

La asistencia de los representantes de diferentes sectores demostró que los niveles de participación dependen de la manera en que se realice la convocatoria. El aumento en el número de participantes siempre obedeció a la intensidad de la convocatoria que se podía desplegar con los contactos en las provincias y localidades.

Vale anotar que por razones metodológicas, los talleres primero y segundo tuvieron una convocatoria más abierta que permitió la participación de un amplio número de actores, en tanto el tercero tuvo una asistencia menor debido a que se quiso cualificar la representatividad en la toma de compromisos con el proyecto.

No obstante, cada uno de los talleres contó con la presencia de los principales actores institucionales y sociales de las instancias de los niveles provincial, municipal y local,

Gráfico 5.3. Consolidado de asistencia por sectores del taller 1

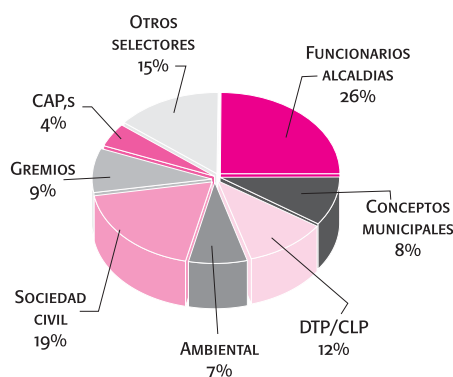


Gráfico 5.4. Consolidado de asistencia por sectores del taller 2

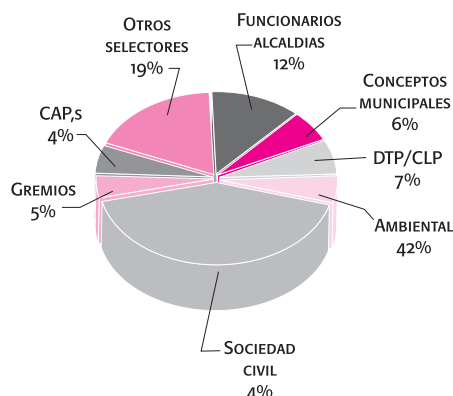
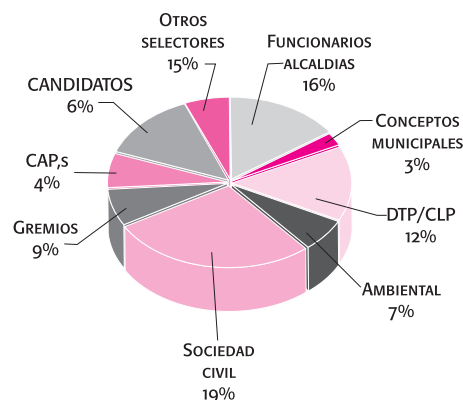


Gráfico 5.5. Consolidado de asistencia por sectores del taller 3



especialmente las autoridades (directores de centros administrativos provinciales —CAP— y alcaldes o equipos de gobierno municipal), los miembros de los consejos territoriales de planeación en los municipios, los concejos municipales y sus equivalentes en las localidades como las juntas administradoras locales y los consejos de planeación. En el ámbito regional se contó además con funcionarios de las oficinas regionales de la CAR y con representantes de las instancias centrales de la Mesa, esto es, Gobernación, Distrito Capital, CAR y Departamento Nacional de Planeación (gráficos 5.3, 5.4 y 5.5).

#### El primer ciclo de talleres

En total asistieron 1.047 personas representantes de sectores institucionales y sociales de 116 municipios de Cundinamarca y veinte localidades de Bogotá. Hubo fluctuaciones en

el número de asistentes, e incluso una tendencia creciente en los últimos talleres. Vale anotar que los talleres en los que se observó una mayor respuesta a la convocatoria fueron realizados en provincias, contrario a lo cual los de menor asistencia fueron especialmente en las localidades del norte de Bogotá.

En las provincias la participación más elevada fue de los funcionarios de las alcaldías, de los cuales asistieron en mayor número los jefes de planeación municipal, secretarios de gobierno y funcionarios de otras dependencias. La asistencia de casi 100 concejales municipales y 125 representantes de concejos territoriales en provincias resulta también notable en esta experiencia.

En las localidades de Bogotá el mayor porcentaje de participantes eran representantes de la sociedad civil, las juntas administradoras

locales y funcionarios de las alcaldías locales. El bloque de la sociedad civil se amplió considerablemente por la inclusión de miembros de las comisiones de trabajo local y juntas de acción comunal barriales. Es importante resaltar la asistencia de representantes de los consejos locales de planeación y del sector ambiental, tanto de instituciones públicas, como el DAMA, como de organismos no gubernamentales (véase gráfico 5.3).

#### El segundo ciclo de talleres

El segundo ciclo de dieciséis talleres agrupó las localidades de Bogotá y las provincias de Cundinamarca, de tal manera que se pudieran integrar acciones y proyectos de carácter territorial. La asistencia mejoró ostensiblemente con respecto al primer ciclo; sin embargo, la relación de convocados y asistentes se mantuvo igual, confirmándose la regulari-

dad de que a mayor número de convocados, mayor asistencia.

A este segundo ciclo de talleres asistieron 1.607 personas, de las cuales 1.328 fueron de las provincias y 279 de las localidades. En su mayoría, los porcentajes de asistencia fueron similares respecto a los del primer taller. Sin embargo, el número de participantes provinciales aumentó en la mayoría de los talleres realizados, debido probablemente al apoyo obtenido de algunos alcaldes municipales, que influyeron notablemente en el aumento de la convocatoria a raíz de un taller de sensibilización que se realizó en Bogotá para los alcaldes municipales y locales. En los talleres locales resaltó el aumento de los participantes pertenecientes a la sociedad civil, en cabeza de las juntas de acción comunal (gráfico 5.4).

#### *El tercer ciclo de talleres*

En el tercer ciclo se desarrollaron tres talleres que agruparon todas las provincias y localidades en tres grandes grupos territoriales; el primero se realizó en Girardot, el segundo en Villeta y el tercero en Bogotá. Este último fue el que mayor convocatoria tuvo, debido a condiciones logísticas que facilitaban el acceso de un mayor número de asistentes.

La convocatoria para este ciclo de talleres fue selectiva, en tanto se buscaba que, dadas las condiciones metodológicas del taller, se tuviera la mayor representatividad posible en

grupos de participantes con mejor capacidad para asumir compromisos en torno a la sostenibilidad inmediata y en el futuro del proyecto. A este tercer ciclo asistieron 677 personas, 406 de las provincias y 271 de las localidades.

La participación de personas de distintos estamentos fue equilibrada, logrando satisfacer las expectativas previstas. Resulta interesante destacar que por primera vez en el proceso se contó con la presencia de candidatos a alcaldías, concejos municipales y juntas administradoras locales. En este ciclo la participación de los gremios fue muy poco significativa (véase gráfico 5.5).

#### **5.1.2. Ejercicios propuestos en los talleres**

En el caso de los primeros veintidós talleres, uno de ellos orientado exclusivamente a sensibilizar a alcaldes de municipios de Cundinamarca y de localidades de Bogotá, se adoptó una dinámica de seminario taller orientado a clarificar los conceptos de ciudad-región y sostenibilidad como marco de entendimiento del proyecto de la Mesa de Planificación Regional, sobre el cual se hizo también una exposición detallada que permitió a los participantes comprender la propuesta de construcción regional, sus conceptos y elementos determinantes, la metodología de desarrollo técnico del proyecto y las estrategias formuladas para ejecutarla en corto, mediano y largo plazo,

esto es, investigación, capacitación y ejecución.

Posteriormente se adelantaron los ejercicios previstos: el primero de caracterización provincial y local que tomó como base el diagnóstico realizado por la secretaría técnica, y que condujo al análisis y reconocimiento de las provincias y localidades frente a las seis variables estratégicas formuladas dentro del proyecto, en ejercicios colectivos realizados mediante la conformación de grupos de trabajo por provincias y localidades. El segundo, el ejercicio de prospectiva que estableció la relación entre las variables estratégicas y los escenarios referenciales propuestos por el proyecto, desde la perspectiva provincial y local.

Para el segundo ciclo de dieciséis talleres, en los que se agruparon las localidades y las provincias de tal manera que se pudieran concebir acciones y proyectos de carácter territorial y conjunto, se realizaron dos ejercicios, uno de identificación de acciones y proyectos y otro de priorización de los mismos. El primer ejercicio se realizó tomando como base los dos enfoques metodológicos que se describieron anteriormente, metaplan y análisis DOFA. El segundo ejercicio se realizó a partir de la metodología de análisis estructural Igo.

Para terminar, en el tercer ciclo se desarrollaron tres talleres en los cuales se agruparon todas las provincias y localidades en grupos territoriales. Éste se inició con la

identificación de tres temas que surgieron a partir de las inquietudes aportadas por los asistentes al segundo taller: i) instancias subregionales de planificación; ii) gestión de proyectos, y iii) integración regional.

Se desarrollaron en dos ejercicios con la siguiente metodología: en el primero de identificación de acuerdos, los asistentes, divididos por grupos, eligieron uno de los temas señalados atrás y las acciones prioritarias o clave, intra e interprovinciales o intra e interlocales a desarrollar en el mismo, que luego fueron propuestas como acuerdos a la plenaria de trabajo. En la plenaria fueron adoptados teniendo en cuenta especificidades como el tipo de acuerdo, sus requerimientos, sus responsables, sus alcances o resultados esperados, su inicio y duración y sus acciones complementarias.

El segundo ejercicio se orientó a identificar aportes a las directrices del plan estratégico de manejo del territorio en los seis temas propuestos por el proyecto: económicos, ambientales, movilidad y usos del suelo, servicios públicos, vivienda y equipamientos, institucionalidad y cohesión social y participación.

Los grupos identificaron un tema elegido como el de mayor importancia estratégica para la formulación de aportes a las directrices de planificación y ordenamiento del territorio y acordaron una directriz específica para el tema o subtema elegido.

## 6. RESULTADOS

El proceso de participación de actores institucionales y sociales de provincias y localidades adelantado por la Mesa de Planificación Regional abrió una compuerta para que las perspectivas, la visión territorial y las demandas de las comunidades fueran incorporadas en la construcción de la visión compartida del futuro de la región Bogotá-Cundinamarca. Principalmente, y éste puede ser el gran valor a rescatar en el futuro del proceso de integración, se obtuvieron insusos propicios para dar continuidad al proceso emprendido y se logró despertar algún grado de sensibilidad en los participantes sobre la necesidad de generar alianzas entre los diversos sectores y los niveles de gobierno territorial para el desarrollo de la región. Sensibilidad que, por cierto, puede ser el germen de un proceso de socialización más amplio y de mayor alcance que el que ha representado esta iniciativa de participación en el proyecto regional.

Son varios los beneficios para el desarrollo regional al finalizar esta primera etapa del proceso de participación. En términos generales, en cuanto a la democracia, el sentido de la participación marcó el inicio de la interlocución entre comunidades, instancias participantes y la Mesa de Planificación Regional; asimismo, logró un avance importante en la motivación de las comunidades para participar en las decisiones que les

afectan, y finalmente, dio lugar a un diálogo abierto y en doble vía entre los gestores del proceso y los participantes del mismo.

Adicional a ello se logró describir el territorio frente a las variables claves del desarrollo regional planteadas durante el trabajo, lo que permitió identificar algunos problemas y potencialidades significativos desde las perspectivas provincial y local. Luego, se logró señalar una tendencia favorable hacia un escenario desconcentrado de desarrollo y ordenamiento del territorio de la región. También se logró pensar colectivamente sobre las formas adecuadas y pertinentes, desde la perspectiva local, de intervenir el territorio para lograr la integración regional en el escenario preferido, validando e identificando proyectos indispensables para su desarrollo, aun cuando éstos no se encontraran al alcance decisorio y de ejecución de los actores provinciales y locales.

Frente al concepto de sostenibilidad se dieron logros significativos: se plantearon acciones de corto y mediano plazo que comienzan a modelar lo que podría ser un escenario de integración visto desde lo local, y se hicieron compromisos a partir de una serie de iniciativas de autoridades y representantes de sectores de la sociedad civil, que simbolizan un genuino interés de grupos de ciudadanos interesados en el proceso, que perciben la importancia y dimensiones de un proyecto de construcción regional.

Pero, como se deduce de las diferentes expresiones obtenidas, avanzar en las acciones propuestas depende de que sucedan transformaciones en variables tan importantes como la cohesión social y la institucionalidad, y también en la implementación de proyectos específicos que se concentran en el desarrollo físico y económico del territorio.

### **6.1. Resultados del proceso en cuanto a democracia**

En un aparte anterior se mencionó que con la puesta en marcha del proceso de participación se pretendía avanzar sobre algunas implicaciones democráticas que tendrían lugar a partir de su ejecución, especialmente en aspectos referidos a la inclusión política, al acceso a la información por parte de los participantes, a la sostenibilidad del proceso a partir de la motivación de las comunidades y el apoyo institucional de las instancias, y la concientización sobre la importancia de llegar a consensos sociales.

Ya durante el proceso, y en relación con el primero de los puntos, se debe anotar que un avance en las acciones iniciadas y que se constituye en el primer paso hacia la inclusión política de las decisiones, es haber propiciado la interlocución entre los actores comunitarios, algunos representantes de las instancias y algunos otros de la Mesa de Planificación Regional, que adicionalmente dio lugar a la

retroalimentación entre ellos durante el proceso adelantado.

En cuanto a la sostenibilidad del proceso, se consideró que la motivación de las comunidades era indispensable para dar sostenibilidad al proceso emprendido, no obstante lo cual se requería de una institucionalidad fuerte capaz de acompañar e impulsar las iniciativas comunitarias.

Finalmente, el acceso a la información y el logro de consensos en función del desarrollo de la región son avances evidentes, que se ponen de manifiesto en los resultados obtenidos en el ámbito territorial.

#### **6.1.1. Resultados en la relación entre la Mesa de Planificación, las instituciones locales y la sociedad civil**

En los talleres participaron instituciones provinciales y locales de la sociedad civil en cabeza de representantes de los consejos territoriales de planeación y de algunas organizaciones sociales, y de la Mesa de Planificación Regional en cabeza del grupo de participación, sus coordinadores y gestores. La interacción lograda por los tres estamentos fue fundamental para que se hiciera una reflexión sobre la región hoy, se discutiera su presente y su futuro y se formularan compromisos para continuar el proceso, a partir de sus diferentes pero complementarias perspectivas.

No obstante, se observó con frecuencia por parte de los representantes de los

diversos sectores sociales que, a pesar de la representatividad que tenía el grupo de participación de la Mesa en todos estos eventos, la ausencia de funcionarios públicos pertenecientes a las instancias decisorias imprimía un sentido negativo al proceso y de cierto modo, expresaba la falta de interés de las instancias de gobierno del territorio regional por interactuar directamente con esos sectores sociales. Fue notoria también para los mismos sectores la ausencia de alcaldes y representantes de mayor jerarquía de los gabinetes municipales, y se percibió la ausencia de autoridades del nivel departamental.

Sin embargo, fue posible interactuar con las instancias centrales en aquellos momentos en que se pudieron presentar los resultados, y se logró a partir de ellos cierta interlocución en pos de concertar acciones sobre el territorio y sobre la consolidación del proceso. De hecho, algunos acuerdos sobre acciones y compromisos para la sostenibilidad del proyecto fueron decididos conjuntamente con las directivas de la Mesa de Planificación Regional, que respaldaron las iniciativas que habían surgido de las instancias provinciales y locales.

#### **6.1.2. Resultados en el proceso de retroalimentación a las comunidades**

La retroalimentación a las comunidades consistía, por una parte, en mantenerlas



informadas acerca del procesamiento que se iba haciendo en la secretaría técnica de la Mesa, y de la información, propuestas o recomendaciones que iban surgiendo de los talleres de participación en lo relativo al desarrollo del proyecto. Consistía, asimismo, en hacer con las comunidades un recuento de los adelantos y los resultados que se iban obteniendo una vez sistematizada la información.

Por ello, los talleres incluían, en primer lugar, una presentación del estado del proceso participativo, en el contexto de la integración en general, y, en segundo lugar, un debate abierto de los resultados alcanzados, con el fin de que se discutiera sobre la validez del procesamiento y conclusiones generadas por el grupo de participación. Estas presentaciones usualmente iban acompañadas de documentos que recogían esas conclusiones, los que también se ponían a disposición en medios electrónicos o a través del sitio web de la Mesa de Planificación.

En efecto, la retroalimentación desde y hacia las comunidades permitió la interacción constante entre los capacitadores y dichas comunidades, de modo que los resultados fueron conocidos por los participantes. No obstante, una vez terminado el proceso la interlocución entre actores se dio por concluida, de modo que en la actualidad no se tiene conocimiento de la continuidad en la retroalimentación de la información procesada y analizada durante el último año.

### **6.1.3. Resultados de la motivación de las comunidades frente al proceso**

Los asistentes a los talleres aumentaron su motivación para participar en el proyecto de integración regional Bogotá-Cundinamarca. Ello se pone de manifiesto en el aumento de los participantes en el segundo taller convocado, en el interés por estar en constante interacción con los gestores del proceso y en la masiva presencia de personas de provincias y localidades en el encuentro "Bogotá-Cundinamarca Una Sola Región", realizado en Bogotá a finales de noviembre de 2003.

No obstante, es difícil encontrar las razones por las que se percibe una cierta apatía para participar en el proceso por parte de algunos de los actores institucionales y sociales más representativos de las diferentes instancias. Al respecto, dos hipótesis se pueden esbozar, a partir de una medición no sistemática que proviene de la recepción informal de percepciones de las comunidades participantes que indica, de una parte, que pese a la amplia convocatoria, la renuencia a participar en el proceso tiene como razón principal la falta de confianza que tradicionalmente existe en torno a los procesos participativos, relacionada principalmente con el hecho de que las decisiones finales que se toman no son consistentes con los aportes que se hacen en tales dinámicas.

De otra parte, que un obstáculo significativo está relacionado con la realización de

múltiples eventos de capacitación, participación y discusión a los que son invitados quienes usualmente ostentan el carácter de representantes de sectores sociales diversos, lo que dadas sus necesidades particulares les obliga a elegir entre los eventos que les generan interés.

La suma de estos dos aspectos parece reflejarse en el hecho de que, por una parte, el número de asistentes fue equivalente a aproximadamente la mitad del número de convocados; por otra, de que en la respuesta sectorial existen deficiencias significativas en algunos de los sectores convocados. Para terminar, la representatividad de los actores convocados queda en entredicho, pues en su gran mayoría permanecen ajenos a la toma de decisiones de las instituciones en las que ejercen su labor.

## **6.2. Resultados a favor de la integración regional**

### **6.2.1. Se reconoció el territorio**

En el primer ciclo de talleres los participantes definieron problemas y fortalezas del desarrollo del territorio, pensando en la integración regional entre Bogotá y Cundinamarca. Luego de sistematizar la información recopilada se obtuvo una clasificación que permite hacerse a una idea global de la forma como las provincias y localidades ven su propio espacio y empiezan a proyectar una

imagen de futuro, una visión compartida de la ciudad-región.

En términos generales, los actores institucionales y sociales de provincias y localidades coincidieron en identificar problemas en cinco aspectos fundamentales para la consolidación del territorio propuestos por la Mesa de Planificación Regional: competitividad y productividad, medio ambiente, cohesión social, infraestructura, e institucionalidad. Tal y como lo concibe la Mesa, las comunidades participantes consideraron que la evolución del territorio implica no sólo intervenciones físicas sobre éste, sino otras que permiten la sostenibilidad de la integración Bogotá-Cundinamarca.

#### *Problemas identificados por las comunidades*

Se identificaron problemas en las provincias y las localidades que tienen la cualidad de servir para formular estrategias de carácter regional, en la medida en que puedan ser leídas adecuadamente dentro del proyecto regional. Estos problemas están relacionados principalmente con la falta de competitividad y productividad, fundamentada específicamente en el déficit de empleo en los ámbitos urbano y rural, en la debilidad del sector agropecuario —sobre todo, en la ausencia de cadenas productivas— y en la enorme deficiencia en los incentivos para la producción agraria.

También en infraestructura se mencionan problemas: el desarrollo desigual entre las áreas centrales y los sectores más apartados

de las regiones y provincias, lo que se manifiesta en la insuficiencia en cantidad y calidad de infraestructura de servicios públicos, de vías carreteables, de intersecciones viales y de medios de comunicación.

En sostenibilidad ambiental los problemas identificados se relacionan con la necesidad de tener mayor consideración con el uso de los recursos naturales, dado que el manejo actual tanto de bosques como de recursos hídricos y suelos es inadecuado. Por ello, se debe hacer énfasis en el tratamiento de los residuos sólidos y líquidos, así como en ampliar la educación ambiental de modo que se oriente a promover la protección de la mayor riqueza del territorio.

En cuanto a la institucionalidad, se considera que las políticas tienden a ser sectoriales y de carácter puntual, lo que dificulta continuar los procesos políticos de los municipios. De otro lado, no hay articulación en la actuación de los diferentes entes territoriales, lo que dificulta la integración municipal y provincial. Se identifica también, con un sentido autocrítico, la falta de participación de la sociedad civil, que redundo en mayor desconfianza hacia el sector público, creando un distanciamiento en las relaciones entre el Estado y los sectores sociales.

Finalmente, en lo relacionado con la cohesión social se percibe como necesario tomar en cuenta el conflicto armado que, por ejemplo, determina en algunas regiones el desplazamiento masivo. Asimismo, se precisa

con énfasis la falta de identidad territorial de los habitantes manifiesta en la escasa participación de las comunidades, en la poca formación de tejido social y en el escaso sentido de pertenencia hacia el territorio habitado.

#### *Fortalezas identificadas por las comunidades*

No obstante lo anterior, las comunidades también encontraron ventajas comparativas en sus territorios, que en el corto y mediano plazo pueden contribuir a reducir las consecuencias negativas de los problemas identificados.

En cuanto a productividad y competitividad se puso en evidencia la gran diversidad en la oferta de productos pecuarios, mineros, agrícolas y turísticos con proyección internacional, y se está comenzando a implementar nuevas tecnologías en diferentes sectores.

En infraestructura se subraya la ubicación favorable de un significativo número de cabeceras municipales respecto a ejes viales importantes, que facilitan la conexión con el resto del departamento y del país en general. También se valoró la importancia de contar con un aeropuerto y una zona franca dentro del territorio cundinamarqués.

En la sostenibilidad ambiental se identificó la enorme riqueza en recursos naturales, la producción de agua y la diversidad de ecosistemas estratégicos. Se destacó que las comunidades locales empiezan a tener conciencia sobre la importancia del medio ambiente y a valorar en esa medida su territorio.

En la institucionalidad, una fortaleza podría ser la proliferación de agremiaciones, ONG y asociaciones, que hacen una conveniente presencia en cabeceras provinciales y locales.

Respecto a la cohesión social, el conflicto armado aún no tiene incidencia sobre ciertas zonas del territorio. Y se destacó que la gran diversidad cultural y étnica en la región proporciona grandes posibilidades de construir identidad regional.

### 6.2.2. El futuro del territorio: elección del escenario territorial

La calificación de los escenarios territoriales propuestos por la Mesa marcó una tendencia a valorar de manera positiva los escenarios lineal (escenario 2) y desconcentrado (escenario 3), así como a valorar negativamente el concentrado (escenario 1). Específicamente, la tendencia asignó una mejor valoración al escenario desconcentrado (gráficos 5.6 y 5.7).

Adicional a lo anterior, el consolidado de provincias y localidades por escenarios mostró un menor consenso en la calificación del escenario 1 y un mayor consenso en la calificación del 3. Éste se obtuvo al aplicar una fórmula matemática que reflejaba la dispersión (desviación estándar) de los datos particulares en un plano cartesiano, en el cual los datos más cercanos a cero mostraban mayor consenso y los más alejados de cero

menor consenso. El consenso óptimo era aquel igual a cero.

Esta valoración de los actores institucionales y sociales de provincias y localidades tuvo un comportamiento relativamente homogéneo, encontrando mayores variaciones en aquellas provincias relacionadas física y funcionalmente con el eje de la cuenca del río Bogotá, las cuales aumentaron de manera importante la valoración sobre el segundo escenario.

Un elemento destacado para reflexionar en la mayoría de los casos es el carácter progresivo de las valoraciones realizadas en provincias y localidades, lo que podría estar implicando la posibilidad de "apostarle" no a un escenario en particular, sino a la transición del escenario 1, pasando por el 2 hasta llegar al 3, considerado por la mayoría como el ideal.

Los principales argumentos y opiniones esgrimidos por los asistentes a los talleres en torno a la valoración de los escenarios, son los siguientes:

#### *Escenario 1: Concentrado*

Hay una tendencia a considerar que el escenario concentrado no es el más conveniente para la región, debido a que polariza el desarrollo creando desequilibrios fundamentales entre Bogotá y la Sabana, por un lado, y los demás municipios del departamento por el otro. Debe señalarse, no obstante, que algunas localidades creen que es conveniente,

afirmando que la concentración de la población favorece las áreas ambientalmente protegidas en tanto no son afectadas por la intervención humana.

Así, aunque la mayor parte de las valoraciones realizadas fue negativa para el escenario concentrado, en las localidades se dio una más alta calificación promedio para este escenario, y en las provincias de la periferia obtuvo las más bajas calificaciones con mayor consenso.

Como se observa en el gráfico 5.6, el escenario 1 tiene una calificación en el consolidado de -0.96. La desviación estándar se mueve en un rango de 0,55 para Sabana Centro, que presenta el mayor consenso, hasta 1,99 en la provincia de Magdalena Centro, que presenta el menor consenso.

#### *Escenario 2: Lineal*

Las consideraciones sobre este escenario son diversas, pero en general reflejan sus deficiencias frente a una visión de futuro comprensiva del territorio. Los argumentos lo califican como un escenario no deseable en tanto sólo logra la inclusión parcial del territorio vecino al eje geográfico del río Bogotá.

No obstante, se señala positivamente que este escenario podría oficiar en el mediano plazo como de transición hacia el escenario desconcentrado, que constituiría el objetivo principal del proceso de integración en el largo plazo.

Consideran las comunidades que privilegiar el escenario lineal significa que pese a

Gráfico 5.6. Ejercicio de prospectiva. Calificación de los escenarios

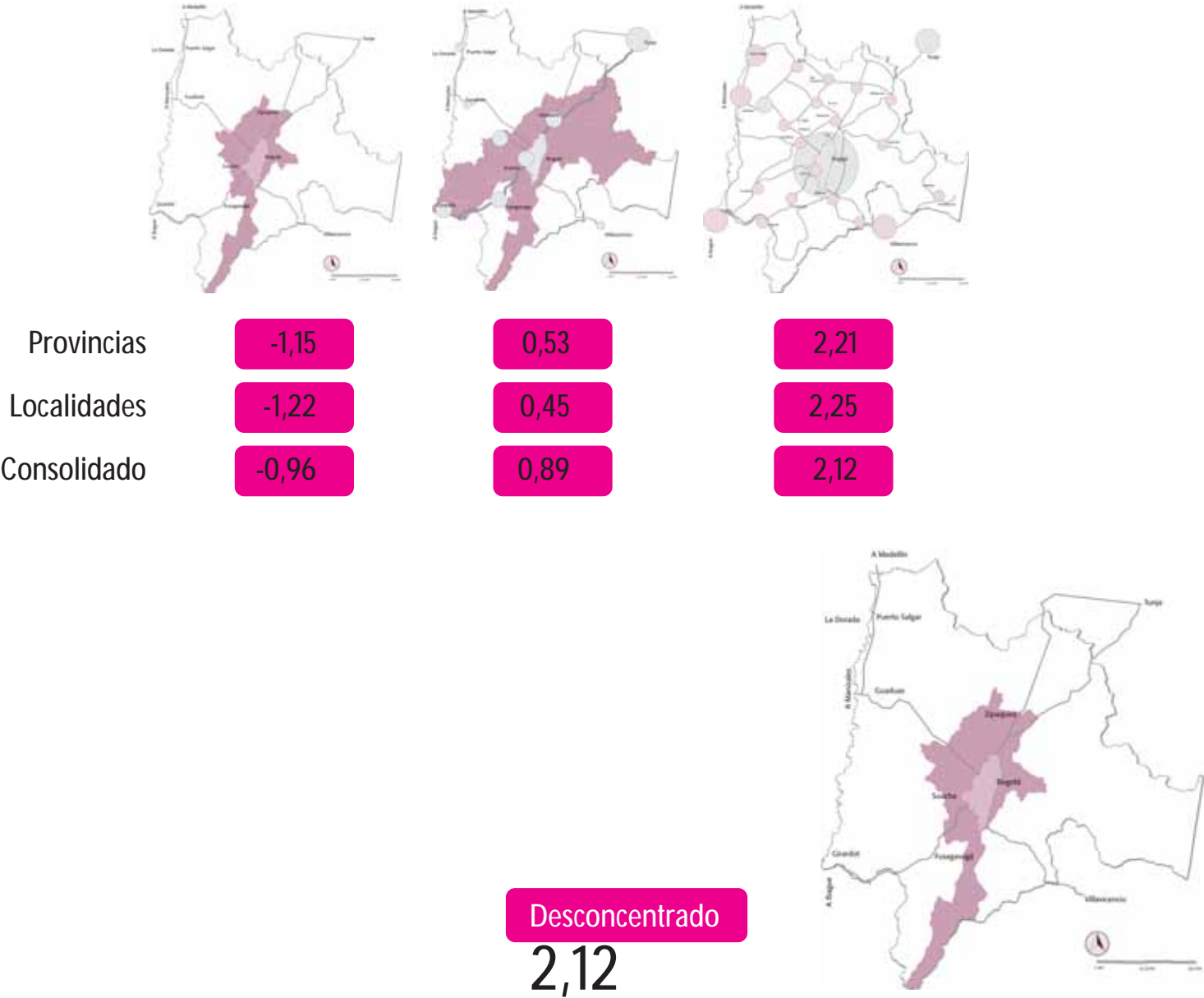
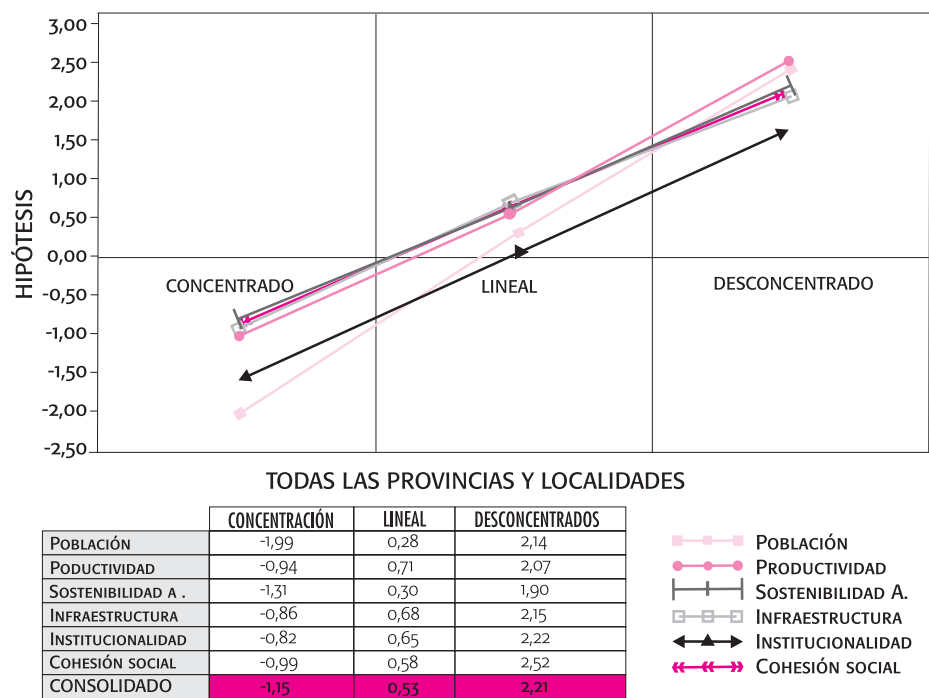


Gráfico 5.7. Consolidado de variables por escenario territorial



que los municipios pertenecientes a la cuenca del río Bogotá potenciarían su desarrollo, el resto del departamento se quedaría desfavorablemente relegado en los terrenos económico, político, social y ambiental, dado que se afecta de manera considerable la sostenibilidad de los recursos hídricos y de la riqueza natural.

Por ello, la calificación moderadamente positiva del escenario lineal tuvo su mayor calificación (promedio) y mayor consenso en las provincias del eje del río Bogotá y las loca-

lidades de Bogotá, mientras que las provincias de la periferia dieron una calificación bastante baja y tuvieron un menor consenso.

Según la fórmula aplicada, el escenario 2 tiene una calificación consolidada de 0,89, de afectación positiva pero moderada. Por otra parte, tomando como referente la media de las desviaciones estándar y los rangos de 0,5 y 1,5, se puede afirmar que en promedio para todos los grupos hubo consenso medio alto o medio bajo, y no existen grupos sin consenso o con consenso alto.

*Escenario 3: Desconcentrado*

Los argumentos expresados para soportar la valoración realizada por los participantes en los talleres muestran a éste como el escenario apuesta o ideal, ya que se considera como el más propicio para generar equilibrios territoriales, económicos y sociales.

Así lo expresaron múltiples grupos de trabajo que reflexionaron sobre el particular, llegando a la conclusión de que es el único que propone condiciones de equilibrio y equidad, y que brinda un desarrollo óptimo y sostenible para la región favoreciendo la integralidad de la intervención en el territorio.

Por tal razón, el consolidado de los ejercicios de valoración realizados por las provincias y localidades para cada uno de los escenarios muestra un menor consenso en la calificación del escenario 1 y un mayor consenso en la calificación del escenario 3. Según el ejercicio matemático explicado atrás, el escenario 3 tiene una calificación consolidada promedio de 1,12, que oscila en un rango de 2,83 y 1,89. En cuanto al consenso, la mayoría de talleres obtuvieron calificaciones promedio entre 2 y 2,5, lo que significa un consenso medio en cuanto a que el escenario 3 puede afectar de manera medianamente positiva a altamente positiva el cumplimiento de las hipótesis.

Las hipótesis de futuro propuestas para el desarrollo regional en el año 2020 respecto de las variables de cohesión social, población

y actividades económicas presentan un mayor consenso sobre su probabilidad de ocurrencia en el escenario desconcentrado, por ser éste en el que priman las condiciones de equidad y equilibrio en el desarrollo.

Los participantes consideraron en general un panorama muy positivo para este escenario respecto a las seis variables clave. Sin embargo, se debe anotar que tres de los cuatro talleres con alto consenso pertenecen a territorios que se encuentran por fuera de la cuenca del río Bogotá, lo que indica, posiblemente, que los actores provinciales encuentran mayores posibilidades en un escenario que desconcentre el desarrollo de la Sabana. Vale aclarar que si bien los grupos calificaron muy positivamente el escenario desconcentrado, fue en las provincias de la periferia donde la calificación fue más alta en promedio y hubo mayor consenso.

En consecuencia, el escenario 3 es considerado como el ideal a alcanzar, no obstante que se pueda plantear como posible una combinación de intervenciones simultáneas que articulen la creación de condiciones en los tres escenarios.

Lo anterior nos sugiere también que las tendencias en la valoración de los escenarios están ligadas a razones e intereses de las personas que habitan en las áreas comprometidas, de modo que existe una conexión entre esos intereses y el tipo de ocupación territorial preferente hacia futuro.

### 6.2.3. Se pensó como región

Adicionalmente a los insumos obtenidos en los ejercicios descritos, se propuso a los participantes pensar como región a partir de la formulación de aportes específicos al Plan Estratégico Regional de Manejo del Territorio. La base de la reflexión partía de responder a la pregunta: ¿Qué énfasis se debe tener en cuenta para definir las directrices del Plan Estratégico Regional de Manejo del territorio?

Se mencionaron muchos elementos en una infinidad de temas asociados al desarrollo, en las diferentes propuestas de los ámbitos regional y local. Se destacan los principales resultados de este ejercicio, resaltando previamente que se identificaron las variables económica y ambiental como las más determinantes para alcanzar las condiciones requeridas para un óptimo manejo del territorio, dentro de un contexto en que las dinámicas de institucionalidad regional constituyen la base necesaria para una intervención integrada del mismo.

Buena parte de las comunidades participantes consideraron que la preservación y el uso adecuado del medio ambiente son fundamentales en la definición del Plan Estratégico Regional de Manejo del Territorio. Específicamente, aspectos como la preservación del recurso hídrico, el cuidado de las fuentes y la producción agrícola que propenda por el bienestar del medio y de los recursos natura-

les, son requisitos para un manejo óptimo del territorio y de la integración regional.

Se destaca además que es necesario resolver los problemas del uso del suelo rural y urbano. En este sentido, se debe abordar el problema de la reforma agraria en Cundinamarca y la definición de áreas residenciales, comerciales e industriales en toda la región.

En lo económico, el lineamiento principal determina que la región debe volverse más competitiva, mediante el fortalecimiento de las cadenas productivas, la potenciación del sector turístico y la óptima utilización del medio ambiente y los recursos naturales de los cuales se dispone. Con base en ello, es preciso promover microempresas y fortalecer las industrias y otras formas asociativas que mejoren los ingresos de la población y contribuyan a resolver los problemas del desempleo y el subempleo.

Adicionalmente se considera necesario mejorar la infraestructura de las zonas periféricas y brindar más apoyo al campesino a partir de la calificación de la mano de obra con base en el incremento de la cobertura educativa.

Por otra parte, una reiterada recomendación es ampliar la convocatoria para participar en las actividades de integración, ya que vincular a los diferentes actores sociales da transparencia al proceso adelantado. Por ello se debe motivar y brindar la información necesaria a las comunidades, con el fin de que puedan ejercer sus derechos y deberes de

ciudadanos, como garantía de una participación real en un proceso de construcción regional.

En función de lo mencionado, se deben fortalecer instancias como los consejos de desarrollo rural y los consejos de política social. Del mismo modo, se debe fomentar una visión integral del desarrollo regional y adelantar acuerdos interinstitucionales.

Finalmente, se sugiere en términos generales, que es necesario ampliar y mejorar las condiciones de hábitat en las regiones más apartadas con el fin de lograr la permanencia de familias en las zonas rurales. En este aspecto, se manifiesta específicamente la necesidad de mejorar la malla vial de las provincias más alejadas, con el fin de mejorar su conectividad con el departamento y el resto del país.

#### **6.2.4. Se validaron e identificaron proyectos y acciones: requisitos para la integración que no están bajo el control de los actores locales**

Conforme fue entendido por los participantes en los talleres, algunas acciones darían inicio a la consolidación del escenario descentralizado. Éstas, aunque son consideradas indispensables para el desarrollo de la región, no siempre están bajo el control de los participantes en el proceso, es decir, no consideran las provincias o localidades que puedan tener incidencia en tomar y ejecutar ese tipo de

acción, por lo que se percibió una cierta apatía para tratar este tipo de acciones, y se prefirieron o priorizaron aquellas sobre las que sí pueden ejercer algún tipo de control.

En primer término, respecto a la integración regional se identificaron cursos de acción en torno a la cohesión social de la población, en diferentes aspectos y en el respaldo institucional a dichas iniciativas. Son proyectos que por sus características requieren de una sociedad cohesionada que contribuya a su implementación y su sostenibilidad, y de una institucionalidad fuerte y comprometida que trabaje en función de lo anterior, así:

Es necesario equilibrar la distribución poblacional para mejorar la calidad del hábitat tanto en las poblaciones urbanas como en las rurales. Se apunta a fortalecer la cohesión social a partir del desarrollo efectivo de la participación ciudadana, de la capacitación, y por ello se propone mejorar y ampliar la cobertura educativa, para lo que se requiere construir la infraestructura para tal finalidad.

Se indica también la necesidad de fortalecer la red de hospitales y de mejorar los servicios de aseo y saneamiento básico que reducen la contaminación ambiental y los problemas de salud. Se apunta a la sostenibilidad ambiental proponiendo la creación de planes integrales ambientales y acciones conjuntas que articulen los entes territoriales, teniendo especial cuidado en el tratamiento de las cuencas hidrográficas y en

el manejo, tratamiento y disposición de los residuos sólidos.

Se considera que hacer realidad la integración regional depende en buena medida de la participación de las comunidades, básicamente mediante la creación de mesas de trabajo provincial y local que impriman sentido de pertenencia en torno al proyecto. Asimismo, se hace fundamental la articulación de las políticas y acciones de los diferentes entes territoriales, para lo que se considera vital establecer alianzas estratégicas que permitan mayor fluidez en la gestión interinstitucional.

Se sugiere hacer competitiva y productiva la región aprovechando las ventajas comparativas del territorio, que permiten la explotación sostenible de sus recursos naturales y paisajísticos. Así, se propone aprovechar el potencial turístico de la región, fortalecer las cadenas productivas y crear otras nuevas, conformar agremiaciones y renovar la planta tecnológica en el sector industrial y productivo.

Por último, con miras a construir el escenario desconcentrado, es necesario ampliar la infraestructura de servicios públicos, mejorar y ampliar la infraestructura vial y de comunicaciones, y la construcción y mejoramiento de equipamientos colectivos. Además, se plantea la necesidad de un sistema integrado de transporte que incorpore al Tren de Cercanías como una alternativa viable para los municipios más próximos a Bogotá. Se plantea construir y estructurar un

centro de acopio regional y un centro de tratamiento de residuos sólidos y líquidos.

### 6.2.5. Se adquirieron compromisos

Los encargados de los talleres consideraban la importancia de que los resultados obtenidos en el trabajo con las comunidades en la construcción de acuerdos básicos y la articulación de esfuerzos de los participantes, se concretaran en compromisos tangibles de corto y mediano plazo que permitieran impulsar el proyecto, dándole así un mayor grado de sostenibilidad social a la propuesta de región.

Adelantar acciones puntuales, específicamente en áreas consideradas claves para la integración y controlables por los ciudadanos de provincias y localidades, se constituyó entonces en uno de los resultados con mayor fortaleza para el proceso.

El ejercicio inicial partió identificando acciones que bajo el control —o gobernabilidad, conforme a la metodología— de los actores, podían hacer sostenible el proceso de integración. Más adelante, entre esas acciones se determinaron algunos compromisos ejecutables en el corto plazo, con su iniciativa y participación.

#### *Acciones en favor de la sostenibilidad del proceso de integración*

Las propuestas identificadas y asumidas muestran una tendencia a buscar acciones

controlables en el menor tiempo posible. Fundamentalmente, la clasificación de acciones obtenida indica que las comunidades consideran la necesidad prioritaria de cohesionarse socialmente, dar respaldo institucional al proceso y buscar la manera de continuarlo en el corto plazo a partir de acciones concretas:

- Fortalecimiento de la cohesión social. Los participantes en general afirmaron que fortalecer la cohesión social se deriva de la recuperación de la identidad regional y del sentido de pertenencia hacia el territorio del cual se es parte. Para lograrlo es necesario afianzar el compromiso de participar en las decisiones que los afectan a partir de la ampliación de la base social, el uso de los espacios y mecanismos existentes de participación y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias.

Se argumentó como soporte de lo anterior que la ausencia o deficiencia de cohesión social se manifiesta en falta de identidad con el territorio, que se refleja a su vez en problemas como el deterioro ambiental, evidente especialmente en la contaminación del río Bogotá, y la poca competitividad en el sector agropecuario causada por la escasa solidaridad y la falta de estímulos a la producción local. Para los participantes la dimensión de este tema es muy vasta, llegando incluso a considerar que fenómenos como el conflicto armado y el aumento constante de los cinturones de miseria también

podrían estar asociados a la falta de una cultura de la solidaridad, y en la prevalencia de los intereses individuales sobre los colectivos.

- Respaldo institucional del proyecto. Es necesario respaldar el proyecto en varios frentes y en el corto plazo: organizar la comunidad en comités y comisiones; conformar redes regionales de asociaciones, organizaciones y gremios; crear un directorio de participantes de la Mesa; constituir mesas de trabajo especializadas entre las diferentes instancias e implementar un sistema unificado de información entre provincias y localidades.

Asimismo, se plantea la importancia de buscar la articulación territorial entre instituciones públicas y de éstas con entidades privadas y con la sociedad civil, a partir del estudio y revisión de los planes de ordenamiento territorial, de modo que privilegien el accionar conjunto de provincias y localidades en torno al proceso de integración regional.

Se debe trabajar en la vinculación de más actores institucionales y sociales al proceso de integración provincial y local. Con el tiempo esto fundamentalmente debe fortalecer el reconocimiento de la autonomía local en los diferentes niveles territoriales de gobierno, de modo que se consolide la inclusión de los entes locales y provinciales en las decisiones regionales.

- La continuidad en el corto plazo de las acciones emprendidas. Vale anotar que las



comunidades participantes indicaron la necesidad de continuar el proceso sin dilaciones, con el fin de aprovechar el impulso que imprime la participación en la construcción de una visión compartida de futuro. Para ello, además del empuje de los participantes, se requiere que la comunidad en general se apropie del proceso, y que los candidatos políticos participen en la integración regional, haciendo que se fortalezca la interlocución entre actores políticos y sociales.

#### *Los compromisos provinciales y locales*

En el tercer taller con provincias y localidades se acordaron compromisos que podrían ser puestos en marcha entre esas instancias, sin intervención directa de la Mesa. No constituyen más que iniciativas que a partir del proceso de integración buscan apoyar y consolidar la integración regional propuesta por la Mesa de Planificación, y que se caracterizan por estar dentro de la órbita de posibilidades de acción conjunta entre las provincias y localidades.

Un ejemplo de ello, que contó con el respaldo de las directivas de la Mesa, fue el encuentro entre provincias y localidades de Cundinamarca y Bogotá, que tuvo lugar los días 28 y 29 de noviembre de 2003 en la Plaza de los Artesanos de Bogotá, bajo el nombre de "Bogotá-Cundinamarca: una sola región, encuentro de provincias y localidades y primera rueda nacional de negocios turísticos Bogotá-Cundinamarca".

El evento fue el primer producto específico de los compromisos de provincias y localidades con la región, y quiso impulsar o activar el intercambio comercial, cultural y académico entre unas y otras, de modo que a partir de él se pudieran concretar actividades de integración de modo que se contribuyera a impulsar la continuidad del proceso entre los nuevos gobernantes y los habitantes de la región.

En general, se definieron tres temas en los talleres: la identidad regional, la conformación de una instancia subregional de participación y la gestión de los proyectos identificados.

En cuanto a la recuperación de la identidad regional, definida como fundamento de la cohesión social, se propusieron actividades de integración entre provincias y localidades tales como caminatas ecológicas regionales, programas de cultura ciudadana con énfasis en el turismo de la región, y la elaboración de un inventario de sitios, costumbres y tradiciones. Todas estas actividades estaban encaminadas a generar sentido de pertenencia por el territorio, para que quienes habitan en él sientan que son parte fundamental de su desarrollo.

De la consolidación de una instancia subregional de planeación, como inicio del respaldo institucional al proyecto, se puede afirmar que tanto localidades como provincias definieron la necesidad de articular y fortalecer los espacios de planeación ya

existentes, con el objetivo de incorporar la participación ciudadana en el ejercicio de la planeación y la visión regional para el desarrollo del territorio. El compromiso en este aspecto es conformar una instancia que articule a las existentes en los municipios y localidades entre sí, a partir de reuniones periódicas en las cuales se debatan temas con perspectiva regional.

Finalmente, en cuanto a la gestión de proyectos con miras a darle continuidad inmediata al proceso, se habló sobre todo de formar grupos mixtos de distintos municipios y localidades, compuestos por representantes de entidades públicas y privadas, y por personas de la sociedad civil, para que seleccionen, formulen, gestionen y hagan seguimiento a los proyectos priorizados de interés regional.

## **7. CONCLUSIONES Y APRENDIZAJES**

Algunas consideraciones que se deben tener presentes a partir de lo alcanzado durante el proceso, se basan en el reconocimiento de que se propiciaron espacios de participación entre los actores institucionales y sociales involucrados en la acción sobre el desarrollo del territorio de Bogotá-Cundinamarca. Este proceso permitió que la voz colectiva de la sociedad en la región se reuniera para construir unas visiones deseadas del futuro del territorio, a la espera de incidir en decisiones que comprometan a las autoridades públicas

para que modelen su accionar en busca de mejores condiciones de vida para toda la población.

Ese es el reto fundamental que se deja a las siguientes administraciones, e implica al menos dos aspectos fundamentales: el primero, incorporar las propuestas que han surgido de los espacios de participación al proceso de integración regional; y el segundo, que se logren articular las demandas y voluntades de las provincias de Cundinamarca y las localidades de Bogotá en un espacio conjunto e institucionalizado de planificación regional, bien sea a través de la propuesta sugerida por los participantes a los talleres sobre la conformación de las mesas subregionales de planificación, o bien a través de cualquier otro espacio que permita que las instancias gubernamentales interactúen.

Con ello se daría paso a una participación real, democrática e incluyente, cuyo propósito, más allá de convertirse en el uso coyuntural de espacios de validación de una serie de propuestas, trasciende al nivel político de modo que permite a diversos actores locales (institucionales y sociales) hacer parte de las decisiones que afecten al desarrollo del territorio.

No obstante, los resultados obtenidos dejan entrever algunos avances tanto en la lectura del territorio y en la construcción del futuro, como en la elaboración conjunta de sueños e imaginarios colectivos, decisivos en los alcances democráticos. Las conclusiones en ambos casos se presentan a continuación.



En los talleres participaron instituciones locales de la sociedad civil representadas por miembros de los consejos territoriales.

© Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca

## 7.1. Conclusiones a partir del reconocimiento territorial

Los participantes reconocieron problemas y potencialidades comunes entre las localidades de Bogotá y las provincias de Cundinamarca, e identificaron temas críticos en la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca. Esto condujo a tomar en cuenta a los "vecinos" territoriales, en tanto se puso en evidencia que las falencias de algunos son las fortalezas de otros, de modo que la posibilidad de concertar en esos puntos abrió la esperanza

de un futuro más próspero para los habitantes de la región. Por otra parte, también permitió vislumbrar conflictos de resolución conjunta, pues en buena parte de los casos afectan a más de un municipio.

En general, se identificaron temas que pueden trabajarse con mayor profundidad en el futuro, frente a las directrices para el plan de manejo integral del territorio, con aspectos coincidentes entre las provincias y localidades tales como los problemas ambientales, la protección y reglamentación de fuentes hídricas y la debilidad institucional, y diferen-

ciales, con respecto al manejo del río Bogotá, el manejo de la población desplazada y la estrategia de productividad.

Debe anotarse que pese a lo anterior, definir temas críticos que sean numéricamente representativos de la población implica profundizar de una forma más instrumental en las preocupaciones y afectaciones de los grupos locales. En el mismo sentido, en el marco de los objetivos del proyecto de la Mesa de Planificación Regional, es pertinente revisar el desarrollo de las variables a la luz de estas preocupaciones, y preguntarse cómo afectan los resultados del proyecto y la composición de las variables en los distintos escenarios referenciales propuestos.

## **7.2. Conclusiones acerca de la proyección del territorio**

Es el escenario de desconcentración del desarrollo y de construcción de una red de ciudades a lo largo y ancho de toda la ciudad-región Bogotá-Cundinamarca (escenario 3), el que tiene las preferencias colectivas sobre los otros escenarios hipotéticos que se han planteado durante esta primera etapa del proyecto. Y se puede subrayar que existe una coincidencia entre el escenario preferente delineado en los ejercicios de prospectiva con funcionarios del nivel central, el escenario preferente de las provincias y las localidades y el escenario desconcentrado parte de las

propuestas de visión de la Mesa de Planificación (gráficos 5.6 y 5.7).

En efecto, el aporte fundamental a la visión compartida del futuro de Bogotá-Cundinamarca consiste en la consideración de que en este escenario se daría lugar, según los participantes, al desarrollo equilibrado y equitativo del territorio. Ello no significa un conocimiento y apoyo irrestricto al proyecto, sin embargo sí define una intención de explorar formas de construcción colectiva y progresiva de las condiciones necesarias para que se cumplan las hipótesis de futuro, de modo que privilegien aspectos como la construcción de identidad y el mejoramiento de la calidad de vida y del bienestar colectivo.

Por estas razones, el escenario 3 es el ideal a alcanzar. Aunque, se aclara, siempre la tendencia en esta valoración de los escenarios está signada por la ubicación geográfica de las personas que habitan en las áreas comprometidas.

## **7.3. Conclusiones derivadas de pensar como región**

La construcción colectiva de región condujo a que los actores de provincias y localidades aceptaran la iniciativa de encarar un proceso de integración regional. Éste les permitió pensar la región como un todo, de modo que se logró generar interacciones entre diferentes municipios y localidades. Algunos ejemplos de ello son los acuerdos comerciales

establecidos entre las localidades del occidente y el municipio de Mosquera, los ambientales que abordan la problemática de la zona industrial de Cazucá entre el municipio de Soacha y la localidad de Bosa, y la necesidad de trabajar conjuntamente el problema del páramo de Sumapaz entre las localidades del sur y la provincia de Sumapaz.

En este sentido, los conceptos propuestos dentro de los talleres sobre los planteamientos de construcción regional de la Mesa, el sistema ciudad-región y la relación con la sostenibilidad del territorio fueron básicos para comprender el proyecto y para pensarse como región Bogotá-Cundinamarca, identificando algunas fortalezas de los aportes que pueden realizar provincias y localidades en la construcción de la región.

Los resultados de los ejercicios muestran que se comprendieron los conceptos de la Mesa, los tres escenarios referenciales y las seis variables clave, dado que en su mayoría la calificación sobre estos temas fue favorable y las discusiones giraron en torno a cómo involucrar de manera más concreta a provincias y localidades en el sistema regional.

De esta forma, el hecho de dimensionar el concepto de territorio dentro del proyecto condujo a buscar sentidos amplios para la construcción y el redimensionamiento de la región, sobre la base de un modelo de desarrollo sostenible que se comienza a delinear en estos ejercicios de intercambio colectivo.

#### **7.4. Los acuerdos y compromisos establecidos**

Una falencia del proceso radica en que una vez establecidos los acuerdos y compromisos entre provincias y localidades, se suspendieron las actividades relacionadas con el proceso de participación, y con ello, la interacción y acompañamiento de la Mesa y de las diferentes instancias gubernamentales en lo concerniente a las iniciativas locales y comunitarias. Asimismo, otra de las dificultades en la continuidad del proceso, y que va de mano de la anterior, consiste en la escasa participación de algunos alcaldes, más en provincias que en localidades, cuya intensa vinculación hubiera significado otorgar mayor grado de formalidad a los acuerdos propuestos.

En efecto, en la actualidad no existen reportes sobre lo logrado, dado que la interacción finalizó con el ciclo de talleres. En este sentido, se considera conveniente definir algunos mecanismos de seguimiento y espacios de interacción y diálogo constante entre la Mesa y las comunidades locales, con el fin de que se continúe lo empezado en los talleres y se afiance la apropiación del mecanismo de integración regional y sus instrumentos.

#### **7.5. El perfil democrático del proceso**

Un número significativo de representantes de diversos sectores institucionales públicos y

privados, sociales y comunitarios, de provincias de Cundinamarca y localidades de Bogotá, participaron en un ejercicio de reflexión y valoración sobre tres escenarios de futuro planteados por la Mesa. Parte importante de ellas logró una alta motivación para continuar en el proyecto de ésta, manifestando la importancia de incorporar nuevos actores sociales y mecanismos que permitan la vinculación activa de provincias y localidades en las fases siguientes del proyecto de la Mesa.

En este sentido, es importante reiterar que el espacio otorgado por la Mesa a la participación provincial y local ha permitido intercambios y demandas por mayor participación, lo cual requerirá abrir nuevos espacios o ampliar los que ya existen.

Independiente de ello, se debe anotar que la Mesa se aproxima a la participación activa de la población beneficiaria del proyecto de integración Bogotá-Cundinamarca, de modo que aunque se es conciente de que el proceso debe ser más largo y consistente, se ha activado una demanda de la población, que en algunos casos no logra ser estructurada y que en otros permite identificar nichos de organización que buscan su articulación con el proyecto.

Ello significa que es imprescindible continuar con un proceso progresivo y ampliamente incluyente de la expresión de los diversos sectores políticos, productivos y sociales de Bogotá y Cundinamarca, que permita la

participación en las diferentes vías que se transiten hacia la construcción de la región.

Finalmente, en los talleres se logró el principal objetivo: difundir la información sobre la Mesa de Planificación Regional y adquirir aportes al diagnóstico y a la construcción de una visión compartida de futuro.

### **8. RECOMENDACIONES**

Se ha afirmado que se dieron avances significativos en la apertura o aprovechamiento de espacios y mecanismos de participación, en la ejecución de la estrategia liderada por la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca.

Sin embargo, la ausencia, evidente, de una institucionalidad regional permanente que soporte el proceso de integración es una falencia que dificulta la continuidad de acciones en torno a la participación, y en esa medida, puede frustrar las expectativas de comunidades que comenzaron a creer en el proyecto regional como una posibilidad de resolver una historia de insatisfacción y privaciones en términos de su bienestar y desarrollo.

Si bien es cierto que se avanzó en sumar esfuerzos entre distintos estamentos y niveles de gobierno que contaron con mecanismos temporales de colaboración y acción coordinada, sí falta aún que en el largo plazo se pueda contar con reglas de juego claras, con responsabilidades y compromisos que permitan la actuación continua, eficiente y

coordinada con cabida para la representación y acción de los sectores institucionales y sociales y del sector privado de provincias, municipios y localidades.

Aunque los participantes en esta primera fase del proceso consideraron importante conformar alianzas estratégicas y poner en marcha mesas de discusión y acuerdo sobre temas regionales y subregionales, con intercambio de información y toma de decisiones para el desarrollo del territorio, no se han definido estrategias concretas que hagan viables y reales los compromisos adquiridos por tantos actores institucionales y sociales en este proceso inicial. Y por supuesto, no se tiene evidencia de que tales acciones tengan algún tipo de continuidad hoy en día.

Las instancias de la Mesa no han definido de manera específica un curso de seguimiento y comunicación del proyecto regional con las provincias y localidades, y en esa medida

no se ha podido alimentar o retroalimentar lo que se había iniciado.

De modo que la primera y más importante recomendación que se puede hacer a la Mesa o al proyecto regional, es que se instituyan cuanto antes canales formales de comunicación, intercambio y seguimiento de asuntos regionales y subregionales, con los representantes de la institucionalidad y los sectores sociales de las provincias y municipios de Cundinamarca y las localidades del Distrito Capital, y de otros entes con presencia territorial como la CAR, que faciliten la continuidad del proceso.

Eso podría dar lugar a una articulación permanente de objetivos, que puedan ser materializados de forma concreta sobre el territorio a partir de acciones concretas y al alcance de los sujetos del desarrollo local. Además, podría facilitar también el seguimiento constante y permanente a las actividades propuestas y acordadas, con el fin de hacer recomendaciones,

ajustes y arreglos institucionales necesarios en los ámbitos regional, subregional o local.

Todo esto podría complementarse con un sistema que mida los impactos que se vayan generando en el proceso de interacción entre lo regional y lo local, que permitan ir delineando mejores mecanismos de coordinación y acción hacia el futuro.

Seguramente se requieren muchas más acciones que las que se han mencionado. Pero nada será posible sin esta medida inicial, que se constituye en la mejor recomendación que puede hacerse a la Mesa o al mecanismo de integración regional que se ponga en marcha: diseñar y operar un completo sistema de gestión y monitoreo del intercambio e interacción de los entes regionales con los actores de las instituciones y sectores sociales de las subregiones, provincias, municipios y localidades de Bogotá y Cundinamarca. Todo lo demás se derivará de esta posibilidad práctica de incidir en las decisiones regionales de intervención sobre el territorio.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional, Oficina para América Latina y el Caribe —UNCRD-LAC— (2002), *Seguridad humana y desarrollo regional en América Latina: perfiles regionales y estudios de caso*, Bogotá.

Beracasa, Santiago (2003), *Estrategias de capacitación de actores públicos y participación institucional y social en provincias y localidades*, informe final, Bogotá, UNCRD.

Delgado Mahecha, Ovidio (2001), *Espacio y territorios: Razón, pasión e imaginarios*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Miklos, Tomas y María Helena Tello (1991), *Planeación prospectiva: una estrategia para el diseño del futuro*, México, Limusa.

Mojica, Francisco (2003), *Informe del análisis prospectivo realizado en el segundo curso de capacitación en gestión del desarrollo regional*, Bogotá, UNCRD.

Pulido Borrero, Luz María (1999), "Sistematización de una experiencia: Voceros de la segunda movilización del Macizo Colombiano y del sur del Cauca", en *Las paradojas de la participación*, Bogotá, Diakonía-Oxfam.

Vargas, Alejo (1994), "Participación y democracia en Colombia", en Alejo Vargas (compilador) *Democracia formal y real*, Bogotá, Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán.

Velásquez, Fabio (1986), "Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia", en *Revista Foro*, N° 1, Bogotá, septiembre.

Velásquez, Fabio y Esperanza González (2003), *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona.

Wilches-Chaux, Gustavo (2002), *El laberinto y el helecho: Estrategia para la participación provincial y de otros actores locales en la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca*, informe final, Bogotá, UNCRD.

Wilches-Chaux, Gustavo (2003), *Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca: un espacio para unir voluntades*, Bogotá, UNCRD.