

**8. PROCESO DE FORMULACIÓN DEL
DOCUMENTO CONPES 3256
“POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS PARA
LA GESTIÓN CONCERTADA DEL
DESARROLLO DE LA REGIÓN
BOGOTÁ-CUNDINAMARCA”, Y TEXTO
DEL DOCUMENTO**

1. ANTECEDENTES

El gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, desde el año 2001 ha acompañado técnicamente el proceso de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca¹, el cual fue una iniciativa de los gobiernos territoriales (Gobernación de Cundinamarca y Distrito Capital) y la CAR. Este proceso tiene entre sus objetivos la construcción de capacidad técnica e institucional para el planeamiento y la gestión del desarrollo integrado de la región, así como el fortalecimiento de los lazos de cooperación entre Bogotá y Cundinamarca y de estos territorios con la Nación, para promover el desarrollo económico y social y hacer más productiva y competitiva la región.

Luego de más de un año de trabajo, los resultados y avances del proceso liderado por la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca fueron presentados al presidente de la república en octubre de 2002. Teniendo en cuenta los logros de esta iniciativa, el presidente decidió que se formulara un documento de política Conpes, que sentara las bases para fortalecer la relación Nación-región, y diera continuidad al proceso de planificación y gestión del desarrollo de forma integral y coordinada.

Es importante resaltar que para la Nación y para la región el documento Conpes es una oportunidad para promover procesos regionales de largo plazo que trasciendan los períodos de gobierno y que permitan avanzar en el encuentro de perspectivas del desarrollo territorial tanto de la Nación como de las entidades territoriales.

De igual manera, el Conpes significaba para el gobierno nacional avanzar en un proceso de definición de políticas públicas territoriales, lo cual constituye uno de los propósitos contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo *Hacia un Estado comunitario*, al determinar que: "Se promoverán procesos de planificación y gestión estratégica territorial y mecanismos de consolidación regional a diferente escala...". Además, "... apoyará estrategias y procesos urbano-regionales que estructuren redes de ciudades intermedias y menores, articuladas con los espacios rurales...".

2. PROCESO DE FORMULACIÓN DEL DOCUMENTO CONPES

Por la naturaleza del proceso adelantado en la Mesa, de carácter participativo, se propuso que el documento Conpes fuera elaborado de manera conjunta por representantes de las

1. El DNP es invitado permanente y participa como representante de la Nación en dicho proceso, a través de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.

instancias que hacen parte de la Mesa de Planificación Regional, es decir, el Departamento de Cundinamarca, el Distrito Capital, la CAR y el DNP. Estas entidades, así como la secretaria técnica de la Mesa², asignaron funcionarios para integrar el grupo encargado de definir un borrador del documento, el cual debía ser presentado inicialmente a la Mesa y posteriormente a los distintos ministerios y entidades del nivel nacional para su evaluación. El DNP en calidad de secretaria técnica de los Conpes y siendo el delegado del gobierno nacional en la Mesa, tuvo la función de coordinar la elaboración del documento y la concertación del mismo con todas las instancias para presentarlo a consideración del Conpes.

El grupo coordinador del documento Conpes fue el siguiente: por el Departamento de Cundinamarca Óscar Alfonso, de la Subdirección de Planeación; por el Distrito Capital, Armando Blanco, Juan Manuel Uribe y Edgar Brecci de la Subdirección de Economía, Competitividad e Innovación; por la CAR María Teresa Gómez y Enrique Rozo; por la secretaria técnica de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca Gustavo Peralta Mahecha; y por el DNP el director de desarrollo Territorial Sostenible, Oswaldo Aharón Porras con el apoyo de Luz Helena

Chamorro Arboleda, subdirectora de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

Se destaca el hecho de que la conformación del grupo para elaborar la propuesta de Conpes con funcionarios de entidades territoriales y la CAR, era en ese entonces un caso sui géneris, ya que tradicionalmente la elaboración de documentos de esta naturaleza involucraba en el plano nacional particularmente al DNP, en coordinación con los ministerios y entidades nacionales pertinentes según el tema.

La metodología acordada por este grupo fue de reuniones semanales sobre la base de documentos y propuestas escritas. Es importante mencionar que estos documentos fueron, en muchos casos, el resultado de discusiones que adelantaron los directivos de las diferentes entidades, incluso con el alcalde, el gobernador y el director de la CAR y con el Consejo Regional de Competitividad.

Una de las tareas fundamentales de este grupo fue definir el alcance del Conpes y con base en éste plantear la estructura y contenido del documento. Sobre este aspecto, se llegó al acuerdo de que el documento Conpes debería ser un instrumento para:

- Definir políticas, programas y proyectos concertados entre la Nación y la región, para

el logro de un nuevo modelo de ordenamiento y desarrollo.

- Promover un proceso de integración y construcción regional, trascendiendo el cambio de administraciones.

- Definir mecanismos orientados a mejorar la articulación de las políticas y entidades nacionales, en torno a los propósitos concertados en el proceso.

- Generar confianza, mayor autonomía, gobernabilidad, y crear condiciones para continuar con el proceso de planificación y gestión del desarrollo en forma articulada entre la Nación y la región.

A pesar de que se consideraba que la elaboración del diagnóstico era un aspecto que no tomaría mucho tiempo, teniendo en cuenta que en el marco de la Mesa se habían analizado e identificado los grandes problemas de carácter regional, el grupo encontró que las entidades territoriales, la CAR y la Nación no contaban con información de soporte para analizar el territorio en su conjunto. En consecuencia, dadas las características de la información disponible, presentada de manera separada para Bogotá y Cundinamarca, la elaboración del diagnóstico que diera cuenta de las dinámicas propias y de la problemática de la totalidad del territorio se extendió mucho más del tiempo previsto.

El reto, entonces, era trascender los diagnósticos aislados de Bogotá y de Cundinamarca, e incorporar información

2. La secretaria técnica de la Mesa ha estado en cabeza del Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional para América Latina y el Caribe –UNCRD– y de la firma Mario Noriega & Asociados.



© María Alejandra Pautassi

La descontaminación, ordenamiento, manejo integral de la cuenca del río Bogotá y creación de distritos de riego son dos de los proyectos definidos en el documento Conpes 3256.

clave para el desarrollo común a la intersección Bogotá-Cundinamarca y de este conjunto con el resto del país. Cabe anotar que la limitación de información en este caso se refiere no sólo para el territorio objeto de estudio, sino en general para el análisis de interrelaciones y complementariedades –redes de ciudades, ciudades periféricas, ámbito urbano-rural, cadenas productivas.

Para abordar un diagnóstico que fuera estratégico se partió de la identificación de variables o factores clave sobre los cuales se hacía necesario impulsar políticas públicas para mejorar las condiciones actuales del conjunto Bogotá-Cundinamarca y, especialmente, reorientar el modelo económico, social y territorial que rige las relaciones metrópoli-región, teniendo en cuenta que el propósito central es mejorar el nivel de vida de la población, las relaciones de los centros urbanos con lo rural, y en general, mejorar la competitividad y el desarrollo territorial.

Se analizaron aspectos como la dinámica poblacional y sus perspectivas al 2020, las relaciones económicas, la infraestructura física, el capital social con que cuenta la región, la estructura ambiental y el ordenamiento territorial, las dinámicas de la violencia armada y sus efectos sobre la población y las relaciones económicas y sociales, y finalmente, un análisis de la situación fiscal de la región.

Con base en el diagnóstico estratégico y en las líneas prioritarias que se definieron en el

marco de la Mesa, el documento planteó estrategias en los siguientes temas: población y población; seguridad alimentaria; orden público; seguridad y convivencia pacífica, e instrumentos institucionales, económicos y financieros.

Las políticas y estrategias propuestas en torno a estos temas se orientan a promover un proceso de integración y construcción regional y a mejorar la articulación de las políticas y entidades nacionales, en torno a los propósitos concertados en el proceso regional. No obstante ser un documento de grandes lineamientos, también se identificaron algunos proyectos de gran impacto para la estrategia regional promovida por la Mesa y en donde las instancias que la conforman deben coordinar sus agendas para discutir su viabilidad técnica, financiera y la sostenibilidad ambiental. Dentro de estos proyectos prioritarios se encuentran, entre otros:

- Formulación de un Plan Maestro de Transporte Regional.
- Extensión de Transmilenio al municipio de Soacha.
- Puerto Multimodal de Puerto Salgar.
- Adecuación de la infraestructura ferroviaria y fluvial y la recuperación de la navegabilidad en el río Magdalena.
- Fortalecimiento y modernización del aeropuerto El Dorado.
- Formulación del Proyecto de Ordenamiento Territorial Ambiental Regional, POTAR.

• Parque Tecnológico de Bogotá y Cundinamarca.

• Desarrollo del Plan Regional de Ciencia y Tecnología.

• Descontaminación, ordenamiento y manejo integral de la cuenca del río Bogotá.

La metodología utilizada para elaborar el documento se basó en reuniones que semanalmente se realizaron con los representantes de las entidades para discutir los documentos de propuestas sobre temas específicos. Además de estos espacios, dada la complejidad de algunos temas, se hizo necesario contar con la colaboración de expertos que ayudaran a definir con mayor claridad la situación actual y futura de la región, fundamentalmente en materia de demografía, orden público y seguridad, finanzas públicas y seguridad alimentaria.

En términos generales el trabajo desarrollado por parte del grupo encargado de la formulación del documento Conpes, incluyó las siguientes actividades:

- Desarrollo de los temas por parte de cada instancia que hace parte de la Mesa, los cuales se discutían e integraban en las reuniones que se desarrollaron semanalmente.
- Talleres temáticos con expertos (demografía, orden público y seguridad, finanzas públicas y seguridad alimentaria).
- Talleres temáticos con ministerios y entidades nacionales
- Formulación de propuestas preliminares para discusión con los ministerios.

- Propuesta de documento Conpes, la cual fue enviada a los distintos ministerios y entidades del orden nacional para su análisis.

No obstante las dificultades existentes en materia de información, se logró avanzar en una mirada del conjunto del territorio, con mayor relevancia a las alianzas y encadenamientos entre Bogotá y Cundinamarca que racionalicen la expansión metropolitana y que integren las potencialidades de Cundinamarca en una relación de complementariedad, no jerárquica sino en red, que haga posible difundir los impulsos positivos del crecimiento metropolitano, corregir los impactos nocivos y forjar un desarrollo más armónico, competitivo, equitativo y gobernable, bajo el propósito de emprender un proceso de construcción regional con perspectiva de largo plazo.

Para el gobierno nacional, acompañar el proceso de la Mesa y formular un documento de política para esta región ha resultado muy enriquecedor dadas las características específicas de esta región: mayor jerarquía funcional del país; mayor capacidad y responsabilidad para jalonar el desarrollo nacional, para proyectarse en el contexto de la Comunidad Andina y de posibles escenarios del ALCA; voluntad política de los mandatarios locales por construir un proceso regional, etc., así como pensar en perspectiva territorial sus políticas y estrategias.

Asimismo, ha sido una oportunidad de reconocer la importancia de las iniciativas

regionales de planificación, de la asociatividad entre entidades territoriales e instancias de diferente nivel, y en general del trabajo conjunto, para la identificación de propósitos comunes, de construcción de visión de largo plazo, de búsqueda de mecanismos complementarios y de promoción de una institucionalidad adecuada a las dinámicas del desarrollo regional, que no esté supeditada a los límites político administrativos.

3. LAS LECCIONES APRENDIDAS EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DEL CONPES

Una de las lecciones aprendidas en el proceso es que la construcción de capacidad técnica e institucional para la planificación y la gestión del desarrollo integrado de la región, requiere de estrategias específicas como las adelantadas por la Mesa con el apoyo del UNCRD, lo cual permitió realizar cursos con conferencistas nacionales e internacionales, destinados fundamentalmente a los funcionarios de las instancias que hacen parte de la Mesa y otros actores regionales, los cuales además de fomentar el trabajo coordinado entre las distintas entidades, permitieron estrechar lazos y generar mayor confianza en el trabajo regional de Bogotá-Cundinamarca.

La labor pedagógica realizada a través del UNCRD facilitó de una manera importante el trabajo que se desarrolló para elaborar el documento Conpes, ya que permitió discutir conceptos, experiencias y mecanismos para

los propósitos de la planificación y el desarrollo regional.

Además de lo anterior, la elaboración del Conpes para Bogotá-Cundinamarca dejó enseñanzas tanto para la Nación como para las otras instancias que participaron. Entre las principales lecciones encontramos que:

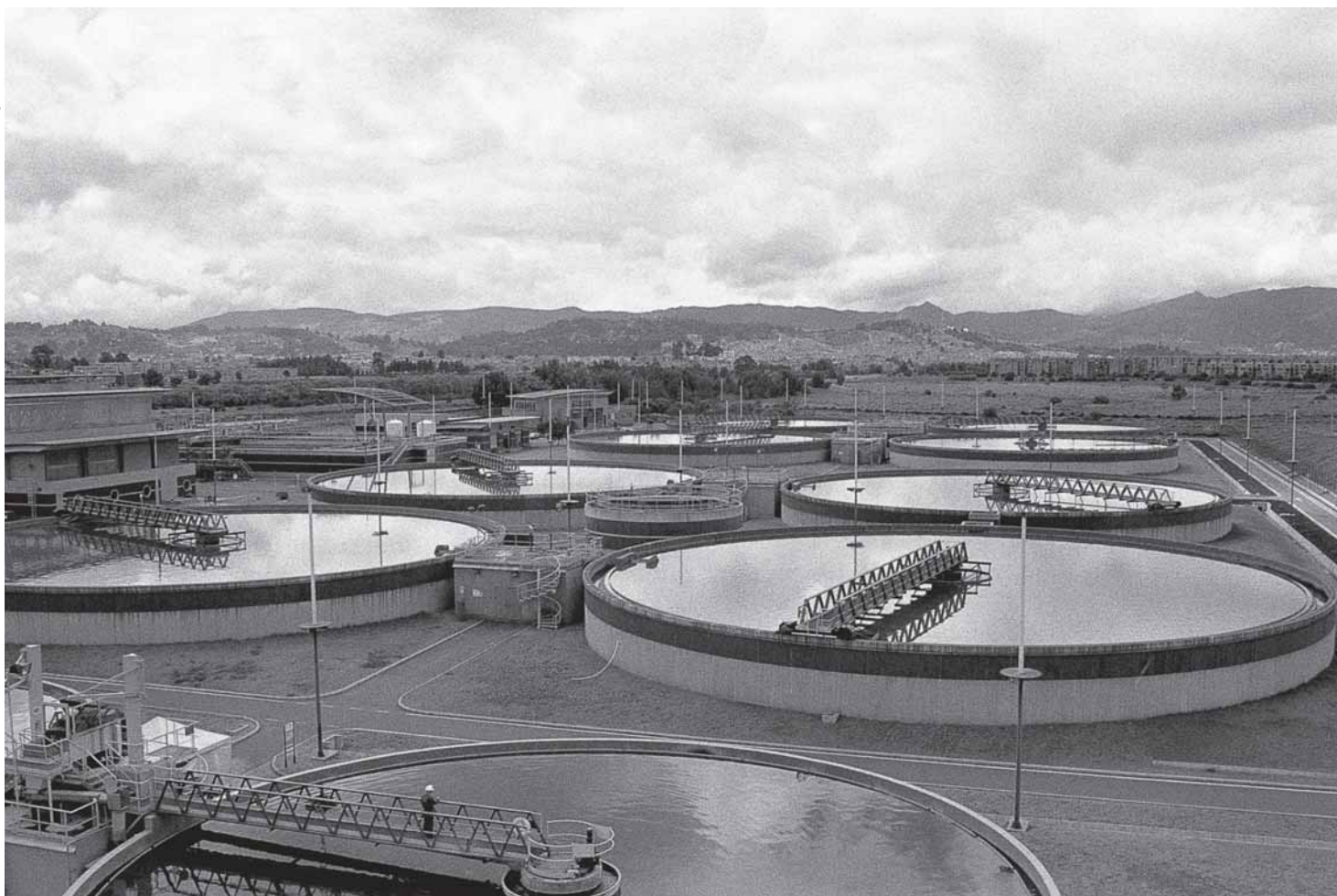
- Es necesario profundizar en el análisis conceptual y técnico del tema regional. Para ello es preciso producir información conjunta e interrelacionada, así como analizar las complementariedades entre ciudades, redes urbanas y relaciones con lo rural, medio ambiente regional, cadenas productivas, relaciones económicas de conjunto, economía regional, papeles de los diferentes actores, etc.

- Con la experiencia de Bogotá-Cundinamarca una vez más queda clara la importancia de avanzar en la formulación de políticas públicas con un enfoque territorial, en donde las experiencias e iniciativas regionales son el insumo fundamental para orientar estos procesos.

- La necesidad de avanzar en la concertación de agendas comunes, estudios, planes y proyectos estratégicos, que involucren tanto a las instancias públicas como a las privadas.

4. LAS DEBILIDADES DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DEL CONPES

- Limitaciones de información disponible para el análisis del conjunto del territorio,



Una solución parcial al problema de la contaminación del río Bogotá es construir las restantes plantas de tratamiento de la cuencia media.

debido a que las estadísticas y demás información predominan por separado para Bogotá y para Cundinamarca.

- La ausencia de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial –LOOT– y otras normas que den marco y orienten la planificación y gestión del desarrollo regional. Aunque para el caso de Bogotá-Cundinamarca, aun sin LOOT, ha sido posible avanzar en el trabajo regional y proponer nuevas opciones para el trabajo asociativo (p.e. propuesta de acto legislativo que crea la Región Administrativa de Planificación Especial, RAPE).

- El equipo de funcionarios asignados para la elaboración de la propuesta de Conpes no se asignó de tiempo completo para el tema, lo cual hizo que el proceso de formulación del documento Conpes tomara más tiempo que el esperado.

**5. EL DOCUMENTO CONPES 3256:
“POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS PARA LA
GESTIÓN CONCERTADA DEL DESARROLLO
DE LA REGIÓN BOGOTÁ-CUNDINAMARCA”**

Introducción

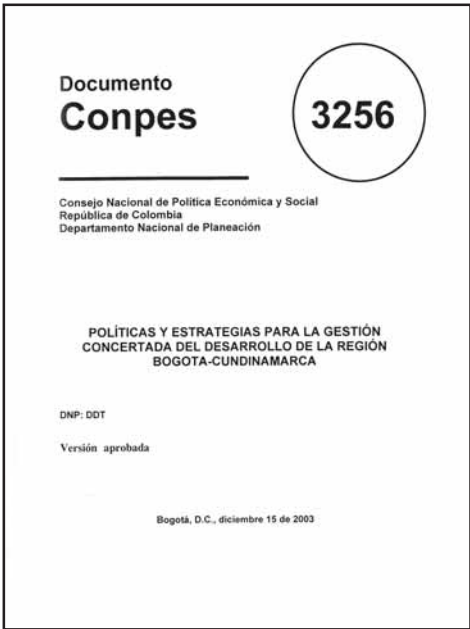
Este documento presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social –Conpes–, las políticas y estrategias orientadas a fortalecer y dar continuidad al proceso de consolidación de la región Bogotá-Cundinamarca. El objetivo es propiciar el trabajo conjunto entre las instancias del nivel

nacional con los actores regionales públicos y privados, con el propósito de lograr una región más productiva, competitiva y con mayor inclusión y cohesión social.

1. Justificación y alcances

El nuevo orden económico mundial y las condiciones de desarrollo actual del país exigen a los diferentes niveles de gobierno, al sector privado y comunitario replantear sus formas de actuación y de relación, con miras a alcanzar un posicionamiento estratégico y competitivo de la región a nivel nacional e internacional y un mayor equilibrio en el desarrollo territorial.

Los territorios relevantes en la economía global se caracterizan por integrar sus zonas urbanas más desarrolladas y los entornos suburbanos y rurales, dando lugar a formaciones regionales con capacidad para interactuar competitivamente con las redes mundiales de ciudades-región. La integración entre zonas urbanas y rurales busca establecer acuerdos y alianzas en torno a los siguientes aspectos centrales para la competitividad y gobernabilidad territorial: a) la creación de condiciones favorables a la inversión y al empleo productivo, en un marco de desarrollo endógeno sostenible; b) la generación de un ambiente propicio a la innovación y al desarrollo tecnológico; c) la apertura de la ciudad región en materia de comercio exterior y en la definición de política exterior con el



fin de integrarla a los circuitos internacionales de negocios y oportunidades; d) la integración de las políticas y las acciones en materia de infraestructura y conectividad regional, nacional e internacional y e) la generación de capacidad de planificación y gestión de los asuntos de interés supramunicipal y la ampliación de oportunidades para fortalecer la inclusión y cohesión social.

La competitividad y gobernabilidad del territorio implican un patrón de desarrollo territorial caracterizado por la ocupación eficiente y equilibrada del territorio que permita, a su vez, garantizar el control estatal, la seguridad de sus habitantes y la armonía entre la estructura territorial y las demandas económicas y sociales.

Con el fin de avanzar en este sentido, las autoridades locales, departamentales y ambientales de Bogotá y Cundinamarca han logrado promover acuerdos institucionales y procesos de planificación y desarrollo que sirven de base para la formulación de políticas de largo plazo concertadas con la Nación (ministerios y entidades nacionales), las cuales deben apuntar a generar desarrollo y un ordenamiento territorial flexible.

Avanzar en el diseño concertado de políticas para la región Bogotá-Cundinamarca, dentro de un marco normativo e institucional apropiado, constituye una experiencia pionera en Colombia.

La construcción compartida de un nuevo modelo de desarrollo que logre la convergencia de intereses y la asociación de las ventajas competitivas del Departamento, sus municipios y el Distrito Capital, en el marco de un desarrollo humano sostenible, permitirá repensar la organización territorial y en particular establecer los ajustes político-administrativos más apropiados en cada nivel de gobierno, que garanticen la consolidación de la descentralización, una mayor autonomía de los territorios y la conformación de una región flexible y dinámica, más gobernable y apta para interactuar exitosamente en el nuevo orden económico mundial.

En este sentido, las políticas y estrategias contenidas en el presente documento, facilitarán la coordinación y articulación de esfuerzos entre la Nación, las entidades terri-

toriales y ambientales de Bogotá-Cundinamarca y entre todos ellos con el sector privado, así como la armonización de los instrumentos y procesos de planeación de los diferentes niveles de gobierno.

2. Antecedentes del proceso de construcción de la región Bogotá-Cundinamarca

Las relaciones entre Cundinamarca y Bogotá en el siglo xx estuvieron marcadas en gran medida por la condición de esta última como Capital de la República, con un régimen político especial que contribuyó a su aislamiento del entorno regional y a la concentración de sus agentes económicos, sociales y políticos.

A comienzos de los años noventa, en el marco de la profundización del proceso de descentralización política, fiscal y administrativa, se empezó a generar una conciencia creciente en las instituciones y en los agentes económicos regionales en torno a la necesidad de una agenda conjunta de Bogotá-Cundinamarca alrededor de temas regionales estratégicos. Esta preocupación se hizo palpable en la Constitución Política de 1991, que si bien caracterizó aún más el régimen especial para Bogotá, estableció en su artículo 325 el marco normativo para las posibles alianzas entre el Distrito Capital y el Departamento de Cundinamarca alrededor de la promoción de planes y programas de desarrollo integral regional.

Entre los estudios y avances del proceso de construcción regional se destacan:

- La Misión Siglo XXI (1990-1992), aportó un diagnóstico de los aspectos que tenían mayor influencia en la evolución de largo plazo de la ciudad y la región.

- El Plan Estratégico Bogotá 2000 logró avanzar en asuntos como el ordenamiento territorial, la preservación del medio ambiente y el desarrollo económico.

- El estudio realizado por la empresa de consultoría internacional Monitor en todo el país (1992 y 1993) sobre competitividad y la comparación entre Bogotá y otras ciudades del mundo, mostraron que el problema de la ciudad era su falta de visión ante la internacionalización de las economías que se estaban dando a escala mundial.

- El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (2000-2010), el cual tiene un enfoque subregional Bogotá-Sabana que se ocupa, entre otros temas, del manejo de los ecosistemas estratégicos, el fortalecimiento de una estructura regional que permitiera atender las demandas y ofertas de servicios, aprovechando las ventajas de infraestructura y ambientales y los patrones de localización.

Al mismo tiempo, se ha generado una convergencia de la Nación y de la región Bogotá-Cundinamarca para promover la competitividad del territorio, a través de la promoción conjunta de proyectos de infraestructura para la internacionalización, tales como la accesibilidad vial de carga pesada de la Zona Franca

de Bogotá, la construcción de la segunda pista del aeropuerto El Dorado y la carretera Bogotá-Buenaventura en proceso de concesión; la regionalización de la política de ciencia y tecnología (Ley 29 de 1990 y Acuerdo 05 de 2002); así como la creación de los Consejos Asesores Regionales de Comercio Exterior —CARCE—.

El comienzo de un nuevo milenio coincidió con el propósito común de los actores regionales de definir una estrategia de desarrollo regional, aprovechando el resultado de varios procesos colectivos e institucionales que permitieran crear un entorno favorable para la generación sostenible de riqueza y prosperidad colectiva de la región. De estos procesos se destacan:

- El Plan de Desarrollo "Trabajemos juntos por Cundinamarca 2001-2004" y el Plan de Desarrollo "Bogotá para vivir mejor: todos del mismo lado 2001-2004". Ambos procesos se estructuran alrededor de estrategias de productividad para la región Bogotá-Cundinamarca y cuentan con la voluntad política de sus mandatarios.

- El Plan de Gestión Ambiental Regional, 2001-2010, el cual constituye una oportunidad propicia para buscar un futuro armónico, estable y de continuo mejoramiento en la interacción entre la base socioeconómica y la base natural de la región.

- El Plan Estratégico Exportador (2001), formulado en el marco del Consejo Asesor Regional de Comercio Exterior —CARCE—, el cual identifica el potencial de integración productiva entre Bogotá y Cundinamarca para hacer del comercio exterior, las exportaciones y las inversiones los motores de la productividad y la competitividad regional, con la meta de alcanzar en los próximos diez años los promedios mundiales de exportaciones per cápita.

- La formulación del Acuerdo de Voluntades y conformación de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca (MPRBC) en el 2001 y del Consejo Regional de Competitividad (CRC) en el 2002³. Ambas iniciativas han logrado fomentar una dinámica de trabajo permanente entre la Gobernación de Cundinamarca y sus provincias, la Alcaldía de Bogotá y sus localidades, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca —CAR—, los gremios y el Departamento Nacional de Planeación, ministerios y entidades del orden nacional.

El propósito que ha orientado las actividades de la Mesa de Planificación Regional ha sido lograr que el área de estudio, definida por la jurisdicción del Distrito Capital con sus 20 localidades y los 116 municipios de Cundinamarca, organizados en 15 provincias, sea un territorio más productivo, más competitivo y

más equilibrado, buscando que haya mayores oportunidades de acceso a los beneficios del desarrollo para toda la población, la construcción de bases sólidas para la planificación y el ordenamiento territorial regional, la ejecución de proyectos de beneficio colectivo y el diseño de un marco institucional adecuado para el logro de los objetivos propuestos.

La Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca ha venido desarrollando su proceso por fases, la primera de las cuales se terminó a finales del 2002 dejando como uno de sus principales resultados la generación de capacidad técnica e institucional para el análisis y comprensión de "lo regional", así como la identificación de proyectos estratégicos de interés común.

La segunda fase se centró en la construcción de una visión compartida de futuro con una mayor participación de las localidades del Distrito y los municipios y provincias del Departamento, así como un número importante de actores representantes de los sectores privado, social y académico; con el fin de generar un mayor compromiso de carácter regional con el proceso, de tal manera que trascienda los programas y los periodos de gobierno.

La tercera fase, que inició en septiembre de 2003 y concluye en marzo de 2004, tiene como objetivos principales la formulación de planes de acción y el establecimiento de acuerdos interinstitucionales para la implementación

3. Esta iniciativa venía siendo apoyada desde abril de 2001.

de proyectos de impacto para Bogotá-Cundinamarca dentro de un marco de visión de largo plazo, compartido por las entidades y comunidades participantes. Al final de esta fase⁴, se espera contar con la formulación concertada de las directrices para desarrollar un Plan Estratégico Regional de Ordenamiento Territorial, vinculado a los objetivos del Plan Económico Regional formulado por el Consejo Regional de Competitividad.

3. Diagnóstico

Los procesos liderados por la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca y el Consejo Regional de Competitividad, han permitido identificar los siguientes elementos considerados fundamentales para el diagnóstico regional⁵.

3.1. Dinámica poblacional

La región Bogotá-Cundinamarca presenta una primacía demográfica dentro del país. Para el año 2003, la población de la región asciende a 9'132.803 habitantes, cifra que representa el 20,5% de la población nacional⁶. Según el estudio de población más reciente elaborado por la Mesa de Planificación Regional⁷, la población de la región habrá alcanzado un total de 12'685.000 habitantes en el año 2020. Así en los 25 años considerados, comprendidos entre 1995 y 2020, la población de la región se habrá incrementado en un 65,8%. El 94% de este incremento será absorbido por Bogotá y los municipios de su área de influencia inmediata⁸.

Las tendencias poblacionales permiten prever la necesidad de producir suelo habitable para la región, lo cual afectará el mercado

de la tierra, especialmente el correspondiente a los municipios cundinamarqueses circunvecinos. El fenómeno se acentuará hacia el año 2010, cuando en Bogotá residan cerca de 8'235.000 habitantes, ya que el suelo bogotano construable estará a un nivel de saturación del 92%⁹. En órdenes de magnitud, se requerirá disponer de espacio equivalente a 1,5 veces el municipio de Soacha de hoy o, aproximadamente, 120.000 viviendas¹⁰ para responder a las presiones demográficas.

El fenómeno que tiende a consolidarse es el de una gran área metropolitana, policéntrica y conurbada con los centros urbanos más próximos a Bogotá, con tendencia a ocupar considerables sectores por fuera de las cabeceras municipales, de manera extensiva y no planificada; esta tendencia se superpone a una difícil configuración espacial caracteriza por la profundización de los "municipios dormitorio", generalmente de bajos ingresos.

Sumado a lo anterior, la región enfrenta un descomunal reto en materia de su mercado laboral. Si bien el diferencial de ingresos urbanos y rurales es amplio, lo cual se constituye en un poderoso factor de atracción de población hacia Bogotá, el grado de informalidad es muy alto y ha crecido en años recientes.

3.2. Economía y seguridad alimentaria

La región Bogotá-Cundinamarca participa en su conjunto con el 27,1% del PIB de la Nación¹¹. Durante la última década, el Distrito Capital

4. Para conocer con más detalle el desarrollo de las fases y sus productos, se puede consultar la página web de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca: www.regionbogotacundinamarca.org

5. Se cuenta con un documento de diagnóstico ampliado de Bogotá-Cundinamarca, preparado por funcionarios de la Gobernación de Cundinamarca, de la Alcaldía Mayor de Bogotá, de la CAR y de la Dirección Territorial del Departamento Nacional de Planeación, el cual puede ser consultado en la página web del DNP en Documentos Territoriales N° 65.

6. Para el año 2003 la población nacional ascendió a 44'531.433, de acuerdo con proyecciones del DANE.

7. Consultoría sobre Población elaborada por Humberto Molina. Contrato No. 0103020006 del Proyecto PNUD/COL/01/030.

8. Los municipios que comprenden dicha área son: Cajicá, Chía, Cota, Facatativá, Funza, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Soacha, Sopó, Tocancipá y Zipaquirá.

9. Documento técnico de soporte del POT Bogotá –Decreto 619/2000.

10. Proyecciones del Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

11. Año 2001, fuente DANE.

se consolidó como nodo articulador de la actividad económica colombiana y de ésta con el mercado internacional.

Dentro del PIB de Cundinamarca, las actividades agrícolas y pecuarias generan el mayor valor agregado —en promedio 28,9% entre 1995 y 1999—. Por su parte, el sector manufacturero de la región se localiza en su mayoría en Bogotá y en algunos de sus municipios circunvecinos; la terciarización de las actividades productivas es común en toda la región, aunque en el caso de Cundinamarca se caracteriza por una especialización en los municipios de Zipaquirá, Soacha, Facatativá, Villeta, Fusagasugá y Girardot, en tanto que Bogotá centraliza los servicios especializados con el mayor alcance territorial.

El panorama general corresponde a una estructura industrial más diversificada y con mayores índices de productividad que la del resto del país, lo cual significa que la región Bogotá-Cundinamarca presenta una buena base empresarial para la incorporación de conocimientos y valor agregado en sus cadenas productivas más promisorias.

Existen complementariedades entre las actividades agrícolas e industriales de la Sabana de Bogotá, especialmente entre la agroindustria alimentaria y la producción pecuaria del corredor norte, así como la floricultura, la ganadería y la actividad manufacturera en el occidente. En términos sectoriales, la cadena productiva agroalimentaria es uno de los principales canales de

interacción económica de la región, directamente en el procesamiento o absorción de los bienes e indirectamente por la vía de las exportaciones o importaciones, o la prestación de servicios a los productores y otras actividades complementarias.

Frente al tema de seguridad alimentaria, la población de la región es vulnerable debido a: 1) dificultades en la oferta de alimentos para el mercado interno, debido en buena medida a problemas de conectividad y desplazamiento de la población campesina, bien sea por razones de seguridad o económicas; 2) difícil acceso o posibilidad de compra de alimentos¹² y 3) alto crecimiento poblacional¹³. En este sentido, la política integral de seguridad alimentaria deberá considerar las proyecciones de población, así como su patrón de localización con el fin de entender las dinámicas urbanas y rurales de la región.

12. Para el año 2000, el 28,1% de la población de Cundinamarca y el 14,9% de Bogotá se encontraban bajo la Línea de Indigencia (hogares cuyo ingreso no alcanza a cubrir el costo de la canasta normativa alimentaria), de igual manera la población bajo la Línea de Pobreza (49,6% de Bogotá y 59% de Cundinamarca) destina al menos el 60% de su ingreso a alimentos. Como resultado de lo anterior, en Bogotá y Cundinamarca, 6 de cada 100 niños menores de cinco años tienen carencias nutricionales globales, traduciendo lo anterior en problemas de talla y peso y problemas en el rendimiento escolar.

13. Para el año 2005 la población de la región ascenderá a 9,7 millones de habitantes, el 90,2% habitando cabeceras y en el 2020 habitarán 12,7 millones y el 92,2% será población urbana. Proyecciones del estudio para la Mesa de Planificación Regional elaborado por Humberto Molina.

14. CIF Pesos. Fuente DNP-DDE.

15. CIF Pesos. Fuente DNP-DDE.

16. Fuente DNP-DDE.

3.3. Comercio exterior

Durante la década de los años noventa, las importaciones de la región Bogotá-Cundinamarca crecieron de manera dinámica. En el año 2002, éstas representaron alrededor del 55% de las totales del país¹⁴, con una composición sesgada hacia los bienes de capital (40%), los bienes intermedios (35%) y, en menor medida, a los de consumo (25%)¹⁵. Esta estructura de importaciones ha contribuido a mejorar la competitividad de las empresas de la región, y refleja el destacado papel que juega la región en el país, en cuanto a distribución de bienes al por mayor.

En el período 1998-2002 la región se consolidó, en términos absolutos, como la principal exportadora del país de bienes diferentes a petróleo, café y sus derivados (26% del total)¹⁶. En el período 1991-2001, las exportaciones agrícolas e industriales de Bogotá-Cundinamarca crecieron 2,4 veces,

hasta alcanzar US\$ 2.159 millones, que equivalen al 24,1% del total del país, cifra importante en el contexto nacional pero muy inferior a los parámetros internacionales y de las regiones más dinámicas de América Latina¹⁷.

El conjunto de las exportaciones de Bogotá-Cundinamarca tiene como principal destino el mercado de los Estados Unidos, con una participación cercana al 30%, representada básicamente por las flores (66%), los textiles, las confecciones y el cuero (11,6%) y maquinaria y equipo (8%)¹⁸. La diversificación y el aumento del valor agregado de los productos de la región con destino a este mercado constituye un importante factor de aprendizaje en la perspectiva de una zona de libre comercio de las Américas. Mientras este escenario se consolida, el gran desafío para los empresarios de Bogotá y Cundinamarca es el máximo aprovechamiento del ATPDEA¹⁹, que renueva las preferencias para los 5.697 productos incluidos en el ATPA²⁰ y extiende los beneficios a un amplio grupo de productos

con oferta exportable en Bogotá-Cundinamarca.

Por su parte, las exportaciones de Bogotá-Cundinamarca con destino a la Comunidad Andina —que representa el principal mercado de la industria regional—, se multiplicaron por cinco en los últimos diez años. Este mercado representa una buena oportunidad para crecer en productos de mayor valor agregado, con efectos potenciales de gran beneficio, especialmente en la generación de empleos de calidad y en la distribución del ingreso. Una dinámica complementaria se ha dado también con el comportamiento positivo de la inversión extranjera directa en Bogotá y Cundinamarca; en la última década el promedio de la participación de la inversión en el total nacional fue del 56%, concentrada básicamente en infraestructura, servicios financieros, explotación minera y telecomunicaciones²¹.

Finalmente, al analizar el comportamiento de las exportaciones no tradicionales en

términos de la producción, Cundinamarca para el año 1999 tenía una participación de 33,3% y Bogotá de un 0,31%²². Para Bogotá-Cundinamarca, este coeficiente se comportó en un rango de 6% a 7% durante el período 1998-2002, siendo superior a las exportaciones menores a nivel nacional. El coeficiente de importaciones medido entre las importaciones y el PIB muestra que Cundinamarca registró 68% para 1999, Bogotá 13% y unido Bogotá-Cundinamarca 23,42%²³.

3.4. Infraestructura regional

La región presenta ventajas en términos de su articulación al país y a la economía global, pues moviliza el 67% de pasajeros nacionales e internacionales del país a través de su terminal aéreo, donde además se concentra el 40% del movimiento de carga nacional y el 80% de la carga internacional²⁴. Así mismo, Bogotá reúne las principales sedes del sistema financiero y el mayor número de suscriptores de telefonía celular, es el centro de las telecomunicaciones en Colombia, es la sede de los principales canales de televisión, estaciones de radio y otras empresas de comunicaciones.

No obstante, resultan evidentes las debilidades de la infraestructura regional en materia de logística de transporte y de conexión con los puertos marítimos de importación y exportación, así como también las limitaciones en materia de las redes de

17. Cámara de Comercio de Bogotá, con base en estadísticas DANE.

18. Análisis de la Subdirección Económica, de Competitividad e Innovación del Departamento Administrativo de Planeación Distrital con base en información DANE.

19. Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act que hace parte del Trade Act de 2002.

20. Andean Trade Preferences Act que expiró en diciembre de 2001.

21. Cifras de la Subdirección Económica, de Competitividad e Innovación del Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

22. El coeficiente de apertura se define como las exportaciones no tradicionales sobre la producción.

23. Fuente: Dirección de Desarrollo Empresarial —DNP.

24. Fuente: Ministerio de Transporte.



© Darío Farias

El gobierno nacional está trabajando para lograr la integración de la red de transporte a través de los proyectos de concesión vial Bogotá-Girardot y Briceño-Tunja-Sogamoso.

conexión de la región con las nuevas tecnologías en materia de telecomunicaciones y el conocimiento de vanguardia en tecnologías de la información.

3.5. Capital humano y desarrollo tecnológico

En materia de desarrollo del capital humano, la región Bogotá-Cundinamarca ocupa el primer puesto a nivel nacional²⁵. Por su parte, Bogotá es líder y Cundinamarca ocupa el 5° puesto dentro de los departamentos del país²⁶. Este es un factor que desempeña un lugar prominente en la competitividad de la región. Bogotá en el 2001 presentó la menor tasa de analfabetismo del país (2%) y las tasas netas de cobertura más altas en educación primaria (82,4%) y secundaria (77,3%); en educación superior la tasa bruta es de 53,3%²⁷. Para 2001, Cundinamarca presentó una tasa de analfabetismo del 6,7%, una tasa neta de cobertura en educación primaria del 80,7% y en secundaria del 72,6%; en educación superior la tasa bruta es de 10,8%²⁸.

El grado de calificación de la mano de obra de Bogotá es relativamente alto dentro de los comparativos nacionales. En el primer trimestre de 2003, el 30% de la población ocupada de Bogotá contaba con educación superior, mientras que en las 12 principales áreas urbanas²⁹ los ocupados con educación superior alcanzaban el 20%³⁰. En el caso de Cundinamarca, existe un amplio grupo de población ocupada con educación primaria, seguido por el grupo de secundaria (40%) y finalmente el grupo con formación superior es relativamente pequeño (8%)³¹.

De otro lado, la región alberga la mayor infraestructura institucional existente en el país para el desarrollo de la ciencia y la tecnología. Así por ejemplo, de los 36 centros de desarrollo tecnológico del país, 19 se ubican en Bogotá.

En materia de investigación y desarrollo, aunque existe una gran experiencia en la región, que se refleja en un Comité Regional de Ciencia y Tecnología de Cundinamarca que se destaca por su dinamismo y un sector público y privado interesado en estos asun-

tos, se carece de una política clara al respecto, así como dispersión y desarticulación institucional evidente en el aislamiento de la universidad, las empresas y las autoridades de la región en la promoción del desarrollo tecnológico, lo cual se repite en el resto del país.

La evidencia internacional también muestra cómo las actuaciones de fomento del desarrollo económico y de promoción de pymes alcanzan un mayor grado de eficacia cuando estas acciones se impulsan desde un ámbito regional y local. Esto se debe a que el territorio es el ámbito natural en el que se llevan a cabo los ajustes empresariales a los cambios tecnológicos y a las presiones de la competencia internacional.

3.6. Estructura ambiental

La sostenibilidad ambiental del territorio se halla seriamente comprometida por la intensa presión antrópica que se ejerce sobre su base natural. Si se mantienen las actuales tendencias de uso y aprovechamiento de los recursos naturales y el medio ambiente, llegará el momento en que no se contará con la oferta ambiental necesaria para soportar la actividad socioeconómica y satisfacer las demandas de calidad de vida de la población en términos competitivos.

A pesar de la heterogeneidad y las diferencias en la problemática ambiental del territorio, existen situaciones comunes a toda la

25. Fuente: 10 años de desarrollo humano, PNDH, 2003.

26. Cepal (2002), Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia.

27. Cifra 2002 en un rango de edad entre 18 y 22 años.

28. Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2001.

29. Las doce áreas metropolitanas consideradas por el DANE son: Medellín, Barranquilla, Cartagena, Manizales, Montería, Villavicencio, Pasto, Cúcuta, Pereira, Bucaramanga, Ibagué y Cali.

30. Fuente: Encuesta Continua de Hogares, DANE, primer trimestre de 2003.

31. Plan Estratégico Exportador Bogotá-Cundinamarca. Cámara de Comercio de Bogotá. Araujo-Ibarra y Asociados, 2001.

región que están generando fuertes presiones y un deterioro ambiental muy marcado en el territorio. La afectación más severa y extendida es la contaminación generada por desechos provenientes de las diferentes actividades productivas, así como por los vertimientos urbanos a las fuentes de agua sin ningún tipo de tratamiento. Este fenómeno es especialmente preocupante en el Río Bogotá y toda su cuenca, el cual por su magnitud se constituye en uno de los problemas ambientales más graves de la región y del país.

La carga orgánica de los vertimientos de los municipios asentados en la margen del Río Bogotá es su principal causa de contaminación. La cuenca media, la cual presenta mayor densidad poblacional por encontrarse en ella la ciudad de Bogotá y ocho municipios de Cundinamarca y por tener la mayor concentración de industrias, es el tramo que presenta la mayor carga contaminante del Río Bogotá.

En la actualidad ni la cuenca media ni la alta cumplen los estándares mínimos para usos agrícolas y urbanos, de acuerdo con la normatividad vigente, ni tampoco se puede alcanzar el uso estético, debido a que existen problemas con flotantes y grasas apreciables a simple vista.

En la cuenca alta se ha encontrado que el principal problema está relacionado con el rezago en la cobertura de alcantarillado de los municipios, de tal manera que a pesar de encontrarse construida parte importante de

la infraestructura de tratamiento, ésta no funciona en forma adecuada, ya que una porción importante (cerca al 70%) de las aguas residuales no llegan a las plantas para ser tratadas.

Si bien es cierto que se podría dar una solución parcial al problema de contaminación con la construcción de las restantes plantas de tratamiento de la cuenca media, estudios realizados muestran que las condiciones de contaminación de la cuenca alta ya han alcanzado niveles preocupantes, los cuales son determinantes para la asimilación de aguas abajo, a tal punto que en épocas de caudales medios y bajos en el Río ya no existe presencia de oxígeno en el agua. Esta situación se ve agravada por los relativos bajos caudales del Río Bogotá y la enorme presión sobre este recurso ejercida por los diferentes usuarios, tales como los distritos de riego localizados a lo largo de todo su recorrido,

poblaciones que utilizan el Río como fuente de abastecimiento de agua potable, generación de energía, etc., de tal manera que hoy en día el caudal disponible es deficitario para los requerimientos de la región.

Con relación a la capacidad de uso del suelo, el departamento de Cundinamarca tiene la siguiente estructura: 9,3% son de categorías I-II-III³², 13,3% de categorías IV-V³³, 19,4% categoría VI³⁴, 20,3% categoría VII³⁵ y 35,2% categoría VIII³⁶.

En la actualidad, existe un grave conflicto entre la aptitud y el uso del suelo dado que Cundinamarca no es particularmente rico en tierras para la producción agrícola, las cuales se encuentran en su mayoría en la Sabana de Bogotá³⁷ y están, por lo tanto, expuestas a presiones poblacionales derivadas del proceso de urbanización inmanente al fenómeno de metropolización entre Bogotá y la Sabana.

32. Con capacidad para la agricultura (muy buena, buena y moderada, respectivamente), con restricciones menores y, por lo general, son mecanizables. Fuente: Pérez Preciado, 2002 con base el Estudio de Suelos del IGAC.

33. Aptas para uso agropecuario con restricciones moderadas por pendiente y/o suelo. Se pueden trabajar mediante laboreo con animales. *Ibid.*

34. Es apto sólo para pastos, cultivos arbóreos de tipo permanente y bosques, debido a que presentan fuertes restricciones por relieve. *Ibid.*

35. No apta para fines agrícolas por restricciones de clima, pendiente, inundaciones, sólo permiten laboreo manual y localizado. *Ibid.*

36. No tiene aptitud agropecuaria ni forestal de producción, su vocación es de conservación, protección de cuencas y reservas hídricas.

37. Fuente: Pérez Preciado, 2002 con base el Estudio de Suelos del IGAC.

3.7. Ordenamiento territorial

El modelo de ordenamiento propuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital —POT de Bogotá—, buscó armonizar el desarrollo urbano y la preservación del soporte natural en el contexto Bogotá-Sabana. Sin embargo, resultó evidente, como ocurrió en el resto del país, que el POT de Bogotá debido a su alcance³⁸, no se ocupó de competencias más amplias de ordenamiento territorial, especialmente el de su articulación con el entorno regional.

En el caso de Cundinamarca, casi todos los municipios aprobaron sus respectivos esquemas o planes de ordenamiento territorial, lo cual representó un avance significativo en el ordenamiento local, pero no lo suficientemente integrados con perspectiva regional, a pesar de los esfuerzos que realizan entidades como la CAR y el Departamento de Cundinamarca. En la actualidad, aprovechando los

procesos de revisión de los planes y esquemas de ordenamiento territorial, se busca la armonización y articulación de éstos con un enfoque regional³⁹.

3.8. Conflicto armado⁴⁰

Del análisis del conflicto armado en Bogotá-Cundinamarca, se observa que durante el período 1995-2001 se presentaron 290 acciones contra el Derecho Internacional Humanitario y 240 acciones bélicas⁴¹. La distribución de las acciones bélicas por provincias fue la siguiente: Oriente (49 acciones), Bogotá (34 acciones) y Sumapaz (28 acciones)⁴².

Lo anterior sugiere que las acciones bélicas y las violaciones al Derecho Internacional Humanitario son el resultado de una estrategia de desestabilización de los grupos armados que ha sido facilitada por (i) ausencia de estrategias de desarrollo territorial que logren crear capacidad de control permanen-

te sobre el territorio y (ii) insuficiente atención en defensa y seguridad por parte del Estado y (iii) disputa, por parte de los actores armados, de la población la cual buscan adherir a su causa política, pero al no poderse concretar tal cometido, termina el conflicto en su desplazamiento o aniquilamiento.

El análisis del conflicto armado revela los enormes riesgos que corre la posibilidad de consolidar un proyecto regional y, por lo tanto, ilustra sobre la urgencia de diseñar acciones colectivas para ganar espacios institucionales frente a los grupos violentos. Las tendencias de localización de los grupos armados ilegales existentes en Cundinamarca siguen desde hace varios años la estrategia nacional de rodear los grandes centros poblacionales, con un movimiento táctico de presencia en aquellos territorios despoblados que les permite, además, el control del acceso a las cuencas hidrográficas y a las infraestructuras de servicios.

A pesar de que la situación de violencia de los últimos siete años ha sido preocupante en todo el país, hechos violentos como ataques a poblaciones, masacres, homicidios y secuestros, entre otros, registraron en general una disminución para el primer trimestre del 2003 frente al mismo período en el 2002. No obstante lo anterior, Cundinamarca se encuentra entre los departamentos que registraron un mayor número de casos, con respecto al total nacional, en cada uno de los siguientes

38. La Ley 388 de 1997 determina que los planes de ordenamiento territorial serán de alcance municipal.

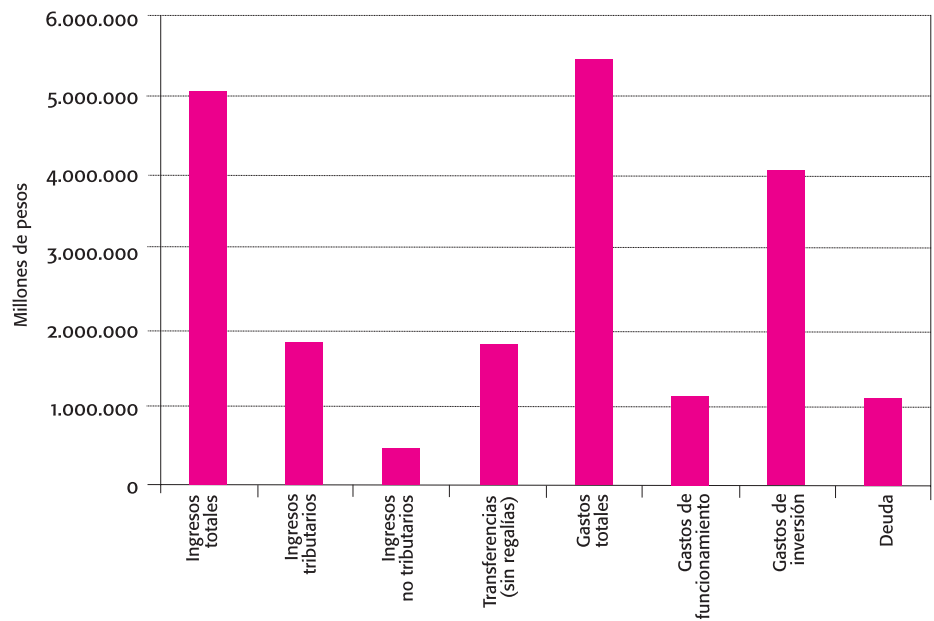
39. El Departamento, por ejemplo, promulgó unas directrices y orientaciones para el ordenamiento del territorio departamental y la coordinación con el Distrito Capital 065 de 1999 de la Asamblea Departamental de Cundinamarca, varias fundamentadas en el Artículo 7º de la Ley 388 de 1997.

40. Las cifras presentadas en esta parte corresponden al estudio de Teófilo Vásquez y a los dos boletines Cifras sobre Violencia de la Dirección de Justicia del DNP

41. Según el estudio de Teófilo Vásquez, las acciones militares o bélicas son los enfrentamientos entre guerrilleros, paramilitares y la fuerza pública y las acciones contra el Derecho Internacional Humanitario de los actores armados, son las que victimizan directamente a la población civil.

42. Análisis del Conflicto Armado en Cundinamarca y Bogotá 1995-2001. Teófilo Vásquez. Consultoría contratada por la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca.

Gráfico 8.1. Ingresos, gastos y deuda del Departamento de Cundinamarca y sus municipios en el 2002 (incluye Bogotá)



hechos: homicidio (12,6%) y masacres (6,7%)⁴³; secuestro (9,4%) y ataques terroristas (10%)⁴⁴.

Frente al tema de desplazamiento, Cundinamarca junto con Antioquia, Bolívar, Sucre y Valle del Cauca, son los principales departamentos receptores de familias que han sido desplazadas por la violencia.

3.9. Seguridad y convivencia pacífica

En los últimos ocho años, Bogotá ha venido desarrollando un Plan Integral de Seguridad Ciudadana que articula el enfoque preventivo de la cultura y convivencia ciudadana, con el

poder coercitivo del Estado. Como resultado de este proceso se han reducido significativamente los homicidios, al pasar de 4.352 casos en 1993 a 1.906 en el año 2002⁴⁵. Con relación a los otros delitos de mayor impacto social (lesiones comunes, hurtos de vehículos y motos y a establecimientos comerciales,

bancos, personas y residencias), la ciudad ha registrado una importante reducción, al pasar de 25.121 delitos en 1998 a 17.616 en el 2001.

En el contexto regional, los avances en los procesos de articulación para la definición de acciones integrales de seguridad y convivencia han sido insuficientes, al igual que la elaboración de diagnósticos conjuntos sobre violencia y delincuencia.

3.10. Situación fiscal

De acuerdo con las ejecuciones presupuestales, los ingresos del Departamento de Cundinamarca junto con los de sus municipios y Bogotá, alcanzaron 5 billones de pesos en el 2002⁴⁶. Los tributos municipales y departamentales de esta región ascendieron a \$1.83 billones y las transferencias de la Nación \$1.84 billones (ver gráfico 8.1).

De igual forma, los gastos de la región para este mismo año fueron de \$5.44 billones, donde el gasto de funcionamiento fue poco más de \$1.13 billones (20,7%) y la inversión \$4.1 billones (75,3%). La deuda ascendió a \$1.18 billones.

La región Bogotá-Cundinamarca participó, en el año 2002, con el 23,5% del total de ingre-

43. Cifras correspondientes al primer trimestre de 2003

44. Cifras correspondientes al primer semestre de 2003. Fuente: Boletines Cifras sobre Violencia de la Dirección de Justicia del DNP.

45. Fuente: Secretaría de Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Alcaldía Mayor de Bogotá.

46. Información reportada por los municipios al DNP y por el Departamento de Cundinamarca a la Contraloría General de la República. Esta información es responsabilidad exclusiva de las entidades territoriales.

sos de la totalidad de los departamentos y municipios del país y más del 30% de los tributos.

Con relación a los indicadores financieros en el 2002, mientras en la región Bogotá-Cundinamarca los ingresos propios representan el 44,8% de sus ingresos totales, en el resto de departamentos y municipios del país éstos corresponden al 28,6%; por su parte, los tributos representaron el 36,5% de sus ingresos frente al 23,7% en el resto de departamentos y municipios. Las transferencias de la Nación a la región alcanzan el 36,7% de sus ingresos mientras que en el resto de entidades superan el 53,9% de los mismos (ver tabla 8.1).

Conviene precisar que la región Bogotá-Cundinamarca no es homogénea fiscalmente. En efecto, del consolidado de la región, más del 90% de los ingresos y gastos está concentrado en Bogotá y otros 10 municipios⁴⁷, que concentran buena parte de la actividad económica. Para el resto de municipios de la región la capacidad de generación de rentas propias es precaria, toda vez que la principal fuente de financiamiento son las transferencias y no existe una base económica sólida.

Por otro lado, Bogotá y 30 municipios más concentran el 99% del agregado de recursos propios para inversión de la región. Cundinamarca es el departamento que más inversión ejecuta con recursos propios con

Tabla 8.1. Indicadores financieros para el periodo 1996-2002

Indicadores financieros	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Cundinamarca y sus municipios (incluye Bogotá)							
Ingresos propios / ingresos totales (%)	68,0	66,0	61,8	42,5	47,0	48,9	44,8
Ingresos tributarios / ingresos totales (%)	45,1	46,2	47,1	33,4	40,5	14,6	36,5
Transferencias Nación (sin regalías) total ingresos (%)	16,2	25,8	29,0	25,2	32,9	32,7	36,7
Gastos de funcionamiento / gasto total (%)	17,3	24,0	21,2	16,7	20,7	23,0	20,8
Inversión / gasto total (%)	69,8	72,1	74,4	80,1	76,3	72,5	75,3
Saldo deuda / ingresos totales (%)	23,9	23,3	19,2	15,6	23,1	27,1	23,6
Total departamentos y municipios sin Cundinamarca, sus municipios y Bogotá							
Ingresos propios / ingresos totales (%)	39,1	36,4	35,6	34,1	30,5	30,9	28,6
Ingresos tributarios / ingresos totales (%)	27,6	25,4	25,6	25,4	22,8	24,4	23,7
Transferencias Nación (sin regalías) total ingresos (%)	37,4	43,2	48,3	49,8	49,8	51,4	53,9
Gastos de funcionamiento / gasto total (%)	28,7	29,0	31,0	29,3	25,8	23,5	23,0
Inversión / gasto total (%)	57,1	64,7	60,4	64,4	69,2	73,9	73,2
Saldo deuda / ingresos totales (%)	39,8	42,5	40,0	37,7	31,7	30,8	25,1

respecto al resto de departamentos. En efecto, poco menos del 50% de la inversión de Cundinamarca es realizada con rentas propias (vigencia 2002).

El 99,5% de la deuda territorial de la región está concentrada en 20 municipios, donde Bogotá representa el 97% de la misma. La dependencia de las transferencias, excluida Bogotá y otros 30 municipios, llega a más del

50%. Los tributos por habitante presentan gran dispersión: sólo 22 municipios logran recaudar más de \$100.000 pesos por persona, mientras que 50 municipios recaudan menos de \$30.000 por habitante. Con relación a las transferencias intergubernamentales, para Bogotá éstas presentaron un crecimiento en términos reales del 59% al comparar 2001 y 2002, al pasar de \$692.570 millones a \$1.104.536 millones⁴⁸ respectivamente, crecimiento superior al promedio nacional que ascendió al 27%.

Este crecimiento obedeció a que el Sistema General de Participaciones involucra varia-

47. Bogotá, Soacha, Fusagasugá, Girardot, Chía, Zipaquirá, Facatativá, Funza, Tocancipá, Gachalá y Mosquera.
 48. Pesos de 2002.

bles como el número de afiliados al régimen subsidiado en salud y el número de niños matriculados en el caso de educación. En salud adicionalmente, Bogotá ha recibido un porcentaje importante de los recursos de la Subcuenta de Solidaridad del Fosyga.

En el caso del Departamento de Cundinamarca, se presenta un comportamiento similar: los recursos transferidos crecieron en términos reales un 55% en el 2002 con respecto al año 2001 (pasaron de \$491.554 millones a \$759.623 millones), destacándose los crecimientos en las participaciones de educación y propósito general, con crecimientos reales del 81% y 37% respectivamente.

Como consecuencia de los resultados señalados, se observa que la participación de la región Bogotá-Cundinamarca en el total de las transferencias pasó del 12% en el 2001 al 15% en el 2002. De los tres puntos, dos correspondieron a Bogotá y uno a Cundinamarca.

Por último, la región contará, para el período 2003-2006, con cerca de \$8 billones provenientes del Sistema General de Participaciones para la financiación de la inversión social. De éstos, \$4,7 billones corresponderán a educación, \$1,7 billones a salud y \$1,2 de propósito general.

4. Enfoque

El diagnóstico sobre las condiciones de desarrollo del conjunto Bogotá-Cundinamarca

revela problemas en materia de ordenamiento territorial, concentración de la población en la ciudad capital, limitadas ventajas competitivas dinámicas para aprovechar las oportunidades de la globalización, amenazas en la seguridad alimentaria y la convivencia pacífica, así como debilidades en los procesos de innovación y capital humano para incrementar la productividad. Señala igualmente las posibilidades que se originarían con la consolidación del proceso de integración regional y en particular, del aprovechamiento de la complementariedad entre Bogotá y el Departamento de Cundinamarca.

La estructura territorial Bogotá-Cundinamarca plantea tres tipos de escenarios: concentrado, lineal y desconcentrado (ver gráfico 8.2). Un nuevo modelo de integración y desarrollo territorial para Bogotá-Cundinamarca, requiere del diseño de una estrategia de desarrollo regional desconcentrado que movilice los recursos alrededor de una visión compartida de desarrollo en busca, fundamentalmente, de posicionar ventajosamente la región frente al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas —ALCA— y la coloque como la zona más dinámica de la Comunidad Andina —Can—.

En el ámbito territorial interno, el modelo de integración y desarrollo requiere profundizar y consolidar la descentralización promoviendo el desarrollo económico regional, subregional y local, y unas relaciones equilibradas ciudad-región, basadas en un nuevo

contrato social y político-institucional entre la Nación y la región y encadenamientos urbano-rurales-regionales que promuevan el desarrollo de complejos productivos. El modelo debe ser sostenible ambientalmente y prever la restauración de los recursos deteriorados y la mitigación de los impactos generados por la expansión de los núcleos urbanos, las actividades productivas y la explotación irracional de los recursos naturales, de tal manera que se garantice una oferta ambiental a las futuras generaciones.

Las estrategias para lograr el modelo de integración y desarrollo territorial, se dirigirán a:

- La reconstrucción y fortalecimiento del tejido social, la articulación a procesos de desarrollo dinámicos y el desarrollo territorial endógeno, atendiendo la diversidad subregional, los cuales serán factores claves para disponer de políticas públicas que permitan generar autodesarrollo y contrarrestar los desplazamientos poblacionales generados por el conflicto interno.
- La activación de los nuevos capitales para el desarrollo territorial que propicien el desarrollo endógeno, la competitividad y gobernabilidad. Entre estos se destacan la formación de capital social⁴⁹, el capital humano⁵⁰ y el capital institucional en la forma

49. Cohesión, confianza, cooperación, solidaridad.

50. Conocimiento, las innovaciones, ciencia y tecnología.

de modernización de las organizaciones públicas, privadas y sociales integradas en red. De esta forma, se complementa la planificación y regulación de los factores físicos tradicionales y se contribuye a que los actores y organizaciones territoriales construyan y den sostenibilidad al proceso.

Escenario actual: Modelo concentrado, primacía económica y demográfica de Bogotá, con insostenibilidad ambiental, tendencia a la concentración del desarrollo, los asentamientos principales y la infraestructura estratégica en la ciudad capital y municipios cercanos.

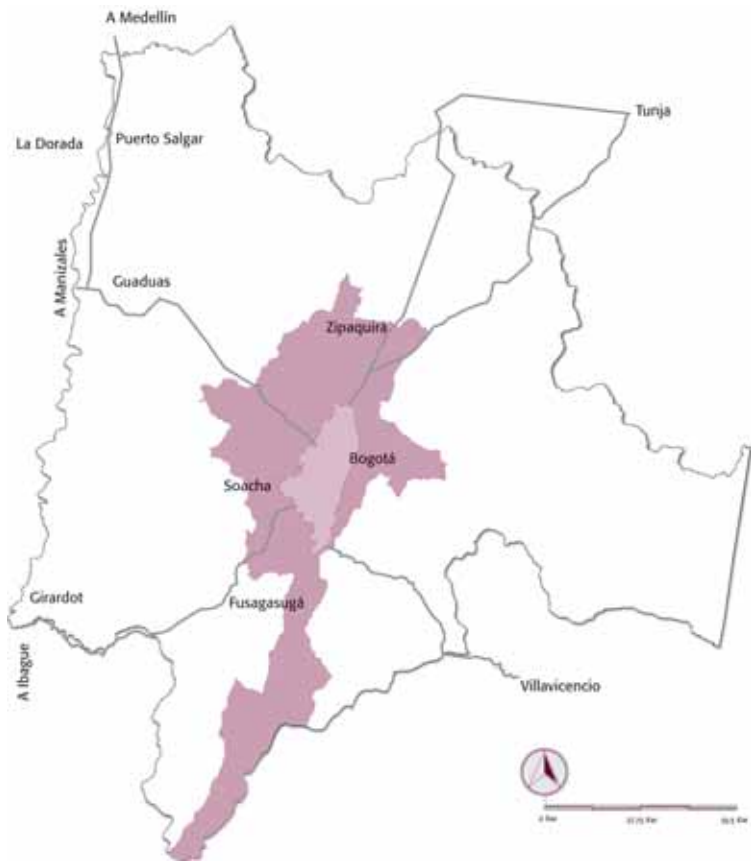
Escenario tendencial: Concentración del desarrollo, los asentamientos principales y la infraestructura estratégica sobre la cuenca del río Bogotá.

Escenario deseado: Desconcentración del desarrollo, los asentamientos principales y la infraestructura estratégica en todo el territorio de la región Bogotá-Cundinamarca.

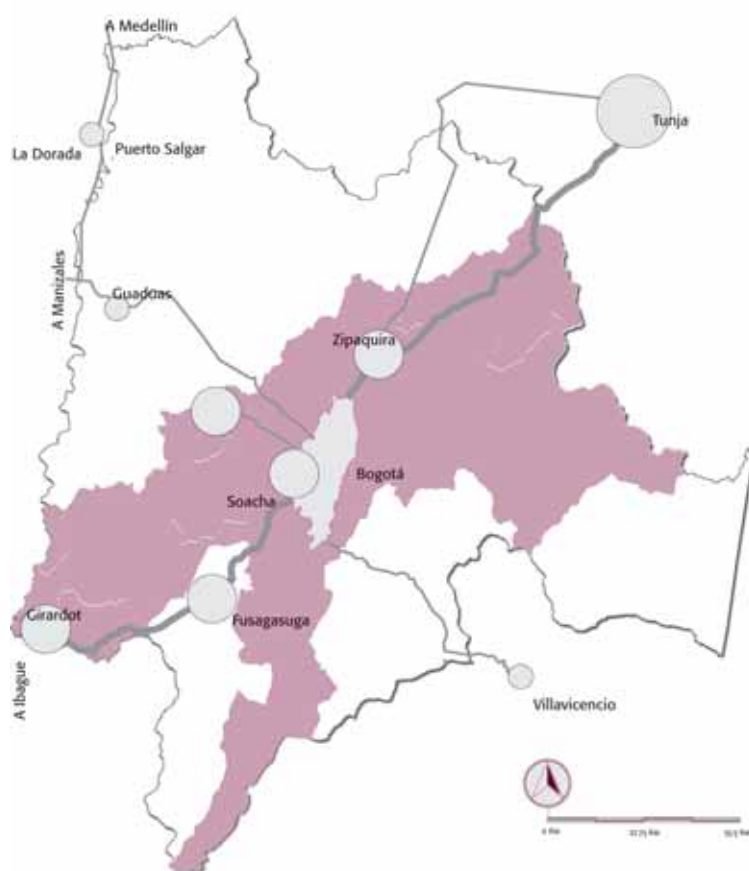
5. Políticas y estrategias

El Gobierno Nacional en su propósito de generar condiciones para que las regiones se desarrollen y logren mejorar las condiciones económicas y sociales de sus habitantes, ha venido impulsando inversiones de gran importancia para la región Bogotá-Cundinamarca. En materia de infraestructura, la Nación dando prioridad a la ejecución de proyectos de infraestructura que impulsen la generación de empleo, se

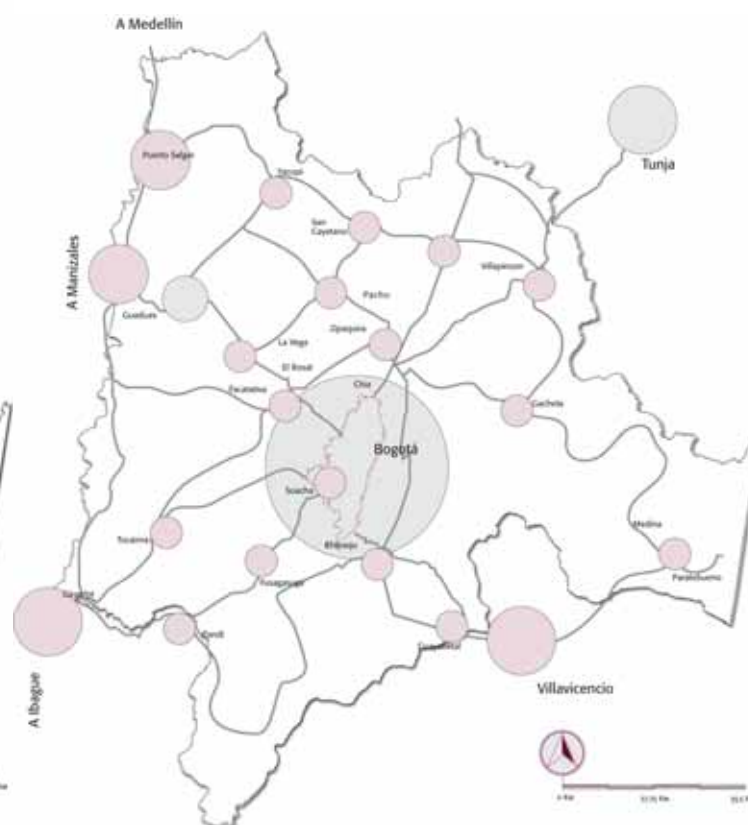
Gráfico 8.2. Escenarios de ocupación del territorio



Escenario actual: Modelo concentrado, primacía económica y demográfica de Bogotá, con insostenibilidad ambiental, tendencia a la concentración del desarrollo, los asentamientos principales y la infraestructura estratégica en la ciudad capital y municipios cercanos.



Escenario tendencial: Concentración del desarrollo, los asentamientos principales y la infraestructura estratégica sobre la cuenca del río Bogotá.



Escenario deseado: Desconcentración del desarrollo, los asentamientos principales y la infraestructura estratégica en todo el territorio de la región Bogotá-Cundinamarca.

encuentra adelantando un proceso para vincular capital y gestión de privados para el mejoramiento de la capacidad y los niveles de servicio del aeropuerto El Dorado en un horizonte de largo plazo.

Así mismo, en cuanto al desarrollo de los ejes viales departamentales que conectan al Distrito Capital con los polos de desarrollo subregional, el Gobierno Nacional mediante el fortalecimiento de esquemas de participación privada está trabajando para lograr la integración de la red de transporte y afianzar la competitividad y el desarrollo sostenible de la región a través de los siguientes proyectos: Concesión vial Bogotá-Girardot, Concesión vial Briceño-Tunja-Sogamoso y Concesión de la Red Férrea del Atlántico que comunica a la capital del país con Santa Marta.

El proyecto Concesión Bogotá-Girardot, actualmente en proceso de adjudicación, el cual hace parte del corredor vial Buenaventura-Bogotá que une la Capital de la República con la Costa Pacífica, incluye la construcción de 4 carriles en todo el trayecto, incluyendo las variantes de Fusagasugá y Melgar, y la construcción del Túnel del Boquerón.

El proyecto vial Briceño-Tunja-Sogamoso, entregado ya en concesión, busca resolver el problema actual de la congestión urbana de los pasos por las poblaciones de Tocancipá, Gachancipá, el sector del Puente de Boyacá-Tunja y Paipa-Duitama.

Con relación a la Red Férrea del Atlántico, en 1999 se otorgó en concesión al Grupo

FENOCO, para adelantar obras de rehabilitación-reconstrucción, conservación, operación y explotación, así como para la prestación de servicios de transporte ferroviario de carga desde la capital del país hasta el Puerto de Santa Marta.

En el sector de agua potable y saneamiento básico, el Gobierno Nacional contribuye indirectamente con los proyectos de saneamiento del río Bogotá, a través de importantes incentivos tributarios para las empresas de servicios públicos que realicen directamente inversiones en control y mejoramiento del medio ambiente. Entre estos incentivos se encuentra la deducción de hasta un 20% de la renta líquida de las empresas, así como la exención del IVA a equipos nacionales o importados con fines ambientales.

En asistencia nutricional al escolar y el adolescente, a través del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición en el período 2002-2003, la Nación benefició a 147.897 y 125.883 niños y jóvenes de Cundinamarca y Bogotá respectivamente, con una inversión total de \$21.798 millones. A través del Programa de Desayunos Infantiles en la presente vigencia se atendieron en Cundinamarca a 13.888 niños con una inversión aproximada de \$1.500 millones y en Bogotá se beneficiaron 3.027 niños con una inversión de \$330 millones.

En el tema de seguridad y orden público, en lo corrido del 2003 la XII Brigada del Ejército capturó a 6 cabecillas de las FARC y dio de baja a otros 10. De igual manera se

dieron de baja a 108 terroristas de las FARC y se capturaron 113. En relación con material explosivo, se neutralizaron 114 artefactos y se incautaron otros 129. En relación con las operaciones realizadas por la Policía Metropolitana de Bogotá, entre enero de 2002 y diciembre de 2003 se recuperaron 8.023 automotores, 1.697 motos, se incautaron 27.776 armas de fuego y aproximadamente 23.000 kilos de estupefacientes. El hurto a entidades financieras disminuyó en un 31% respecto al 2002, pasando de 45 a 31 casos en Bogotá y Cundinamarca. Igualmente, el hurto a vehículos presentó una disminución significativa del 14% durante el 2003, al reducirse de 8.009 a 6.862 el número de vehículos hurtados en Bogotá y Cundinamarca.

Con el propósito de fortalecer y dar continuidad al proceso de construcción regional Bogotá-Cundinamarca y avanzar en la concertación y regionalización de políticas, especialmente en materia de: a) poblamiento y población; b) asistencia y seguridad alimentaria; c) instrumentos institucionales, económicos y financieros; y d) seguridad y convivencia pacífica, a continuación se describen las políticas y estrategias propuestas:

a. Poblamiento y población

5.1 Promover una visión compartida de la región. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en coordinación con el Departamento

mento Nacional de Planeación, promoverá y acompañará el proceso de construcción de visión compartida de región de largo plazo, la cual deberá avanzar hacia un modelo desconcentrado de asentamientos poblacionales y actividades económicas que disminuya la presión ambiental y la concentración poblacional en Bogotá. Para ello se requiere entre otros, racionalizar la expansión de la ciudad Capital, fortalecer las provincias de Cundinamarca y promover y consolidar en todo el territorio centros urbanizados dinámicos y articulados que permitan mayor equidad y cohesión social.

5.2 Política de Hábitat. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, diseñará una Política de Hábitat en la que se combinen las ofertas de suelo en el territorio con la construcción de vías, servicios públicos y otros equipamientos urbanos de manera planificada, acordes con los lineamientos que surjan de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, o la instancia que haga sus veces. Así mismo, coordinará con la CAR, Corpoguvio, Corporinoquia, el Distrito Capital y los municipios de la región, el aprovechamiento de economías de aglomeración, la reducción, mitigación y/o eliminación de externalidades ambientales negativas y el diseño de zonas especiales y distritos industriales con base en la armonización de los planes de ordenamiento territorial, ordenamiento ambiental del territorio y los planes de desarrollo.

5.3 Instrumentos de ordenamiento territorial. El ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en coordinación con el DNP, aportarán criterios nacionales a los proyectos definidos por la Mesa de Planificación, o quien haga sus veces, y apoyarán la aplicación de instrumentos de ordenamiento territorial que puedan ser utilizados en la región, tal como distribución de recuperación de plusvalías entre los distintos niveles territoriales involucrados, conformación de bancos de tierra, y otros que contemple la legislación que regule esta materia.

En este sentido, dado el carácter de macroproyecto urbano de la operación Nuevo Usme, mediante la cual se avanzará significativamente en la contención de la urbanización en el sur oriente de Bogotá; el Gobierno Nacional a través de sus ministerios y entidades competentes, apoyarán técnicamente a la región, de acuerdo a sus competencias, en la implementación de la operación.

5.4 Propiciar un modelo de estructura territorial basado en una nueva ruralidad y centros urbanos interconectados en red con los centros principales. El Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Ordenamiento Territorial y demás entidades pertinentes, en el marco de la formulación de la política de desarrollo territorial, la cual se encuentra contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 "Hacia un Estado

Comunitario", propiciará la creación y fortalecimiento de centros urbanos con capacidad para promover el desarrollo rural y su interconexión en red con los centros principales. Para ello, deberá aprovechar los avances del proceso liderado por la Mesa de Planificación Regional, o quien haga sus veces, e impulsar el diseño de un Plan Maestro de Transporte Regional, que responda a: 1) los requerimientos de movilización de la población, 2) la actividad y características socioeconómicas de las regiones, 3) las necesidades de integración regional nacional e internacional, 4) usos de suelos actuales y futuros según los POT y 5) la sostenibilidad ambiental de la región. Este Plan Maestro debe acompañarse con el análisis de viabilidad técnica, económica, social y financiera de cada uno de los proyectos, como herramienta para la priorización de proyectos y la optimización de la inversión en la región.

Así mismo, promoverá la concertación con los actores regionales el diseño de estrategias y políticas de promoción de la competitividad de las zonas agropecuarias. Se trata de adoptar una estrategia de movilización de recursos humanos y financieros hacia la tecnificación y la modernización productiva de zonas en las que existan entrelazamientos potenciales entre el sector tradicional y el sector moderno, con el fin de acortar la brecha existente en materia salarial y en el esfuerzo productivo.

5.5 Fomentar el capital humano, social productivo y las redes de asociatividad. El Sena, en coordinación con los ministerios de Comercio, Industria y Turismo y de Protección Social y con los órganos regionales existentes de apoyo a las Mipymes, impulsarán las políticas y programas de capacitación y calificación de recursos humanos orientados a la promoción, desarrollo y modernización del aparato productivo de la economía regional, así como el estímulo de agrupamientos, asociaciones y redes empresariales y productivas que puedan desarrollar actividades dirigidas a:

- Las empresas, especialmente pequeñas y medianas, para desarrollar sus competencias y habilidades en la organización, la tecnología y la vocación empresarial.
- Redes de empresas, existentes o en formación, para reducir costos de transacción, desarrollar proyectos de riesgo compartido, articular como proveedores a las empresas grandes y pequeñas, promover la oferta regional de servicios para las empresas; fortalecer la eficiencia de los eslabones débiles de las cadenas de valor.
- Redes empresariales interregionales o internacionales, como los proyectos de infraestructura, la promoción de la oferta exportable, la atracción de inversión extranjera, el marketing regional.
- Organizaciones sociales, como el Programa Jóvenes Constructores de Paz de Cundi-

namarca que promuevan la inclusión real y simbólica a los procesos de desarrollo y que brinden a los jóvenes oportunidades atractivas y diferentes a aquellas que ofrecen los grupos ilegales.

- Programas como los de apoyo a la micro y pequeña empresa que lleva a cabo el Distrito Capital, con los cuales se realicen acciones conjuntas de capacitación y fomento encaminadas a su desarrollo tecnológico y modernización contribuyendo así, a mejorar los niveles de empleo y a fomentar el crecimiento de la economía de la región.

De igual manera, el departamento de Cundinamarca en el marco del Consejo Departamental de Ciencia y Tecnología, en coordinación con Colciencias, impulsará la implementación de la estrategia de fortalecimiento de capacidades regionales de Ciencia y Tecnología, la cual plantea cuatro instrumentos de financiación: Las Agendas Regionales de Ciencia, Tecnología e Innovación; los Programas Territoriales Ciencia Tecnología e Innovación como fase dos de las Agendas Regionales; los Proyectos de Investigación-Acción que vinculan a generadores y usuarios del conocimiento; y las Redes Regionales, las cuales buscan fortalecer el capital social regional.

5.6 Mejoramiento de la educación. El Ministerio de Educación Nacional —MEN— fomentará y apoyará los procesos administrativos, técnicos y pedagógicos de las Secreta-

rías de Educación del Distrito Capital y del departamento de Cundinamarca con el fin de procurar y promover el mejoramiento del sector a través de altos niveles de cobertura y calidad educativa en el territorio.

De igual manera el MEN acompañará a las Secretarías de Educación de Bogotá y de Cundinamarca en la realización de los estudios necesarios del sector educativo que permitan generar las estrategias adecuadas para lograr los niveles óptimos de eficiencia, eficacia y efectividad del sector en la región.

5.7 Ajuste de los lineamientos de la Política Nacional de Ordenamiento Ambiental y su articulación con los lineamientos de política regional. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial —MAVDT—, en el marco del Sistema Nacional Ambiental —Sina— recogerá los elementos del ordenamiento ambiental en una Política de Desarrollo Territorial. El MAVDT en coordinación con la Mesa de Planificación Regional, o la instancia que haga sus veces, promoverá la aplicación, articulación y desarrollo de los elementos ambientales de dicha política en áreas protegidas, forestales, de restauración y de aprovechamiento sostenible de los ecosistemas.

Por otra parte, la CAR junto con otras autoridades ambientales y los entes territoriales, avanzarán en la definición, configuración y manejo coordinado con el nivel nacional, regional y local de un sistema de



© María Alejandra Pautassi

Los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, y Comercio, Industria y Turismo buscan fortalecer la concertación pública y privada para el desarrollo sostenible de cadenas productivas regionales.

áreas protegidas que permitan mantener los procesos ecológicos esenciales para la sostenibilidad de los centros urbanos y actividades productivas de la región.

5.8 Impulsar las cadenas productivas territoriales. Los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Comercio, Industria y Turismo y los demás ministerios relacionados con el tema, fortalecerán los espacios de concertación público-privado, para el desarrollo sostenible de las cadenas productivas regionales, entre ellas: leche, caña panelera, cítricos, promisorios exportables, papa, caucho, hortalizas y piscicultura, a través de los Acuerdos Sectoriales de Competitividad, definiendo sus prioridades de acuerdo con las características de cada cadena, en su entorno regional. Así mismo, definirán criterios y promoverán acciones que faciliten la participación de las regiones en los recursos de apoyo al desarrollo regional establecidos en la Ley 590 de 2000.

En cumplimiento de la Ley 811 del 26 de junio de 2003, el Gobierno dará prioridad en el acceso a los instrumentos de política a los miembros de las organizaciones de cadena.

5.9 Impulsar el desarrollo de los proyectos de inversión de interés común. El Departamento Nacional de Planeación promoverá entre la Nación, las entidades territoriales y las autoridades ambientales de la región, de acuerdo con las com-

petencias de cada nivel, la concertación de agendas y recursos para programas y proyectos que se consideren estratégicos para el desarrollo regional y que cuenten con estudios de viabilidad técnica, financiera y ambiental para ser desarrollados. Entre estos proyectos se destacan:

- Formulación de un Plan Maestro de Transporte Regional, que considere la utilización óptima de la infraestructura vial y de los modos de transporte disponibles para responder de manera eficaz a la demanda de transporte de la región. Esto implica articular la infraestructura de transporte y demás aspectos logísticos a nivel nacional, departamental y municipal de acuerdo con las características económicas y geográficas del país y las actuales condiciones del sector transporte.
- Extensión de Transmilenio al municipio de Soacha.
- Puerto Multimodal de Puerto Salgar.
- Adecuación de la infraestructura ferroviaria y fluvial y la recuperación de la navegabilidad en el río Magdalena.
- Fortalecimiento y modernización del Aeropuerto El Dorado.
- Formulación del Proyecto de Ordenamiento Territorial Ambiental Regional, POTAR.
- Formulación de un Plan Maestro Integral de Servicios Públicos, de Vivienda y Equipamiento.
- Formulación de un programa de formación y capacitación en desarrollo urbano regional.

• Estudio técnico y económico para identificar Bancos de Tierra en la región.

- Operación Nuevo Usme.
 - Construcción de acueductos regionales.
 - Parque Tecnológico de Bogotá y Cundinamarca.
 - Desarrollo del Plan Regional de Ciencia y Tecnología.
 - Proyecto agroindustrial Bogotá-Cundinamarca.
 - Fortalecimiento de instrumentos de concertación público-privado para el desarrollo de cadenas productivas asociadas al desarrollo regional.
 - Creación de una red para la seguridad alimentaria.
 - Conformación de un Sistema de Información Georreferenciado (SIG) regional.
 - Descontaminación, ordenamiento y manejo integral de la cuenca del Río Bogotá.
- Con relación al tema del Río Bogotá, el Gobierno Nacional en coordinación con las entidades territoriales e instituciones pertinentes, promoverá la formulación de un documento Conpes orientado a definir las acciones que se deben emprender desde los distintos niveles para la descontaminación y manejo integral del río Bogotá.

5.10 Programa de inversión para la interconectividad. El Ministerio de Comunicaciones garantizará el acceso y la implantación de tecnologías de la información y de las comunicaciones, con el fin de fomentar su

uso como soporte del crecimiento y aumento de la competitividad.

Por otra parte, el Ministerio de Transporte apoyará la formulación del Plan Maestro de Transporte Regional que considere, en forma prioritaria, la interconexión entre los polos de actividad que incentivarán la estrategia de desconcentración de población y actividades económicas y entre éstos, el Distrito Capital y el resto del Departamento.

5.11 Ciencia y tecnología. El Distrito Capital y Cundinamarca identificarán y realizarán gestiones ante entidades del Gobierno Nacional como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Colciencias y el Sena, orientadas al apalancamiento financiero e integralidad de los proyectos de Parque Tecnológico de Cundinamarca, Premio al Mérito Investigativo y Programa de Jóvenes Investigadores de la Región Bogotá Cundinamarca, apoyo a Centros Regionales de productividad, Centros de innovación y desarrollo tecnológico, entre otros, de acuerdo con las propuestas de la Agenda Regional de Ciencia y Tecnología que actualmente se adelanta por parte del sector público y privado de la región.

Las entidades de la región, de acuerdo con su experiencia en los temas productivos, propondrán instrumentos técnicos que permitan la coordinación de la oferta nacional en la materia.

5.12 Salud pública. El Ministerio de Protección Social, conjuntamente con las Secretarías

de Salud y Educación Departamental y Distrital, la Secretaría para el Desarrollo Social de Cundinamarca y el Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito, las regionales del Instituto Colombiano del Bienestar Familiar y la Red de Solidaridad Social, diseñarán y pondrán en marcha políticas sobre salud pública y familia que tengan en cuenta la realidad regional. De igual manera, se diseñarán los mecanismos institucionales y financieros para la ampliación de programas de promoción y prevención en salud sexual y reproductiva a través de centros de orientación y atención integral.

Por su parte, el Distrito Capital y Cundinamarca coordinarán acciones orientadas a la gestión y vigilancia en salud pública; sistemas de referencia y contrarreferencia; organización, integración, optimización y modernización de la red pública de prestadores de servicios de salud; gestión de la vigilancia y control del aseguramiento en salud; así como la definición, desarrollo, seguimiento y evaluación de clusters productivos de servicios de salud, que involucren al sector público y privado y que promuevan el desarrollo potencial de la región.

b. Asistencia y seguridad alimentaria

5.13 Formular una política integral de seguridad alimentaria. El Ministerio de Agricultura y demás ministerios pertinentes, diseñarán políticas orientadas a la modernización

del sector agrícola y pecuario, con el objeto de proteger el empleo rural y que la población tenga acceso permanente a la oferta de alimentos, derivada de la producción agropecuaria interna y de la oferta mundial, de tal manera que se garantice estabilidad en la provisión alimentaria en términos de cantidad y calidad. La acción de los entes nacionales y regionales se enfocará prioritariamente a la reducción de la desnutrición infantil y programas dirigidos a la mujer.

Se brindará especial atención al desarrollo de la base productiva local de modo que se asegure una producción básica de alimentos, en condiciones de calidad y de acuerdo a las preferencias alimenticias de las comunidades y a las demandas de los mercados locales y regionales. Para garantizar la comercialización de los excedentes de producción local, se promoverá el desarrollo de minicadenas y se implementarán programas de capacitación a los productores rurales, que les permita el acceso a los supermercados, grandes restaurantes y demás instituciones que demanden sus volúmenes producidos a precios remunerativos y en atención a las demandas de los diferentes programas de asistencia alimentaria que desarrollan los gobiernos territoriales y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

5.14 Programa de asistencia alimentaria. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el programa FAO-

Comunidad Andina de Naciones, apoyará a la región en la formulación de un programa de asistencia alimentaria y nutricional directa para grupos altamente vulnerables y en situación de emergencia en la región.

5.15 Programas educativos. Los ministerios de Educación Nacional y Agricultura y Desarrollo Rural, en cooperación con las Secretarías de Agricultura y Educación de Cundinamarca y Bogotá, diseñarán programas educativos formales y no formales orientados a promover mejores prácticas de uso y consumo de alimentos, salud e higiene.

c. Instrumentos institucionales, económicos y financieros

5.16 Promover gestiones y reformas constitucionales y legales para desarrollar un marco legal e institucional adecuado a las particularidades de la región. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior y de Justicia y en coordinación con las entidades pertinentes, promoverá espacios de discusión con las autoridades de la región Bogotá-Cundinamarca que permitan identificar las acciones y soluciones necesarias para instrumentar un marco legal e institucional adecuado para el funcionamiento eficiente de la región.

5.17 Diseñar una estrategia para implementar en Bogotá-Cundinamarca el establecimiento de Contratos Plan de las políticas

públicas. El Ministerio del Interior y de Justicia y el Departamento Nacional de Planeación, promoverán la cultura de negociación de políticas públicas contractuales y apoyarán el proceso de consolidación de la región Bogotá-Cundinamarca, mediante el diseño de una estrategia que permita implementar la figura de Contratos Plan que trasciendan los periodos de gobierno, a partir de agendas estratégicas concertadas.

5.18 Fortalecer y acompañar el proceso de construcción de consolidación de la región Bogotá-Cundinamarca e institucionalizar un órgano consultivo regional. Con el fin de darle continuidad y sostenibilidad al proceso de construcción regional, el Gobierno Nacional apoyará la constitución de un órgano consultivo regional que surja de la Mesa de Planificación Regional, o quien haga sus veces, y del Consejo Regional de Competitividad.

5.19 Promover la regionalización de políticas sectoriales de la región Bogotá-Cundinamarca. El Gobierno Nacional a través de

sus diferentes entidades, en el marco de la Ley, promoverá la concertación de criterios públicos y privados que conduzcan a la regionalización de políticas sectoriales selectiva y gradualmente, de manera que la región pueda diseñar y ejecutar políticas públicas acordes al desarrollo productivo y a sus fortalezas y potencialidades⁵¹. Así mismo, se promoverá la regionalización y el aprovechamiento de los instrumentos de financiamiento nacional.

Adicionalmente, en el marco del Conpes 3238 de agosto de 2003 "Estrategias para el fortalecimiento departamental" y con el fin de avanzar en la delegación de competencias, se dará prioridad a la delegación de competencias en Cundinamarca.

5.20 Impulsar nuevos instrumentos fiscales. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con las entidades pertinentes, promoverán:

- El estudio y viabilidad de nuevos instrumentos fiscales que permitan la sostenibilidad

51. Iniciativas como la del Fomipyme de realizar convenios con las regiones para apalancar recursos públicos con una destinación regional específica, se convierten en un ejemplo que debe ser imitado por los otros programas o fondos. Así mismo, en circular externa N° 8 de Bancoldex, se estableció una línea especial de crédito para micro y pequeñas empresas establecidas en el Distrito Capital. Los recursos provienen de un convenio entre la Secretaría de Hacienda del Distrito, Bancoldex e IFI y su destinación es para capital de trabajo y activos fijos. Para garantizar mayor cobertura y seguridad del crédito el Fondo Nacional de Garantías y Bancoldex establecieron un programa para mipymes que están vinculadas y no vinculadas al comercio exterior que cubren hasta el 70% del monto del crédito. Circulares externas N° 005, 009 y 010.

de las finanzas públicas y de la inversión en la región, contemplando para ello el principio de autonomía tributaria regional, en el marco de la legislación sobre la materia. Adicionalmente, se revisará el tema de exenciones tributarias de impuestos de carácter territorial o regional con el fin de optimizar los ingresos provenientes del recaudo fiscal.

- Evaluación del efecto del nuevo esquema de transferencias (Sistema General de Participaciones) en la región Bogotá-Cundinamarca para promover mecanismos que permitan potenciar la eficiencia del gasto y articular proyectos comunes de redes de ciudades y/o de regiones, entre otros.

- Estudios que posibiliten un marco legal para favorecer la recuperación de las plusvalías urbano regionales con el fin de garantizar la autofinanciación del desarrollo territorial.

- El Departamento de Cundinamarca deberá realizar estudios que permitan medir el potencial económico del Departamento y sus municipios, y precisar los recursos propios adicionales que podrían derivarse del fortalecimiento de su espacio fiscal.

- Por último, los entes territoriales promoverán la coordinación en materia tributaria en lo referente a bases gravables y tarifas, de modo que se logre un desarrollo regional ordenado y económico balanceado.

5.21 Promover la identificación, generación y análisis integral de la economía regional. El

DANE en coordinación con el IGAC, el Distrito Capital, la Gobernación de Cundinamarca y en general con las entidades productoras de información, promoverán programas articulados de generación de estadísticas básicas comunes, estudios técnicos y demás información económica y social, que soporte el análisis conjunto de la región Bogotá-Cundinamarca.

d. Seguridad y convivencia pacífica

5.22 Con el fin de recuperar, mantener y consolidar el control estatal sobre el territorio Bogotá-Cundinamarca, el Ministerio de Defensa Nacional en coordinación con las autoridades territoriales, generarán estrategias que permitan preservar la gobernabilidad e institucionalidad en la región Bogotá-Cundinamarca. Para ello se proponen las siguientes acciones: a) garantizar la presencia de la fuerza pública de manera permanente en todos los municipios del Departamento y el restablecimiento de las autoridades civiles, lo cual hace parte de la Política de Defensa y Seguridad Democrática; b) fortalecer los comités locales para el diseño e implementación de planes de contingencia; c) desarrollar el sistema de alertas tempranas para evitar situaciones de orden público que alteren la convivencia pacífica en la región; d) formular programas para la región en el tema de juventud que atienda a la población vulnerable que es objeto de presión por parte de los grupos subversivos, así como también a la población

de zonas empobrecidas, mediante programas que promuevan el uso del tiempo libre en los jóvenes, por ejemplo, con programas como el de los "Jóvenes Constructores de Paz" y e) extender y reforzar programas y acciones que contribuyan a la convivencia ciudadana y que enfrentan el conflicto y su resolución por vías no armadas (resistencia civil, Código de Policía, etc.).

En el marco del "Plan maestro de seguridad, defensa y justicia", que desarrolla el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, se propone: a) adelantar estudios adicionales para conocer en detalle las dinámicas regionales de las prácticas delictivas y b) coordinar y articular la acción de las instituciones y los distintos comités y mecanismos (Comité Antiterrorismo, Comité Mixto de Seguridad Regional, estructuras de apoyo en la lucha contra el hurto de automóviles, estructura de apoyo en la lucha contra el terrorismo, "casas de justicia", etc.) de las Fuerzas Armadas y de la justicia, relacionados con la seguridad ciudadana que operan en Bogotá y en Cundinamarca.

Los ministerios de Defensa y del Interior y de Justicia, el Consejo Superior de la Judicatura, la Dirección Nacional del INPEC, el DAS, la Fiscalía General de la Nación y el Departamento Nacional de Planeación reafirmarán y contribuirán a la ejecución de la política concertada de equipamientos para los sectores de seguridad, defensa y justicia en la región Bogotá-Cundinamarca, así como en la

definición de planes de acción integrados para la prevención de la violencia y la delincuencia.

5.23 *Familia.* En el marco de una política sobre la familia, el Gobierno Nacional diseñará las estrategias y promoverá los mecanismos para prevenir y eliminar paulatinamente las expresiones de violencia en las relaciones intrafamiliares, considerando la incorporación de elementos como el fortalecimiento del diálogo intergeneracional, la creación de espacios de convivencia y la promoción de una cultura del diálogo.

6. Recomendaciones

El Departamento Nacional de Planeación recomienda al Conpes:

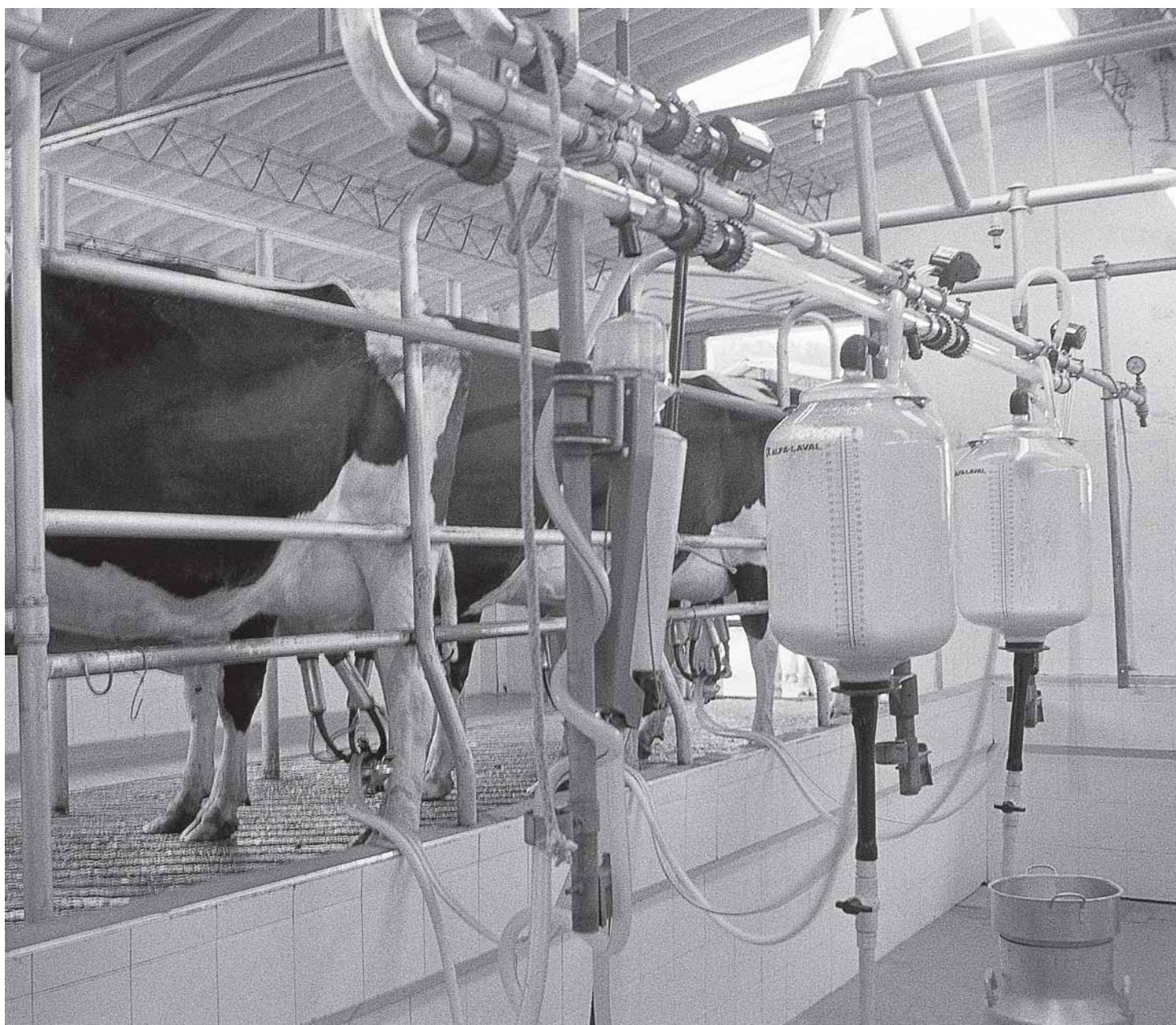
1. Solicitar a los ministerios y entidades del Gobierno Nacional, incorporar dentro de sus políticas, planes, programas y proyectos, las orientaciones señaladas en este documento para Bogotá-Cundinamarca.

2. Solicitar a los ministerios y entidades nacionales, al distrito Capital, a la Gobernación de Cundinamarca y a las autoridades ambientales de la región, coordinar acciones para la planificación y gestión del desarrollo de la región teniendo en cuenta los acuerdos, planes de trabajo y mecanismos interinstitucionales propuestos en la fase III de la Mesa de Planificación para orientar la intervención y ejecución de programas y proyectos alrededor de los siguientes ejes temáticos: i) vivienda y equipamientos, ii) servicios públicos domiciliarios, iii) transporte y movilidad, iv) competitividad y productivi-

dad, v) sostenibilidad ambiental e vi) institucionalidad.

3. Solicitar al Distrito Capital, a la Gobernación de Cundinamarca y a las autoridades ambientales de la región, mantener una actuación coordinada en el territorio y promover con las localidades y provincias una gestión concertada para el desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca.

4. Solicitar al DNP coordinar con la Mesa de Planificación Regional de Bogotá-Cundinamarca y el Consejo Regional de Competitividad o la instancia que se defina para el manejo de los asuntos regionales, diseñar e implementar un mecanismo de seguimiento al cumplimiento de los compromisos establecidos en el presente documento Conpes.



© María Alejandra Pautassi

El Conpes recomienda al Ministerio de Agricultura y demás organismos pertinentes diseñar políticas orientadas a la modernización de los sectores agrícola y pecuario.