



5

## Región Central

# Balances y Perspectivas

Memorias del Seminario realizado  
el 6 de julio de 2007



integración

colección

regional

5

## Región Central

# Balances y Perspectivas

Memorias del Seminario realizado  
el 6 de julio de 2007

## ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ

Luis Eduardo Garzón  
**Alcalde Mayor de Bogotá**

Arturo Fernando Rojas Rojas  
**Secretario Distrital de Planeación**

Juan Carlos Ortega Bermúdez  
**Subsecretario de Planeación Socioeconómica**

Gina Cleves Vélez  
**Directora de Integración Regional, Nacional e Internacional**

Hernando Sánchez  
**Asesor de la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional**

## UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Moisés Wasserman  
**Rector**

Jaime Franky Rodríguez  
**Decano de la Facultad de Artes**

Daniel Rojas Mora  
**Director del Centro de Extensión Académica**

**Elaborado por**  
Patricia Rincón Avellaneda  
**Con el apoyo de**  
Pedro Andrés Héndez Puerto  
Regioncentral\_un@yahoo.com

Corrección de estilo: Ricardo Rodríguez Morales  
Diagramación: Clara Forero  
Diseño de carátula: Marcela Godoy

ISBN: 978-958-701-877-6

Impresión: Panamericana Formas e Impresos S.A.

Bogotá, 2007

## ÍNDICE

|  |            |
|--|------------|
| <b>PRESENTACIÓN</b>  | <b>7</b>   |
| <b>1. INTRODUCCIÓN</b>   | <b>9</b>   |
| <b>2. PONENCIAS SEMINARIO: REGIÓN CENTRAL, BALANCES Y PERSPECTIVAS</b>                       | <b>15</b>  |
| Invitado externo: Luís Mauricio Cuervo   | <b>15</b>  |
| Ponencias de los entes territoriales   |            |
| - Bogotá-Cundinamarca  | <b>19</b>  |
| - Ibagué-Tolima  | <b>24</b>  |
| - Tunja-Boyacá   | <b>28</b>  |
| - Villavicencio-Meta   | <b>31</b>  |
| Ponencias de las universidades   |            |
| - Fabio Ramírez y Segundo Sanabria, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia –CENES– | <b>34</b>  |
| - Javier Fierro Patiño, Universidad de los Llanos  | <b>43</b>  |
| - Germán Dulcey Martínez, Universidad del Tolima   | <b>53</b>  |
| - Patricia Rincón Avellaneda, Universidad Nacional-Grupo de Investigación Región Central     | <b>62</b>  |
| - Jaime Lozano Restrepo, Universidad del Tolima  | <b>92</b>  |
| Experiencia mexicana: Región Centro-Occidente de México                                      |            |
| <b>3. MESAS REDONDAS</b>   | <b>111</b> |
| Primera Mesa Redonda   | <b>111</b> |
| Paul Bromberg y Luís Mauricio Cuervo   |            |
| Segunda Mesa Redonda   | <b>120</b> |
| María Clara Vejarano y Ernesto del Toro  |            |
| <b>4. ANEXO. ALGUNOS AVANCES EN 2006 Y 2007</b>  | <b>133</b> |



## PRESENTACIÓN

El proceso de integración regional de Bogotá con sus territorios vecinos abarca ya dos períodos de gobiernos distritales, durante los cuales se ha ampliado gradualmente el grupo de socios estratégicos: la dimensión del proceso en Bogotá-Cundinamarca desde 2001 y su expresión en el ámbito más amplio de la Región Central –de la cual hacen parte Bogotá-Cundinamarca, Tunja-Boyacá, Villavicencio-Meta, e Ibagué-Tolima– desde 2004. La hipótesis de trabajo inicial es cada vez más clara y compartida por las entidades que lo conforman: la sostenibilidad de los territorios sólo es posible mediante un esquema de alianzas estratégicas entre los diversos sectores y los diferentes ámbitos territoriales.

El proceso de integración de la Región Central ha avanzado en los temas que se identificaron desde un principio como estructurales: competitividad, turismo, y medio ambiente. Éstos cuentan con espacios institucionalizados en mesas temáticas, a partir de los cuales se han generado diagnósticos, planes de trabajo y proyectos estratégicos actualmente en fase de ejecución. Esta dinámica de producción conjunta ha resultado particularmente útil, en la medida en que evidencia el alcance multiplicador que logra una propuesta concertada y plural.

Durante los años 2006 y 2007 la generación de iniciativas consumió la mayor parte de los esfuerzos, de forma tal que temas amplios como los grandes objetivos del proceso de integración, el acercamiento a los mismos y la identificación de los nuevos derroteros posibles no han sido objeto de discusión conjunta –por lo menos en un espacio dedicado exclusivamente para este fin– desde el Primer Conversatorio de la Región Central, celebrado en diciembre de 2005. Dado que una iniciativa multilateral como el proceso de integración de cuatro departamentos y cuatro ciudades capitales requiere de un elevado grado de autorreflexión, es decir, la capacidad de observarse a sí mismos y obrar en consecuencia, se estimó importante y necesario contar con un espacio idóneo para la realización de un balance de los logros obtenidos en este proceso, y ratificar o redefinir a la luz de la experiencia la mecánica operativa e incluso las aspiraciones mismas del proceso.

La importancia de la Región Central de Colombia no es difícil de argumentar: con el 14% del territorio nacional, concentra el 29% de la población total del país, produce el 34 por ciento del PIB nacional, origina el 31 por ciento de las exportaciones, están localizados el 41% de los establecimientos de industria y comercio, y genera el 40% del empleo nacional. Es un reto enorme el que tenemos por delante para lograr la integración regional de más de la tercera parte del país y aprovechar todo el potencial que expresan estas cifras.

El presente texto documenta el *Seminario de Balance de la Región Central*, realizado el 6 de julio de 2007, y ofrece el estado del arte reflexivo de la gestión adelantada, *ad portas* de la finalización de las administraciones 2004-2007 y del inicio de nuevos mandatos que, esperamos, recojan estos avances con base en los argumentos y logros que el mismo proceso ha producido y posicionado.

**Arturo Fernando Rojas Rojas**  
**SECRETARIO DISTRITAL DE PLANEACIÓN**





# 1

## INTRODUCCIÓN

El quinto número de la colección Integración Regional, realizado por el equipo de trabajo de la Universidad Nacional<sup>1</sup> para la Secretaría Distrital de Planeación –SDP–, presenta los resultados del seminario “Región Central: Balances y Perspectivas” realizado el 6 de julio de 2007 en el Archivo Distrital de Bogotá, a tres años justos de la firma del Acuerdo de voluntades para el desarrollo sostenible de los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima, fecha que marcó el inicio formal de este proceso de integración regional.

El seminario, planteado como evento de cierre del citado convenio, buscó convocar a los diferentes actores, así:

- a) Los directamente involucrados en el avance del proceso (miembros del Comité Técnico de la Región Central).
- b) Los responsables de algunas etapas de su desarrollo (universidades implicadas en un primer acercamiento al diagnóstico de los cuatro departamentos).
- c) Los invitados externos, uno de ellos con un acercamiento previo al proceso y otro como ponente de la experiencia de la Región Centro-Occidente de México, cuyas similitudes en cuanto a la escala territorial del proceso y su mayor duración, constituyen una experiencia relevante para la Región Central colombiana.

La convocatoria en esta ocasión tuvo por objetivo hacer un alto en el proceso de integración regional de los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima y sus respectivas capitales, para reflexionar sobre:

- La evaluación de los logros y dificultades del trabajo del Comité Técnico y de las mesas temáticas.
- Balance y perspectivas de los proyectos en curso.
- Avances y perspectivas en el conocimiento de las características o peculiaridades de algunos departamentos o del conjunto.
- Otras experiencias y las lecciones aprendidas.

Al juntar estas diferentes miradas, se busca enriquecer la forma en que todos aquellos que están comprometidos con los temas territoriales y de gobierno se acercan al proceso, al mismo tiempo que conocer y reconocer los avances y dificultades en el camino recorrido, reuniendo así un material de trabajo valioso para que los siguientes mandatarios de goberna-

<sup>1</sup> Encargado del convenio SDP-UNAL 198/06.

ciones y alcaldías, al incorporarse a este importante proyecto de integración regional –posible sólo en largos períodos de tiempo–, le impriman un renovado impulso a este proceso.

El cuerpo central del documento lo constituyen las ponencias. Esta sección se inicia con la de Luís Mauricio Cuervo, quien resalta el papel de lo regional como “bisagra” ente lo nacional y lo local, así como la validez de estos procesos de construcción regional, surgidos gracias a la voluntad política de sus mandatarios. Señala algunas pruebas que debe superar el proceso, tales como la construcción de identidad regional, su capacidad de interlocución en ámbitos políticos y la creación de fórmulas de asociación que aseguren su continuidad. Finaliza con una serie de comentarios y preguntas que en alguna medida fueron respondidas por las cuatro intervenciones de los miembros del Comité Técnico –quienes de forma conjunta, es decir, departamento y capital respectiva, hacen su balance–. Así, por ejemplo, Silvio López, quien presenta el balance de Bogotá-Cundinamarca, hace una introducción que permite entender los inicios del proceso, sus características y esquema organizativo, para mostrar a continuación los proyectos más representativos del trabajo de estos tres años. Finaliza con lo que considera los mayores aciertos y debilidades del proceso. Édgar Gómez, en representación de Tunja-Boyacá, señala que el proceso lo entienden como el paso de la escala de Ciudad-Región a la de Región Central; señala las fortalezas en lo técnico y las debilidades en las discontinuidades e inestabilidades políticas; plantea formas de articulación y perspectivas a través de la implementación de una serie de proyectos y expectativas desde Boyacá. Arsenio José Soto, en representación de Ibagué-Tolima, enmarca la participación en el proyecto de construcción de la Región Central dentro de sus planes de desarrollo. Señala como uno de los mayores avances, el haber podido identificar la situación actual de la región y a partir de allí haber planteado estrategias y proyectos comunes. Termina con el balance de las debilidades y fortalezas, así como con algunas estrategias de cara al futuro. Miguel Cubillos plantea desde Villavicencio-Meta las motivaciones que los llevan a asociarse y participar en el proyecto de la Región Central; señala la diversidad social y cultural como una de las fortalezas de este proyecto y plantea el conocimiento de la región y el trabajo de las mesas temáticas como uno de sus logros, para indicar finalmente la inestabilidad política y la escasa previsión de recursos como la mayor debilidad.

Las ponencias de las universidades se han agrupado temáticamente, así: las dos primeras, centradas en aspectos económicos y de competitividad, y las tres últimas interesadas más en aspectos territoriales. Fabio Ramírez, del CENES de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia –UPTC–, centra su ponencia en torno a la pregunta: ¿cuáles son los mecanismos y acciones que pueden acelerar el proceso de convergencia entre los cuatro departamentos que conforman la Región Central de Colombia? Para ello analiza el flujo de factores productivos en la región a fin de precisar las posibles ventajas comparativas de cada departamento e identifica el sentido en que fluyen tales factores para acelerar el proceso de convergencia entre los mismos. Por su lado Javier Fierro, de la Universidad de los Llanos, ve pertinente el escenario regional para adelantar procesos territoriales conjuntos, enfocados en alcanzar niveles de competitividad que permitan un desarrollo equitativo y sostenible. A partir de allí, centra su ponencia en una discusión en torno a los enfoques y tendencias respecto de la noción de competitividad, tanto a nivel

<sup>2</sup> El período anterior, julio de 2004-diciembre de 2005, fue documentado en la publicación N° 4 de esta misma serie.

teórico y conceptual, como en su aplicación en el diseño de agendas internas en el país. Finalmente, señala el aporte del enfoque de la competitividad sistémica y del desarrollo endógeno para sustentar procesos exitosos de cambio social y productivo.

En relación con los acercamientos a la región desde un análisis con énfasis en lo territorial, se presenta la intervención de Germán Dulcey, de la Universidad del Tolima, quien destaca cómo las condiciones de creciente complejidad impuestas por el fenómeno de la *globalización* han significado, entre otras cosas, una redefinición de las funciones de los estados nacionales y un nuevo y más exigente *papel de los territorios*. En ese contexto, y a partir del proceso de integración de la Región Central en Colombia, avanza en el análisis teórico de aspectos como *territorio y región*, y su exigencia de un método de trabajo *interdisciplinario*. Por su parte Patricia Rincón, del grupo de investigación Región Central de la Universidad Nacional, presenta los avances del estudio sobre el significado y naturaleza de la *estructura funcional* de los cuatro departamentos de la Región Central. El contexto de la investigación se encuadra en los procesos internos de la descentralización y en los externos de la globalización. Presenta la metodología y los resultados de identificar y caracterizar tres diversos rangos de pertenencia a la estructura funcional principal de la región a partir de la construcción de un modelo espacial multicriterio. Finalmente Jaime Lozano, del CERE de la Universidad del Tolima, considera la crisis de su departamento como una opción política válida para emprender el ordenamiento territorial y destaca el surgimiento de dos ejercicios simultáneos de regionalización que se realizan en las vecindades del departamento del Tolima (la Región Central de Colombia y la Ecorregión del Eje cafetero). En su desarrollo considera esas dinámicas territoriales a través de los conceptos de *valor de posición territorial*, *centralidad ascendente* y *conectividad*.

Un lugar especial tiene la experiencia de la Región Centro-Occidente de México, presentada por Ernesto del Toro. En ella se identifican los antecedentes del proceso de integración de nueve estados mexicanos –Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas–, que data de 1998. La exposición presenta a continuación los primeros pasos en esta dirección y cómo se va institucionalizando la iniciativa hasta llegar al establecimiento del fideicomiso para el manejo de los fondos comunes. Muestra cómo se ha ampliado la participación de diversos actores, continúa con la mención de los principales obstáculos y logros y finaliza con un balance de la experiencia. Las particularidades de México son resaltadas, permitiendo una mejor comprensión del fenómeno y la caracterización de sus mayores o menores coincidencias con el proceso de integración de la Región Central colombiana.

El Seminario finaliza con los comentarios realizados durante las dos mesas redondas organizadas, la primera dirigida por Paul Bromberg, ex alcalde de Bogotá, en donde se presentan los comentarios finales de Luis Mauricio Cuervo, y la segunda por María Clara Vejarano, directora del Instituto Hábitat, Ciudad y Territorio de la Universidad Nacional, en cuyo escenario se escucharon los últimos planteamientos del experto mexicano Ernesto del Toro. A manera de complemento de estos comentarios, se incluye una síntesis de algunos de los planteamientos expuestos por los asistentes.

En esta última parte se podrán identificar las principales conclusiones y recomendaciones de cada uno de los participantes –expertos en temas territoriales o de gobierno–, así como algunas de las inquietudes que deben resolverse en el proceso, y que en ocasiones podrían conducir a una redefinición de algunas de sus estrategias.

Entre las conclusiones generales, se destaca la necesidad de:

- Trabajar en la construcción de la identidad regional. Teniendo claro el papel y la importancia de la *intencionalidad* en la integración regional.
- Avanzar de manera decidida hacia el objetivo de lograr interlocución política, al mismo tiempo que interlocución social, buscando una mayor participación de los diferentes estamentos sociales en el proceso.
- Hacer confluir la objetividad del trabajo académico y sus aportes al conocimiento de las dinámicas territoriales, con la voluntad política de los mandatarios.
- Elaborar formas de asociación que doten a la Región Central de capacidad de operación y le garanticen su continuidad en el tiempo.
- Identificar claramente metas y proyectos comunes que incentiven la continuidad del trabajo de integración, y buscar que con ellos se obtengan resultados difíciles de conseguir si se trabaja de manera separada.
- Superar las dudas que persisten en los departamentos de Meta y Tolima en torno a los procesos simultáneos de integración con otros territorios, y hacer de esto una oportunidad para convertirse en departamentos que propicien la articulación con otras regiones del país.
- Estimular el surgimiento de un pensamiento de largo plazo que supere los egoísmos propios de las visiones cortoplacistas, en pro de alcanzar metas de mayor envergadura.
- Identificar acciones que favorezcan el equilibrio y/o la convergencia en el desarrollo territorial y fortalecer el análisis territorial, con el objeto de identificar no sólo las pre-existencias sino también las potencialidades y limitaciones de la región.

El último capítulo de ésta publicación lo constituye un breve documento de síntesis de lo sucedido en el Comité Técnico y las mesas temáticas durante los años 2006-2007, con el objeto de que quienes se acercan por primera vez al proceso, tengan una idea general de sus actividades más significativas.

Patricia Rincón Avellaneda  
Profesora, Universidad Nacional-directora convenio 198/06





## 2

## PONENCIAS SEMINARIO: REGIÓN CENTRAL, BALANCES Y PERSPECTIVAS

### CONSTRUCCIÓN REGIONAL EN UN MEDIO ADVERSO

**Comentarios al proceso de construcción de la Región Central en Colombia<sup>3</sup>**

**Luis Mauricio Cuervo G.<sup>4</sup>**

El proceso de construcción regional emprendido por cuatro gobernaciones (Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima) y sus respectivas capitales (Tunja, Bogotá, Villavicencio e Ibagué) arriba a un momento crucial de su existencia, determinado por la transición democrática de unos jefes de gobierno que deben ceder el paso a quienes el pueblo elija como sus sucesores. La voluntad y el empeño invertidos en estos cuatro años de gestión que terminan en el 2007 serán puestos a prueba tras haberse arriesgado a construir región en un medio institucionalmente adverso, es decir, en un país que, corridos 16 años de su nueva Constitución, no consigue promulgar una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) que haga posible la maduración legal de esta y muchas otras iniciativas regionales que se vienen adelantando en Colombia.

Este proceso será comentado a la luz de los criterios generales y de las recomendaciones previamente expresadas en un documento anterior<sup>5</sup>, que serán puestos en contraste con la evolución reciente del proceso. Los criterios previos y los antecedentes serán expuestos en la primera sección, mientras que en la segunda se comentarán los avances más recientes del proceso de integración regional.

#### 1. LOS PILARES DE LA CONSTRUCCIÓN REGIONAL EN UN MEDIO COMO EL COLOMBIANO

El punto de partida queda resumido en la siguiente cita: "Lo regional se entiende entonces como bisagra entre lo nacional y lo local y se debe resolver a través de la existencia de un conjunto de reglas e incentivos a la asociación, que den lugar a la puesta en marcha de arreglos dinámicos y cambiantes que contribuyan a la construcción de un

<sup>3</sup> El autor tomó como documento base para su ponencia el documento "Región Central de Colombia. Avances 2006-2007 del proceso de integración regional", Convenio Interadministrativo 198 de 2006, Región Central de Colombia, Secretaría Distrital de Planeación; Centro de Extensión Académica, Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia, mayo de 2007, mimeo, 20 ps., incluido en capítulo 4 de esta publicación.

<sup>4</sup> Oficial de Asuntos Económico ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile. Las opiniones expresadas aquí son del autor y no necesariamente reflejan las de las Naciones Unidas.

<sup>5</sup> Luis Mauricio Cuervo, "Ideas para construir región hoy en Colombia", en Región Central, memorias y algunas reflexiones sobre el proceso de integración, Boyacá, Cundinamarca, Meta, Tolima, Tunja, Villavicencio, Ibagué, Bogotá, D.C., marzo de 2006, ps. 73-83.

sentido de unidad en el respeto a la diversidad y a la heterogeneidad” (2006: 75). Esta fórmula recoge el espíritu que ha tenido lo regional en Colombia, utilizando una expresión que intenta, además, señalar la necesidad de cubrir los vacíos detectados por el país en esta materia. Toma como base y fundamento la iniciativa local y regional, a la que se considera parte integrante de un proceso de unidad e integración nacional –de ahí que se le entienda como bisagra–, contando con la existencia de un sistema de reglas del juego y de normas –actualmente inexistente– que permita la construcción de regiones con características diversas –región plural– como flexibilidad y movilidad.

En distintos países de América Latina están tomando forma procesos de construcción regional en condiciones que no necesariamente coinciden con las arriba expuestas, pero que no por esto deben ser descalificados o cuestionados sino que sus diferencias deben entenderse como respuesta a y reflejo de condiciones sociales, políticas e institucionales que probablemente recomiendan otros patrones de acción. En la mayor parte de los países latinoamericanos, los esfuerzos de coordinación y cooperación territorial toman cuerpo a través de la constitución de mancomunidades locales que cooperan en la gestión de temas de interés mutuo; no obstante, muy pocos asumen la forma de asociaciones más o menos permanentes entre gobiernos intermedios (provincias, estados, departamentos) construidos por iniciativa propia. Cuando se dan, el gobierno nacional suele tomar la iniciativa de su conformación (Brasil, recientemente; Chile, de tiempo atrás), con criterios de constitución más o menos rígidos y permanentes.

Por tanto, los criterios de construcción regional *desde abajo*, *plurales* y de naturaleza *cambiante* y *flexible*, son recomendables por considerarse apropiados a la tradición cultural del país, a su diversidad y a la vitalidad de las búsquedas locales y territoriales. Se trata, entonces, de una fórmula que debe ser sometida a escrutinio y deliberación.

En estas condiciones, la delimitación geográfica asumida por la Región Central es válida, no sólo por razones técnicas del análisis regional, sino por ser una expresión de la voluntad política de aunar esfuerzos en esta vía. Esta manifestación ha tenido que enfrentar difíciles pruebas en ámbitos estratégicos, en los cuales se ha puesto a prueba su capacidad de supervivencia y su posible consolidación:

1. Construcción de identidad, de sentido de pertenencia, en los planos simbólico y funcional (*lo interno*).
2. Iniciativa y capacidad de interlocución con los ámbitos políticos e institucionales de la nación en pro de mejorar sus posibilidades de pervivencia y proyección (*lo externo*).
3. Diseño de fórmulas de asociación que la doten de capacidad operativa y le garanticen continuidad en el tiempo (*duración*).

Las observaciones y recomendaciones sobre el desarrollo del proceso a finales del 2005 se orientaron a identificar los problemas cruciales en cada uno de estos tres planos y a formular las recomendaciones para resolverlos, sujetas a discusión. Tomando como base las recomendaciones de aquel entonces y contrastándolas con lo avanzado hasta hoy, formularemos nuestros comentarios, preocupaciones y propuestas en la forma de interrogantes o preguntas.



## 2. CLAVES PARA UNA AUTO-EVALUACIÓN DEL PROCESO

He decidido formular mis comentarios a la segunda parte del proceso en forma de preguntas e interrogantes por dos razones. En primer lugar, porque en mi calidad de observador externo y distante no cuento con la información suficiente para resolver de manera adecuada algunas de estas preguntas y, por consiguiente, no estoy en capacidad de proponerlas bajo la forma de afirmaciones, ni siquiera de hipótesis. En segundo lugar, porque considero más constructivo propiciar un diálogo que hacer la exposición vertical de alguna verdad sabida.

1. Una vez que el proceso de construcción regional se desencadena mediante el Acuerdo de voluntades políticas, su fuerza se renueva y aumenta con la demostración de la capacidad de trabajar en equipo, de conseguir metas comunes, de sobrepasar y resolver obstáculos, de construir confianza mutua y reciprocidad. En términos prácticos, significa que la región y cada uno de sus integrantes deben definirse y ponerse en consonancia de forma tal que *se obtengan resultados que cada uno de los miembros no conseguiría por separado*. Las definiciones y proyectos seleccionados en cada una de las mesas temáticas (turismo, medio ambiente y competitividad), ¿cumplen este requisito? La unión de fuerzas lograda es solamente suma, agregación, o es, más bien *¿multiplicación y potenciación?*
2. La multitud de dimensiones y la variedad de proyectos e iniciativas que se venían trabajando en la primera etapa del proceso ponían en peligro su existencia por el riesgo de la dispersión de esfuerzos, de la ineficiencia y la ineficacia. Uno de los mayores logros de la segunda etapa es la disminución de dichos riesgos y la cantidad de proyectos e iniciativas emprendidas. No obstante, surgen dos inquietudes: primera, ¿por qué desaparecieron ciertos ámbitos de trabajo, como el de infraestructura e integración física, probablemente vitales para conseguir un mayor impacto y proyección de las actividades emprendidas en común? Segunda, ¿por qué queda la impresión de que el ritmo de progreso fue más lento en la segunda parte que en la primera y que al final los resultados que se pueden mostrar siguen siendo principalmente planes, proyectos, términos de referencia y pocas (aparentemente) realizaciones?
3. Además de la necesaria construcción de la región hacia dentro, en el documento previo señalábamos la importancia de la interlocución con el gobierno nacional y con las políticas que se desarrollan a este nivel con el propósito de resolver temas que sólo pueden ser abordados en esta instancia pero que afectan la supervivencia de iniciativas como esta: Tratado de Libre Comercio –TLC–, transferencias, LOOT. En el informe de actividades no se menciona la realización de actividades en este sentido y, adicionalmente, se indica que el proceso de socialización de la agenda con los parlamentarios y alcaldes aún está pendiente. ¿Cuáles fueron las dificultades en este frente y qué acciones deberían tomarse para suplir las deficiencias en este sentido que pudieran poner en peligro la supervivencia del esfuerzo de integración regional?
4. El informe da cuenta de la creación de un fondo común regional aunque no describe sus montos ni características, así que la información es insuficiente para evaluar su

posible pertinencia y su impacto más previsible. Se menciona además la elección de la Federación Nacional de Departamentos<sup>6</sup> como entidad gestora de ese fondo. No se suministra ninguna información adicional sobre cualquier figura o forma institucional que se haya adoptado y que pueda contribuir a facilitar el tránsito entre las actuales autoridades signatarias y las nuevas. ¿Se avanzó algo en este sentido? ¿Es ésa la función del Fondo Común o sería necesaria la creación de una figura adicional?

5 Finalmente, no se sabe cuál es la percepción que se tiene de este proceso desde fuera. ¿Cuál es la opinión de gobernadores y alcaldes? ¿Consideran que vale la pena su continuación? ¿Han diseñado o van a diseñar alguna estrategia política común que realce su papel y posicione su imagen ante la opinión pública?

---

<sup>6</sup>

Por razones de diversa índole, la decisión sobre el manejo del fondo debió ser modificada en una sesión del Comité Técnico, así que en lugar de que lo opere la Federación Nacional de Departamentos, se va a manejar a través de un convenio de cooperación con el PNUD.

## PONENCIA DE BOGOTÁ-CUNDINAMARCA SOBRE LA REGIÓN CENTRAL DE COLOMBIA<sup>7</sup>

Experiencia de integración regional 2004-2007

### 1. INICIO DEL PROCESO

Con el convencimiento de que lograr un desarrollo humano sostenible no es posible para una entidad territorial sin establecer alianzas estratégicas con la región de la cual hace parte, se inició el proceso de integración de la Región Central de Colombia, del cual hacen parte Bogotá-Cundinamarca, Tunja-Boyacá, Villavicencio-Meta e Ibagué-Tolima. Esta dinámica partió de dos elementos principales:

- “El proceso de integración regional Bogotá-Cundinamarca, iniciado desde el año 2001, permitió evidenciar las fuertes relaciones existentes entre este territorio y los departamentos vecinos de Boyacá, Meta y Tolima. Desde allí se hizo posible pensar en un territorio conformado por estos departamentos, cuyos vínculos en términos de intercambios económicos, abastecimiento de bienes y servicios, migraciones poblacionales e interrelaciones desde lo ambiental, ya son de por sí estrechos y marcan sectores importantes de la vida de cada uno de ellos”<sup>8</sup>.
- La voluntad política de las entidades territoriales involucradas, plasmada en la firma del Acuerdo de voluntades por los ocho mandatarios quienes, consecuentemente, incluyeron la línea de integración regional en sus planes de desarrollo 2004-2007.

Este proceso de integración pretende evidenciar y fortalecer los vínculos naturales e históricos que definen a la región central del país, al mismo tiempo que aspira a servir de modelo a la dinámica de *integración regional* en Colombia, puesto que es un tema alrededor del cual existe todavía mucha discusión y poco consenso en el ámbito nacional. Debe destacarse que, aunque el tema no se maneja de manera unificada en el país, todos los estudios teóricos y las distintas iniciativas que se han lanzado para realizar propuestas de regionalización coinciden en proponer la existencia de una Región Central conformada por los departamentos que hoy la componen e identificada con el mismo nombre.

La visión del proceso de integración de la Región Central es la de que “los departamentos y ciudades partícipes hayan alcanzado mayores niveles de productividad, competitividad, seguridad humana y desarrollo sostenible”. Desde un inicio se impulsó la estrategia operativa de conformar mesas temáticas, identificando como temas prioritarios y cruciales la competitividad, el medio ambiente y el turismo.

### 2. ACUERDO DE VOLUNTADES

El 6 de julio de 2004, en las instalaciones de la Gobernación de Cundinamarca, los mandatarios de los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima y sus ciudades

<sup>7</sup> Autores: Hernando Sánchez, Silvio López y Ricardo Cubillos.

<sup>8</sup> “Región Central de Colombia. Inicio del proceso de integración”, Alcaldía Mayor de Bogotá- Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2005, p. 15.

capitales Tunja, Bogotá, Villavicencio e Ibagué respectivamente firmaron el “*Acuerdo de voluntades para la cooperación regional hacia el desarrollo humano sostenible*”, evidenciando la necesidad de trabajar articuladamente en el territorio con el fin de lograr un desarrollo equilibrado del territorio central de Colombia.

En este sentido, los ocho mandatarios se comprometieron a conjugar esfuerzos para que la población de este territorio alcance mayores niveles de productividad, competitividad, seguridad humana y desarrollo sostenible, motivados por la necesidad de construir una identidad regional futura, partiendo de principios como la independencia, la autonomía, la concertación y la reciprocidad. Es así como, a partir del establecimiento de relaciones de confianza y de solidaridad entre los participantes, se dio inicio al proceso de cooperación regional a partir de la identificación de iniciativas de impacto regional.

### 3. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

Desde la puesta en marcha del proceso de integración de la Región Central –con la firma del Acuerdo de voluntades del 6 de julio de 2004–, se acordaron y activaron varios espacios de trabajo y de toma de decisiones, que han venido funcionando hasta la fecha: el Consejo Directivo, que reúne a los mandatarios de las ocho entidades territoriales; el Comité Técnico, en el que se dan cita los secretarios de Planeación con sus asesores regionales; la Secretaría Técnica, ejercida de manera rotativa por un departamento y su ciudad capital; y las mesas temáticas de competitividad, turismo y medio ambiente, en las que participan los técnicos especializados.

Tanto el Comité Técnico como las mesas temáticas han tenido un ritmo de trabajo continuo. Como es lógico, las mesas temáticas se convocan con mayor frecuencia, puesto que allí se discuten y maduran iniciativas que deben redundar en proyectos. El Comité Técnico se reúne para avalar e impulsar las iniciativas propuestas por las mesas temáticas, razón por la que en ocasiones debe hacerlo con mayor intensidad que en otras, como ha sido el caso de los últimos meses, en que se ha entrado en un proceso de concreción de los proyectos.

Cabe destacar que en el interior de cada entidad territorial es preciso adelantar un trabajo de homologación de los avances pactados: acompañar las decisiones generales del soporte técnico necesario y, en el sentido opuesto, avalar las propuestas técnicas puntuales con la toma de decisiones de las instancias correspondientes. Es aquí donde tiene sentido el principio de “potenciar las interdependencias” de los distintos entes territoriales, principio que generalmente se aplica mediante la *negociación* interna en cada entidad y entre los distintos entes territoriales que participan en el proceso de integración de la Región Central.

### 4. PROYECTOS DEMOSTRATIVOS COMO ESTRATEGIA DE GESTIÓN

Luego de una primera etapa de diagnóstico y planeación de los temas prioritarios, se avanzó hacia una segunda fase en la que se formularon proyectos concretos. Actualmente se adelanta una tercera etapa correspondiente a la financiación y puesta en marcha de estas iniciativas:

| MESA TEMÁTICA  | PROYECTO  | APORTES AL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE  |
|----------------|---|--|
| COMPETITIVIDAD | Agenda interna para la productividad y la competitividad de la Región Central | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Proyectos prioritarios para el crecimiento, la competitividad y la formación de capital humano.</li> <li>– Visión de futuro y formulación de estrategias adaptativas de desarrollo integral.</li> <li>– Identificación pormenorizada e institucionalizada, y cuantificación de los destinos y atractivos de la Región; cualificación del trabajo y de la oferta competitiva de bienes y servicios.</li> <li>– Acuerdos para el manejo y gestión ambiental de los más valiosos objetos de conservación y recursos naturales, comunes a la región y por tanto con mayores probabilidades de resultar efectivos y eficientes.</li> </ul> |
|                | Prospectiva de la Región Central de Colombia                                  |  |
| TURISMO        | Portafolio de productos turísticos de la Región Central                       |  |
|                | Articulación de puntos de información turística                               |  |
| MEDIO AMBIENTE | Lineamientos de política regional para la Región Central                      |  |
|                | Conservación del sistema de páramos de la Región Central                      |  |

## 5. ACIERTOS, ASPECTOS POR MEJORAR Y LECCIONES APRENDIDAS

La región de Bogotá-Cundinamarca considera de gran importancia esta iniciativa de cooperación debido a que representa una clara opción para construir una región líder y altamente competitiva en el plano nacional e internacional. Además, se constituye en una importante fuerza política con amplia capacidad para influir en las decisiones de política nacional. Su presencia y manifestación como bloque regional, les garantizan a los aliados una posición de preeminencia y una mayor seguridad en el ámbito nacional. Al conjugar los esfuerzos de trabajo de los entes territoriales dentro de este proceso se fortalece una identidad común como factor distintivo del desarrollo regional, generando una afinidad basada en la idiosincrasia común.

Por otra parte, la identificación y ejecución de proyectos regionales conjuntos contribuye a crear confianza institucional y representa la sinergia de intereses comunes. Es el caso de temas tan importantes como el medio ambiente, en donde el trabajo sobre el territorio regional supera las fronteras de las jurisdicciones político-administrativas, con proyectos pertinentes como la definición de unos lineamientos de política ambiental para la región. A su vez, en el tema de competitividad se ha identificado como prioritaria la definición de una Agenda interna para la productividad y la competitividad de la Región Central de Colombia (la cual se encuentra en su etapa final), que se constituya en la política de competitividad de mediano y largo plazo de los cuatro departamentos y sus ciudades capitales y, de esta forma, la región alcance niveles competitivos en el ámbito nacional e internacional. En el tema de turismo, la identificación y conformación de un Portafolio de productos turísticos de la Región Central —en asocio con el sector privado— también se constituye en un avance significativo en términos de homogeneidad de lenguajes, propuestas y productos dinamizadores del desarrollo, las habilidades humanas y la sostenibilidad.

El proceso ha logrado trascender la identificación de los proyectos de infraestructura, que son tal vez los primeros que se reconocen por su función de interconexión territorial, para

avanzar hacia la determinación y concertación en otros temas. Otro elemento importante es que la dinámica depende de todos los participantes del proceso y se ha integrado institucionalmente a las actividades de las entidades involucradas; no ha sido un elemento externo a sus actividades cotidianas, como podría ser el desarrollo de una consultoría. Aunque el hecho de que sean los mismos funcionarios quienes participan en el proceso de manera permanente puede haber dificultado su avance por demandar tiempo de su jornada, tiene no obstante la ventaja de permitir que los planteamientos que se exponen en la mesa sean el reflejo de la actualidad de las instituciones y los territorios.

Otra fortaleza del proceso consiste en que se ha logrado mantener la memoria de su desarrollo a pesar del cambio permanente de funcionarios, lo que facilita la integración de los nuevos actores e ir sumando esfuerzos. La estructura operativa del proceso permite que cualquiera de las entidades se convierta en líder de los temas de interés regional. Dado que el proceso de integración regional es una dinámica social, política e institucional que se basa en el conocimiento del propio territorio así como de los territorios vecinos, es claro que los canales de comunicación ya están abiertos y tienen una mecánica periódica que ha permitido avanzar en los primeros acuerdos, tarea que deberá ser permanente y dinámica, incluida en los planes de desarrollo y armonizada con las vigencias presupuestales para hacer viable su ejecución.

El proceso de integración regional ha tenido varias dificultades durante los tres últimos años de trabajo, debidas básicamente a la falta de continuidad de los actores en el proceso, que ha llevado a que cada vez que entra en escena un nuevo actor, se retomen necesariamente las discusiones técnicas. De igual forma, la estructura jurídica contractual ha sido de difícil concertación debido a la existencia de intereses diversos en las entidades que participan en el proceso. A pesar de ello, se resalta la continuidad lograda, en especial por el liderazgo ejercido por algunos actores que siempre han creído en el proceso de integración regional, como lo ponen de manifiesto acuerdos específicos como la decisión de empezar los procesos contractuales con las Naciones Unidas (PNUD) para el manejo y ejecución de los recursos de la Región Central, direccionándolos hacia la ejecución de los proyectos prioritarios.

Por otro lado, se requiere un mayor compromiso político e inversión por parte de las entidades territoriales, así como una mayor gestión para buscar la participación y el compromiso de otros actores, como las autoridades ambientales, gremios y sector productivo a través de propuestas regionales, así como por parte de algunas universidades regionales, las cuales podrían apoyar con una mayor participación en investigación y nuevas propuestas de carácter regional.

Con el objetivo de garantizar la continuidad del proceso, se sugiere incluir el proyecto de Región Central dentro de los planes de desarrollo de los próximos gobiernos tanto departamentales como municipales. Es importante que dichas administraciones posicionen el tema como prioritario y asignen los recursos y la capacidad humana necesarios para este cometido, ya que de esta forma la integración regional brindará resultados puntuales con beneficios directos para la comunidad.

A su vez, es necesario promover la negociación de políticas y la ejecución de proyectos según los temas definidos en cada una de las líneas de acción: los lineamientos de política ambiental, el portafolio de productos turísticos y la agenda interna para la productividad y la competitividad de la Región Central, que juegan un papel fundamental en la identificación y desarrollo de acciones, debido a que fueron construidos a partir de los aportes de los ocho entes territoriales y recogen un sinnúmero de propuestas de proyectos, planes o estrategias que son de vital importancia para el crecimiento y desarrollo económico de la región. En la agenda interna se incluyen iniciativas tan importantes como el desarrollo de *clusters* regionales; la consolidación de la Región como abastecedora de productos; el plan de movilidad para la Región Central; el sistema de logística regional; la navegabilidad de los ríos Meta y Magdalena; el mejoramiento de la infraestructura regional aeroportuaria; la adecuación de la red férrea regional; el plan regional de abastecimiento de agua potable y saneamiento básico; la conservación de corredores de conectividad de los ecosistemas de páramo y selva alto-andina; la recuperación del río Bogotá; el diseño e implementación de programas de alto nivel con universidades e instituciones de formación técnica, tecnológica y empresarial; la formación bilingüe regional; la red de puntos de información turística; el sistema regional de información de cadenas productivas; el desarrollo de agendas sectoriales de investigación y desarrollo tecnológico con énfasis en el valor agregado; y el programa regional de expansión de mercados, entre otros.

Por último, para que la Región Central del país se constituya en una entidad con autonomía jurídica y presupuestal que le permitan direccionar el desarrollo económico y social de la región en su conjunto es de vital importancia poder institucionalizarla como tal para garantizar así la sostenibilidad del proceso. En esta medida, la Región Central se podrá constituir en un núcleo de desarrollo dinámico a través de una red interconectada de ciudades, cuyas inversiones deberán estar dirigidas hacia la generación de empleo en red, y a la generación de actividades productivas complementarias.

## PONENCIA DE IBAGUÉ Y TOLIMA SOBRE LA REGIÓN CENTRAL DE COLOMBIA<sup>9</sup>

Los procesos de regionalización requieren del conocimiento exhaustivo de la realidad regional e implican alianzas estratégicas territoriales, razón por la que se deben analizar los problemas conjuntos y las posibles soluciones a través del planteamiento de proyectos y apuestas comunes.

### 1. OBJETIVO GENERAL

#### Plan de desarrollo de Ibagué

Avanzar hacia la configuración de una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, amable con los niños y adultos mayores, donde aprendamos a vivir en paz con nuestra conciencia y con la ley; una ciudad-región económicamente competitiva en producción de conocimientos y servicios, donde la comunidad sea la gestora de su propio desarrollo. Una ciudad donde lo público sea vital.

#### Plan de desarrollo del Tolima

Hacer del Tolima un departamento competitivo significa involucrarse eficientemente en las dinámicas de la globalización, fortalecer las relaciones con los departamentos vecinos y avanzar en la construcción de agendas de conectividad regional que posibiliten los intercambios, la cooperación y una inserción real de la economía tolimense en el concierto regional, nacional e internacional.

Gracias al Acuerdo de voluntades, el proceso de integración regional ha permitido el desarrollo de estrategias dinámicas para el progreso de cada uno de sus integrantes al brindarles la posibilidad de ubicarse dentro de un nuevo escenario de tecnología, industria, mercado y territorio. A su vez, ha abierto nuevos horizontes y ha posibilitado el surgimiento de una visión más amplia que facilita el uso intensivo de nuevas tecnologías de información y producción, proporcionando diversidad cultural e intercambio de tradiciones y enriqueciendo el territorio con recursos materiales e inmateriales de gran valor.

El proceso de construcción de la Región Central ha avanzado en aspectos fundamentales como la identificación de la situación actual de la región y el planteamiento de estrategias y proyectos para alcanzar el desarrollo regional.

Con base en esto se realizó en Ibagué-Tolima un foro en el que se compartieron las experiencias territoriales sobre la problemática de cada una de ellas y se divulgaron los avances de las investigaciones sobre los procesos actuales de regionalización que se dan en sus fronteras.

En el caso de Ibagué, se cristalizó un convenio con la Universidad del Tolima para determinar las características propias que le permitan activar un proceso de desarrollo territorial competitivo y ordenado.

<sup>9</sup>

Autores: Arsenio José Soto Baquero, Secretario de Apoyo a la Gestión de la Alcaldía de Ibagué y Orlando Iván Espinosa Jovel, Director de Planeación Departamental de la Gobernación del Tolima.



Este avance ha sido supremamente lento por las dificultades que presenta el apoyo institucional en el campo gubernamental a nivel regional, así como gremial.

Además, los objetivos y cronogramas trazados por el Comité Técnico no se han cumplido, lo que ha conducido a que las regiones destinen los recursos financieros a apoyar otros proyectos.

La participación, gestión y compromiso de los representantes de los diferentes entes territoriales en los proyectos que se adelantan en las diferentes mesas de trabajo es escaso, lo que ha dificultado su cristalización y ejecución.

Aunque es un proceso que permea los límites departamentales y crea una visión regional del territorio, la interacción entre los actores sociales, políticos, económicos y culturales ha sido débil y con escaso compromiso; lo que se ve reflejado en la desarticulación de los entes territoriales encargados del desarrollo regional, sean estas entidades del sector público y/o privado, o educativo.

Conforme a lo planteado en el Acuerdo de voluntades, el proyecto de integración conlleva el compromiso de las regiones de hacer de éste un proceso de largo alcance que permita la construcción de una identidad regional, hecho que desafortunadamente no se ha cumplido por la falta de divulgación amplia entre la dirigencia política (concejales, diputados, parlamentarios) en cada una de las regiones implicadas, para lograr su apoyo y dar una más segura viabilidad al proceso.

## 2. FORTALEZAS DEL PROCESO

1. Los principios de concertación, solidaridad, respeto de las autonomías, equidad y valoración de la diversidad son la mejor prenda de garantía para iniciar unas relaciones de largo aliento que construyan identidad regional, generen riqueza colectiva y garanticen al final la seguridad humana integral que es, en últimas, el compromiso de los gobernantes.
2. La Región Central de Colombia es una realidad en construcción a partir de la articulación de las diferentes instancias y fuerzas que actúan sobre el territorio de Bogotá-Cundinamarca, Boyacá-Tunja, Villavicencio- Meta e Ibagué-Tolima.
3. Este proceso se configura a partir de la identificación de objetivos comunes, alcanzables sólo en el contexto de la integración regional. En tal sentido, es un proceso de largo aliento que deberá motivar la *participación* de las personas y organizaciones en y del territorio que actúan en él.
4. Tenemos la convicción de que es necesario sacar el discurso regional de las aulas, de los coloquios académicos y llevarlo a la práctica con propuestas y realizaciones concretas que lleven implícita la posibilidad de cumplir con la más elemental función de cualquier administración.

5. La integración territorial basada en similitudes geográficas, étnicas y económicas facilita el trabajo mancomunado entre las regiones.
6. La proyección de la región base del proceso, permite una vinculación más amplia con otras regiones.
7. La validación, ejecución y seguimiento de apuestas y proyectos comunes con impacto regional.
8. La consolidación de las fortalezas de cada uno de los integrantes del proyecto de integración.
9. La integración articulada de los miembros de las entidades territoriales.

### **3. DEBILIDADES DEL PROCESO**

1. Escasa incorporación del proyecto de integración regional por parte de las administraciones de la Región Central en los procesos de desarrollo local y regional.
2. No participación de todos los actores que deben intervenir en el proceso de integración regional.
3. Inestabilidad institucional que brinde un marco normativo para poder tener posibilidades de acción a mediano y largo plazo en cada una de las regiones que integran el proyecto.
4. Falta de compromiso en el fortalecimiento de los lazos de integración con la celeridad que imponen los retos del presente siglo y la globalización.
5. No se cumple con la mayoría de las tareas que se acuerdan en las mesas temáticas y en el Comité Técnico.
6. Demora en la cristalización de los proyectos por falta de agilidad en los niveles directivos, que impone un trabajo a marchas forzadas en la recta final de los gobiernos.
7. Falta de claridad sobre la funcionalidad de las mesas de POT y Hábitat, al igual que indefinición de las responsabilidades de los coordinadores de las mismas a nivel regional.
8. Escasa divulgación de la propuesta de regionalización contenida en el proyecto de constitución de la Región Central y su desconocimiento por la mayoría de la población.
9. Falta institucionalizar el contenido de la propuesta de regionalización en las oficinas de gobierno departamental y municipal, en los Concejos y Asambleas, en los proyectos educativos institucionales, en los planes de desarrollo y las agendas de gestión pública.
10. No existen redes de información que ilustren sobre el proceso en medios radiales, programas de televisión y artículos de prensa en publicaciones de carácter nacional, departamental y municipal.

11. No existe articulación entre las entidades gubernamentales y las instituciones de educación y centros de investigación para evaluar y proyectar las investigaciones.

#### 4. ESTRATEGIAS

1. Para superar estas dificultades, es necesaria la vinculación directa de las universidades y los centros de educación para crear una cultura regional, con miras al mejoramiento de las condiciones socio-económicas de los municipios y departamentos que integran la Región Central a través del fortalecimiento de la ciencia y la tecnología.
2. Se requieren nuevos modelos de gestión, nuevas estructuras administrativas y, ante todo, nuevos modelos mentales donde tengan cabida los conceptos de productividad, eficiencia, eficacia, conectividad, economía, trabajo en equipo, sinergia, planeación estratégica, competitividad, prospectiva, economías de escala, procesos de inserción en la globalización, bloques económicos y comerciales.
3. Fomentar proyectos de desarrollo a nivel regional y garantizar su acompañamiento y seguimiento por parte de la academia, el sector público y el privado a fin de lograr cristalizarlos.
4. Una relación más directa entre las necesidades de la Región con los estudios, proyectos y análisis que realicen las instituciones públicas o privadas tanto del sector educativo como gremial.
5. Crear desde las instancias educativas básicas una cultura que posibilite la visión regional y facilite la realización y consolidación de alianzas estratégicas que permitan aprovechar las potencialidades de cada una de las localidades que integran las regiones que hacen parte del proyecto de integración.
6. Incluir el proyecto de Región Central en los planes de desarrollo de los gobiernos departamentales y municipales de las próximas administraciones.
7. Hacer explícita la forma de cooperación existente entre las alcaldías y las universidades oficiales, tanto en ejercicios de elaboración de planes de desarrollo en las comunas, como en convenios para adelantar estudios orientados a la inserción de cada localidad en la Región Central.

## PONENCIA DE BOYACÁ-TUNJA SOBRE LA REGIÓN CENTRAL DE COLOMBIA<sup>10</sup>

### 1. ANÁLISIS DEL AVANCE DEL PROCESO

En la segunda fase del proceso de integración regional, entendida como el paso de la Ciudad Región a la Región Central, motivada a su vez por la conformación de la Secretaría Técnica y la incorporación de la visión de futuro al proceso, se fijó la atención en encontrar proyectos concertados, una agenda económica común, atención ambiental y estructuración de la asociación.

#### Aspectos más fuertes del proceso

1. Se debe destacar la fortaleza técnica, estructurada en el marco conceptual y en el manejo temático que surge de las tres mesas que están funcionando en la actualidad: 1) la mesa de turismo; 2) la mesa de competitividad; y 3) la mesa de medio ambiente. En cada una de ellas se tienen productos identificados y equipo técnico vinculado.
2. La publicación de documentos del proceso de integración permite acumular conocimientos y experiencias construidas a través de los talleres, reuniones, etcétera, que se ha venido adelantando en el tiempo, permitiendo a su vez la fundamentación teórico-técnico-conceptual de dicho proceso.
3. La realización de foros regionales sobre los diferentes temas planteados en el proceso ha permitido la construcción colectiva desde lo regional y lo local sin desconocer las realidades de la diversidad regional.

#### Mayores debilidades del proceso

1. La inestabilidad de los gobernadores de Tolima y Meta y de los alcaldes de Ibagué y Villavicencio, debido a las situaciones coyunturales de sus gobiernos (demandas, etcétera).
2. Cambio de la Comisión Técnica compuesta por las Secretarías de Planeación, con excepción del director de Planeación de Boyacá.
3. El cambio permanente de los delegados participantes en los comités y las reuniones, por la alta rotación de funcionarios en los departamentos y municipios comprometidos en el proceso de integración.
4. La suspensión de los trabajos de las mesas de ordenamiento territorial y de hábitat y la creación de infraestructura y transporte.

<sup>10</sup>

Autores: Édgar Hernán Gómez Martínez, director del Departamento Administrativo de Planeación, Gobernación de Boyacá; Yuly Maribel Figueredo M., asesora del despacho del gobernador; Mauricio Gómez Avellaneda, jefe de la Oficina Asesora de Planeación, Alcaldía Mayor de Tunja.

5. La rotación de la Secretaría Técnica, correspondiente a los departamentos de Meta y Tolima, no se efectuó por la inestabilidad de los actores, lo que dio como resultado que parte de la temática planteada no se pudo abordar.

### Formas de articulación

1. Establecer alianzas estratégicas de forma efectiva, como las llamadas “tríadas” que permiten el esfuerzo de los actores enfocado en la interacción de lo público, lo académico y lo privado. Que se avance en lo público institucional y, a través de la mesa de competitividad, se convoque al sector privado.
2. Propiciar trabajos conjuntos con los centros de investigación de las universidades del nivel regional, especialmente en los temas tratados en las mesas temáticas que se viene adelantando: turismo, medio ambiente y competitividad. Que se articulen al proceso de documentación con las mesas representadas en los entes territoriales.

## 2. PERSPECTIVAS DEL PROCESO DE REGIÓN CENTRAL

El proceso de integración de la Región Central debe servir como espacio de asociación para proponer proyectos de carácter regional que permitan articular dinámicas económicas entre las regiones, y para tal efecto el departamento de Boyacá ha venido identificando varios tipos de proyectos intersectoriales, entre los cuales destacamos las propuestas de:

1. Conformar el *cluster agroindustrial*. Boyacá abastece importantes segmentos del mercado alimentario extrarregional en Colombia, orientado también a segmentos del mercado internacional en productos como papa, cárnicos, lácteos, frutales, hortalizas, quinua, caña panelera.
2. *Cluster de turismo*. Fortalecimiento del departamento como principal destino eco-turístico, histórico, cultural, religioso y de naturaleza del país.
3. Sistemas logísticos de transporte y producción para otorgarle competitividad y articulación a su estructura económica, productiva y de servicios a escala nacional e internacional.
4. *Cluster minero-industrial*. En producción de esmeraldas certificadas y aprovechamiento de carbones metalúrgicos, mineral de hierro, calizas, arcillas, yeso, puzolana y roca fosfórica.
5. *Cluster forestal* como factor estratégico del proceso de desarrollo económico, a partir de una industria forestal del orden nacional e internacional.
7. Artesanías competitivas en el contexto nacional, con orientación a los mercados internacionales.

De la misma forma, el departamento de Boyacá tiene expectativas en temas estructurantes para el desarrollo regional que deben ser planteados como elementos de discusión y concertación en los procesos de desarrollo regional.

1. *Anillo aéreo de El Dorado*: convergencia con potencial de articulación en pasajeros y carga de los aeródromos regionales con El Dorado, en Bogotá.
2. *Sistema de articulación férrea*: la conexión con el río Magdalena por Puerto Boyacá y la salida al Atlántico con un proyecto de “Electrificación del ferrocarril del nordeste”, piloto Puerto Boyacá-Belencito.
3. *Región del conocimiento*: proyecto en tecnologías y calidad educativa que mejore competitivamente la oferta académica con énfasis en Bogotá y Boyacá. Localización industrial propia y afín.
4. *Conformación del Distrito Internacional Histórico-Cultural del Puente de Boyacá*. Apoyo al acto legislativo de promoción como sitio de interés regional y de competitividad territorial.
5. *Conectividad fluvial*: fortalecer la interacción con los departamentos de Cundinamarca y Tolima a través del río Magdalena, mediante la construcción del puerto multimodal de Puerto de Boyacá, así como la conectividad vial entre El Secreto, el valle de Ubaté y la doble calzada Melgar-Sogamoso, transversal de Boyacá. Competitividad en carga Cundinamarca-Boyacá.
6. *Sistema de logística*: principalmente sobre abastecimiento de los productos líderes y articulación multimodal. Centro logístico de carga.
7. *Zonas económicas especiales*: Boyacá promueve la del corredor Tunja- Sogamoso con especialización en agroindustria, minería, metalmecánica y/o automotriz, materiales de construcción, articulado con Bogotá.
8. *Boyacá departamento fronterizo*: aprovechar las ventajas que ofrece el ser un departamento fronterizo, con la aplicación de la normatividad vigente para tal efecto y propiciar acuerdos binacionales que integren procesos productivos de la Región Central con la República de Venezuela y el MERCOSUR.
9. *Regiones económicas: planificación*. Boyacá promueve la conformación de la Región Central Interna expresada en el corredor industrial Tunja-Sogamoso, con el propósito de crear zonas estratégicas de alta competitividad orientadas al comercio internacional, favoreciendo el desarrollo regional y articulando la economía del departamento. Generar una zona para la relocalización industrial, atractiva para la inversión pública y privada.

Para hacer homogéneo el proceso de desarrollo endógeno en la región, se debe aplicar un modelo de especialización flexible cuya forma espacial es el Distrito Industrial, articulado con un sistema local de concentración de pequeñas y medianas empresas con fuertes redes de cooperación (competencia cooperativa), economías de aglomeración y altos niveles de productividad e innovación. Sistemas territoriales de innovación que den impulso al desarrollo de la ciencia y la tecnología, a la formación de capital humano y al fomento empresarial, articulados en parques tecnológicos.

## PONENCIA DE META-VILLAVICENCIO SOBRE LA REGIÓN CENTRAL DE COLOMBIA<sup>11</sup>

### PRESENTACIÓN

En este escrito se realiza un balance sucinto de los avances del proceso así como las perspectivas de la integración con el centro del país. Se tratan aspectos tales como: 1) avances del proceso; 2) debilidades y fortalezas; y 3) propuesta de articulación de estudios e investigaciones y el proceso adelantado desde las entidades gubernamentales.

### 1. AVANCES DEL PROCESO



*Fuente: Presentación Procesos de Integración Regional Meta.*

En un mundo cada vez más globalizado, en el que los procesos de integración regional toman gran impulso en aras de lograr mayores niveles de competitividad, enfrentar los retos impuestos por la internacionalización de los mercados y mejorar la calidad de vida de sus habitantes es un propósito en el que el departamento del Meta está comprometido con la formulación de políticas públicas y el establecimiento de alianzas estratégicas con sus vecinos.

### ¿Por qué es importante asociarnos?



*Fuente: Presentación Procesos de Integración Regional Meta.*

<sup>11</sup>

Autores: Miguel Cubillos y Sandra Beltrán, Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial. Gobernación del Meta.

Consciente de la importancia de la asociación, el departamento del Meta ha venido participando activamente en tres procesos de integración regional: la Asociación de Departamentos de la Orinoquia y la Amazonia –Amazorinoquia–, Región Central de Colombia, con los departamentos de Cundinamarca, Tolima y Boyacá, y con sus respectivas ciudades capitales, y Bogotá-Meta, en el que recientemente se dio inicio al análisis y articulación de proyectos de interés conjunto.

### **Procesos de integración regional-departamento del Meta 2007**

A continuación, se hace una breve exposición del estado actual y las perspectivas del proceso de integración regional desde el punto de vista del departamento del Meta por cada una de las mesas temáticas. Este aparte fue construido y validado en conjunto por la Secretaría de Planeación, el Instituto de Turismo del Meta y la Gerencia Ambiental.

## **2. ESTADO ACTUAL-LOGROS**

Los principales logros obtenidos en el marco de la Región Central son:

- 1.Consolidación de tres mesas temáticas en respuesta a nuestras principales apuestas productivas: 1) competitividad; 2) turismo; y 3) medio ambiente.
- 2.Construcción de la Agenda interna para la productividad y la competitividad de la Región Central 2006-2007, donde se identifican los proyectos de interés común y de gran impacto para el centro del país.
- 3.Elaboración junto con la Universidad Nacional del estudio de caracterización de la Región Central.
- 4.Elaboración de tres publicaciones correspondientes a las *memorias* del proceso de integración regional y el avance de cada una de las mesas temáticas.

Más allá de los logros alcanzados hasta el momento, el departamento del Meta se ha propuesto alcanzar los siguientes objetivos:

- 1.Lograr una mayor capacidad de gestión gubernamental y de negociación que permita hacer frente a mayores desafíos.
- 2.Construir una visión regional en lo económico, social y ambiental.
- 3.Desarrollar programas y proyectos de interés común de impacto regional y nacional.
- 4.Consolidar procesos de integración para la competitividad y posicionar a la Región en el contexto nacional e internacional.
- 5.Elevar el nivel de vida de los habitantes y activar su dinámica productiva.



### 3. DEBILIDADES Y FORTALEZAS

Sin duda, el proceso de Región Central posee grandes ventajas: comprende el 14 por ciento del territorio nacional, cobija al 28,5 por ciento de la población colombiana y aporta la tercera parte del PIB.

#### Fortalezas del proceso

1. Los actores públicos y privados de la Región Central de Colombia representan un gran peso en diferentes aspectos de la vida nacional, propiciando una mejor gestión gubernamental y política en el marco de la negociación con el Gobierno Nacional.
2. La Región Central presenta una gran diversidad social, cultural e incluso económica, que puede llegar a complementarse de manera excepcional.

#### Debilidades del proceso

1. En general, para los procesos de integración que se adelantan en la actualidad, existen debilidades innegables como son la *inestabilidad y el panorama político que presenta el país y algunas entidades territoriales de la Región Central*, fenómeno que ha desencadenado una alta rotación de los funcionarios públicos, retrasando la dinámica de procesos de gran importancia para el desarrollo de sus territorios.
2. Adicionalmente, *muchas entidades territoriales no han previsto en sus planes de desarrollo los recursos necesarios para adelantar procesos de integración y competitividad*, situación que ha dificultado el avance de los procesos y la ejecución de proyectos de alto impacto para la Región y el país.

### 4. PROPUESTA DE ARTICULACIÓN DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES Y EL PROCESO ADELANTADO POR LAS ENTIDADES GUBERNAMENTALES

Una vez formulada y definida la agenda de la Región Central, el proceso requiere del concurso de estudios e investigaciones realizados por las diferentes entidades, a partir de los cuales se construyan escenarios futuros que permitan orientar los estudios de prospectiva regional y la definición de una política pública social y económica para el centro del país. Todas las entidades territoriales asociadas deberán realizar sus aportes en esta materia.

## REGIÓN CENTRAL DE COLOMBIA: CRECIMIENTO DESIGUAL O CONVERGENCIA<sup>12</sup>

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA  
CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS –CENES–

### INTRODUCCIÓN

El proyecto de Región Central tiene las características necesarias para gestionar e impulsar el desarrollo intrarregional. Cundinamarca y Bogotá generan aproximadamente el 35 por ciento del producto nacional bruto, pero los departamentos de Boyacá, Meta y Tolima se encuentran entre los que tienen una participación inferior al 3 por ciento a nivel nacional. Para aprovechar los potenciales de desarrollo es necesario analizar el flujo de factores productivos en la región que permita precisar las posibles ventajas comparativas en cada departamento, identificando el sentido en que fluyen tales factores para acelerar el proceso de convergencia entre los mismos. Cabe resaltar que Bogotá es una de las regiones más competitivas a nivel regional y nacional mientras que Boyacá ha sido identificado como uno de los departamentos perdedores en un proceso de integración regional. La pregunta central de este análisis debe ser: ¿Cuáles son los mecanismos y acciones que pueden acelerar el proceso de convergencia entre los cuatro departamentos que conforman la Región Central de Colombia?

### 1. CRECIMIENTO DEPARTAMENTAL

La Región Central de Colombia está integrada por los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Tolima, Meta y por Bogotá, D.C. El proyecto de Región Central busca integrar estos cinco actores en un modelo de desarrollo homogéneo, lo cual implica que las economías de cada departamento interactúan para compartir las ventajas comparativas y competitivas presentes en cada uno de ellos. Esta es una región con profundas desigualdades estructurales que se observan en la participación del PDB (producto departamental bruto) en el PIB nacional. Cundinamarca y Bogotá generan aproximadamente el 35 por ciento del PIB, mientras que los departamentos de Boyacá, Meta y Tolima se encuentran entre los que tienen una participación inferior al 3 por ciento a nivel nacional (Vallecilla, 2007).

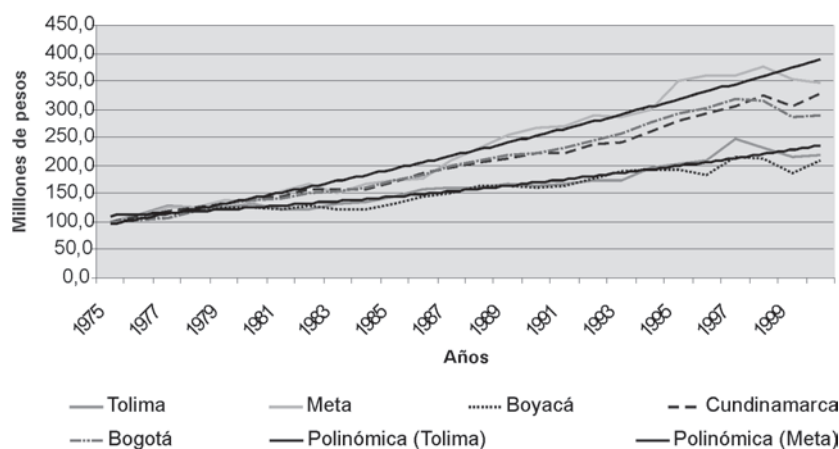
A partir del PDB se puede apreciar que en la región de análisis existen dos grupos diferenciados por sus tasas de crecimiento. En primer lugar se encuentran Bogotá, Cundinamarca y Meta, que exhiben unos niveles de crecimiento mayores; en segundo lugar están los departamentos de Boyacá y Tolima cuyos niveles de crecimiento son menores. Entre estos dos grupos existe una brecha creciente en cuanto a su nivel de crecimiento, que ha aumentado paulatinamente desde la década del setenta (véase gráfico 1). Igual situación ocurre con el crecimiento de la población: en el primer grupo ésta crece a tasas notablemente mayores que en el segundo (véanse gráficos 1 y 2). En este caso, la preocupación

<sup>12</sup>

Autores: Fabio Ramírez, PhD en Economía. Director del Centro de Estudios Económicos, CENES-UPTC. Segundo Abrahán Sanabria, Mg. en Economía. Investigador del Centro de Estudios Económicos, CENES-UPTC.

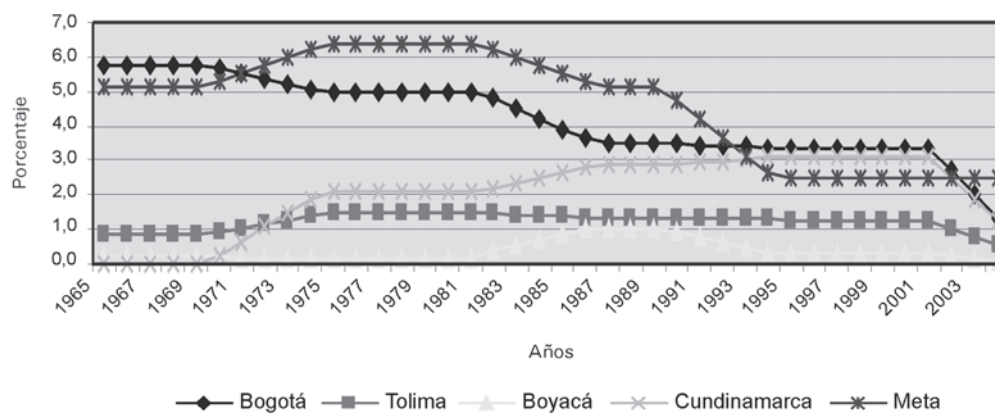
en términos de desarrollo regional está centrada en las acciones necesarias para modificar la tendencia de crecimiento de la brecha y pasarla de divergente a convergente. Para ello es necesario identificar la composición del PDB en cada uno de los departamentos e identificar las fortalezas, debilidades y oportunidades.

**Gráfico 1.**  
**Índices de crecimiento del PDB de Tolima, Meta, Boyacá, Cundinamarca y Bogotá**  
**(millones de pesos constantes de 1994). Período 1975-2000**



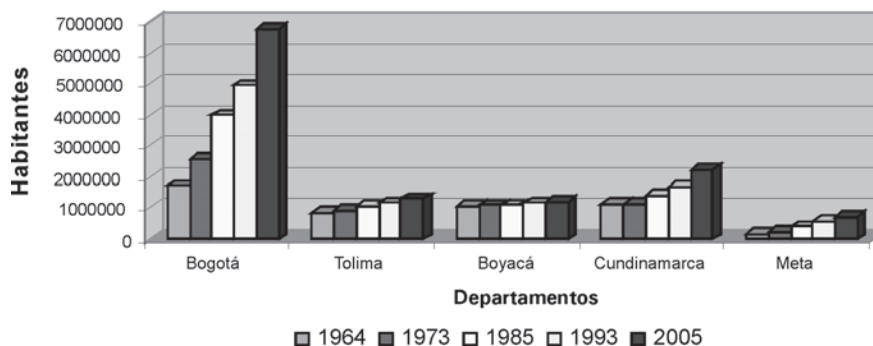
Fuente: elaboración propia con datos del CEGA, vol. 1

**Gráfico 2.**  
**Tasas de crecimiento promedio de la población. Período 1965-2005**



Fuente: DANE.

**Gráfico 3.**  
**Evolución del tamaño de la población**



Fuente: DANE.

### Tolima

Este análisis tiene una metodología similar para todos los departamentos, que consiste en identificar los seis sectores más representativos del PDB, que para el departamento del Tolima representaban en 1975 el 82 por ciento del PDB aproximadamente (véase gráfico 4). Estos sectores son: agropecuario, alquiler de vivienda, gobierno, comercio, servicios financieros e industria manufacturera. Sin embargo, esta participación ha venido cayendo a lo largo del tiempo hasta llegar en el año 2000 a un 75 por ciento. Esta caída indica que se ha presentado una transformación productiva paulatina en el interior de la economía tolimesa y que otros sectores han ganado participación.

**Gráfico 4.**  
**Participación porcentual de los seis sectores más representativos en el PDB del Tolima (millones de pesos de 1994). Período 1975-2000**

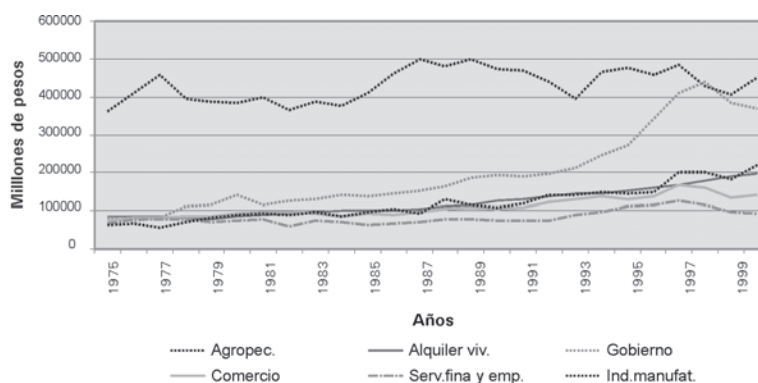


Fuente: elaboración propia con datos del CEGA, vol. 1.

Entre los sectores identificados como los más representativos, el agropecuario es el más importante, con un crecimiento constante en el período de análisis. El sector del gobierno exhibe un crecimiento significativo, lo que significa que el crecimiento global del PDB, observado en el gráfico 1, obedece en buena medida al comportamiento de este sector. Mientras tanto, la industria manufacturera, el alquiler de vivienda, los servicios financieros y el comercio muestran un crecimiento menor (véase gráfico 5). El crecimiento del PDB del Tolima descansa sobre el sector gobierno y no sobre un sector productivo real; por

tanto, si se piensa en un crecimiento sostenido en el largo plazo para lograr una inserción positiva en la Región Central, es necesario potenciar otros sectores como la industria, el agropecuario y el comercio, que pueden tener crecimientos importantes en los niveles de productividad con sus efectos propios en los ingresos y en la demanda efectiva.

**Gráfico 5.**  
**Comportamiento de los seis principales sectores del PDB de Tolima**  
**(millones de pesos de 1994). Período 1975-2000**

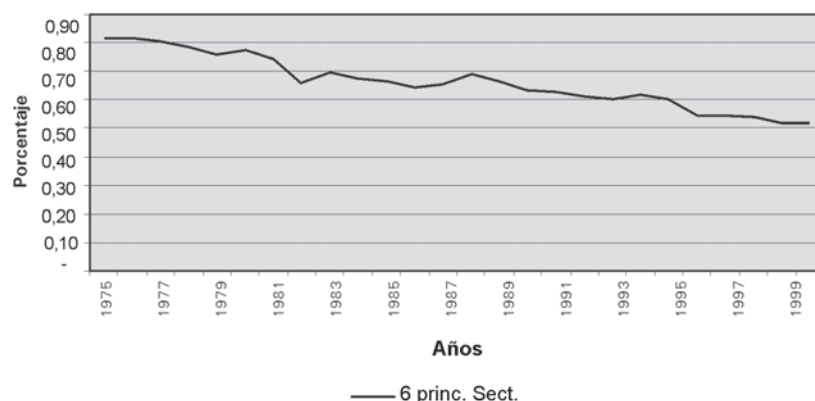


Fuente: elaboración propia con datos del CEGA, vol. 1.

## Meta

Siguiendo la metodología del análisis, los seis sectores más representativos del PDB del Meta son: agropecuario, alquiler de vivienda, servicios financieros, transporte y comunicaciones, comercio e industria manufacturera. Estos sectores representaban más del 80 por ciento en 1975, participación que descendió al 60 por ciento en el año 2000, situación que pone en evidencia un proceso importante de transformación productiva en la economía de este departamento (véase gráfico 6).

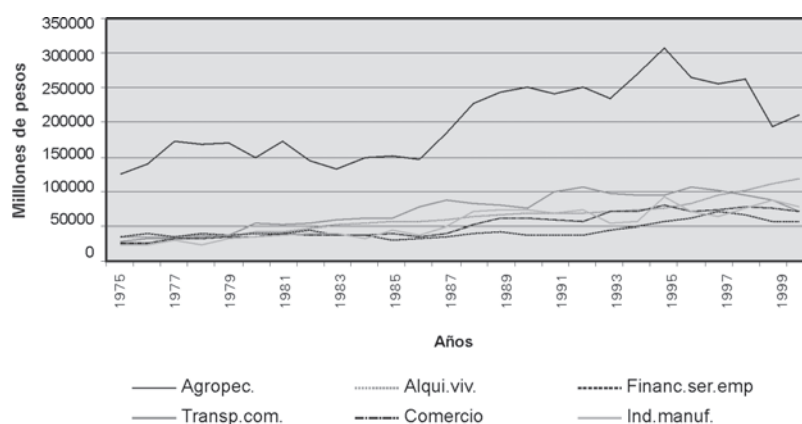
**Gráfico 6.**  
**Participación porcentual de los seis sectores más representativos en el PDB del Meta**  
**(millones de pesos de 1994). Período 1975-2000**



Fuente: elaboración propia con datos del CEGA, vol. 1.

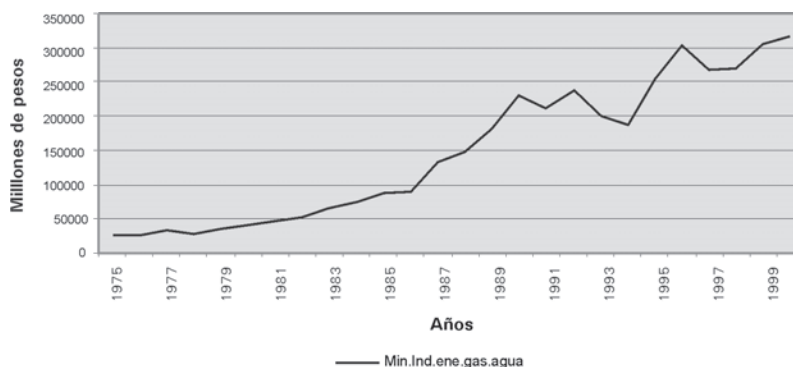
Cuando se analiza el comportamiento de cada uno de los sectores identificados como los más importantes en esta economía, se encuentra que el agropecuario ha tenido un crecimiento visible, aunque los demás sectores no muestran mayores niveles de crecimiento en el largo plazo. Esto quiere decir que las transformaciones de esta economía han tenido lugar en sectores distintos a los ya considerados. Sectores que en decenios anteriores no eran representativos, ganaron importancia con el paso del tiempo y son los responsables del crecimiento de esta economía, como se aprecia en el gráfico 1. Éstos son la minería y la energía. Si juntamos la industria manufacturera, la energía, el gas, el agua y la minería, vemos que estos tienen un crecimiento bien importante (véase gráfico 8). Estos son sectores reales y susceptibles de crecimientos continuos en los niveles de productividad, lo que hace que este departamento muestre importantes fortalezas para integrarse a la Región Central.

**Gráfico 7.**  
**Comportamiento de los seis principales sectores del PDB del Meta**  
**(millones de pesos de 1994). Período 1975-2000**



Fuente: elaboración propia con datos del CEGA, vol. 1.

**Gráfico 8.**  
**Suma de los sectores: industria manufacturera, energía, gas, agua y minería**  
**(millones de pesos de 1994). Período 1975-2003**

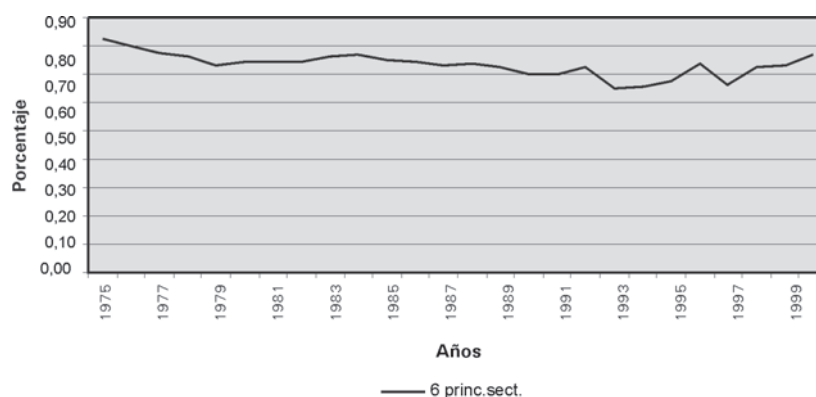


Fuente: elaboración propia con datos del CEGA, vol. 1.

## Boyacá

El departamento de Boyacá manifiesta lo que podría llamarse una crisis de integración regional, ya que estando a menos de tres horas de Bogotá no muestra niveles de crecimiento plausibles. Los seis sectores más representativos del PDB de Boyacá prácticamente no han cambiado en el período de análisis, pues en 1975 representaban un poco más del 80 por ciento y en el 2000 este valor es del 78 por ciento aproximadamente (véase gráfico 9). Estos sectores son: agropecuario, industria manufacturera, alquiler de vivienda, transporte, comunicaciones y gobierno. Es decir que esta economía no ha experimentado cambios estructurales en las últimas décadas.

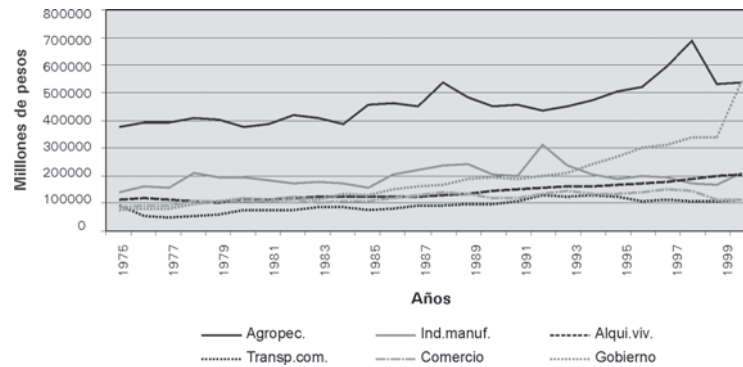
**Gráfico 9.**  
**Participación porcentual de los seis sectores más representativos en el PDB de Boyacá (millones de pesos de 1994). Período 1975-2000**



Fuente: elaboración propia con datos del CEGA, vol. 1.

Como es sabido históricamente, el sector más importante de la economía de Boyacá es el agropecuario, el cual muestra un crecimiento aceptable en el período de análisis, aunque es de resaltar que el sector que más ha crecido es el de gobierno, lo que indica que el poco crecimiento que se aprecia en el gráfico 1 está explicado en buena parte por este sector, dejando claro que los sectores productivos no han estimulado el desarrollo del departamento. El transporte, la industria y el comercio se muestran constantes en la última década del siglo pasado. Por ahora, la única fuente de crecimiento que tendría este departamento para cerrar la brecha con el resto de la región sería fortalecer productivamente al sector agropecuario; los demás sectores representativos no dan señales de mejoramiento (véase gráfico 10). Los departamentos de Boyacá y Tolima tienen dos cosas en común: son los más rezagados del grupo de la región y el crecimiento de los últimos años lo ha propiciado el aumento del sector gobierno, que en el año 2000 alcanzó el mismo peso del agropecuario.

**Gráfico 10.**  
**Comportamiento de los seis principales sectores del PDB de Boyacá**  
**(millones de pesos de 1994). Período 1975-2000**

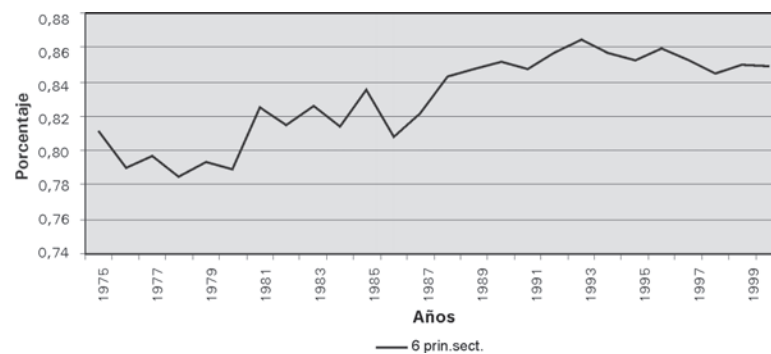


Fuente: elaboración propia con datos del CEGA, vol. 1.

### Cundinamarca

Este departamento muestra un comportamiento económico distinto al de los casos anteriores. Los seis sectores más representativos han ganado participación en el PDB en el período de análisis, pasando del 80 por ciento al 85 por ciento aproximadamente (véase gráfico 11). Los sectores más importantes son: industria manufacturera, comercio, alquiler de vivienda, gobierno, agropecuario y construcción. Lo que indica este comportamiento es que la economía cundinamarquesa ha fortalecido sus sectores estratégicos a lo largo del tiempo, haciendo que estos sean cada vez más competitivos.

**Gráfico 11.**  
**Participación porcentual de los seis sectores más representativos en el PDB**  
**de Cundinamarca (millones de pesos de 1994). Período 1975-2000**

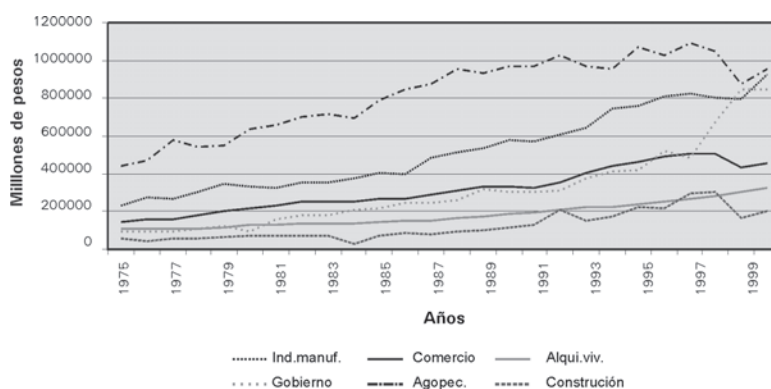


Fuente: elaboración propia con datos del CEGA, vol. 1.

El gráfico 12 muestra cuál ha sido el comportamiento de los principales sectores económicos de este departamento. Aquí vemos un sector agropecuario que triplica su participación en el período de análisis, seguido por un sector industrial y de comercio con crecimientos importantes, aunque el sector gobierno también ha crecido significativamente. El sector agropecuario y la industria son las fortalezas de Cundinamarca, a sabiendas de que estos son sectores con capacidad de asimilar el cambio técnico y de crecer en sus niveles de productividad y competitividad.



**Gráfico 12.**  
**Comportamiento de los seis principales sectores del PDB de Cundinamarca**  
**(millones de pesos de 1994). Período 1975-2000**

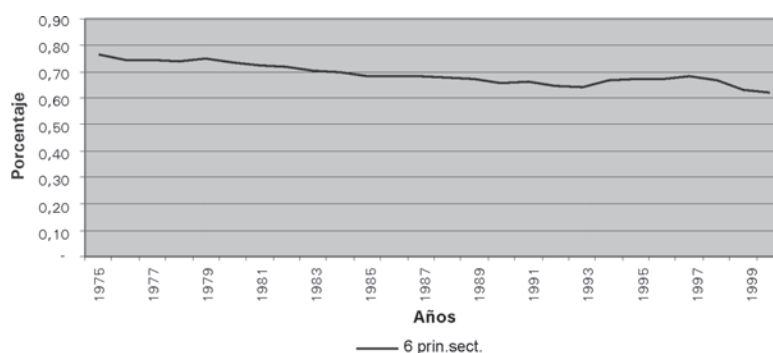


Fuente: elaboración propia con datos del CEGA, vol. 1.

## Bogotá

La economía de Bogotá muestra una transformación importante en el período de análisis, ya que los seis sectores más representativos han perdido peso con el paso del tiempo. Estos sectores son: industria manufacturera, construcción, servicios financieros, comercio, servicios comunales y gobierno, los cuales representaban el 77 por ciento en 1975 en tanto que en el año 2000 este valor es de 62 por ciento aproximadamente (véase gráfico 13). Sectores tradicionales como la construcción, los servicios comunales y el comercio están siendo reemplazados por otros como energía y gas, hoteles y restaurantes y transporte y comunicaciones.

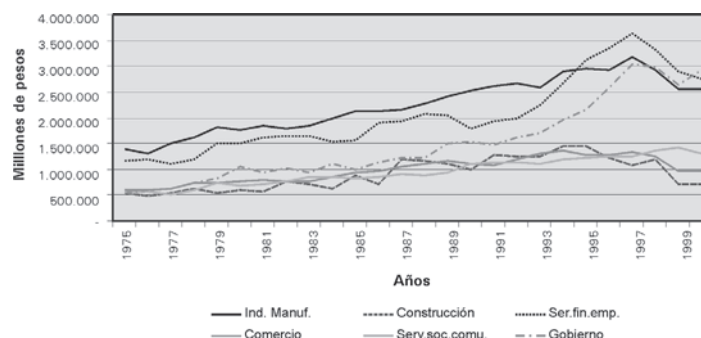
**Gráfico 13.**  
**Participación porcentual de los seis sectores más representativos en el PDB**  
**de Bogotá (millones de pesos de 1994). Período 1975-2000**



Fuente: elaboración propia con datos del CEGA, vol. 1.

De los sectores que han tenido una mayor participación en el PDB de Bogotá, los que muestran el mayor crecimiento son la industria, los servicios financieros y el gobierno, naturalmente (véase gráfico 14). Esta es la economía más fuerte de la región y ha crecido en los últimos años, lo que indica que tiene la suficiente capacidad para estimular el desarrollo y el crecimiento de los demás integrantes de la región.

**Gráfico 14.**  
**Comportamiento de los seis principales sectores del PDB de Bogotá**  
**(millones de pesos de 1994). Período 1975-2000**



Fuente: elaboración propia con datos del CEGA, vol. 1.

## 2. ALTERNATIVAS

Para conseguir el objetivo de una verdadera integración regional, es necesario identificar mecanismos que estimulen la productividad en renglones específicos de cada departamento y que estos hagan parte del sector productivo transable. Igualmente, liderar procesos consistentes de especialización de las economías que faciliten la producción y transferencia de tecnología con destino a los sectores identificados. La oportunidad más importante de la Región Central es la de hacer parte del núcleo productivo del país y paso obligado de los flujos de comercio y servicios que se producen y se consumen en el territorio nacional, como también de los que participan del comercio internacional, a través de los principales puertos y la frontera con Venezuela. “Los principales flujos de comercio internacional y buena parte del comercio y la producción interna del país tienen relación directa o indirecta con Bogotá, que pertenece a la región central de Colombia” (Pachón y Ramírez, 2006).

## 3. CONCLUSIONES

La conclusión más importante es que Bogotá, Cundinamarca y Meta presentan mayores niveles de crecimiento porque han desarrollado uno o varios sectores productivos, mientras que Boyacá y Tolima tienen una fuerte dependencia del sector gobierno y los sectores productivos no contribuyen significativamente al crecimiento económico. El rezago de Tolima y Boyacá indica que no existe un flujo de factores productivos desde los departamentos más desarrollados hacia los de menor desarrollo.

## BIBLIOGRAFÍA

Pachón, A. y M. T. Ramírez (2006), *La infraestructura de transporte en Colombia durante el siglo xx*, Banco de la República de Colombia-Fondo de Cultura Económica, Bogotá.

Vallecilla, J. (2007), “Crecimiento e ingreso departamental en Colombia, 1975-2000”, en E. Rodríguez y L. Vallejo. (comps.), *Modelos de desarrollo y economía regional*, UPTC.

## LA COMPETITIVIDAD REGIONAL: APORTES CONCEPTUALES AL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA REGIÓN CENTRAL<sup>13</sup>

UNIVERSIDAD DE LOS LLANOS

### 1. ENFOQUES SOBRE EL CONCEPTO DE COMPETITIVIDAD

Analizando el proceso de conformación de la Región Central<sup>14</sup> en Colombia y la estrategia para la competitividad regional, se advierten dificultades para visualizar un enfoque que conceptualmente represente la complejidad del fenómeno y las relaciones e interacciones que involucra su gestión. La competitividad regional se ha constituido en una facultad o activo deseable que involucra a un grupo dinámico de factores determinados en una espacialidad geográfica, caracterizada por sus diferenciados componentes sociales, ambientales, políticos y culturales. Para abordar una discusión de este tipo, vale la pena hacer claridad sobre los conceptos y supuestos en los cuales se basa la discusión actual sobre el fenómeno de la competitividad.

Existe un acervo importante de enfoques y puntos de vista sobre la competitividad. Estas diferencias se explican en parte por el tipo de modelo de desarrollo adoptado, por el modelo conceptual que soporta e instrumenta las acciones definidas en planes o programas tendientes a intervenir en un nivel geográfico o territorio determinado, por el sujeto-objeto que se cree puede alcanzar la competitividad o por el número de actores que pueden intervenir. Se supone entonces que no existe un consenso sobre la competitividad y que su fenomenología depende del modelo conceptual que adopten los agentes o promotores del proceso en un determinado nivel territorial. Para empezar, puede decirse que el concepto ha venido evolucionando. Utilizado en un principio en las empresas ahora se aplica a ciudades, regiones o países. Se han incorporado factores y objetivos diferentes; no obstante, el escenario común para todas las versiones sigue siendo la globalización. El concepto de competitividad constituye la columna vertebral de las teorías contemporáneas del comercio internacional, las cuales se iniciaron con los postulados de Adam Smith sobre la noción de ventajas absolutas, y se fortalecieron con las ideas de David Ricardo sobre las ventajas comparativas (Guerrero, 1996).

Entre los aportes contemporáneos, Michael Porter (1991) enfatiza menos la ventaja comparativa como elemento estático que explica el intercambio, y más la ventaja competitiva que se relaciona con los atributos específicos de los países, como la dotación de factores y tecnología, la producción con rendimientos crecientes a escala, la diferenciación de productos y la homogeneización en los patrones internacionales de consumo. Por otro lado, Paul Krugman (1991) se aferra a la concepción neoclásica de David Ricardo y rescata el concepto de ventaja comparativa, pero ahora en función de la productividad a nivel territorial relativa del trabajo, abandonando la diferencia en dotaciones de recursos naturales como factor del intercambio comercial. Otros términos como “eficiencias colectivas”,

<sup>13</sup> Autor: Manuel Javier Fierro Patiño, MVZ. Esp. Gestión y Planificación del Desarrollo Urbano Regional. Candidato a magíster en Desarrollo Local y Regional. Actualmente es funcionario y profesor de la Universidad de los Llanos. <http://javierfierro.wordpress.com>

<sup>14</sup> Proceso regional promovido por los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Meta y Bogotá como Distrito Capital.

“ventajas competitivas”, “clústers”, involucran tangencialmente aspectos institucionales que amplían la visión inicialmente caracterizada por ser esencialmente economicista.

La investigación de los *clusters* fue ampliada por Michael Porter en su análisis de las “ventajas competitivas nacionales”, que configuran un “diamante” cuyas aristas son las estrategias y estructuras empresariales, la competencia, las condiciones de la demanda, las condiciones factoriales, así como las industrias afines o de apoyo; la competitividad industrial proviene en medida determinante de la calidad locacional (Sobrino, 2005).

Así mismo, la competitividad ha sido el marco de discusión y construcción de las propuestas de los organismos multilaterales, como resultado de la diversificación de los resultados obtenidos a partir de políticas relativamente homogéneas provenientes de enfoques ortodoxos. Se reconoce entonces que no existe una receta mágica para la competitividad y que los resultados de las políticas tendientes a promoverla en contextos territoriales, tienden a ser diferentes obedeciendo a características propias del territorio y a los factores involucrados.

Las nociones iniciales recreaban la experiencia de los países desarrollados y enfatizaban en modelos de economías abiertas, de gran movilidad de capital, mercados más o menos equitativos, instituciones fuertes y tejidos empresariales consolidados; condiciones muy diferentes a las presentadas en los países en desarrollo. La OCDE intenta sistematizar los diferentes enfoques sobre la competitividad bajo el concepto de competitividad estructural. Los elementos medulares de este concepto son: 1) el énfasis en la innovación como factor central del desarrollo económico; 2) una organización empresarial situada más allá de las concepciones tayloristas capaz de activar los potenciales de aprendizaje e innovación en todas las áreas operativas de una empresa; y 3) redes de colaboración orientadas a la innovación y apoyadas por diversas instituciones y un contexto institucional con capacidad para fomentar la innovación. La CEPAL, la FAO, el BID, el IAD y otros organismos han elaborado propuestas tendientes a clarificar mucho más el concepto de competitividad.

No obstante la progresiva complejidad del concepto, subsisten dudas acerca de los resultados y objetivos de la competitividad. Algunos lo centran más en el crecimiento económico que en el desarrollo sostenible y evitan debates respecto a la dicotomía existente entre competitividad y equidad en escenarios locales, regionales, nacionales e internacionales. El mismo concepto de competitividad implica para los sujetos el reto de ser más o menos que un par específico. Desde este punto de vista, la competitividad siempre estará construida sobre la no competitividad de otro. Igualmente, es claro que los factores no inciden de manera homogénea en los diferentes contextos y dependen en mayor grado de las características de los agentes involucrados, generando externalidades que propician inequidades individuales y/o territoriales. Desde este punto de vista, se acepta que en un proceso competitivo siempre existirán ganadores y perdedores.

Estas aparentes inconsistencias han provocado posiciones críticas que buscan interiorizar el desarrollo y reivindicar un papel más protagonista de la sociedad en aprender a resolver problemas mediante la constitución de redes de organizaciones e instituciones que aprovechen el conocimiento y los recursos propios, ubicándose en un territorio definido.

Los resultados de la aplicación de modelos neoclásicos que promueven la inequidad han sido funestos para algunos países y regiones. La economía globalizada en la actualidad está representada principalmente por los pactos mundiales (Nafta, Unión Europea, Asia-China) responsables del 76 por ciento del comercio mundial, el 95 por ciento de las transnacionales y el 75 por ciento de la inversión mundial (Molina, 2005).

Los nuevos enfoques revalorizan el papel del territorio como espacio de análisis y gestión de la competitividad ante la pérdida de maniobrabilidad de los espacios nacionales. Igualmente validan el papel del Estado, abandonando el tradicional enfoque keynesiano del Estado de Bienestar, pero promoviendo una función protagónica en la gestión y promoción general del desarrollo social y ambiental sostenible, así como en la superación de las fallas del mercado y la inducción de pactos sociales.

La competitividad no es sólo un fenómeno económico ni un fenómeno impulsado por el mercado. La eficiencia pasiva no es la experiencia de países como Corea, que ha tenido un buen desempeño en la economía mundial. Leyes, costumbres, tecnología, lenguaje, hábitos en los negocios y otras peculiaridades nacionales desempeñan un papel importante en la determinación de la competitividad. Es necesario tener una perspectiva amplia y globalizadora de la sociedad (Bradford, 1991).

## 2. LA COMPETITIVIDAD SISTÉMICA

El debate actual ha permitido el surgimiento de nociones más complejas que buscan integrar y sistematizar las relaciones descritas en enfoques anteriores. El concepto de competitividad sistémica nació en un debate interno del Instituto Alemán de Desarrollo –IAD–. Es un concepto de control polidimensional compuesto por competencia, diálogo y toma de decisiones conjuntas, capaz de movilizar el potencial de creatividad y conocimientos de toda la sociedad. Así, la competitividad sistémica equivaldría al modelo de una sociedad que produce efectos sinérgicos en una economía en la que el mercado y la organización de la sociedad deben funcionar en armonía (Esser, Hillerbrand, Messner y Meyer-Stamer, 1996).

La competitividad sistémica involucra con mayor decisión aspectos institucionales, psicosociales y políticos, conduciendo a cuatro niveles analíticos diferentes: nivel meta, nivel macro, nivel meso y nivel micro.

A nivel meta contempla los factores socioculturales, la escala de valores, los patrones básicos de la organización política, jurídica y económica, como también la capacidad estratégica y política. Los patrones de la organización política y económica estarían orientados hacia la competitividad de la economía a un nivel estructural que contemple igualmente el desarrollo social de los empresarios, la disposición al cambio y al aprendizaje, la formulación de estrategias claras, y el logro de la identidad nacional con una imagen colectiva basada en la cohesión social.

El nivel macro comprende la política presupuestaria, monetaria, fiscal, de competitividad, cambiaria y comercial. Busca generar un ambiente político y legal orientado a mantener

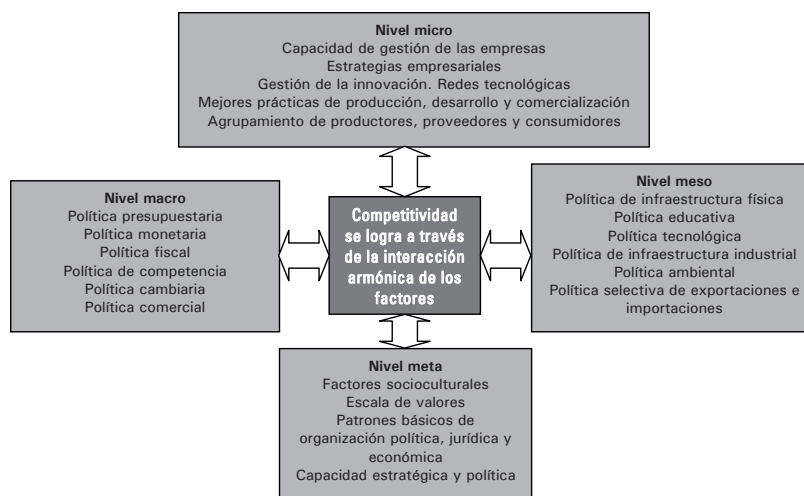
la estabilidad y el equilibrio, buscando fortalecer la equidad social con políticas antimonopólicas y de protección al consumidor.

Por su lado, el nivel meso considera la dotación de infraestructura física, el sistema educativo, el papel de la ciencia y la tecnología, la infraestructura industrial, las políticas ambientales, la política de regionalización, las propuestas regionales de importación y exportación. Se basa en políticas específicas para lograr ventajas competitivas en las exportaciones, desarrollo regional, creación de infraestructura estratégica, promoción del crecimiento y desarrollo económico impulsando el desarrollo agropecuario, industrial, comercial y los servicios públicos y privados, elevando el nivel educativo y promoviendo la investigación y el desarrollo tecnológico.

Finalmente, el nivel micro examina la capacidad de gestión de las empresas, las estrategias empresariales, la gestión de la innovación, mejores prácticas de producción, desarrollo, distribución y comercialización. Favorece la integración de redes de cooperación con gestión de nuevas tecnologías, la logística empresarial, la integración de proveedores y productores. Busca desarrollar en forma permanente actividades dentro de las empresas que permitan crear ventajas competitivas. Además de mantener alianzas de cooperación formal e informal capaces de crear cadenas de valor que propicien en conjunto procesos de aprendizaje que promuevan el crecimiento y estimulen el desarrollo regional.

La competitividad sistémica surge como un paradigma incluyente idóneo para la realidad de los países en desarrollo, pero aplicable también a los países desarrollados. Rompe con la tendencia simplificadora de la realidad y rescata la perspectiva social del fenómeno de la competitividad. Del mismo modo, el planteamiento de la competitividad sistémica trasciende el modelo propuesto por Muller (1993) sobre el control de los diferentes factores que influyen en la competitividad e identifica una serie de actores que intervienen en cada uno de los niveles antes descritos.

**Figura 1.**  
**Factores de la competitividad sistémica**

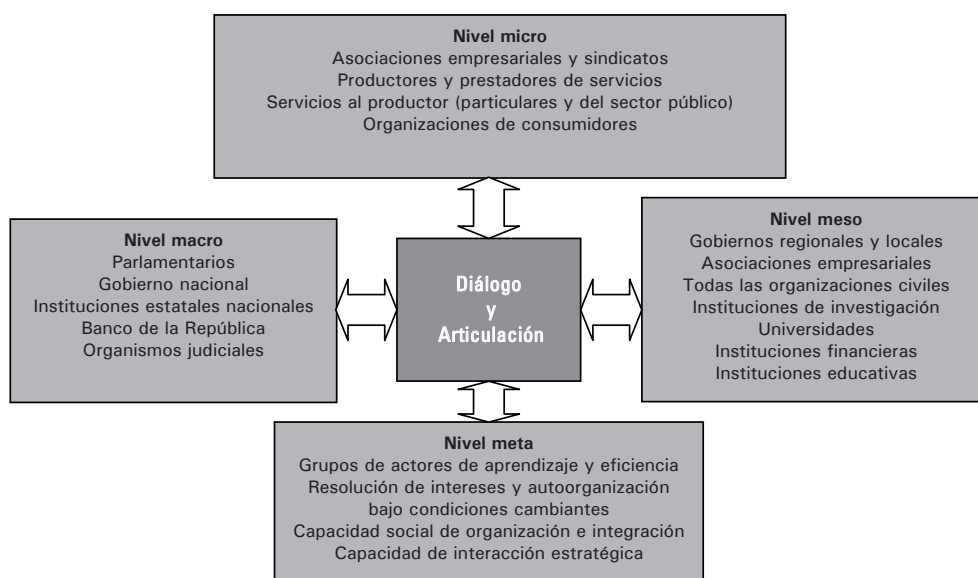


*Fuente: K. Esser, W. Hillerbrand, D. Messner y J. Meyer-Stamer, 1996.*

Para cada nivel existe un número amplio de gestores y promotores de competitividad. Esta es una diferencia clara con respecto a los enfoques gubernamentalistas que privilegiaban el papel de las entidades sobre el de los empresarios, desconocen el papel de la academia, los institutos de investigación, los gremios y otras organizaciones de la sociedad civil.

Cabe anotar que la generación de políticas de competitividad tiene que cumplir con unos requisitos irrenunciables. En primer lugar, es necesario contar con información detallada sobre el contexto, develando los aspectos claves sustentados en datos estadísticos y estudios rigurosos que adviertan sobre la vocación económica territorial y las condiciones internas y externas del mercado objetivo. En segundo lugar, se debe contar con un norte estratégico claramente definido con visión de largo plazo, enfatizando en las estrategias, medios y recursos para el desarrollo territorial. Se debe contar con un plan de acción coherente, pertinente y flexible que permita ajustarse a las condiciones externas y a aquellas condiciones internas que no están bajo el control de los actores y gestores de competitividad.

**Figura 2.**  
**Actores presentes en el fenómeno de la competitividad sistémica**



*Fuente: K. Esser, W. Hillerbrand, D. Messner y J. Meyer-Stamer, 1996.*

Según circle<sup>15</sup>, los errores detectados en las políticas de competitividad en contextos similares, especialmente en países en desarrollo con elevados niveles de pobreza, se deben a la falta de visión, improvisación, metodologías equivocadas y estrategias excluyentes (Canzanelli, 2004). Con la certidumbre que brinda la experiencia mexicana, en cuanto a la política de internacionalización de su economía, Villarreal (2004) propone la recomposición de la política de competitividad del país pasando de un modelo de apertura pasiva con acuerdos de libre comercio y una política industrial igualmente pasiva a uno de apertura activa con acuerdos de libre comercio (bien negociados, reconociendo asimetrías y capacidades competitivas) acompañados de una estrategia de competitividad sistémica y una política industrial activa. Esta conclusión la expone después de evaluar el tratado firmado con los países del norte americano.

La persistencia de enfoques que limitan la competitividad a sólo 3 o 5 pilares o condiciones, y que agrupan a su vez a dichas condiciones en 8 o 16 factores, lleva a una noción sesgada y fragmentada del fenómeno de la competitividad<sup>16</sup>. Vale decir que la competitividad no es un fin en sí mismo, sino un proceso extremadamente complejo que depende de las características de cada contexto y del patrón de organización de la sociedad en su conjunto. La aplicación de enfoques simplistas provoca la formulación y gestión de políticas de competitividad equivocadas, que se orientan sesgadamente en un nivel específico o enfatizan en el papel de sólo algunos actores de la competitividad sistémica.

De acuerdo con la descripción que hace Villarreal<sup>17</sup>, Colombia y América Latina encaran un proceso de globalización caracterizado por un modelo económico basado en políticas de apertura y estabilización macroeconómica, crecimiento enfocado hacia la exportación y liberalización de mercados. La lógica es simple: la apertura exterior permitirá que la competencia internacional obligue a las empresas a ser competitivas y el mecanismo de precios de mercado favorecerá una asignación más eficiente de recursos y un patrón de especialización en el comercio internacional basado en las ventajas comparativas (mano de obra) que genere un modelo industrial exportador como motor del crecimiento económico sostenido en un marco macroeconómico de baja inflación (estabilidad de precios). El tránsito de una economía cerrada a una abierta se logra a través de la apertura económica, la liberalización, la privatización y la estabilización. El modelo neoclásico se sostiene en los pilares del crecimiento exportador y el proceso macroestabilizador.

<sup>15</sup> CIRCLE es una institución de la Universidad Federico II de Nápoles surgida de una vinculación con la Organización de las Naciones Unidas (PNUD, UNOPS, UNESCO) para llevar a cabo proyectos de capacitación, asistencia técnica e internacionalización para el desarrollo socio-económico local, en el ámbito de los objetivos del milenio: luchar contra la pobreza y la exclusión social y favorecer la competitividad territorial compatible con el desarrollo humano y la salvaguardia del medio ambiente en la época de la globalización.

<sup>16</sup> Entre estas nociones sobresale la identificación de factores que valida el Foro Económico Mundial: internacionalización, gobierno, finanzas, infraestructura, ciencia y tecnología, gerencia, capital humano y trabajo e institucionalidad del Estado.

<sup>17</sup> Villarreal (2004) designa dicho modelo como ALPES: apertura, liberalización, privatización y estabilización.



### 3. GUBERNAMENTALISMO EN LAS POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD TERRITORIAL

Desde el momento en que Colombia adoptó la apertura económica a finales del gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), se ha puesto en práctica toda una serie de políticas en los gobiernos siguientes tendientes a profundizar el modelo exportador. La promoción de nuevas empresas, la dinamización de los procesos de innovación y la generación de un contexto competitivo se han basado sólo en la consideración de algunos factores, con un énfasis en el papel gubernamental como orientador de las políticas de competitividad. La subvaloración de actores como la academia y los empresarios y la escasa apropiación de los recursos financieros necesarios para su instrumentación son consecuencias de este énfasis exclusivista. El discurso de la competitividad se ha tornado demagógico y repetitivo para cualquier ejercicio de planificación.

A comienzos del primer gobierno de Álvaro Uribe se planteó una política de competitividad basada en cinco ejes fundamentales: la eliminación de trámites (y, en general, la racionalización de los procesos burocráticos), la creación de un sistema equilibrado de derechos a la propiedad, la generalización del acceso a las tecnologías de información en el marco de la agenda de conectividad, y el desarrollo de políticas integrales en biotecnología y en turismo. Aunque es a partir del CONPES 3927 de 2004 que se trata de articular los diferentes niveles de la competitividad con el fin de afrontar los diferentes riesgos que debe asumir el sector productivo y las regiones dentro del proceso de apertura y los acuerdos de libre comercio. Se buscó que este proceso de construcción de la agenda se desarrollara en forma conjunta entre el sector público nacional, regional y local, el sector privado, las organizaciones solidarias, los trabajadores y la academia. La metodología consistió en la identificación de “apuestas productivas” a partir de ejercicios de consenso en un experimento de prospectiva estratégica.

No obstante la loable intención, los ejercicios realizados arrojaron diversos resultados. De una parte, al contemplar un cronograma muy apretado, que obligaba a obtener resultados en menos de un año, se produjo un afán protagonístico en los promotores territoriales que llevó a considerar el proceso como un fin en sí mismo, sin tener previsiones respecto a la calidad de la información necesaria para definir las apuestas productivas y sobre la participación activa de los diversos actores. En el caso del departamento del Meta, por ejemplo, primaron las limitaciones de tiempo antes de la calidad de la información para tomar decisiones con base en percepciones y se avanzó en el proceso sin verificar la participación real de los diferentes actores, entre estos el de la academia, que resultó ser el gran ausente.

De este proceso, que el departamento del Meta señaló en su momento como un ejemplo nacional en razón de la rapidez con que fue concebido (el primero en el país), queda una agenda plagada de dudas respecto a la pertinencia de las apuestas productivas, soportada en las percepciones apresuradas de los escasos actores que participaron del ejercicio prospectivo. Otras regiones avanzaron según su propio cronograma, teniendo en cuenta la documentación, estudios y datos recopilados en procesos previos y coherentes de planeación territorial, sustentados en diagnósticos rigurosos. No obstante sus eventuales errores, como resultado de este primer ejercicio el país pudo tener una agenda interna nacional en la que se identificaron debilidades, fortalezas y proyectos tendientes a generar una mayor competitividad.

Teniendo en cuenta que el proceso se basó principalmente en la percepción de los actores participantes, sin profundizar en la vocación y el uso del suelo, en la caracterización del tejido empresarial regional o en las ventajas comparativas derivadas del posicionamiento de los sectores claves en los mercados nacionales e internacionales, se llegó a una agenda interna que no facilita la identificación de los focos de especialización regional (condición que muestran procesos de planeación y promoción de la competitividad en experiencias exitosas como la del norte de Italia, algunas provincias francesas y el proceso de regionalización en España y Chile) para el logro de eficiencias territoriales en el uso de recursos endógenos. Por esta razón, no es de extrañar que como resultado de la agenda nacional se haya obtenido una multiplicidad de apuestas territoriales en sectores como la agroindustria y el turismo.

El proceso dio pie para que se hicieran ajustes en los niveles gubernamentales tendientes a relacionar las apuestas con el modelo de desarrollo y las prioridades establecidas respecto de sectores considerados dinámicos y susceptibles de desarrollar con miras a profundizar el modelo exportador. De esta manera, las apuestas productivas del departamento del Meta se vieron influenciadas por objetivos nacionales antes que por procesos de deliberación social o disertación académica local o regional.

**Figura 3.**  
**Agenda interna de productividad y competitividad del Meta**

| Categoría                                     | Apuesta productiva   |
|---|--|
| <b>Mayor perspectiva</b>                      | Desarrollo agroindustrial de la Palma<br>Turismo: trabajo de llamo, naturaleza y folclor<br>Alimentos balanceados (maíz y soya)<br>Desarrollo industrial de Lácteos<br>Desarrollo industrial de Cárnicos<br>Potencial exportador piscícola |
| <b>Promisorias</b>                            | Plátano<br>Biocombustibles: yuca, maíz y caña<br>Desarrollo forestal: industrial y comercial<br>Biotecnología<br>Caucho<br>Biodiversidad   |
| <b>Expectativas promisorias</b>               | Flores exóticas<br>Stevia<br>Caracol<br>Hortofrutícola<br>Sistemas y comunicaciones<br>Sal<br>Agua<br>Petróleo y gas<br>Cacao<br>Caña de azúcar  |
| <b>Promisorias que requieren reconversión</b> | Desarrollo agroindustrial del arroz  |

En los ejercicios realizados en primera instancia se privilegiaron renglones como el arroz y la salud, al igual que el turismo, la piscicultura y la ganadería. Finalmente, la agenda interna del Meta se ajustó teniendo en cuenta las notas de orientación técnica emanadas del Departamento Nacional de Planeación. En la actualidad, con el fin de continuar con el proceso, el gobierno nacional conformó el Sistema Nacional de Competitividad a través del CONPES 3439 y el Decreto 2828.

En esta segunda etapa se advierte la intención de superar algunos errores y ampliar el proceso de manera que el sector privado tenga un rol más protagónico. Igualmente, se busca dinamizar a los sectores estratégicos teniendo en cuenta las nuevas condiciones. Los ejercicios territoriales de la agenda interna se conciben como una etapa inicial que puede ser flexible y ajustable. Se busca retomar los diagnósticos regionales, financiar nuevos estudios, diseñar una estrategia regional, la instrumentación de la gestión de la competitividad y un proceso de seguimiento y rendición de cuentas que puede deparar sanciones que signifiquen menor asignación presupuestal. Así mismo, a través del Consejo Nacional, los Consejos Regionales y la Consejería Presidencial para la Competitividad se busca brindar la institucionalidad necesaria para darle sostenibilidad al proceso, llevándolo al nivel de política de Estado. No obstante, en el nuevo marco de la política de competitividad subsiste un enfoque gubernamentalista<sup>18</sup> que produce consecuencias graves. De plano se subvalora el papel de las empresas y de la innovación en el mejoramiento de la competitividad. Pareciera que retorna el enfoque tradicional del crecimiento económico que se desarrolló en los años cincuenta, que consideraba como eje central de la acumulación al capital físico, la creación de grandes empresas y la producción agropecuaria a gran escala. No se reconoce el valor del capital humano como la variable principal para generar conocimiento, creando retornos crecientes a escala (crecimiento endógeno). La inversión en ciencia y tecnología en Colombia todavía deja mucho que desear<sup>19</sup>.

Nuevos enfoques de la teoría del desarrollo ponen énfasis en el rol que tiene la acumulación de conocimiento como determinante del crecimiento económico. Los diferentes niveles de ingreso observados entre los países estarían asociados, más que a la acumulación de factores productivos como el capital y la mano de obra, a la productividad de los mismos, aspectos relacionados ineludiblemente con el progreso tecnológico. La reciente evidencia empírica (Irlanda, India, Corea, Chile) confirma que uno de los principales determinantes del crecimiento económico es la innovación tecnológica, que rendiría altos retornos sociales gracias a las externalidades asociadas con su generación y empleo (Becker, 1983). Desde este punto de vista, la teoría del desarrollo endógeno gana importancia en razón de los procesos de acumulación de capital con base en procesos de investigación, desarrollo e innovación que permitan aprovechar los recursos territoriales para el desarrollo sostenible competitivo. Además, resulta clave destacar que la innovación no sólo puede favorecer el crecimiento económico sino también la equidad. La mayor competitividad internacional exige un proceso efectivo de regionalización y descentralización, no sólo por tratarse de un asunto constitucional, sino porque las dinámicas regionales potenciadas pueden generar externalidades que fortalecen al país en su conjunto (Montero y Morris, 2003).

En un esfuerzo por ofrecer caminos alternativos a los enfoques neoclásicos, las nociones actuales apuntan a la importancia de las redes y los actores sociales que favorezcan la interacción efectiva entre las universidades, los institutos de investigación, las empresas y los

<sup>18</sup> Por ejemplo, la composición de las comisiones de competitividad muestra una concentración principalmente de instituciones y entidades públicas que definen estrategias de competitividad.

<sup>19</sup> La inversión en ciencia y tecnología es del orden del 0,4 por ciento, llegando al 0,8 por ciento del PIB, según el gobierno Uribe en el año 2007. La tasa promedio de inversión de un país desarrollado es del 5 por ciento del PIB.

gobiernos locales. Las teorías de la competitividad sistémica y del desarrollo endógeno constituyen aportes importantes para sustentar procesos de cambio social y productivo que logren resultados exitosos.

## BIBLIOGRAFÍA

Becker, G. S. (1983), *El capital humano*, Alianza Editorial, Madrid.

Bradford, C. (1991), "International competitiveness. Interaction of the public and private sectors", Washington, World Bank, Collected papers from EDI policy seminar.

Canzanelli, G. (2004), *Valorización del potencial endógeno, competitividad territorial y lucha contra la pobreza*, CIRCLE.

Esser, K.; W. Hillerbrand, D. Messner y J. Meyer-Stamer (1996), "Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política", en *Revista de la CEPAL*, No. 59, Santiago de Chile, agosto de 1996.

Guerrero, D. (1996), "La técnica, los costos, la ventaja absoluta y la competitividad", en *Comercio Exterior*, 46 (5).

Krugman, P. (1991), *International Economics, Trade and Policy*, Harper Collins Publishers, Nueva York.

Molina, M., *Foro "Competitividad Empresarial"*, Cámara de Comercio de Bogotá, 2005.

Montero y Morris (2003), *Territorio, competitividad sistémica y desarrollo endógeno. Metodología para el estudio de los sistemas regionales de Innovación*, Santiago de Chile.

Muller, G. (1993), *Transformaciones productivas y competitividad: un marco metodológico. Política tecnológica y competitividad agrícola en América Latina y el Caribe*, IICA, San José de Costa Rica.

Porter, M. (1991), *La ventaja competitiva de las naciones*, Vergara, Buenos Aires.

Sobrino, J. (2005) en *Competitividad territorial: ámbitos e indicadores de análisis*, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, México.

Villarreal, R. (2004), *Foro de políticas de competitividad para el sector industrial frente a los retos de los tratados de libre comercio*, ONUDI, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia.

## LA IMPRONTA DE LA INTERDISCIPLINARIEDAD EN EL ANÁLISIS REGIONAL<sup>20</sup>

UNIVERSIDAD DEL TOLIMA

### INTRODUCCIÓN

Economistas, geógrafos, sociólogos, antropólogos, politólogos, historiadores, arquitectos, ambientalistas y otros profesionales, han tenido que ver en el pasado con problemas que involucran conceptos como espacio, territorio y región; muchas veces limitados al marco y alcance de su propia disciplina sin mayor contacto con las demás. No obstante, disciplinas 'híbridas' o subdisciplinas como la ciencia regional, la economía regional y urbana, la geografía económica, la antropología social, la psicología social, el urbanismo y la ordenación del territorio, permitieron la aproximación mutua de algunas de las disciplinas de origen, tanto en la teoría como en el ejercicio práctico de la planificación. En la actualidad, se asiste a una nueva realidad caracterizada por la globalización y la crisis del proceso de desarrollo, particularmente manifiesta en los países del hemisferio sur. En este contexto se ha retomado el tema del desarrollo de territorios y regiones, ahora concebido de una manera más integral y aparejado con el propósito del ordenamiento territorial, un aspecto hasta no hace mucho tiempo relegado en nuestras latitudes. Con algunos resultados prácticos importantes en el caso de nuestro país; uno de ellos, el proceso de construcción de lo que se ha denominado la Región Central de Colombia.

En un trabajo reciente elaborado por el autor (Dulcey, 2007) se exploraron, preliminarmente a nivel teórico, los conceptos de espacio, territorio y región con el propósito de avanzar, en una segunda instancia, en el estudio de la propuesta de conformación de la Región Central de Colombia. En esta ponencia se presentan de manera sucinta los resultados básicos de este trabajo, complementados con los de uno anterior sobre globalización y desarrollo (Dulcey, 2005), para demostrar los requerimientos de una aproximación interdisciplinar en estas temáticas.

### 1. LA GLOBALIZACIÓN Y SUS IMPLICACIONES TERRITORIALES

Como punto de partida se establece que la globalización es un proceso cierto, con fuertes dinámicas soportadas en lo tecnológico, económico, cultural, político y militar, y que por la misma razón de sus contradicciones internas y su carácter de proceso social, admite la *acción consciente* de países y regiones enteras para contrarrestar sus efectos negativos y aprovechar las posibilidades que brinda (Bifani, 2002; Ocampo, 2001; Garay, 1999); y que reclama también una reorientación de los organismos multilaterales, todo en orden a una *nueva gestión* del proceso. Es decir, el asunto por dirimir se plantea en torno a las alternativas en pro de una gobernabilidad global auténtica que permita un curso diferente al proceso de globalización (Stiglitz, 2002). Por su parte, el *Estado nacional*, aún

<sup>20</sup>

Autor: Germán Dulcey Martínez, economista y magíster en economía de la Universidad Nacional de Colombia, con maestría en desarrollo económico en la Universidad Internacional de Andalucía. Docente e investigador en la Universidad del Tolima. El autor agradece especialmente el apoyo como asistente de investigación y como par en la discusión a su hija Alejandra Dulcey Garrido.

vigente, debe interpretar cabalmente las nuevas dinámicas generadas por el proceso de globalización, en el contexto del paradigma posfordista, de tal manera que se “apropie” de funciones tales como la innovación, la competitividad estructural, la flexibilidad y el fortalecimiento de los factores locales (Jessop, 2000). En términos de Stiglitz (1999), su intervención ha de ser selectiva, en favor del establecimiento de la infraestructura en su sentido amplio: la infraestructura educativa, tecnológica, financiera, física, ambiental y social de la economía.

En cuanto a las *implicaciones de la globalización* en la construcción de territorio y en la definición de nuevas estrategias territoriales, examinadas desde la geografía, la geografía económica y la economía, se destaca lo siguiente:

Desde la *geografía*, por efecto de la revolución en las comunicaciones propia de la globalización, lo que se ha denominado la *compresión tiempo-espacio* permite entender, entre otras cosas, que es en razón de ella que los actores globales están en capacidad de trascender los mercados que antes eran de consumo local o regional, y de internacionalizar la producción y los flujos financieros ampliando sus territorios y desterritorializando a los competidores más débiles. Compresión tiempo-espacio que a su vez crea *nuevas condiciones* a los territorios para su afirmación identitaria y su consolidación en medio de las nuevas relaciones y dinámicas espaciales: no se trata de afirmar el carácter determinante de *lo global* sobre *lo local* ni tampoco de suponer a lo local como alternativa a lo global, sino de entender la articulación compleja de lo uno y lo otro y considerarlo así en la definición de la estrategia territorial (Montañez y Delgado, 1998).

Desde *la economía y la geografía económica*, en sus vertientes ligadas a los estudios territoriales, se postula la *revalorización del territorio* (Moncayo, 2004) en la globalización, con base en un argumento de índole *tecno-económico* (sin desconocer otros de tipo sociológico, cultural o identitario):

La razón última es simple: la revolución científica y tecnológica permite ahora descomponer procesos fabriles complejos en unidades componentes que pueden ser localizadas, sin pérdida de eficiencia ni rentabilidad, en lugares discontinuos, sin que interese la distancia física entre ellos. En este marco, las condiciones específicas de cada territorio se convierten en cruciales para el éxito de la operación completa (Boisier, 1999: 23).

Dos conclusiones principales se pueden extraer: la primera es reconocer que en economía el territorio comienza a ser un elemento explicativo esencial de los procesos de crecimiento, en particular de la dinámica regional y del escenario de *regiones ganadoras y perdedoras* en la globalización (véase, entre otros, Benko y Lipietz, comps., 1994). En razón de esta dinámica territorial, aunque los atributos esenciales de las regiones pueden mantenerse durante largos períodos, su rentabilidad se modificará en función de las *condiciones técnico-productivas y de regulación social* imperantes en cada momento, lo que puede conducir a su expansión o a su declive (Méndez, 1997).

La segunda es la importancia que van adquiriendo las *redes* en la globalización (Jiménez, 2001), y que ahora permiten una construcción ‘vertical’ del territorio: redes que ya no son

exclusivamente *materiales* –tales como autopistas, líneas férreas y líneas eléctricas–, sino que ahora son *inmateriales* –las resultantes de los avances de la informática, las telecomunicaciones y los diferentes desarrollos multimediales–. Tema de frontera sobre el que plantean inquietudes de fondo algunos autores que incluso encuentran una contraposición entre el concepto de red con el de territorio, en el desarrollo epistemológico de la geografía.

## 2. EL DESARROLLO

En medio de lo que pudiera llamarse una *crisis de desarrollo*, en la actualidad se asiste a un nuevo debate sobre el tema, con una característica destacada para los propósitos de esta ponencia. En la medida en que se ha aceptado que la problemática del desarrollo trasciende el campo de la economía, el debate ha comenzado a poner en contacto los *distintos enfoques y puntos de vista disciplinares*. Para efectos del análisis, estos se pueden ubicar en *dos orillas*: en la primera, preferida por la comunidad de los economistas, se intentan superar las viejas teorías con sus sesgos y limitaciones, en procura de *revitalizar* el campo de lo que en sus comienzos se denominó la “economía del desarrollo”, en un airado reclamo orientado hacia la comprensión *multidimensional* del desarrollo. En la segunda, corrientes de la antropología, la sociología y la geografía, principalmente y en ese orden, afinan posturas que, desde el *posmodernismo*, manifiestan su desencanto con el discurso fallido del desarrollo y proponen opciones que privilegian los “modelos locales” y las “cosmovisiones propias”, instando a resistir y a apartarse de los rumbos que impone el sistema capitalista en su proceso de modernización, de crecimiento e, incluso, de “desarrollo” en tanto *discurso* de dominación. Desde ambas orillas se dirige una crítica al *economicismo* que ha caracterizado a las teorías del desarrollo hasta el presente. En el medio aparece un torrente de enfoques con un poderoso aunque variable caudal, que desde viejas y nuevas disciplinas, subdisciplinas o “simples” corrientes del pensamiento (como la *ciencia regional*, la *geografía económica*, la *geografía humanística* y del *paisaje*, la *antropología social*, la *sociología rural y urbana*, la *economía del crecimiento*, la *economía urbana y regional*, la *ordenación del territorio* y la *nueva ruralidad*) centran su atención en el fenómeno del *territorio* y su capacidad para generar *procesos endógenos de crecimiento y desarrollo*.

Las tres aproximaciones no son excluyentes y, por el contrario, cada una representa un aporte que enriquece el debate en pro de una visión renovadora del desarrollo, en términos de precisar su *racionalidad*, *dimensión*, *alcance* y *escala*. De todas formas, pareciera que cada vez más, y por diversas razones, el referente de *lo territorial* tiende a imponerse en la discusión teórica y la aplicación práctica del desarrollo. Perspectivas como el desarrollo sostenible, el desarrollo humano, la competitividad sistémica y la economía neoinstitucional también tienen un pie en el cauce de lo territorial. De manera que todas estas expresiones, de una orilla a la otra, estarían soportando las distintas versiones del *desarrollo territorial*. A esta altura, es por lo menos oportuno el comentario del economista y baluarte de la ciencia regional y el desarrollo local, Sergio Boisier, que potencia la fuerza de las nuevas visiones del desarrollo que se apartan del reduccionismo economicista:

Personalmente he llegado a estar cada vez más convencido de la necesidad de separar, tanto para efectos de análisis como para efectos de política, los



conceptos de crecimiento económico, por un lado, y de desarrollo, por otro. Esta distinción se basa tanto en la diferente dimensión de cada uno de ellos (material la del crecimiento; inmaterial o intangible, la del desarrollo) como en la diferente matriz de causalidad de uno u otro fenómeno y también en la diferente localización de los actores que controlan estas dos matrices (generalmente exterior a la región en el caso del crecimiento, y siempre interior en el caso del desarrollo). La aparición en el primer plano del *mainstream* económico, de los modelos de crecimiento endógeno (Lucas, Romer), hace pensar a algunos que también en el plano de los territorios sería propio hablar de crecimiento endógeno, cuando en verdad, a medida que se desciende en la escala territorial, más y más exógeno se torna el crecimiento y más y más endógeno se hace el desarrollo (Boisier, 1999: 22).

Para ejemplificar la *multidimensionalidad* y *complejidad* del desarrollo, baste con examinar el cuadro 1.

**Cuadro 1**  
**El desarrollo en sus distintas dimensiones**

|               | ECONÓMICA                                  | SOCIAL                          | POLÍTICA                                 | CULTURAL                         | AMBIENTAL                       |
|---------------|--|---------------------------------|--|----------------------------------|---------------------------------|
| <b>MEDIOS</b> | Estabilidad<br>Competitividad              | Empoderamiento<br>Solidaridad   | Apertura<br>Participación                | Intercambio<br>Identidad         | Protección<br>Racionalidad      |
| <b>FINES</b>  | Crecimiento<br>Distribución del<br>ingreso | Equidad<br>Igualdad<br>Justicia | Libertad<br>Democracia<br>Gobernabilidad | Multiculturalidad<br>Integración | Sostenibilidad<br>Biodiversidad |

*Fuente: elaboración propia.*

Este sencillo esquema diferencia entre *medios* y *fines* para distinguir los *medios* de lo que en los enfoques predominantes en varias disciplinas se han convertido, o han tendido a convertirse, en *fines* en sí mismos y, aún más, han sido reducidos a sus aspectos formales (estabilidad, apertura, participación, intercambio...). Diluyendo aún más lo que se constituye en el *fin último* del desarrollo, común a las diferentes dimensiones propuestas, que no es otro que el esquivo *bienestar* individual y colectivo (al que ya se hizo referencia con Bifani, 2002), entendido éste dentro del contexto específico de cada nación y según el tipo de desarrollo por el que libremente se opte. Y donde, a su vez, operarían las *instituciones* como un medio transversal a los distintos ámbitos o dimensiones del desarrollo (no sería, por supuesto, correcto convertirlas en fines como tales); la dimensión de lo *técnico* (también como “medio”) estaría, por demás, subsumida en lo económico y cultural, si bien, para ciertos efectos, podría desagregarse.

Para finalizar, en este debate sobre el desarrollo merecen un lugar especial algunas reflexiones formuladas desde el paradigma de la complejidad, que subrayan los imperativos éticos del desarrollo. En este sentido, es preciso reconocer que la superación de la crisis, y de la crisis social que vive la humanidad, pasa por un replanteamiento profundo de la relación del hombre con la naturaleza y consigo mismo, lo cual a su vez impone el



acceso a nuevas racionalidades. La mirada desde la *complejidad* es una alternativa, que al lado de otras propuestas, se ha venido abriendo camino en esta búsqueda<sup>21</sup>.

### 3. TERRITORIO Y REGIÓN

Con relación al concepto de territorio, en los nuevos desarrollos teóricos –en este caso, acompañados de Milton Santos– se subraya cómo el *espacio, territorio, espacio geográfico* –o *espacio humano*, si se quiere–, no es ya solamente el entorno natural y construido históricamente, es decir el *paisaje*, sino que éste resulta de incorporar a él la fuerza vital de la sociedad del presente, a la manera de un objeto complejo y por tanto irreducible a la simple suma de sus partes. Se recupera con ello la idea de intencionalidad en la construcción territorial y se ‘decosifica’ el concepto de región, al tiempo que se producen avances teóricos respecto al concepto de *territorialidad*, en cuanto grado de dominio que tiene determinado sujeto individual o social en cierto territorio o espacio geográfico, así como el conjunto de prácticas y sus expresiones materiales y simbólicas para asegurarlo: territorialidades que se crean, recrean y transforman históricamente en procesos complejos de territorialización o desterritorialización, impulsados a través de mecanismos consensuados o conflictivos, de carácter gradual o abrupto (Montañez, 2001: 22). Y donde resalta el importante papel del *sistema institucional o de regulación*, el cual puede constreñir, pero también posibilitar la acción de los distintos actores territoriales.

Con respecto al concepto de *región* en el actual contexto internacional, autores como Milton Santos (1997) y Sergio Boisier (1992, citado por CERE, 2006) la entienden como una estructura compleja, interactiva y de múltiples límites, y ya no como una estructura única, rígida e inamovible. Una región que es cada vez menos hechos dados –relacionados con condiciones naturales, sociales o culturales–, y cada vez más una construcción que resulta de la definición de subespacios de conveniencia dentro de un espacio mayor, en la forma de acuerdos estratégicos de territorios a fin de posicionarse mejor en el contexto internacional; acuerdos que, por lo demás, permiten que sus relaciones funcionales se amplíen e incidan en diversos ámbitos y escalas que van desde lo local hasta lo internacional. En este nuevo entendimiento de la región, sus límites, tamaño y otros atributos geográficos son *contenedores* definidos por esos *contenidos*, superándose así la noción de contigüidad y homogeneidad predominantes en el pasado.

### 4. ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL (OT-DT)

Existe una dificultad más o menos expresa para vincular los conceptos de ordenamiento territorial (OT) y de desarrollo territorial (DT), para lo cual puede ser conveniente examinar, de un lado, las limitaciones o *enfoques parciales* resultantes de los sesgos disciplinares sobre OT y DT, y, de otro, los *escenarios diversos* en que han tenido lugar principalmente

<sup>21</sup> “El desarrollo tiene dos aspectos. Por una parte, es un mito global según el cual las sociedades ya industriales alcanzan el bienestar, reducen las desigualdades extremas y dispensan a los individuos la máxima felicidad que puede dispensar una sociedad. Por otra parte, es una concepción reductora donde el crecimiento económico es el motor necesario y suficiente de todos los desarrollos sociales, psíquicos y morales. Esta concepción tecnoeconómica ignora los problemas humanos de la identidad, la comunidad, la solidaridad, la cultura. De este modo la noción de desarrollo se ve gravemente subdesarrollada” (Morin y Kern, 1993).

estos procesos y sus construcciones conceptuales, esto es, los denominados –para simplificar– países desarrollados (PD) y países en desarrollo (PED).

En cuanto a lo primero, se precisa la crítica a los ‘enfoques parciales’ o ‘desviaciones corporativistas’ sobre OT de economistas, urbanistas, ruralistas, conservacionistas y tecnócratas, entre otros, en defensa de un *enfoque integral* que incorpore en un modelo conjunto los aspectos económicos, sociales, culturales, estéticos y físico-naturales, y contemple la integración de los diferentes sectores y unidades territoriales para conseguir el *equilibrio* y la *cohesión territorial* (Gómez, 1994, 2002); y también la crítica a concepciones del desarrollo como las economicistas que se centran, sin más, en el crecimiento económico, aun en la escala regional y local.

Sobre el segundo aspecto se ha de considerar la diferencia de escenarios o contextos –se podría decir que de ‘espacio-tiempos’– entre los PD y los PED para explicar ‘desviaciones’ que tienden a centrar en forma unilateral su mirada en el OT, en el primer caso; o en el *desarrollismo*, entendido como estrategia para ‘alcanzar’ a cualquier costo a los países ‘avanzados’, en el segundo. Tendiendo así, en los PD, a detener el tiempo con la excusa de un exceso de desarrollo, o, en los PED, a relegar el espacio y su ordenación so pretexto del desarrollo. Y en ambos casos, generando desequilibrios: en los PD, al desconocer ciertas lógicas –que no leyes inmutables– del sistema socioeconómico capitalista, que podrían implicar fracasos en las estrategias de OT y DT. En los PED, al mantener e incluso aumentar los desequilibrios sociales y territoriales, con el pretexto de alcanzar mayores ritmos de crecimiento<sup>22</sup>.

A esta altura del análisis es importante reconocer la fuerza y coherencia de algunos avances conceptuales y de política en el contexto europeo, en particular los contenidos en la Estrategia Territorial Europea, en la que se destaca la metodología consensual y hasta cierto punto participativa. Avances que, a pesar de las dificultades que le son propias y de las diferencias de contexto, deberían ser tenidos en cuenta en propuestas como la que convoca a la realización de este seminario. Estos son, a nivel conceptual, la integración de los conceptos de OT y DT en la *política de desarrollo territorial*, con énfasis en el equilibrio territorial; en materia de *planificación* y de *evaluación ambiental*, enfoques como la evaluación ambiental estratégica (EAE) y la evaluación integral (EI); y la *nueva gobernanza* como estilo de gobierno de los territorios (Gómez, 2005). Todos ellos instrumentos fundamentales en el intento de avanzar hacia un estilo comprehensivo e integrado en la forma de “*Planificación del Desarrollo Territorial Sostenible*”: una suerte de *nueva estrategia para alcanzar el difícil equilibrio de la ordenación y el desarrollo de los territorios, en una época caracterizada por la complejidad y la incertidumbre* (Farinós, 2004).

<sup>22</sup>

Esta es, por supuesto, una mirada esquemática, en tanto el desarrollismo a que se alude en referencia a los PED también, en ciertas coyunturas y en ciertos sectores, afecta a las sociedades del llamado mundo desarrollado. Este *desarrollismo*, bien ‘primermundista’ o bien ‘tercermundista’ para llamarlo de alguna forma, centrado en el crecimiento económico, es la mejor expresión del desorden espacial resultante de la pretensión de forzar la dimensión temporal con intenciones de incrementar la rotación y la rentabilidad de las inversiones. En el trasfondo de estas miradas que pueden considerarse sesgadas, se encuentra la ausencia de una visión simultánea del espacio y el tiempo, esto es, una aproximación de *espacio-tiempo* reclamada por autores como Giddens, Santos, Harvey y Méndez.

## 5. CONCLUSIONES

Una primera conclusión sería que el desarrollo tiene objetivos *más amplios* que el mero crecimiento o la estabilidad macroeconómica. Esto implica incorporar las distintas dimensiones del desarrollo dentro de una visión de *desarrollo sustentable*, capaz de movilizar al sistema social hacia la satisfacción de sus necesidades básicas y la mejora de su bienestar individual y colectivo (Bifani, 2002).

Una segunda conclusión apunta a reevaluar la *territorialidad del desarrollo*, es decir, la incidencia de lo geográfico sobre lo económico, al aceptar la existencia de un *espacio socialmente construido*, en una visión compleja del territorio como sistema constituido por diferentes subsistemas interactivos y dinámicos (natural, social, cultural, tecnológico, productivo, político).

Una tercera conclusión, relacionada con la anterior, valida la aproximación del *desarrollo endógeno* como reafirmación de que el desarrollo se basa, ante todo, en una adecuada utilización de los recursos propios, económicos y extraeconómicos (instituciones, cultura y sistema de valores, relaciones sociales, herencias históricas...), por lo que las medidas de apoyo más adecuadas serán las destinadas a reevaluar esas potencialidades territoriales. En esta aproximación, el desarrollo presenta un carácter localizado, inherente a cada territorio, pero también producto de la sinergia y complementariedad entre las políticas regionales y las de sus respectivos estados nacionales (Boisier, 2005); y donde resalta el importante papel del *sistema institucional o de regulación*, el cual puede constreñir, pero también posibilitar la acción de los distintos actores territoriales.

Una cuarta conclusión permite señalar cómo la *construcción de territorio* en un determinado espacio es el resultado –en el nuevo contexto global signado por la *compresión espacio-tiempo*– de la conjunción de lo cercano y lo remoto, esto es, de la articulación de escalas globales, regionales y locales; lo cual quiere decir que lo local no puede explicarse por sí mismo, en tanto *lo global* y *lo local* son elementos constitutivos de la dialéctica del territorio (Montañez y Delgado, 1998). De otro lado, el proceso de desarrollo territorial ha de estar indisolublemente acompañado de su adecuado y periódico *ordenamiento*.

En último lugar, se precisa cómo el concepto de *región* que se viene imponiendo en el nuevo contexto internacional a la manera de una *construcción* originada en acuerdos estratégicos entre territorios, a fin de posicionarse mejor en el contexto internacional, corresponde al espacio de la *región-plan*, esto es, el que se desea, y que por tanto ofrece el marco adecuado para la idea de producción o construcción del espacio según los deseos de la colectividad. A diferencia de otras dos acepciones básicas del espacio: el *espacio material o físico* –que venían analizando los geógrafos– y el *económico* –o *social* en una visión más amplia–, en el que se inscriben los flujos de bienes, personas e informaciones (Farinós, 2006, siguiendo a Perroux, 1950). El punto de debate se plantea, entonces, en cómo identificar los ‘deseos de la colectividad’, en este caso la perteneciente a la Región Central de Colombia, motivo de reflexión del presente Seminario, y en cómo organizar el *trabajo interdisciplinario* en la construcción regional propuesta.

**BIBLIOGRAFÍA**

Benko, G. y A. Lipietz (comps.) (1994), *Las regiones que ganan*, Ediciones Alfons el Magnànim, Valencia.

Bifani, P. (2002), *La globalización: ¿otra caja de Pandora?*, Editorial Universidad de Granada, Granada.

Boisier, S. (1992), "La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-estados y cuasi-empresas", Doc. 92/11, *Serie Ensayos*, CEPAL, Santiago de Chile. Citado por CERE-Universidad del Tolima (2006), *Presentación ante la Alcaldía de Ibagué del proyecto sobre la Región Central*.

———— (1999), Prólogo a Alfonso Fernández (1999), *Neoliberalismo y territorio. Posibilidades de una nueva política regional en América Latina*, UNIA, Sede Iberoamericana de La Rábida, Sevilla.

———— (2005), "¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?", *Revista de la CEPAL*, No. 86, agosto, Santiago de Chile.

CERE-Universidad del Tolima (2006), *Presentación ante la Alcaldía de Ibagué del proyecto sobre Región Central*.

Dulcey, G. (2005), "Desarrollo regional en el Tolima. Elementos teóricos e históricos para la comprensión del proceso", tesis de maestría en Desarrollo Económico en América Latina, Universidad Internacional de Andalucía.

———— (2007), "Ordenación y desarrollo: el difícil equilibrio en la nueva estrategia territorial", tesina programa de doctorado en Estrategias de Planificación Territorial, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla.

Farinós, J. (2004), "La Estrategia Territorial Europea para el futuro", en Romero, J. y J. Farinós (eds.) (2004), *Ordenación del territorio y desarrollo territorial*, Editorial Trea, S.L., Valencia.

———— (2006), "La Estrategia Territorial Europea en el nuevo paradigma de la territorialidad", *Visiones*, No. 4. Colección Gobierno y Territorio, Diputación de Barcelona, Barcelona.

Garay, L. J. (1999), *Globalización y crisis*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.

Giddens, A. (1998, 1ª ed. en inglés 1984), *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, capítulo 3, "Tiempo, espacio y regionalización", Editorial Amorrortu, Buenos Aires.

Gómez, D. (1994), *Ordenación del territorio. Una aproximación desde el medio físico*, Instituto Tecnológico Geo Minero de España, Editorial Agrícola Española, Madrid.

- (2002), *Ordenación territorial*, Editorial Agrícola Española-Mundi Prensa, Madrid.
- (2005), "Gobernanza del desarrollo territorial sostenible: estado de la cuestión en Europa y en España", en Seminario: Requisitos de la planificación territorial hoy. Evaluación de los procesos territoriales, Valencia.
- Jessop, Bob (2000), *La crisis del Estado de bienestar*, Editorial La Oveja Negra, Bogotá.
- Jiménez, L. C. (2001), "Organización espacial y región en Colombia", en Red de estudios de espacio y territorio, *Espacio y territorios: Razón, pasión e imaginarios*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Méndez, R. (1997), *Geografía económica. La lógica espacial del capitalismo global*, Ariel Geografía, Barcelona.
- Moncayo, E. (2004), *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*, Universidad Nacional de Colombia-PNUD- CEPAL, Bogotá.
- Montañez, G. (2001), "Razón y pasión del espacio y el territorio", en Red de estudios de espacio y territorio, *Espacio y territorios: Razón, pasión e imaginarios*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Montañez, G. y O. Delgado (1998), "Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional", en *Cuadernos de Geografía*, vol. VII, No. 1-2, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Morin, E. y A. B. Kern (1993), *Tierra patria*, Editorial Kairos, Barcelona.
- Ocampo, J. A. (2001), "Retomar la agenda del desarrollo", en *Revista de la CEPAL*, agosto, Santiago de Chile.
- Perroux, F. (1950), "Les espaces économiques", *Economie appliquée*, No. 3.
- Santos, M. (1997), *Espaço e método*, Nobel, São Paulo.
- (2000), *La naturaleza del espacio*, Ariel, Barcelona.
- Stiglitz, J. (1999), "El papel del gobierno en el desarrollo económico", en *Cuadernos de Economía*, No. 30, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- (2002), *El malestar en la globalización*, Editorial Taurus, Bogotá.

## HACIA UNA DEFINICIÓN DE LA ESTRUCTURA FUNCIONAL DE LA REGIÓN CENTRAL<sup>23</sup>

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA  
GRUPO REGIÓN CENTRAL

### INTRODUCCIÓN

Aproximarse a una definición de la estructura funcional actual del territorio conformado por los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima, se ha convertido en el principal tema del trabajo de investigación multidisciplinar del Grupo Región Central de la Universidad Nacional. Parte importante de sus avances han sido posibles gracias a investigaciones realizadas para la SDP<sup>24</sup> por algunas de las personas que lo componen, así como por el impulso en la recolección y procesamiento de la información por parte de sus nuevos miembros.

El trabajo se viene desarrollando a partir de herramientas conceptuales y metodológicas que buscan colocar las bases para un entendimiento documentado y técnico sobre los significados y naturaleza de la estructura funcional de la Región Central, encuadrada en el contexto externo del proceso de globalización, y en el interno de la descentralización de los años 90.

### 1. ASPECTOS CONCEPTUALES

La aproximación conceptual al estudio de la *estructura funcional* de la Región Central pasa por entender el territorio específico de estudio dentro del contexto nacional y global; más aún, por entender lo local como componente indispensable de lo global. Es decir, que más allá de reconocer el impacto o la presión que lo global ejerce sobre lo local, se quiere destacar el hecho de que las localidades mantienen ciertos grados de libertad que explican por qué en un contexto global subsisten tantas diferencias entre localidades, aun dentro de un mismo país (Carrizosa, 2006).

De otra parte, esta investigación privilegia un acercamiento al objeto de estudio desde el paradigma de la complejidad, que entiende la realidad no desde la mirada todopoderosa, reduccionista y simplificadora predominante en el pensamiento moderno, sino como un todo articulado y entrelazado de factores. La complejidad, que a primera vista parecería un fenómeno cuantitativo que comprende una cantidad extrema de interacciones e interferencias entre un número muy grande de unidades, o un tejido de constituyentes heterogéneos inseparablemente asociados, también comprende incertidumbres, indeterminaciones, fenómenos aleatorios. En este sentido la complejidad está ligada con el azar.

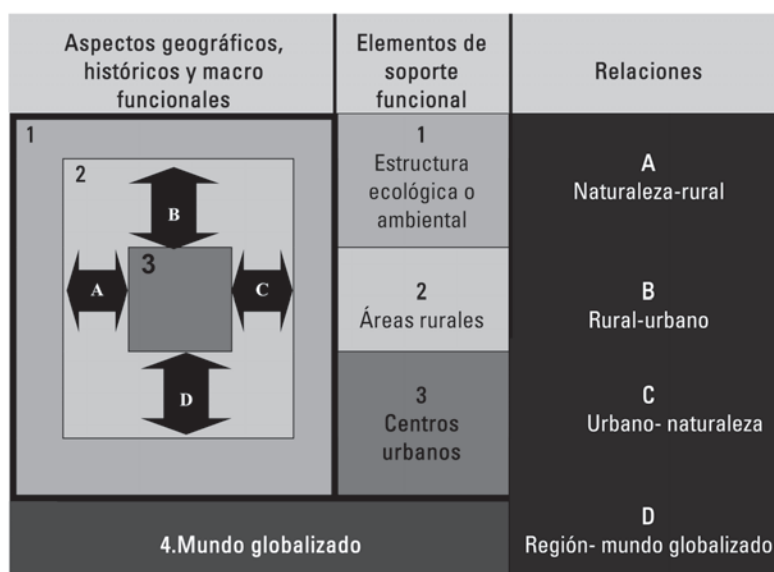
<sup>23</sup> Autora: Patricia Rincón Avellaneda, profesora asistente U.N., con la colaboración de los integrantes del grupo UN-Región Central: Mayra González y Pedro Héndez, y la asesoría de los profesores Álvaro Ibatá, Germán Montenegro y Nohra León.

<sup>24</sup> Se hace referencia a los siguientes dos trabajos: el primero, publicado por la Secretaría Distrital de Planeación –SDP– se denomina: UNAL-DAPD, *Región Central de Colombia, aportes para una caracterización de los territorios que la conforman*, Bogotá, 2005. El segundo trabajo de investigación, no publicado, se denominó: “El impacto urbano de las migraciones. Bogotá en el contexto de la Región Central”.

Toda vez que el pensamiento complejo presenta la paradoja de lo uno y lo múltiple, dentro de esta investigación se aspira a encontrar un método que permita trabajar desde el pensamiento multidimensional que no se resigna a un saber parcializado, ni aísla al objeto de estudio de su contexto, sus antecedentes, su devenir. Por tal motivo, la investigación recoge variables de tres dimensiones básicas: social, económica y físico-espacial, las encuadra en una mirada histórica amplia y las relaciona con su contexto externo. Sus resultados son entendidos como avances parciales que pueden ser objeto de modificaciones, dada su condición de estar sujetos a la incertidumbre.

La siguiente imagen representa de manera sintética el esquema conceptual propuesto para establecer los elementos que definen la estructura funcional y sus principales relaciones. Puede analizarse desde la escala específica de un municipio y su entorno, o desde una más amplia y genérica de “lo urbano”, entendido como la interrelación de diferentes centros que pueden llegar a configurar una “mancha preponderantemente urbana”.

**Imagen 1.**  
**Esquema conceptual de análisis**

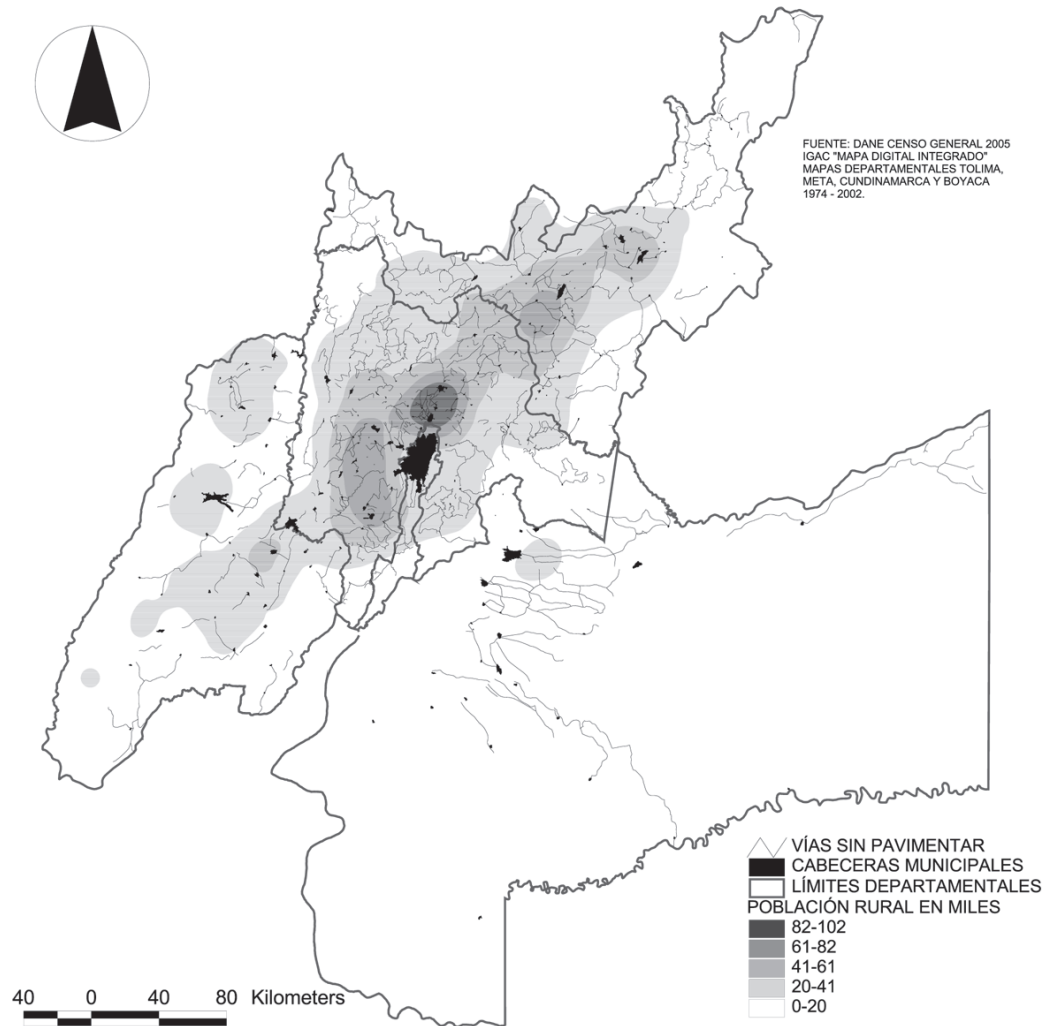


*Elaboración: Grupo UN-Región Central.*

El gráfico define de forma muy general el contexto regional en que se está haciendo el estudio, e identifica los siguientes cuatro niveles primarios de elementos de soporte funcional:

- 1.La estructura ecológica ambiental
- 2.El área rural de influencia de los centros urbanos, y de la cual estos dependen (véase mapa 1)
- 3.Los centros urbanos, con sus diferentes jerarquías
- 4.El mundo globalizado dentro del cual se está y con el cual se establecen diversos tipos de relaciones

**Mapa 1.**  
**Ubicación de la población rural según censo DANE 2005**



*Elaboración: Grupo UN-Región Central.*

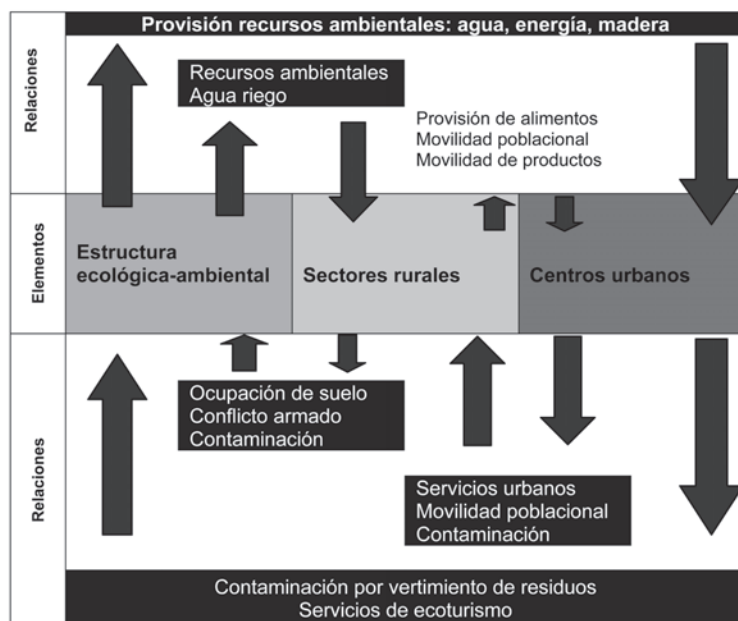
Como esquema "deseable"<sup>25</sup> de identificación de interconexiones se plantea el siguiente, en el que las relaciones se establecen a la manera de ciclos autoorganizados. Deduciendo hipotéticamente entre los elementos de soporte funcional las relaciones relevantes que serán constatadas en la construcción e interpretación del modelo.

<sup>25</sup>

En la realidad, la totalidad de las variables que permiten identificar estos ciclos no están disponibles, hay que construirlas, por lo que en esta aproximación nos ajustamos a la información disponible.



**Imagen 2.**  
**Esquema de interconexiones**



*Elaboración: Grupo UN-Región Central.*

Las relaciones se entienden como los flujos de personas, materia, energía e información que interactúan entre cada una de las dimensiones mencionadas anteriormente, a partir de las cuales se pueden distinguir niveles de complejidad funcional con diferente grado de intensidad.

La apuesta conceptual estuvo matizada por las discusiones internas del grupo de trabajo en torno al posible significado y características del concepto de estructura funcional, y de cómo este puede estar influenciado por el modelo de crecimiento económico imperante en el país, fuertemente influido a su vez por instancias externas y, por tanto, relacionado con los procesos de globalización económica, no en calidad de líder, sino como seguidor de directrices emanadas de contextos externos.

En este sentido, la apuesta de iniciar el proceso de integración de la Región Central surge –a nuestro parecer– jalonada por dos corrientes contrarias: la primera, enmarcada en los procesos de globalización económica y reagrupación de fuerzas en el interior de los países bajo la égida de las ideas neoliberales dominantes, inscritas a su vez dentro del paradigma de la modernidad<sup>26</sup>; la segunda, bajo el concepto de desarrollo sostenible, emergente en los últimos decenios como contrapartida a la visión anterior, desde la que se le apuesta de forma más clara al paradigma de la complejidad.

Quedaría planteada una pregunta básica en la construcción de la Región Central: ¿Cómo construir un modelo de desarrollo desde lo local que vaya en contravía del modelo de desarrollo dominante en el país y el mundo? En este punto cabe mencionar una de las

<sup>26</sup>

Modelo que viene evidenciando sus problemas de desequilibrio y evidente inequidad tanto en la valoración de sus diferentes componentes –social, económico y cultural–, como en el interior de cada uno de ellos.

contradicciones conceptuales básicas de toda iniciativa de integración –incluida la de la Región Central –RC–, y es la siguiente:

Proviene y se desarrolla a partir de unas condiciones existentes, y de esta forma carga con sus “taras” y sus “trabas”. Para el caso de la RC, las contradicciones y trabas son evidentes: las personas que trabajan en este proceso están abocadas a la construcción de un modelo sostenible de desarrollo, dentro del cual, más que perpetuar la unilateralidad de algunos aspectos, se debe buscar el equilibrio para lograr un manejo integral del territorio. Sin embargo, ellas representan a entidades que se mantienen atadas a intereses específicos y ligadas a las divisiones político-administrativas –de las que surgió la iniciativa–, y en tanto representantes de los entes territoriales, están regidos por instituciones inscritas en un manejo sectorizado del territorio. De allí las constantes trabas que surgen al tratar de avanzar en los proyectos propuestos.

¿Cuál sería el escenario ideal? ¿Disolver todo lo existente e iniciar de cero? Ya sabemos que todo cambio –si se quiere hacer a fondo– toma tiempo, pues si bien en ocasiones excepcionales es posible cambiar rápidamente las instituciones, no pasa lo mismo con la mentalidad de las personas que les dan vida, no se reprograman rápida y fácilmente sus modos y costumbres. ¿No le ha llevado a la Unión Europea más de 50 años consolidar algunos pasos hacia su integración?

Recordemos que toda construcción humana es de por sí imperfecta en mayor o menor medida, pero no por ello es indeseable<sup>27</sup>. De allí que, a pesar de las debilidades conceptuales con las que surgió esta iniciativa de integración regional<sup>28</sup>, dentro del grupo de trabajo que avanza en esta investigación se haya creído importante hacerla objeto de conocimiento y en ese sentido aportar a su concreción, o incluso a su posible replanteamiento, desde bases más sólidas.

Construir unas bases más sólidas para el conocimiento de estos departamentos ha sido una necesidad evidenciada a lo largo del proceso de integración, bien sea en los momentos en que lo hemos apoyado directamente, o desde la investigación independiente del grupo. La constante ha sido encontrar reiteradamente una gran debilidad en el conocimiento histórico y actual del territorio, así como en aspectos multisectoriales de nuestra realidad, incluso desde la perspectiva tradicional, cientifista y cuantitativa.

Este desconocimiento es aún mayor a propósito de algunas dimensiones del tema ambiental, sobre las que no se dispone de información actualizada, ni ningún tipo de seguimiento histórico y menos aún similitud de parámetros para su abordaje. La información mejora en relación con indicadores de carácter económico, puramente cuantitativos, reflejándose allí también una mirada que privilegia justamente estos últimos aspectos.

<sup>27</sup> Las utopías son perfectas, pero allí mismo reside su peligro. Se acercan demasiado a los modelos autoritarios de sociedad o a mundos ideales de pesadilla donde todo, a diferencia de la naturaleza humana –imperfecta–, debe funcionar perfectamente. Ya decía el filósofo Nicolás Berdiaeff que lo primero que debe hacer el hombre moderno frente a las utopías es no lograr su concreción, sino plantearse la manera de evitar su realización.

<sup>28</sup> Una de las cuales es partir de los límites vigentes de los cuatro departamentos, dejando para luego el abordaje de la discusión en torno al tipo de región que podría construirse. O sobre cómo se articula con otras iniciativas de integración que se promueven en sus bordes como, por ejemplo, la Ecorregión del Eje Cafetero, o la Amazorinoquia.

Lo anterior ha llevado al grupo a plantearse que una vez consolidado este primer acercamiento al tema de la estructura funcional, se buscará aplicar a los 316 municipios de la región la metodología desarrollada por un grupo de trabajo del Instituto de Estudios Ambientales, IDEA, de la Universidad Nacional, que busca determinar los indicadores potenciales de sostenibilidad local (Carrizosa, 2006).

## 2. ASPECTOS METODOLÓGICOS

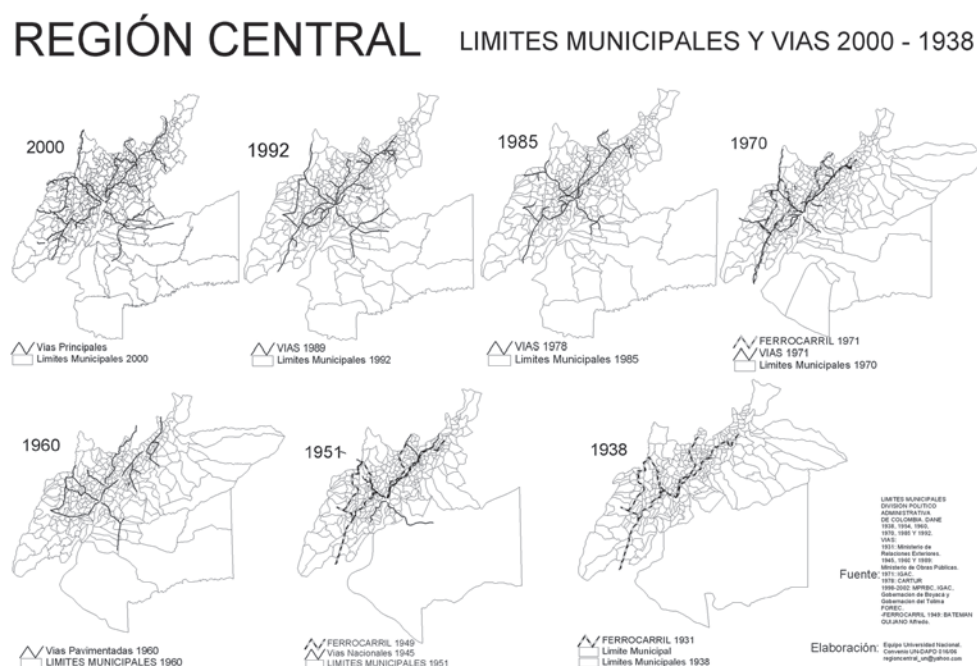
Esta aproximación a la definición de la estructura funcional de un territorio, es ante todo un acercamiento que desde lo físico espacial y dada la complejidad de factores que conforman la totalidad<sup>29</sup> busca establecer el grado de interrelación de los diferentes componentes del sistema de ciudades de un territorio específico.

Los pasos seguidos para la obtención del objetivo incluyeron:

1. Acopiar información sobre un gran número de aspectos de diverso origen, provenientes de las dimensiones social, físico-geográfica y económica, toda ella desagregada de tal forma que se pueda espacializar a nivel municipal. Se buscaron, en un primer momento, datos de la década de 1930, y posteriormente la información disponible más reciente (años 2000-2007).
2. Construir cartografías que dieran cuenta del territorio de esos cuatro departamentos en decenios pasados (véase mapa 2) y posteriormente acceder a las cartografías más confiables y actualizadas de los 316 municipios de la Región Central.

**Mapa 2.**

**Región Central, límites municipales y vías 2000-1938**



Luego de suplir esta primera etapa de consecución y consolidación de la información primaria, amplia en sus componentes y en los lapsos de tiempo en que estos son analizados, se emprendió el proceso de valoración con el fin de permitir la construcción de un modelo espacial multicriterio<sup>30</sup>, o “conjunto de operaciones espaciales para lograr un objetivo teniendo en consideración simultáneamente todas las variables que intervienen como factores y restricciones”<sup>31</sup>. Para ello se hizo un acercamiento similar al propuesto por el Método de estimadores o densidades focales, denominado método Kernel, cuyo objetivo es identificar patrones espaciales basados en datos de diversa índole<sup>32</sup>. Se empleó para la visualización de variables que no tienen una representación espacial específica.

En este punto se planteó la opción de construir lo que podríamos denominar el escenario actual, a partir de reconocer una realidad existente con marcada predominancia de unos aspectos sobre otros. Por ello reorganizamos las variables escogidas para la primera construcción de este modelo de la siguiente forma:

- **Variables dinámicas dominantes:** nos permiten establecer el modelo de partida con algún grado de cercanía a la realidad. La selección de estas variables está estrechamente conectada con los aspectos que se privilegian en el modelo global de desarrollo vigente en el país. Es decir, son aquellas que dan mayor cuenta de las dinámicas generadas a partir de un modelo de crecimiento desequilibrado y unilateral, donde a la dimensión económica se le otorga mayor peso que a las otras.
- **Variables débiles:** son la contraparte dialéctica de las anteriores. Su debilidad se debe a que dentro del actual modelo de desarrollo no son consideradas decisivas y por tanto se les otorga poco peso en las decisiones. El cruce de estas variables con las dominantes permite caracterizar de una manera más amplia la estructura funcional identificada.

Debemos aclarar que si bien reconocemos la existencia de un modelo de crecimiento dominante en el país, eso no indica que estemos de acuerdo con él. Por lo tanto, no se deduce que el modelo a seguir –de forma indiscriminada– sería el de la región en donde predominen las variables dominantes –lo que coincidiría con la zona de alta funcionalidad–, toda vez que allí identificamos la existencia de fenómenos no deseables producto de actuaciones unilaterales y unidimensionales que han venido incrementando el nivel de disparidades e inequidades presentes en el interior de esta área.

La investigación plantea tres fases, así: 1. “CONSTRUCCIÓN DEL MODELO ESPACIAL MULTICRITERIO DE LA ESTRUCTURA FUNCIONAL ACTUAL DE LA RC”. Los resultados iniciales de esta fase son los presentados en esta ponencia. El modelo está sujeto a la temporalidad de las variables que lo constituyen y en esa medida es dinámico y acepta el proceso continuo de cambio que se produce en el interior de cada dimensión, dependiendo del momento en que se la estudie y de la gama e intensidad de las relaciones que se establecen entre ellas. A través del modelo, se busca establecer tres jerarquías correspondientes a lo siguiente: a) las áreas mayormente conectadas con las redes de intercambio y que configuran la estructura

<sup>30</sup> Este tipo de modelo sirve a diferentes objetivos y puede ser usado en la toma de decisiones espaciales.

<sup>31</sup> Barredo (1966), citado en Olga De Cos Guerra.

<sup>32</sup> Tomado de: [http://biblioteca.universia.net/html\\_bura/ficha/params/id/1097735.html](http://biblioteca.universia.net/html_bura/ficha/params/id/1097735.html)

funcional principal o de alta funcionalidad; b) una jerarquía intermedia correspondiente a áreas medianamente conectadas; y c) una baja jerarquía, correspondiente a aquellas áreas débilmente ligadas al modelo de crecimiento económico dominante. 2. Incorporación al modelo de los proyectos seleccionados en la agenda interna –AI– de la RC. 3. Evaluación del impacto sobre el territorio de los proyectos de la AI a partir de superponer el índice de sostenibilidad local a la estructura funcional.

Con el objeto de aproximarnos a una definición de la estructura funcional, las tres dimensiones básicas que serán relacionadas en el modelo son las siguientes:

1. Dimensión físico espacial: incluye aspectos tales como el espacio geográfico o sustento físico espacial, en estrecha relación con las actividades humanas expresadas en términos de infraestructuras: vías, servicios. El grado de acercamiento de esta dimensión es municipal, aun cuando en relación con el espacio geográfico se haga una aproximación al tema de unidades geográficas. Por las características propias de estas variables su representación puede tener un carácter continuo.
2. Dimensión social: lo demográfico (población + ubicación en el territorio), sistema y jerarquía de núcleos urbanos e indicadores tales como: NBI y cobertura de servicios públicos. El grado de acercamiento de esta dimensión es municipal, sin embargo, a partir de este nivel de detalle se llega a mapas de isodensidades. Su representación no se espacializa, dado que no son variables ligadas específicamente a áreas sino a personas.
3. Dimensión económica: las principales actividades que realizan las personas sobre un territorio en un determinado tiempo y el flujo de capitales monetarios. El grado de desagregación de las variables de esta dimensión es diverso; así, en el caso de los flujos de capital medidos por el índice de bancarización se cuenta con datos a nivel municipal, mientras que en el de la actividad económica la información está a nivel departamental. Para la construcción del modelo se representan las variables de carácter continuo, es decir, que pueden asociarse con un área.

### 3. SIGNIFICADO Y NATURALEZA DE LA ESTRUCTURA FUNCIONAL DE LA REGIÓN CENTRAL

¿Cómo son las relaciones que el territorio conformado por los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima establece entre sí y con el mundo? Además del Acuerdo de voluntades<sup>33</sup> que busca promover el desarrollo integrado de estos departamentos ¿existen otros elementos que permitan evidenciar las interrelaciones existentes entre estos departamentos?

En esta investigación se entiende que la estructura funcional es aquel territorio donde ocurre la mayor y más intensa interrelación de actividades sociales, físico-geográficas y económicas entre los núcleos urbanos y sus áreas de influencia, así como de estos entre

<sup>33</sup> Firmado en julio del 2004 por los cuatro gobernadores departamentales y los cuatro alcaldes de las ciudades capitales.

sí y con el exterior. Su naturaleza está definida a partir de la interacción entre variables de diversos tipos, las cuales se han agrupado en dos categorías referidas al modelo de desarrollo actual, unas que denominamos “dominantes” y otras “débiles”.

La aproximación funcional conduce a las regiones nodales o polarizadas<sup>34</sup> y su delimitación obedece a principios de interrelación e interdependencia entre espacios estrechamente articulados entre sí, en donde predomina un centro de mayor jerarquía, de manera similar a la noción de ecosistema, pero espacializado. La identificación de regiones funcionales no depende de características homogéneas, sino de las estructuras espaciales diferenciadas organizadas según los intereses de relación con el entorno inmediato y lejano<sup>35</sup>. Es por ello que la cohesión interna entre los elementos y espacios heterogéneos sustituye al criterio de uniformidad y homogeneidad utilizado tradicionalmente para la delimitación de regiones.

La tendencia actual consiste en delimitar las regiones funcionales a partir de los centros urbanos que concentran población, actividades y servicios, los cuales estimulan flujos migratorios y comerciales, así como flujos de capital e información entre el centro y un área de influencia que se presenta como funcionalmente dependiente y cuyo tamaño o distancia depende de la jerarquía del nodo urbano. Las redes de transporte y comunicación así como los puntos de actividad financiera, constituyen los canales a través de los cuales se mueven los flujos y se estructura el espacio funcional.

Como complemento de lo anterior, la estructura funcional regional puede entenderse como el grado o intensidad de relaciones que se producen entre un conjunto de centros urbanos cuya variedad de actividades e interacciones configuran un ámbito regional determinado. Significa que estos elementos se encuentran relacionados entre sí y han interactuado históricamente estructurando el territorio y dejando una huella de orden físico-cultural, a través de la cual pueden leerse diversos esquemas de funcionamiento con respecto a las particularidades geográficas, los recursos naturales existentes y los asentamientos. Estos últimos han constituido los principales motores de transformación y acondicionamiento del paisaje, de acuerdo con unas necesidades funcionales cada vez más complejas.

#### 4. MODELO ESPACIAL MULTICRITERIO

El modelo busca comprender de una manera integrada el territorio de la Región Central más allá de los límites municipales, por lo cual, a pesar de que la información base es de escala municipal, se realizó su espacialización de manera continua en el territorio. Su desarrollo a nivel metodológico comprendió las siguientes fases:

<sup>34</sup> El concepto de región polarizada fue elaborado por el economista francés Perroux, en 1955. En su teoría, éste concede a la industria el papel de polo de la organización regional a partir del cual se estructuran redes, por las cuales se difunde el desarrollo hacia otras áreas de la región. Con base en la teoría de Perroux se desarrolló, en la década de los setenta, la política de los polos de desarrollo o de crecimiento, que posteriormente fue abandonada por sus escasos logros en el equilibrio del desarrollo regional y porque al dar a la industria un papel dominante, no era suficiente para explicar la organización de espacios funcionales en países subdesarrollados donde son la actividad terciaria e, incluso, la agricultura, los motores del crecimiento.

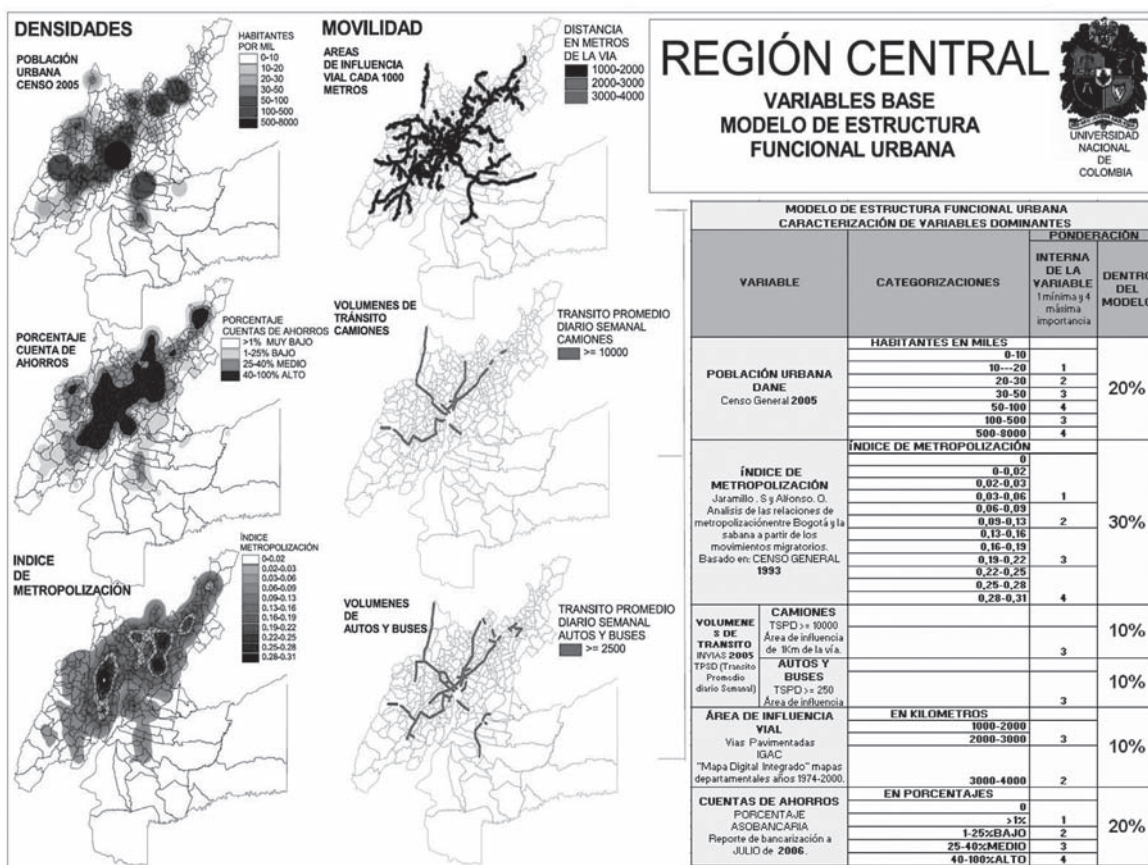
<sup>35</sup> Ángel Massiris Cabeza (2000), “Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional”, Bogotá. Edición virtual BLAA: [\(www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/masir/presen.htm#\(1\)\)](http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/masir/presen.htm#(1))

1. Definición de variables: de acuerdo con los objetivos del modelo y con el conocimiento previo de la zona, se definen los elementos estructurantes de la funcionalidad regional. En su definición se realiza una caracterización de cada variable y del tipo de información que aporta. Además, la naturaleza de las variables fluctúa, unas son de tipo discreto –no ligadas al espacio físico– y otras son de tipo continuo –ligadas al espacio físico–.
2. Estandarización de la información: para la estandarización o generación de rangos en la información empleada, se tuvo en cuenta la observación de las tendencias mostradas por los datos y el interés de las variables por forjar una continuidad espacial que permita visualizar el espacio regional e identificar sus características. Como lo plantea la siguiente cita: “es necesario establecer un sistema de estandarización, dado que las variables originales se expresan en unidades de medida diferentes, con rangos bien distintos y con una amplia gama de posibilidades de interpretación en función de la representatividad o adecuación a un objetivo concreto” (Eastman, 1993).
3. Ponderación de las variables que actúan como estructurantes, basada en los criterios deducidos del marco conceptual. Aquí los factores y las restricciones comienzan a tratarse de forma diferente. De esta manera, con independencia de las unidades de medida iniciales y del recorrido de cada variable, se generan mapas en los que la variable es sustituida por un determinado valor de adecuación (Heikkila, 2003).
4. Definición de la zona objetivo y corrección: resultado del cruce de información, se establece un área que va siendo corregida por medio del uso de variables de control. Para el caso de este modelo, se tuvo en cuenta que las cabeceras urbanas principales correspondieran a las zonas de mayor integración.

La estructura funcional actual de la RC se define por las siguientes variables “dominantes” en el modelo de desarrollo actual: 1) núcleos de mayor concentración poblacional; 2) tipo de conexión vial que hay entre ellos; 3) intensidad de uso de esa infraestructura; y 4) dinámica de las actividades financieras. Su caracterización está dada por las variables que hemos denominado “débiles” en el modelo de desarrollo actual –aun cuando decisivas en períodos anteriores–, tales como: 1) clima; 2) topografía y pendientes; 3) nivel altitudinal; 4) usos del suelo; 5) infraestructura de servicios públicos; 6) índice de necesidades básicas insatisfechas –NBI–. La imagen siguiente muestra la espacialización de cada una de estas variables.



Imagen 3.  
Espacialización de variables y cuadro explicativo de los rangos  
y valores establecidos para cada variable

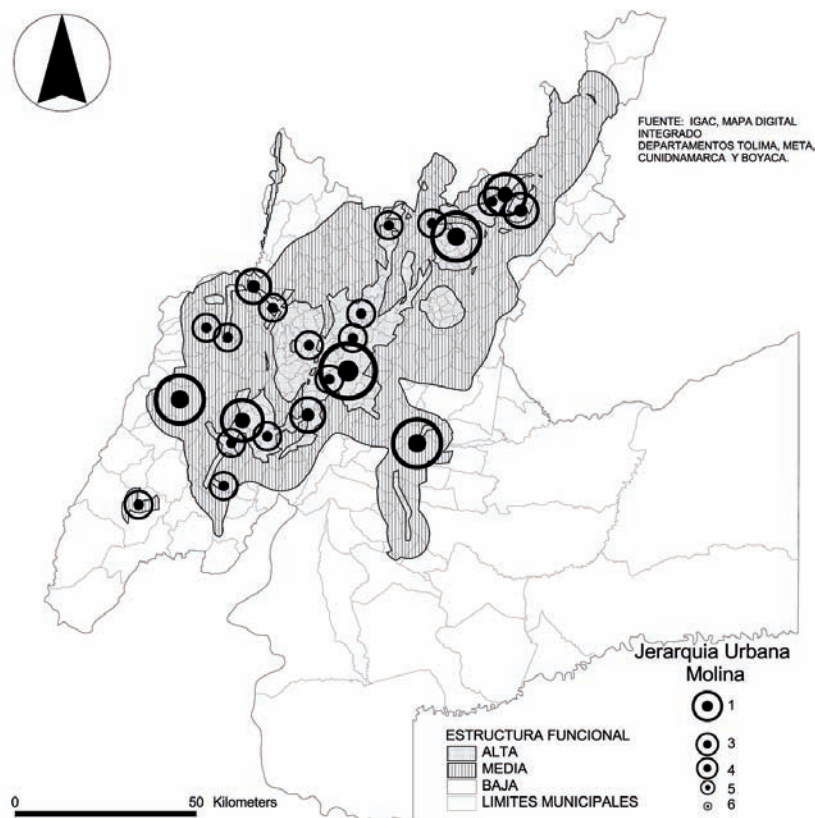


Elaboración: Grupo UN-Región Central.

Su puesta en conjunto, siguiendo las directrices planteadas, nos permite la construcción de un primer mapa que identifica tres rangos de pertenencia a la estructura funcional, así: alto –color oscuro–, medio –color gris medio– y bajo –color gris claro–.



Mapa estructura funcional urbana



Elaboración: Grupo UN-Región Central.

## 5. CONCLUSIONES

De este primer cruce de variables establecemos que la estructura funcional alta tiende a un patrón formal N-S muy alargado, que se extiende hacia el norte de forma lineal hasta el núcleo Duitama-Sogamoso y llega a Santa Rosa de Vitervo, y hacia el sur pasa por Girardot-Melgar y llega hasta Purificación. La parte más amplia está ubicada en relación directa con la sabana de Bogotá, la mayor altiplanicie de las tres del denominado altiplano cundi-boyacense. Hacia el oriente y el occidente su extensión no sólo es bastante menor, sino que se limita a estrechos corredores, lo cual se explica en buena parte por la limitante topográfica (páramos en la zona oriental y descenso hacia el río Magdalena en el costado occidental).

A partir de los mapas se realizó un proceso de cuantificación de las características más destacadas –resultado de cruzar las variables dominantes con las débiles– para cada una las áreas correspondientes y para los tres rangos de estructura funcional establecidos. De allí extractamos lo siguiente:

Las áreas identificadas como pertenecientes a la Estructura Funcional Alta –EFA– corresponden al menor porcentaje de todas (8%), mientras que las pertenecientes a la Estructura Funcional Baja –EFB– tienen el mayor porcentaje (69%). Lo que puede leerse como una de las características propias de una región que encierra en su interior grandes desequilibrios.

El 54 por ciento de la –EFA– se ubica en el piso térmico frío, con altitudes entre 2.000-3.000 msnm y pendientes entre onduladas y quebradas. La gran cercanía entre esta área y buena parte de las zonas de protección, hace que la presión por la expansión de usos urbanos o derivados de estos sea alta y ponga en riesgo el equilibrio y permanencia de las áreas de protección que, como se observa en la imagen 4, mapa 11, entran en conflicto con el área de funcionalidad media. Los usos del suelo predominante en la zona de EFA son el pastoreo con un 51,22 por ciento, porcentaje muy similar al de las zonas pertenecientes a la estructura funcional media y baja; sin embargo en esta última, a diferencia de las anteriores, un buen porcentaje (21%) se ubica en zonas de protección y de extracción de especies (20%), en donde lo deseable sería mantener un bajo impacto de las actividades humanas.

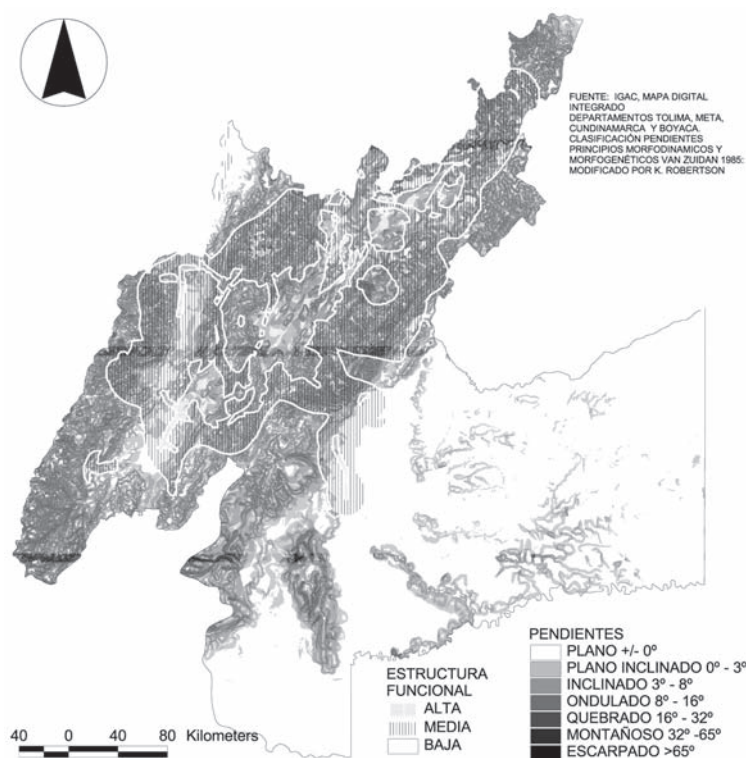
En relación con las condiciones de tipo social en que vive la población de estas zonas, podemos deducir que el 38 por ciento de los municipios ubicados en la zona de EFA tiene un Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI- bajo y tiene el más alto nivel de conexión de servicios públicos: agua, alcantarillado, energía, teléfono, gas domiciliario y vías pavimentadas, frente al 65 por ciento de los municipios ubicados en la EFB que tienen un alto NBI, baja cobertura de servicios públicos y de vías de primer orden.

A continuación, se presenta un mosaico de mapas que muestra el proceso de caracterización de cada uno de los tres rangos de pertenencia a la estructura funcional alta, media y baja, mediante su cruce con las demás variables.

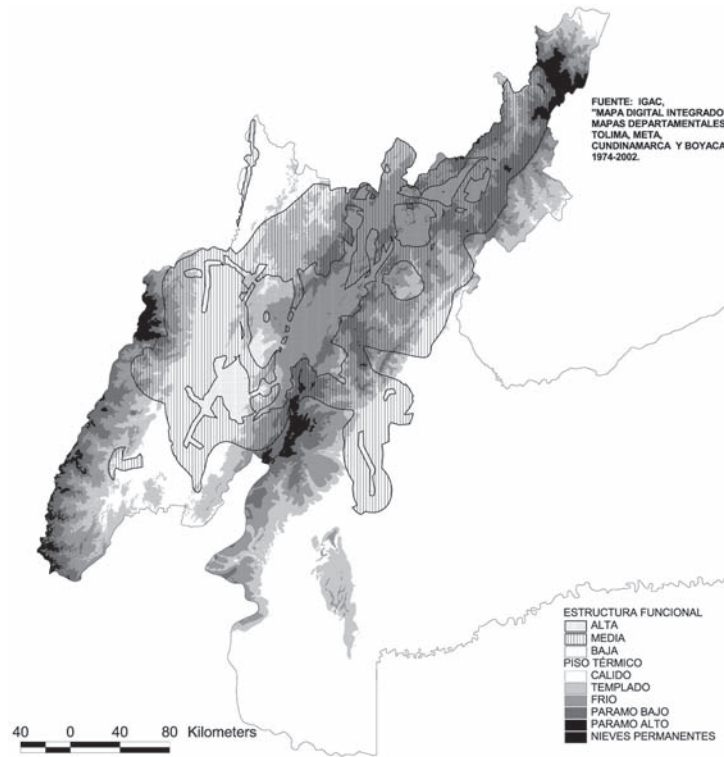
**Imagen 4**

**Mosaico de mapas de caracterización de la estructura funcional alta, media y baja.**

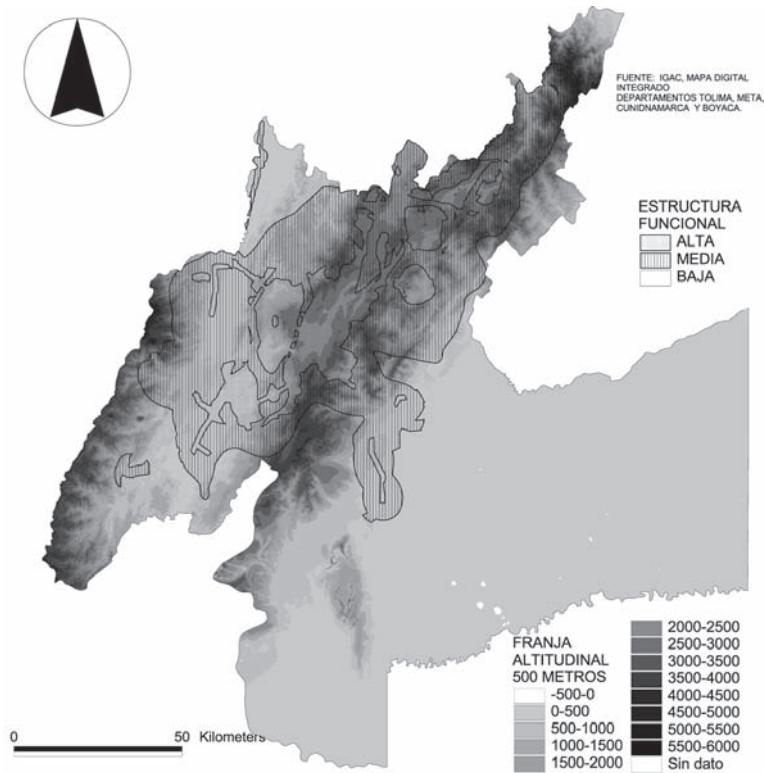
**1. Pendientes**



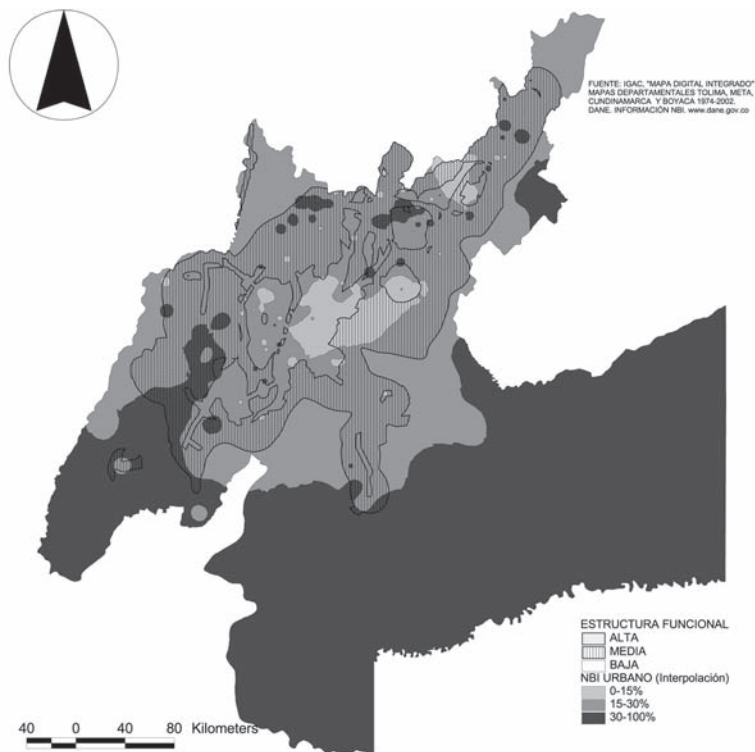
## 2. Pisos térmicos



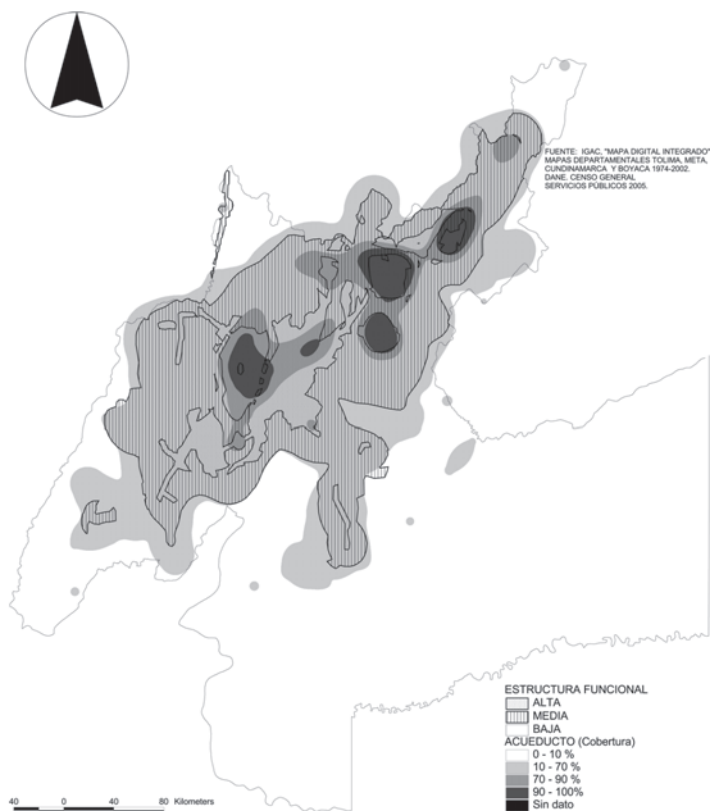
## 3. Franjas altitudinales



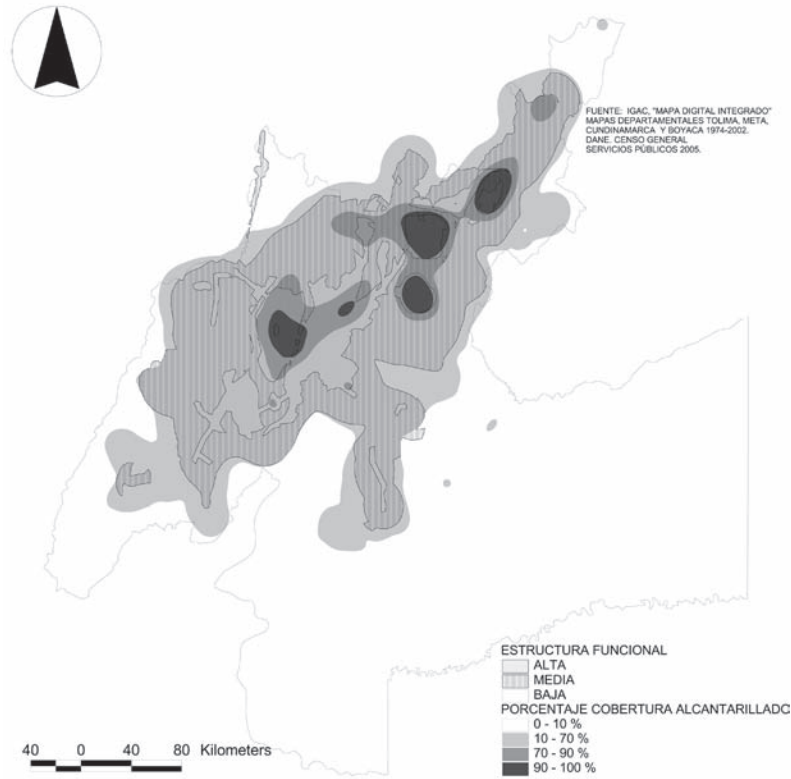
#### 4. NBI (necesidades básicas insatisfechas)



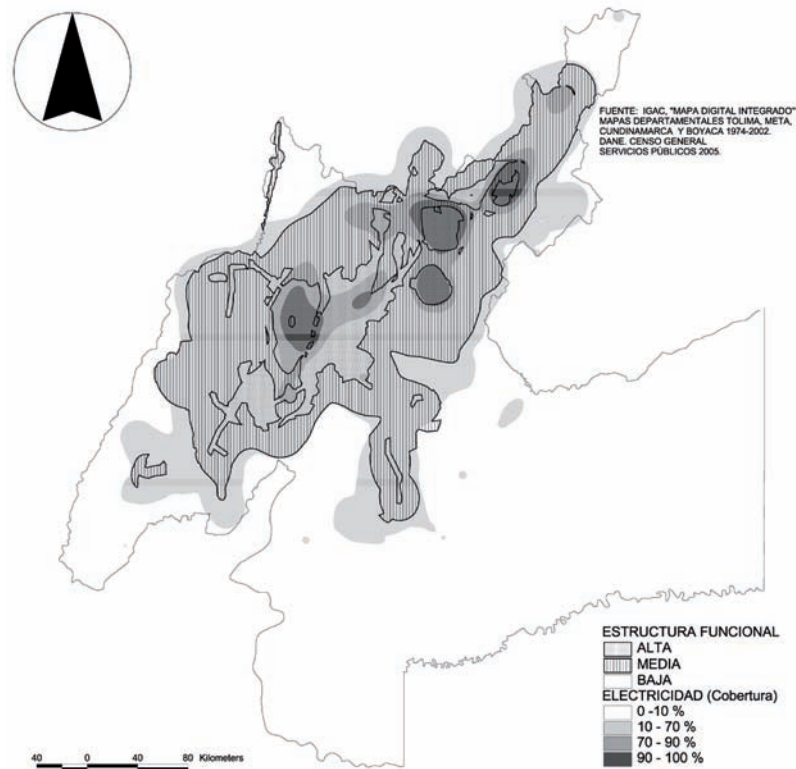
#### 5. Cobertura de acueducto



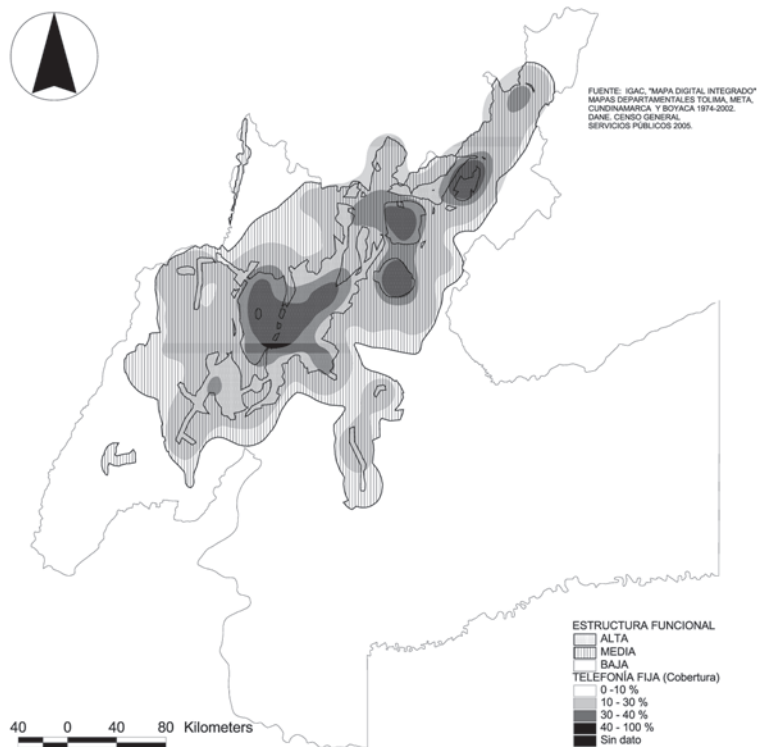
## 6. Cobertura de alcantarillado



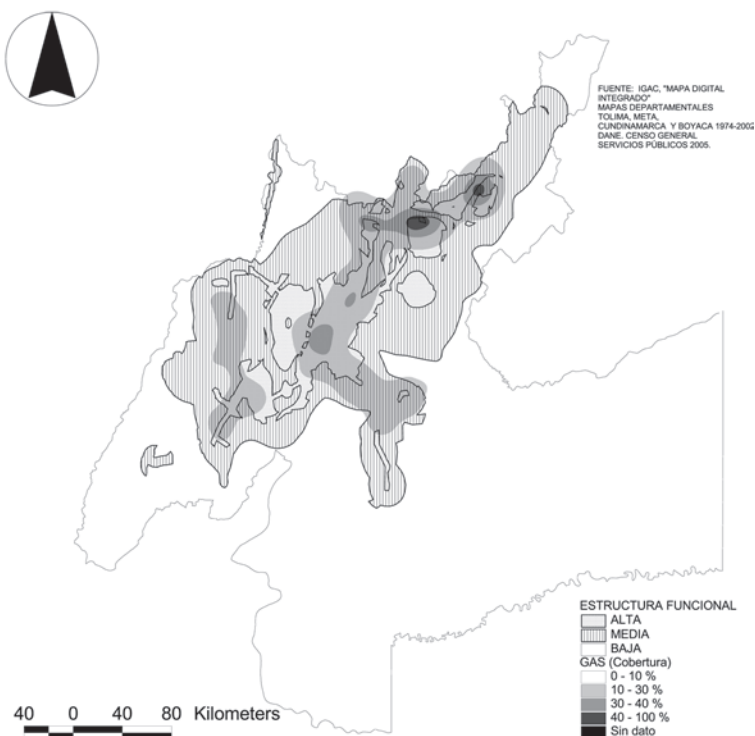
## 7. Cobertura de energía



## 8. Cobertura de telefonía fija

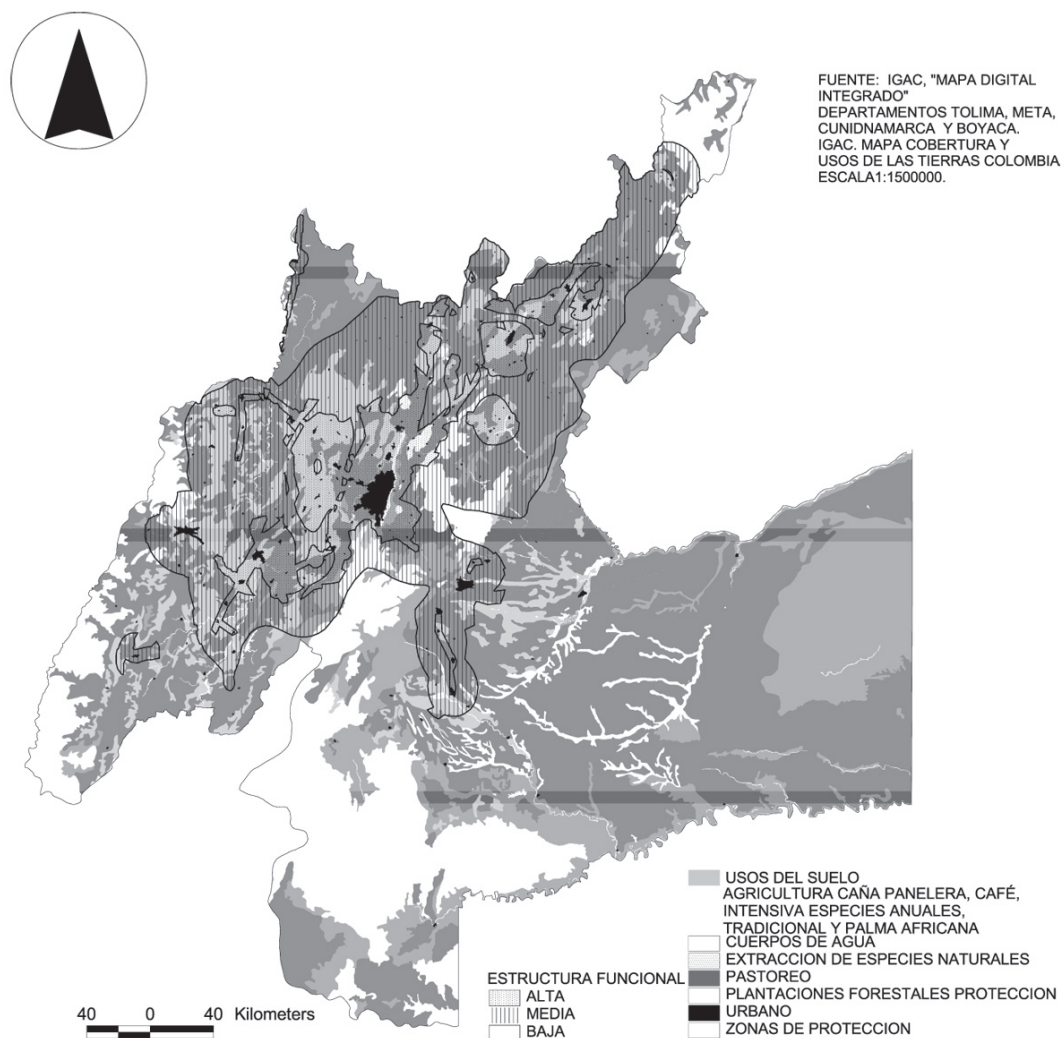


## 9. Cobertura de gas





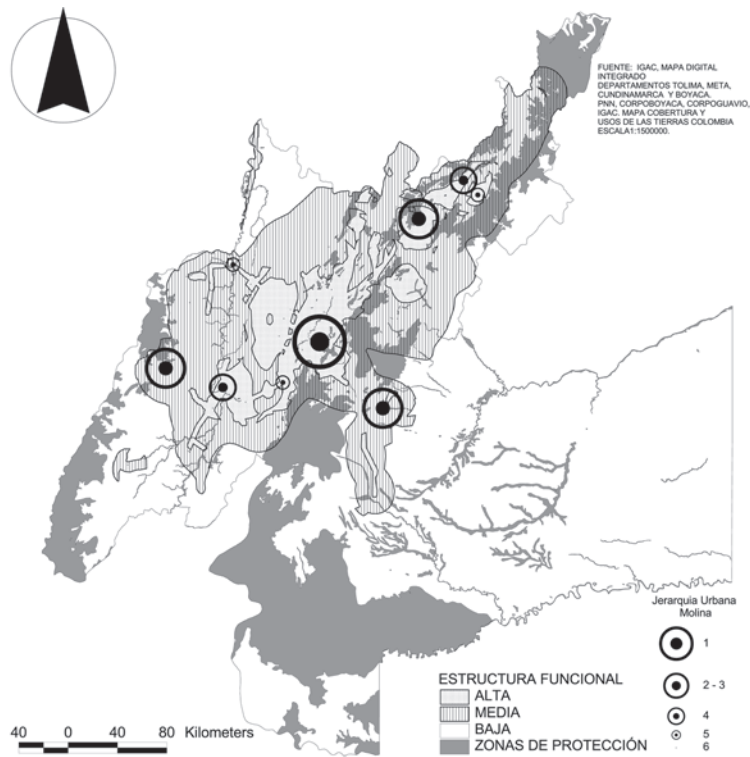
## 10. Usos del suelo



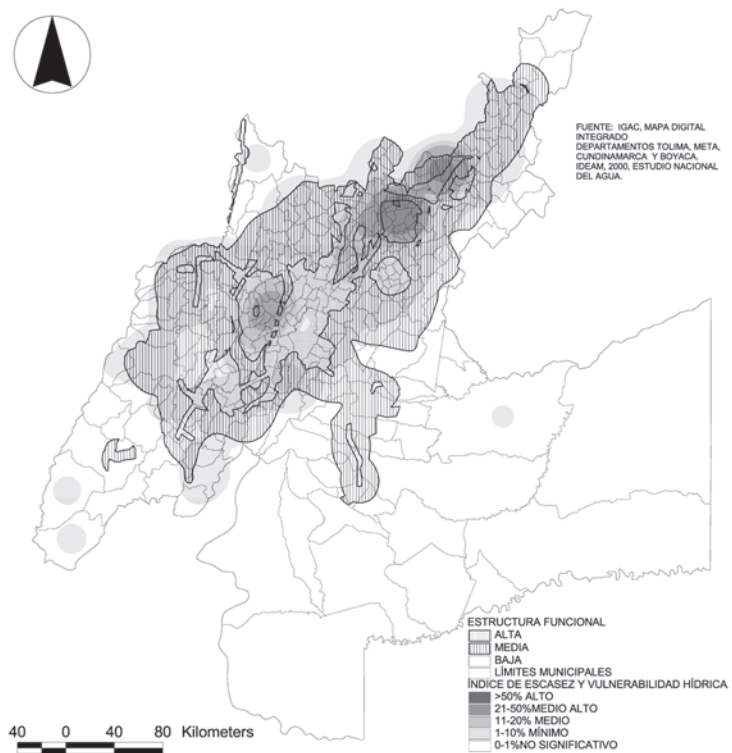
*Elaboración: Grupo UN-Región Central.*

Además de las características señaladas anteriormente, el modelo de estructura funcional está mostrando que la organización del territorio de los cuatro departamentos, fijada por sus asentamientos más importantes, ha estado definida, limitada y estructurada desde tiempo atrás por las condiciones físico-geográficas. Cambiar positivamente este esquema que viene desde tiempos prehispánicos requiere ante todo de compaginar proyectos que, sin atentar contra la sostenibilidad del territorio y el mantenimiento de las áreas de protección de los recursos naturales –tradicionales limitantes de la expansión urbana–, den un fuerte impulso a las infraestructuras de conectividad, diseñadas para mejorar y no para deteriorar los territorios que unen.

### 11. Páramos y zonas de protección



### 12. Índice de escasez de agua



Elaboración: Grupo UN-Región Central.



Esto significa que si se quiere avanzar en el terreno de la sostenibilidad, mencionado en el Acuerdo de Voluntades firmado al inicio del proceso de integración regional, es necesario valorar de una manera diferente los núcleos urbanos que se encuentran en las cercanías de las zonas de protección ambiental, pues si bien en los términos económicos tradicionales no parecen aportar al desarrollo, en realidad permiten el equilibrio del territorio al aportar recursos fundamentales como agua y aire y, en ese sentido, son parte fundamental de la estructura funcional en su calidad de proveedores de bienes ambientales decisivos para el desarrollo de las demás áreas. Lo que a su vez nos plantea el hecho de que la continuidad espacial no define en su totalidad la estructura funcional de un territorio y deja abiertas las siguientes preguntas en torno a funcionalidad frente a sostenibilidad. Es decir, ¿está la sostenibilidad local amenazada por la funcionalidad? O ¿podrán encontrarse fórmulas para lograr su equilibrio y tender a un desarrollo regional equilibrado? ¿Cuáles serán las áreas más adecuadas para soportar mayores concentraciones de población y menor grado de deterioro de las áreas de protección estratégicas?

Acerca de la relación entre el modelo de desarrollo actual y la pertenencia de las distintas zonas del territorio a una u otra categoría de la estructura funcional, todo parece indicar que aquellos ubicados en la categoría más baja serían los más débilmente ligados al modelo global dominante, aun cuando posiblemente poseedores de un mayor grado de cohesión social e identidad cultural –factores que explicarían su capacidad para mantener a su población, aun con una baja tasa de crecimiento– y que puede potenciarse como factor de equilibrio y contención. En tal sentido, la pertenencia a una u otra categoría de la estructura funcional podría interpretarse como indicio de una mayor o menor ligazón a las corrientes globales de la economía.

## BIBLIOGRAFÍA

Carrizosa Umaña, J. (2006), *Desequilibrios territoriales y sostenibilidad local*, Unibiblos, Bogotá.

UNAL-DAPD (2005), *Región Central de Colombia, aportes para una caracterización de los territorios que la conforman*, Bogotá.

De Cos Guerra, Olga, "SIG y evaluación multicriterio para cuantificar el grado de metropolización en el territorio", en [http://www.mappinginteractivo.com/plantilla-ante.asp?id\\_articulo=1371](http://www.mappinginteractivo.com/plantilla-ante.asp?id_articulo=1371)

Eastman, J.; P. A. K. Kyem y James Toledano (1993), "A Procedure for Multi-Objective Decision Making in GIS Under Conditions of Conflicting Objectives", en *Proceedings: EGIS 1993* 1, 438-447.

Heikkila, E. J. (2003), "Fuzzy Urban Sets. A conceptual framework and implementation methodology for measuring urbanization", en *II Urban Research Symposium World Bank* [en línea], World Bank, Washington [Consulta: febrero de 2005].

## DINÁMICAS TERRITORIALES DE LOS PROCESOS DE CONFIGURACIÓN REGIONAL EN EL TOLIMA<sup>36</sup>

UNIVERSIDAD DEL TOLIMA

CENTRO DE ESTUDIOS REGIONALES CERE-UT

### INTRODUCCIÓN

Esta ponencia responde a los objetivos del Seminario “Región Central de Colombia: Balances y Perspectivas”, en relación a los avances de investigación sobre la Región Central del país y alude a los aportes de la Universidad del Tolima en la continuidad del proceso de integración regional.

En primera instancia, se reconoce el territorio a través de algunas huellas históricas, a continuación se efectúa una mirada a la crisis económica y político-administrativa de los departamentos como expresiones del modelo de ordenamiento territorial prevaleciente en Colombia, y se destaca el surgimiento de dos ejercicios simultáneos de regionalización que se realizan en las vecindades del departamento del Tolima (Región Central de Colombia y Ecorregión del Eje Cafetero), en los cuales la región se evidencia por su polisemia, polivalencia y multiescalaridad.

En segundo término, se reconoce la ausencia histórica de las nociones de espacio y territorio como ámbitos de representación y significación múltiple y se proponen como nuevas nociones cuyas reflexiones giran alrededor del concepto de territorialidad.

En tercer lugar, se alude a la descentralización como un medio transitorio para la construcción de un plan de inserción territorial de los 47 municipios del departamento del Tolima, a través de un proceso de ordenamiento territorial de seis provincias administrativas y de planificación, articuladas a seis Centros de Ordenación Territorial (COT), de forma similar al ejercicio que se ha desarrollado en el proyecto regional de Bogotá-Cundinamarca.

Finalmente, se asumen las dinámicas territoriales en sus expresiones: *valor de posición territorial*, *centralidad ascendente* y *conectividad*, expresadas en sus mediaciones dimensionales con la región a efecto de develar reconocimientos, adscripciones, competencias, emulaciones e imitaciones por las vías de la economía, la política, la institucionalidad administrativa y fiscal financiera, el ambiente, la teoría y modalidad de desarrollo.

### 1. ANTECEDENTES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL TOLIMA

Durante la Colonia y los primeros años de vida independiente, el territorio del Tolima hizo parte de las provincias de Mariquita y Neiva, las cuales fueron integradas al departamento de Cundinamarca en 1819. Entre los años 1831- 1861, las provincias mencionadas constituyeron la primera estructura político-administrativa del Alto Magdalena geográfico.

<sup>36</sup>

Autor: Jaime Francisco Lozano Restrepo, ingeniero geógrafo, magíster en Planificación del Desarrollo Regional. Director del Centro de Estudios Regionales de la Universidad del Tolima-CERE-UT. Profesor Asociado de la Universidad del Tolima.

Con la instauración del régimen político federal se conformaron estados federados con embriones de ejércitos militares y rentas propias, en su mayoría pobres y dependientes de actividades primarias carentes de excedentes, muy sensibles a la influencia de otros estados y vulnerables al estallido de las frecuentes guerras civiles. El 12 de abril de 1861 se creó el Estado Soberano del Tolima, con capital en la Villa de Purificación y las provincias de Mariquita y Neiva fueron sumadas a territorios de Huila, parte de Caldas, parte de Cauca y Cundinamarca. Dicho estado, cuya corta vida jurídica estuvo marcada por la indefinición de límites, distritos y aldeas suprimidas, creadas y trasladadas, permaneció vigente hasta la promulgación de la Constitución de 1886 (Gobernación del Tolima, 2001-2003).

Con la promulgación de la Constitución de Núñez en 1886, se instauraron los departamentos como unidades jurídico-políticas de derecho público, los cuales han variado en número y sobrevivido a numerosas reformas constitucionales. En 1886 se le dio el nombre de Departamento del Tolima, con capital en Ibagué. En 1905 se separó del actual departamento del Huila. Jurídicamente se creó por medio de la Ley 01 de 1908, la cual fija, desde entonces, sus actuales límites territoriales (LOT-Tolima).

Trascurridos 121 años (1886-2007), el modelo de ordenamiento territorial en Colombia –fundado en los departamentos y municipios como unidades territoriales, políticas y administrativas– ha permanecido inalterado, no obstante sus múltiples enmascaramientos en regiones administrativas y de planificación de efímera existencia. La construcción y vigencia de un modelo espacial alternativo de carácter regional, contemplado en la nueva Constitución Política de 1991<sup>37</sup>, intenta transitar del centralismo de Estado al modelo descentralizado de regiones y provincias administrativas y de planificación, con posibilidad de transferirse a provincias territoriales. Esta configuración posible es anunciada por la vía de la Federación de Municipios Colombianos, por las asociaciones de municipios (Ley 136/94) y por la Ley de Desarrollo Territorial. (Ley 388/97) referida al reordenamiento territorial.

El departamento como unidad territorial político-administrativa ha sido un instrumento importante del centralismo y espacio predilecto del clientelismo. En el transcurso de 121 años de existencia, se han adaptado como unidades territoriales subnacionales, no obstante sus mutaciones, fragmentaciones y confrontaciones por indefinición de límites territoriales, que se explican por los conflictos de poder entre las élites subregionales herederas de tierras, tradición y poder agrario, petróleo, carbón, oro, piedras preciosas y otros minerales, cuya presencia constituye en la actualidad un factor de disputa y agudización del conflicto armado.

Las tensiones suscitadas entre los poderes centrales del Estado y de los entes territoriales, sumadas a la percepción de un deliberado debilitamiento financiero, político y administrativo de los poderes departamentales vistos desde el centro, han suscitado, desde los años siguientes a la promulgación de la Constitución Política de 1991, manifestaciones explícitas y movimientos sociales por la instauración de nuevos modelos de ordenamiento

<sup>37</sup> Las entidades territoriales y administrativas previstas por la Constitución son, además de los departamentos y municipios colombianos, las Entidades Territoriales Indígenas (ETIS), las Provincias, integradas por dos o más municipios de un departamento; las Regiones, integradas por dos o más departamentos, las Áreas Metropolitanas, las Asociaciones de Entidades Indígenas, las Provincias y Regiones Administrativas y de Planificación y las Zonas de Interés Fronterizo.

territorial y apertura de nuevos espacios de participación en el poder político, agudizados por el conflicto armado y la exigencia de mayores niveles de educación y participación social en la riqueza nacional, salud, empleo, vivienda y servicios públicos.

La vigencia de los departamentos ha estado caracterizada históricamente por una crisis constante de acumulación y de legitimación:

La fragmentación departamental está en contravía con la progresiva formación de circuitos regionales que incorporen más poblaciones y ciudades dentro de un mercado interno más integrado que desdibuje las fronteras sociales y culturales. Esto hará que cada vez sea menos posible la correspondencia entre divisiones administrativas y divisiones sociales y económicas y mayor la tensión entre los intereses localistas del clientelismo y las necesidades del capitalismo moderno con grupos dominantes para los cuales el ámbito local de la Colonia ya no es suficiente sino un ámbito regional y hasta nacional y la necesidad de garantizar la existencia de instituciones y políticas nacionales que faciliten el intercambio con el mercado exterior (Universidad Nacional de Colombia, 2000).

En el transcurso de la primera década del siglo XXI se percibe, a nivel planetario, la agudización de las tendencias de globalización, descentralización, formación de bloques económicos, desvanecimiento de fronteras nacionales, apertura de mercados, competitividad internacional de regiones y transformación del Estado, las cuales constituyen manifestaciones de una nueva fase de acumulación (posfordismo) y condicionan los procesos evolutivos de los territorios, induciéndolos a la necesidad de definir estrategias inteligentes y novedosas “para impulsar dinámicas de desarrollo endógeno que se hallen basadas en especificidades y energías locales para asumir una posición activa frente a los cambios del entorno y para ofrecer un sentido y cuya finalidad es la reconstitución de una autonomía cultural y económica sobre la base de la identidad reconstruida” (Boisier, 1990).

El desvanecimiento del modelo urbano-industrial fordista, vigente a lo largo de la segunda fase de acumulación capitalista, así como el surgimiento de nuevos paradigmas de desarrollo territorial, han invertido el perfil asignado al manejo centralizado del Estado y a los modelos de desarrollo centrados en la macroeconomía, soportada históricamente en grandes aparatos e instituciones, para dar paso a las regiones y provincias como nuevas geografías estatales que permitan superar los problemas asociados a la gobernabilidad de los territorios del Tercer Mundo.

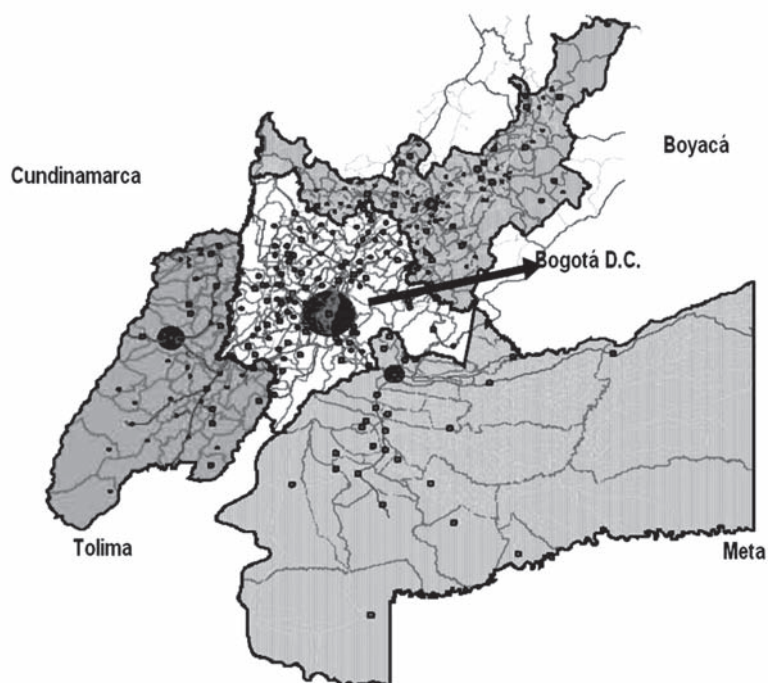
## **2. ARTICULACIÓN DEL TOLIMA A LOS ACTUALES PROCESOS DE CONFIGURACIÓN REGIONAL**

El departamento del Tolima se halla articulado en la actualidad a dos procesos de regionalización que avanzan simultáneamente y cuyas teorías y métodos han asumido como centralidades categoriales a la ecología (Ecorregión) y a la economía.

La Ecorregión del Eje Cafetero se halla integrada por 92 municipios de los departamentos de Risaralda (14), Caldas (27), Quindío (12), Valle del Cauca (21) y Tolima (18).



*Fuente: Ecorregión Eje Cafetero, un territorio de oportunidades, Alma Máter-FOREC, 2004.*



*Fuente: Región Central de Colombia. Memorias, Alcaldía Mayor de Bogotá-Universidad Nacional, 2006.*

La Región Central de Colombia, por su parte, está constituida por Bogotá, D.C., y por los 315 municipios integrantes de los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima.

El departamento del Tolima actúa como bisagra de las dos regiones antes mencionadas, integra ecosistemas estratégicos de ambas regiones y hace parte de las agendas de competitividad y productividad de las mismas.

El problema de su inserción en dichas configuraciones regionales obedece a la carencia de un plan de inserción territorial construido endógenamente, en el que su rol de departamento –funcional a un modelo de gobernabilidad nacional– sea transferido a un rol regional a través de un reordenamiento territorial descentralizado, funcional a la nueva lógica del desarrollo regional y local.

Dada la ausencia de un estatus categorial de Región en los procesos de regionalización antes señalados, se observa que la validez teórica y operativa del concepto de región que se maneja deriva en ambos casos del sustento lógico, epistemológico y empírico que posea. De igual manera, se reclama que la teoría que se asuma sea sensible a la especificidad del lugar para que lo global sea entendido localmente en términos epistemológicos, y su pertinencia provenga del sustento ético que se le otorgue y del poder político intrínseco que le genere capacidad de orientación y movilización social en la construcción de metas socialmente acordadas.

Cundinamarca ha sido regionalizada en 16 provincias y para cada una de ellas se han efectuado estudios ambientales, económicos, institucionales, de infraestructura productiva y reproductiva, que le otorgan una importante ventaja competitiva en los procesos de desarrollo regional y local. De acuerdo con ello, el Centro de Estudios Regionales de la Universidad del Tolima adelanta para el departamento del Tolima un ejercicio de regionalización mediante la conformación de provincias, con la idea de *centros*, *nodos* y *redes* que actúen como ordenadores territoriales, los cuales se hallan en proceso de socialización en mesas de planificación previstas con los futuros alcaldes y concejales municipales.

Cada una de las provincias consideradas presenta ventajas comparativas y competitivas diferenciadas geofísica y culturalmente y responden de manera diferenciada a procesos de inserción interna (Asociación de municipios) y externa (Región Central y Ecorregión del Eje Cafetero). Esta propuesta hace parte de un convenio con el gobierno municipal y su desarrollo se discutirá en mesas de planificación concertadas con los 47 municipios tolimenses que la integran.

### **3. ARTICULACIÓN DE LAS NOCIONES DE ESPACIO Y TERRITORIO A LOS ACTUALES PROCESOS DE CONFIGURACIÓN REGIONAL EN EL TOLIMA**

Contrario a la idea de una ausencia histórica de visión territorial en Colombia, ésta ha prevalecido con una marcada diferencia entre lo urbano y lo rural. El territorio urbano es asumido como ámbito de actividades no agrícolas y lo rural como escenario de actividades agrícolas y sinónimo de atraso, violencia, pobreza e insensibilidad a la modernización, son nociones discutidas desde perspectivas regionales referidas a la nueva ruralidad en Colombia.

En el ejercicio de inserción del departamento del Tolima en la Región Central de Colombia se propone incorporar la categoría de *territorio* como una realidad significativa que expresa una forma de construcción social en la cual intervienen relaciones de interés y de poder y que, por lo tanto, se diferencia de otro territorio por las relaciones sociales que contiene y por las especificidades que lo definen y diferencian del resto. En el territorio se objetivan los intereses que tienen los seres humanos en su relación con la naturaleza y con la sociedad. Se asume, en consecuencia, como un activo de la población y parte esencial de sus mapas mentales. El espacio se considera como una categoría de análisis y se desdobra en múltiples especialidades que se interceptan con lo territorial por la historia, la identidad y la pertenencia que señalan la existencia de múltiples territorialidades.

#### **4. SIGNIFICADO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LOS ACTUALES PROCESOS DE CONFIGURACIÓN REGIONAL DEL TOLIMA**

La descentralización, inductora de nuevas geografías estatales en proceso de conformación, sumada a la nueva fase de apertura, a la inminencia de la firma del Tratado de Libre Comercio –TLC– y a los esfuerzos de conectividad interna del país con los mercados internacionales a través de megaproyectos viales como el “Túnel de La Línea” y el replanteo de la vía Bogotá-Buenaventura, hacen estratégica la “Asociación de municipios” (Ley 136/93) en un ámbito de Ordenamiento Territorial de Regiones y Provincias (Ley 388/97), como nuevos modelos territoriales para el desarrollo humano sostenible y la gobernabilidad pública.

El profesor Darío Indalecio Restrepo (2004) hace una lectura del proceso de descentralización en Colombia, transcurridos 20 años de su instauración, y pone en evidencia la crisis que han sufrido los factores fundamentales del régimen político colombiano (centralismo y presidencialismo) y del sistema político (bipartidismo), y se pregunta si el carácter unitario del Estado podrá sobrevivir al derrumbe de los pilares institucionales y políticos sobre los cuales se erigió.

De igual manera, este autor plantea los siguientes interrogantes:

¿Cómo se dibujará el mapa colombiano en una veintena de años? No se sabe muy bien cómo, pero se intuye que será sensiblemente diferente al actual. La consideración de las tendencias que desde hace un par de decenios han marcado el sendero de las transformaciones sociales, políticas, institucionales y económicas del país, indican un camino probable hacia la regionalización. ¿Será conveniente esta regionalización para un desarrollo interno más equilibrado y escenario propicio para un acuerdo de paz con base en una distribución territorial del poder o, por lo contrario, el camino más expedito para abandonar cada territorio a su suerte en la competencia mundial y romper la unidad territorial del Estado colombiano?

Orientados por estas reflexiones, es evidente el sentido de oportunidad y la trascendencia de la propuesta y discusión que conlleva la configuración de la Región Central de Colombia.



## 5. DINÁMICAS TERRITORIALES EN EL TOLIMA: VALOR DE POSICIÓN TERRITORIAL, CONECTIVIDAD Y CENTRALIDAD ASCENDENTE

Las dinámicas territoriales constituyen una manera de ver la realidad desde un prisma de lectura regional, que se desdobra con fines de análisis en tres categorías denominadas *valor de posición territorial, conectividad interna y externa y centralidad ascendente*.

El significado de las dinámicas territoriales parte del reconocimiento del municipio como entidad territorial fundamental de la división político-administrativa de Colombia (Constitución Política de Colombia, artículos 286, 287, 311, y Ley 136 de 1994). Su reconocimiento es generalizado para todos los fines de las políticas públicas del Estado, objeto de la descentralización político-administrativa y expresión territorial de un orden institucional formalizado. El municipio se reconoce como lugar de relaciones de grupos de interés y de poder político y económico, lugar de construcción colectiva de historia y de cultura. Se constituye en una identidad territorial dotada de autonomía administrativa y de personería jurídica para gobernarse, ejercer competencias delegadas por el gobierno central, administrar recursos, establecer tributos y participar en las rentas nacionales; facultada además para prestar servicios públicos, ordenar el desarrollo del territorio, promover la participación comunitaria con el goce de autonomía política, fiscal y administrativa limitada por la Constitución y la ley.

La construcción de imágenes regionales referidas a las dinámicas territoriales requiere de nuevos modelos de ordenamiento asumidos como “Provincias”, las cuales suponen la existencia de una unidad geográfica estatal y entidad territorial intermedia entre los actuales municipios y departamentos colombianos. Su configuración se asume como la nueva geografía territorial descentralizada que le otorga visibilidad a los municipios que la integran, conectividad interna a través de los planes de ordenamiento territorial y reinventa con ellos su valor de posición por asociación sinérgica, articulada en torno a un centro jerárquico con autonomía relativa e integrada a una región vivencial, virtual, pivotal o asociativa, que le otorga el significado de centralidad ascendente a cada uno de los municipios.

La Provincia es en la actualidad una figura administrativa más que una unidad territorial. Su significado se transfiere con fines operativos a la figura de la “Asociación de municipios” normada por la Ley 136 de 1994, e integrada por municipios vecinos con características similares dentro del contexto departamental. Consiste en la organización entre municipios para la prestación de servicios públicos, ejecución de obras civiles, cumplimiento de funciones administrativas, desarrollo integral de sus territorios y colaboración mutua en la ejecución de obras públicas.

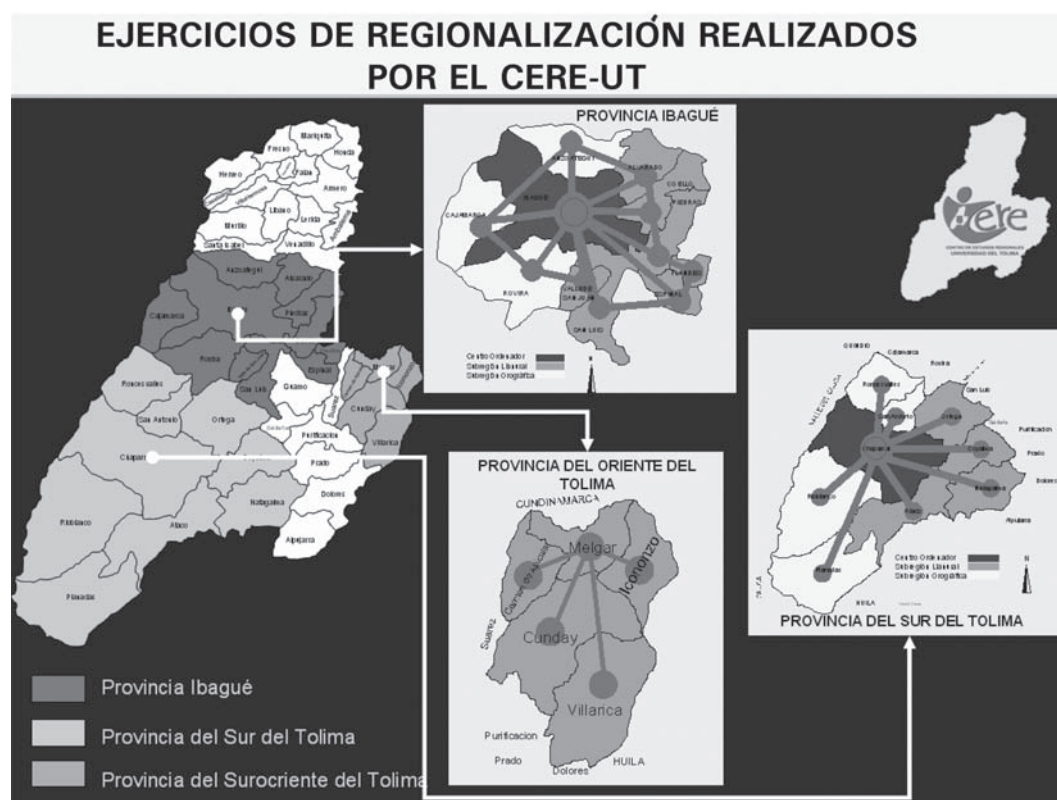
La asociación de municipios (Martínez Muñoz, 2004) como instancia de confluencia económica, social, ambiental e institucional representa un potencial de especial significación que les permite a los municipios integrados una acción de sinergia territorial para realizar actividades de interés común. Es de señalar que los municipios asociados no pierden ni comprometen su autonomía física, política y administrativa.

Los alcances generales de una asociación de municipios se determinan en el convenio de conformación, cuyos estatutos deberán especificar:



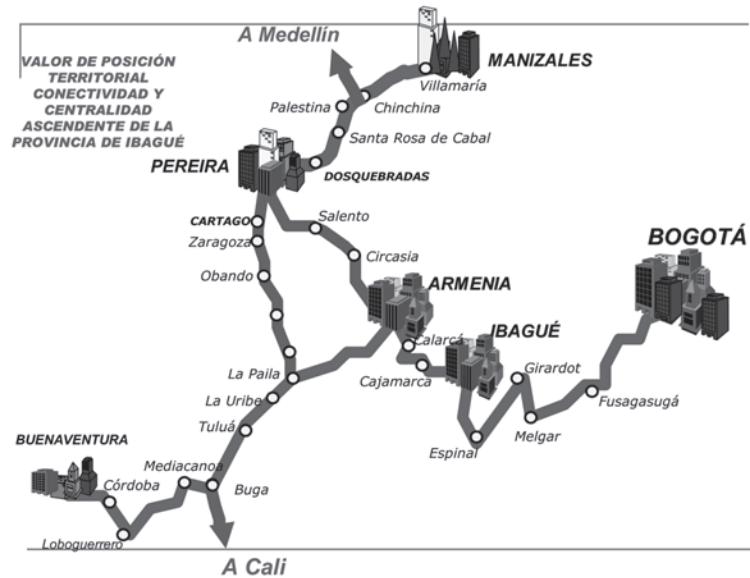
- Nombre
- Domicilio
- Dirección
- Entidades territoriales que la conforman
- Objeto: servicios, obras, funciones, tiempo por el cual se pacta su existencia
- Órganos administrativos
- Representante legal
- Procedimiento para reformar estatutos
- Patrimonio y aportes de los municipios, bienes, rentas, tarifas y otros ingresos

La propuesta de conformación de Provincias en el departamento del Tolima constituye un proceso de investigación regional cuyos alcances se hallan en proceso de socialización, conforme a las siguientes imágenes:



Fuente: Centro de Estudios Regionales de la Universidad del Tolima –CERE-UT–. Proyecto de Investigación: Aproximación teórico-metodológica para el abordaje de un proceso de configuración regional en el Alto Magdalena tolimese, 2007.

## Provincia de Ibagué



## 6. CONCLUSIONES

1. La configuración de la Región Central de Colombia constituye un ejercicio cuya realización requiere del diálogo de los actores institucionales del gobierno y de la academia, en tanto se constituye en un ejercicio de conocimiento y reconocimiento de nuevas opciones técnicas y políticas de gobernabilidad y desarrollo.
2. La inserción del departamento del Tolima en la Región Central de Colombia debe constituir un proceso de construcción de imágenes sobre su realidad desde nuevas miradas, en las cuales se perciba el territorio como un producto cultural cuyos activos

materiales e inmateriales le permitan su articulación sinérgica con otros territorios para lograr la implementación de procesos de desarrollo regional y local.

3. Las “Asociaciones de municipios” constituyen el fundamento jurídico para la configuración de Provincias administrativas y de planificación en tránsito hacia unidades territoriales con autonomías relativas, posibilitadas por los actuales procesos de descentralización.
4. Las provincias del Tolima se constituyen en los medios transitorios de los procesos de regionalización que se realizan en las vecindades de sus fronteras y de su configuración dependen los procesos de inserción territorial, conforme a la sostenibilidad de sus ecosistemas estratégicos actualmente fragmentados por ruptura de sus hábitats e inviabilidad ecológica, causada por la atomización de los planes de ordenamiento y desarrollo particular de cada municipio tolimense.
5. La regionalización del Tolima permite nuevas lecturas de su realidad a través de categorías de análisis denominadas: valor de posición territorial, conectividad y centralidad ascendente, expresadas en dimensiones, variables e indicadores por medio de los cuales se perciben sus problemas, potencialidades y tendencias de desarrollo.
6. La universidad se constituye en un ámbito privilegiado para la construcción de conceptos y teorías con los cuales concebir un nuevo orden de pensamiento apto para comprender, intervenir y modificar la realidad de nuestros territorios, caracterizados por una profunda crisis de viabilidad ecológica de su naturaleza y de la calidad de vida de su población.

## BIBLIOGRAFÍA

Boisier, S. (1990), “Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos”, en *Territorio, espacio y sociedad*, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica del Valparaíso-Chile, p. 42.

Gobernación del Tolima (2001-2003), *Cátedra Tolima. Un aporte a la unidad de la nación desde la construcción social de región*, Ibagué.

Martínez Muñoz, L. R. (2004), *Instrumentos de ordenamiento territorial y urbano. Conceptos, proceso legal y articulación*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Restrepo, D. I. (2004), “De la descentralización a la regionalización. Nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz”, en revista *Eure*, vol. xxix, Nº 89, Santiago de Chile, ps. 81-96.

Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (2000), *Federalismo, centralismo y descentralización*. Proyecto: “Fundamentos teóricos e históricos de la conformación de regiones”, Código 1101-10-147-98, Bogotá, p. 113.

## CONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO REGIONAL Y BALANCE DEL PROCESO PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL LA EXPERIENCIA DE LA REGIÓN CENTRO-OCCIDENTE DE MÉXICO

MSc L. Guillermo Woo Gómez<sup>38</sup>

### 1. ANTECEDENTES DEL PROCESO DE COORDINACIÓN REGIONAL

Desde 1998 se viene impulsando un proceso de promoción del desarrollo regional en el que participan los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas.

El propósito central de esta iniciativa emprendida por los estados de la Región Centro-Occidente de México es *construir una visión regional compartida por los estados y definir una estrategia integral para el desarrollo regional* con la que contribuiremos a la construcción del proyecto nacional.

Las primeras referencias documentadas de esta iniciativa describen las motivaciones que dieron origen a este proceso.

Durante 1998, por iniciativa de los secretarios de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de los estados de Aguascalientes, Guanajuato y Jalisco se inició una serie de reuniones con el propósito inicial de intercambiar experiencias entre homólogos de estados vecinos, en materia de ordenamiento, infraestructura urbana, caminos y agua. Los primeros encuentros fueron motivados por la expectativa de definir proyectos que pudieran ser impulsados en forma conjunta por varios estados (Ferreira y Wario, 2000).

La dinámica de las relaciones interestatales involucró con el tiempo a las contrapartes de otros seis estados que, luego de un proceso, acordaron formular un esquema de ordenamiento territorial del crecimiento industrial y urbano, en el marco de una estrategia integral de desarrollo sustentable de la región. El proyecto interestatal requirió que se conformara un grupo operativo con funcionarios de cada dependencia, el mismo que contó con la promoción y apoyo técnico de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).

Transcurridos los primeros seis meses, la primera fase de trabajo del grupo concluyó con la suscripción de las “Bases de Coordinación entre las Secretarías de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de los estados de la región Occidente Centro-Norte, para la formulación y ejecución de una estrategia regional de ordenamiento territorial”, las mismas que contemplaban establecer: 1) orientaciones estratégicas preliminares de desarrollo sustentable y de ordenamiento territorial; 2) un programa de actividades de planeación participativa para el resto

<sup>38</sup>

Coordinador ejecutivo del Fideicomiso para el Desarrollo de la Región Centro-Occidente de México. El contenido de este artículo es una síntesis de la apreciación personal del autor, y no representa una postura de la institución en la que labora.

de 1999 y el año 2000; 3) diversas disposiciones organizativas y de financiamiento conjunto del proceso de planeación regional y de los estudios de preinversión derivados del mismo; y 4) un programa de acción inmediata compuesto por siete proyectos (Ferreira y Wario, 2000).



El trabajo en redes intergubernamentales es la base del esquema de organización para la promoción del desarrollo regional. Desde entonces se han conformado varios consejos sectoriales en la región: Desarrollo Urbano Territorial (CODUT) en 1999, Desarrollo Económico (GERCO) y grupo de COPLADES en 2000, Gestión Ambiental (COSEGADES) en 2001, Desarrollo Rural (CODERUI) y Salud en 2002, Sistemas de Información (SI-RCO) en 2003, grupo de autoridades de Agua (GAA-RCO) en 2004 y grupo de organismos estatales a cargo del Fortalecimiento Municipal (CEDEMUNES) en 2004.

Los Consejos Sectoriales son órganos colegiados integrados por los representantes de los gobiernos estatales que, en coordinación con su contraparte federal, tienen la tarea de identificar áreas de trabajo en sus respectivas áreas de competencia para la coordinación regional, así como de promover e implementar acciones y proyectos interestatales para el desarrollo de la región.

La región tiene en primera instancia un sentido operativo, al hacer posible la interacción entre los distintos grupos participantes en la formulación y ejecución de una estrategia integral de desarrollo sustentable... Se trata de un amplio espacio regional en el que los estados participantes pueden impulsar iniciativas de acción conjunta según sus intereses específicos, en el marco de orientaciones estratégicas comunes de desarrollo regional sustentable (Ferreira y Wario, 2000).

Uno de los temas que de manera recurrente llamó nuestra atención durante este ejercicio de reflexión fue la exigencia de enfatizar la interdependencia entre la nueva visión estratégica que se deriva de la sustentabilidad del desarrollo y el necesario diseño de nuevos modelos de gestión que lo hagan posible. Esta relación dialéctica entre acciones y procesos explica nuestra preocupación por trabajar simultáneamente en la identificación de las acciones que nos permitan avanzar hacia el desarrollo sustentable y la construcción de un modelo de gestión cimentado en valores compartidos que facilite la generación sistemática de las mismas (Ferreira, 1998).

Como se puede apreciar, aun cuando no tenga todavía un respaldo institucional, en los hechos existe una organización regional que adquiere mayor significación al tratarse de la zona políticamente más plural del país. A través de esta forma de organización, si se quiere todavía informal, se han generado ya algunos consensos sobre la orientación del desarrollo regional y sobre las acciones que se deben realizar a corto plazo (Wario, 2000b).

En síntesis, el propósito central de esta iniciativa era el de establecer un mecanismo operativo para promover una estrategia de desarrollo regional sustentable: territorialmente ordenada, económicamente competitiva, socialmente incluyente, ambientalmente responsable y financieramente viable.

## 2. PRINCIPIOS DEL PROCESO

La coordinación horizontal y de gestión asociada entre los gobiernos estatales y el gobierno federal representan alternativas novedosas para avanzar en los procesos de descentralización y fortalecimiento del federalismo. Los esquemas de trabajo en redes y el enfoque integral han sido la característica fundamental de las labores de promoción del desarrollo de la Región Centro-Occidente –RCO–.

A manera de síntesis, podemos señalar que el proyecto de la Región Centro-Occidente de México es una iniciativa que se fundamenta en tres premisas básicas (Wario, 2000b):

- a) *su orientación hacia la acción*: donde el interés no radica simplemente en generar un documento más, sino en detonar un proceso que produzca transformaciones en la realidad regional;
- b) *un concepto innovador de planeación*: frente a un estilo sectorial y vertical de hacer planes que ha demostrado su ineficacia, se propone un enfoque que parte de una visión integral de la realidad y que está asociada a un concepto de desarrollo sustentable, el cual contempla ciertamente el impulso económico competitivo pero también la inclusión social, la sustentabilidad ambiental y el ordenamiento del territorio;
- c) *la iniciativa regional es un ejercicio generado de “abajo hacia arriba”*: ninguna dependencia federal ha inducido a los estados a trabajar en esta dirección.

La experiencia en materia de gestión regional aporta mecanismos para la adaptación de las políticas sectoriales a las condiciones del territorio y promueve la aplicación de nuevos

instrumentos cooperativos de gestión a través de redes de coordinación intergubernamental, tanto en el ámbito sectorial como entre los distintos niveles de gobierno.

Las posibilidades de éxito de la misma se fundan en la acción coordinada de los gobiernos locales, de las instituciones públicas, privadas y sociales para identificar todas aquellas áreas de problema y oportunidad que requieran de la sumatoria de los distintos estados para alcanzar una solución a nivel regional, así como de la realización de acciones en donde la conjunción de esfuerzos y recursos entre los estados y la federación genere resultados más eficaces.

### 3. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA INICIATIVA

El esquema de coordinación impulsado por los equipos técnicos de los gobiernos estatales que promovieron la conformación de grupos sectoriales en la RCO desde 1999 emergió gradualmente hasta hacerse del conocimiento de los gobernadores de los estados de la RCO. El primer encuentro de gobernadores se realizó el 22 de septiembre de 2000 en la ciudad de Aguascalientes. En esa ocasión, se reunieron los gobernadores de siete estados y los representantes de otros dos estados más con el licenciado Vicente Fox Quesada, entonces presidente electo, y fue entonces cuando se le dio validación política al proceso.

El esquema de gestión regional promovido por la RCO motivó que el gobierno del presidente Fox estableciera la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional –OPEDR– como integrante de la propia Oficina de la Presidencia, a partir de su posesión en diciembre de 2000.

La OPEDR promovió entonces el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación a partir de la organización de las entidades federativas en torno a cinco mesorregiones, incluida la Región Centro-Occidente. La conformación de dichas mesorregiones coincide con las previamente adoptadas por SEMARNAP en 1995.

La OPEDR promovió la organización de los estados en torno a las mesorregiones en el país, con base en las referencias del proceso impulsado en el Centro-Occidente y, a partir del enfoque regional, asumió la interlocución del gobierno federal con los diferentes estados de la República. Para el caso de la Región Centro-Occidente, la OPEDR promovió la segunda reunión de gobernadores de los estados de la RCO, celebrada el 9 de agosto de 2001 en Nuevo Vallarta, Nayarit.

#### **Establecimiento del fideicomiso regional**

La iniciativa gubernamental de los estados de la región fue consolidándose con el respaldo de la Presidencia de la República, desde donde se promovió la constitución del Fideicomiso para el Desarrollo de la Región Centro-Occidente –FIDERCO–, el cual tiene como objetivos la promoción y realización de estudios y proyectos estratégicos para el desarrollo de la región, así como la instrumentación y seguimiento del Programa de Desarrollo Regional. El contrato del FIDERCO fue suscrito por los gobernadores de los estados de la región el 7 de diciembre de 2001.



El FIDERCO se creó con la finalidad de administrar los recursos a efecto de que se destinen a fomentar y canalizar apoyos a estudios y proyectos que hayan sido identificados como detonadores del desarrollo económico y social de la mesorregión Centro-Occidente de México, así como la instrumentación y seguimiento del Programa de Desarrollo Regional.

En abril de 2002 se integró el Comité Técnico del FIDERCO, una vez que se llegó a un acuerdo para la aprobación de las reglas de operación, y en noviembre de ese mismo año se instaló una oficina para dar seguimiento a los acuerdos del fideicomiso.

Las funciones definidas para el fideicomiso fueron las siguientes:

- a) Coordinación del proceso de planeación de la región
- b) Promoción de la organización regional y del mecanismo de gestión, en particular en lo que respecta a la operación de los Consejos Sectoriales
- c) Comunicación y promoción
- d) Promoción de proyectos regionales, en sus distintas etapas
  - i) Identificación y preparación de proyectos
  - ii) Sistematización del banco de proyectos
  - iii) Gestión de proyectos
  - iv) Ejecución de proyectos
- e) Consecución de recursos
  - v) De las instancias participantes
  - vi) Apoyos a fondo perdido y de cooperación internacional
  - vii) Financiamiento
- f) Administración y operación general

Los acuerdos definidos en las reuniones de gobernadores y la formalización del contrato del fideicomiso regional fueron dos aspectos iniciales fundamentales para la institucionalización del proceso de coordinación regional.

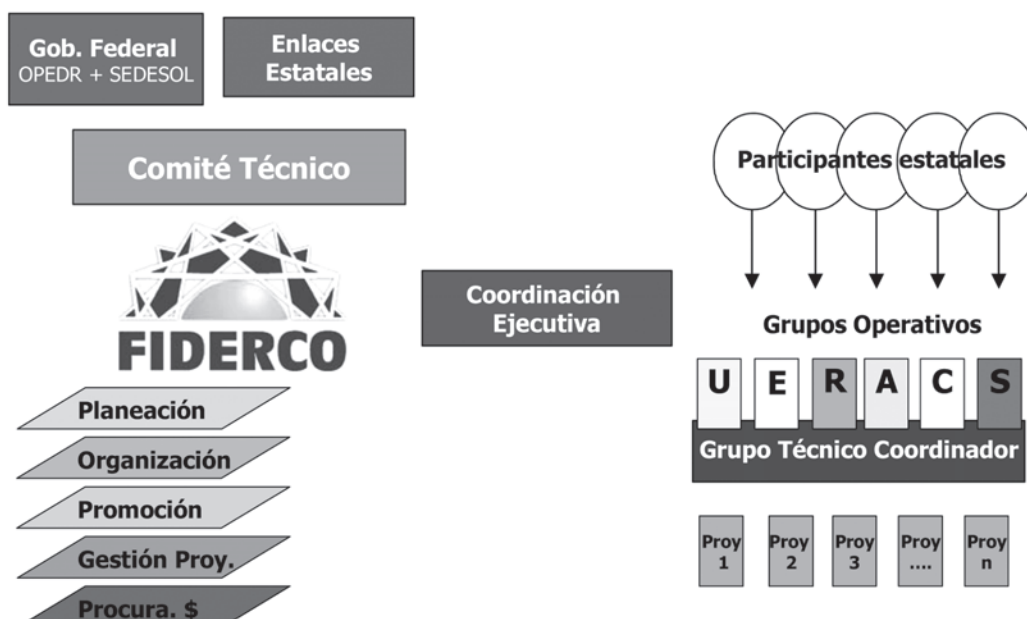
En estas circunstancias, la actuación de los Consejos Sectoriales se vio complementada con la de los representantes de los gobernadores en el fideicomiso regional y con la de la oficina de coordinación ejecutiva del FIDERCO, así como con la vinculación de instancias del gobierno federal<sup>39</sup>.

<sup>39</sup>

La contribución del gobierno del presidente Fox al tema del desarrollo regional tiene claroscuros. Por una parte, el establecimiento de una Unidad de Desarrollo Regional en la Oficina de la Presidencia contribuyó a introducir el tema, luego de una larga ausencia de la perspectiva regional en las políticas federales. Su interlocución fue clave para la formalización de los fideicomisos mesorregionales, aunque su comprensión y contribución al modelo de las redes intergubernamentales fue limitada. Además, no logró incidir en las Secretarías de Estado para que incorporaran la perspectiva territorial en las políticas sectoriales. Un hecho que determinó estos resultados fue que la Unidad de Desarrollo Regional estuvo acéfala durante poco más de un año, luego de estar funcionando normalmente durante cerca de tres años. Sólo hasta agosto de 2004 se designó a un interlocutor con capacidad de articular respuestas frente a las demandas sobre el tema del desarrollo regional, luego de que la Conferencia Nacional de Gobernadores –CONAGO– demandara de la Presidencia de la República atención para atender este frente.



### Esquema Región Centro-Occidente



#### 4. EVOLUCIÓN DE LA DINÁMICA DE PARTICIPACIÓN

Como se mencionó al inicio de este escrito, los trabajos de promoción del desarrollo regional se sustentan en redes de colaboración interestatal. Las relaciones intergubernamentales están sujetas a diversas circunstancias que inciden en su desempeño. Así, luego de poco más de ocho años de haberse impulsado este modelo de coordinación regional, la experiencia revela altibajos en el trabajo de los Consejos Sectoriales instalados en la RCO.

Aunque la iniciativa de organización regional surgió de los grupos de trabajo sectorial, se percibe en la actualidad que la dinámica de dichos grupos ha disminuido en forma significativa debido en parte al surgimiento del FIDERCO y de los enlaces estatales, como de nuevos interlocutores en el esquema de gestión regional.

Es decir, que la incorporación de funcionarios de la Presidencia de la República, a la par que la instalación de una oficina de fideicomiso regional con personal asignado para promover y hacer seguimiento específico a las acciones regionales, como también la designación de representantes de los gobernadores en el Comité Técnico del FIDERCO, constituyen nuevas variables en el esquema de organización regional, lo que ha suscitado, en algunos casos, la idea de que los temas regionales serían asumidos por estos nuevos actores. Esta percepción desalentó el trabajo de los grupos operativos sectoriales o, al menos, propició una disminución en la dinámica de algunos de ellos.

Sin embargo, dado el interés del FIDERCO en preservar el modelo de gestión regional basado en las redes intergubernamentales, se ha buscado revertir esta percepción.

FIDERCO, al ser la única instancia regional con personalidad jurídica y con facultades para administrar los recursos estatales y federales para la realización de estudios y proyectos regionales, se constituye en un instrumento financiero y administrativo de apoyo a la concreción de acciones promovidas por los diversos Consejos Sectoriales.

Este papel se puso de manifiesto en la aportación de recursos y contratación de consultorías seleccionadas por los propios Consejos Sectoriales durante el proceso de planeación regional 2003-2004. A principios del 2005 se actualizaron las reglas operativas para la ejecución de proyectos a través del FIDERCO, confiriéndole la responsabilidad y la rectoría a las instancias promotoras de los proyectos durante las etapas de preparación, ejecución y evaluación de los mismos. Además, el trabajo realizado conjuntamente por la coordinación ejecutiva del FIDERCO con los Consejos Sectoriales ha permitido la integración de una cartera de proyectos regionales que se busca promover. Más aún, la puesta en marcha de varios proyectos promovidos por la Comisión de Red de Ciudades del CO-DUT, cuyas licitaciones y formalización de contratos se han realizado a través del FIDERCO, establece un referente importante sobre el papel ejecutor de los Consejos Sectoriales y el rol de facilitación por parte del fideicomiso regional<sup>40</sup>.

El ejercicio de planeación regional y los trabajos de asistencia técnica por parte de los equipos de consultoría para la formulación de los programas sectoriales-regionales aportaron insumos para las reuniones de los distintos Consejos Sectoriales durante el 2003. Sin embargo, en la gran mayoría de los Consejos no se ha logrado establecer un programa de trabajo, ni involucrar a los titulares en cada caso.

Desde el comienzo del proceso, los Consejos Sectoriales han tenido una coordinación rotativa, por períodos que varían entre uno y dos años. Durante estos lapsos, se ha tenido una dinámica muy heterogénea entre las coordinaciones de los Consejos Sectoriales.

Analizando la experiencia de varios años que lleva en marcha el proceso, se identifican diversos factores que inciden en el proceso organizativo de los Consejos Sectoriales y que se conjugan para determinar la dinámica regional de los mismos:

- a) en algunos casos no se ha logrado establecer una visión clara de la perspectiva regional y los beneficios de la coordinación intergubernamental;
- b) en otros, no se ha contado con liderazgos que movilizan y dan sentido al trabajo de los Consejos Sectoriales;

40

Los trabajos realizados por FIDERCO durante el período 2002-2004 se sustentaron en las reglas de operación aprobadas por el Comité Técnico en abril del 2002. Estas previsiones fueron suficientes para las actividades hasta entonces desarrolladas. Sin embargo, la evolución del proceso y la necesidad de establecer claridad, transparencia y certidumbre con respecto a la administración —a través del FIDERCO— de los recursos estatales y federales para la ejecución de los proyectos regionales, requirió que dichas reglas fueran revisadas y actualizadas. Hacia finales del 2004 se modificaron las reglas de operación del FIDERCO, de acuerdo con los principios de corresponsabilidad de las redes de coordinación horizontal que se promueven en el modelo de gestión regional. Las nuevas reglas confieren la responsabilidad y la rectoría a las instancias promotoras de los proyectos durante las etapas de preparación, ejecución y evaluación de los mismos y garantiza que sean sólo las entidades involucradas en determinada acción regional quienes determinen los criterios técnicos, administrativos y financieros para su implementación.

- c) los cambios que ocurren en el interior de las instancias estatales que participan en los Consejos Sectoriales afectan su desempeño, ya que con frecuencia los relevos, tanto en los niveles directivos como en los operativos, no se suman de igual forma a los trabajos regionales, por lo que el proceso se afecta en cuanto a su continuidad, así como en calidad y grado de participación;
- d) los cambios en las administraciones estatales reducen su participación durante el período previo al cambio de gobierno, así como también durante el lapso necesario para que las nuevas autoridades asuman sus funciones y se preste la atención a los trabajos regionales;
- e) la apertura y la respuesta de la administración pública federal con respecto a los planteamientos de acción regional que generan los Consejos Sectoriales, que ha incentivado o desanimado las iniciativas y la misma organización regional.

Este último factor ha incidido en las posibilidades de concreción y en la dinámica del proceso organizativo regional. Las políticas centralizadas que se observan en algunos sectores del gobierno federal no han favorecido las iniciativas de algunos de los grupos de trabajo.

Entre los factores mencionados, los cambios y el relevo de titulares en las secretarías de las diversas administraciones estatales han afectado el nivel de conocimiento y participación en la iniciativa regional. Estos cambios han tenido mayores repercusiones en el caso de las entidades que estaban a cargo de la coordinación de algunos de los Consejos Sectoriales, que al cambio de gobierno se quedan sin liderazgo y las acciones del proceso organizativo sin continuidad.

A ello se suma que, en algunos casos, quienes han sido designados como enlaces estatales no han podido incidir en el proceso de organización regional, ni actuar como cadena de transmisión de los intereses y prioridades estatales con la agenda de trabajo de los Consejos Sectoriales en torno a la promoción del desarrollo regional.

El modelo de gestión de redes depende de manera crucial de que el liderazgo participativo en los distintos Consejos Sectoriales se traduzca en el lanzamiento de iniciativas para la coordinación interestatal, en la capacidad de convocatoria y en la capacidad de negociación para la concreción de acciones.

## 5. LOGROS Y AVANCES ALCANZADOS

Dadas las referencias sobre los diversos aspectos que involucra el modelo de gestión del desarrollo regional impulsado en la Región Centro-Occidente, a continuación se presenta una síntesis de los logros más significativos.

### **Programa de Desarrollo de la Región Centro-Occidente**

La primera tarea del FIDERCO fue la de conducir un proceso de planeación regional que derivó en la formulación del Programa de Desarrollo de la Región Centro-Occidente –PDRCO–. El programa regional tiene el propósito de establecer el marco de referencia para el desarrollo

integral de la región, que sirva para promover el trabajo conjunto entre los estados, entre éstos y la federación, y promueva la coordinación y complementación intersectorial así como la participación de instituciones públicas, privadas y sociales en las estrategias de desarrollo regional.

Durante el proceso de planeación regional se propuso que el PDRCO estableciera las orientaciones para promover el desarrollo de la región desde un enfoque integral, para lo cual se establecieron tres ejes rectores: *competitividad, sustentabilidad, integración y cohesión social*. En función de ello, se definieron cinco estrategias integrales, cuyos componentes promueven la convergencia de los distintos enfoques sectoriales, materializados a través de macroproyectos (propuestas de acciones y proyectos regionales que se agrupan en función de su especificidad para los diversos mosaicos microrregionales y las relaciones funcionales de la RCO). Es con este mecanismo que se garantiza que las prioridades regionales de los estados de la RCO sean incorporadas al programa regional.

El PDRCO es el primer instrumento programático con visión de mediano y largo plazo para el desarrollo del país, a partir de las condiciones y posibilidades específicas de la región. El programa regional, junto con la iniciativa para la gestión regional puede aportar elementos claves para fortalecer el pacto federal y los procesos de descentralización fundamentales para el desarrollo del país<sup>41</sup>. Desde esta perspectiva regional, los estados de la Región Centro-Occidente contribuyen con una visión compartida a la construcción del proyecto nacional.

La experiencia de planeación regional que se realizó en el centro-occidente del país replantea el Sistema Nacional de Planeación, pues establece una referencia muy concreta para incorporar la perspectiva territorial y dar pertinencia al Plan Nacional de Desarrollo y a los Programas Sectoriales que de él se desprenden.

### **Cartera de proyectos regionales**

Una vez realizado el ejercicio de planeación regional y teniendo como marco de referencia el Programa de Desarrollo Regional, se hizo evidente la necesidad de que los trabajos de promoción regional se enfocaran en la gestión de acciones y proyectos que incidan en el desarrollo de la RCO. De allí la necesidad de establecer un banco de proyectos de impacto regional que sea objeto de estudio de los grupos técnicos operativos, así como de las negociaciones y acuerdos entre las autoridades estatales y federales para su preparación, promoción, programación y ejecución.

<sup>41</sup>

La difusión de los trabajos de planeación del desarrollo regional motivó el interés de la Comisión de Desarrollo Regional del Senado de la República por conocer la experiencia impulsada en la Región Centro-Occidente. De allí se desprendió el ofrecimiento de los senadores de promover una iniciativa de ley para institucionalizar el desarrollo regional en el país, junto con la Oficina de la Presidencia de la República y la Comisión de Desarrollo Regional de la Conferencia Nacional de Gobernadores —CONAGO—.

El proyecto de Ley General de Planeación del Desarrollo Nacional y Regional, así como las reformas a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal fueron aprobados en la sesión pública ordinaria de la Honorable Cámara de Senadores el 15 de diciembre de 2005. Conforme al procedimiento constitucional, el proyecto legislativo promovido y aprobado en la Cámara de Senadores deberá ser revisado y aprobado, en su caso, por la Cámara de Diputados.

La cartera de proyectos regionales del centro-occidente se integró en diversos momentos y con diferentes aportes. El total de proyectos registrados en la página web del FIDERCO durante el 2005, con sus distintos grados de avance y mecanismos de financiamiento, es de 142. Esta afluencia de proyectos motivó el desarrollo de un sistema informático para la administración de un banco de proyectos regionales a través de Internet, en el que podrán apoyarse los grupos de trabajo sectorial y las subcomisiones de proyectos para avanzar en los trabajos técnicos requeridos en la preparación de proyectos.

### **Proyectos regionales en marcha**

Aunque el desarrollo regional, como política pública, despierta expectativas sobre las posibilidades para resolver restricciones y concretar acciones visibles, debe considerarse el contexto en el que esta iniciativa ha sido emprendida. Por ello es necesario considerar que durante estos años no se contó con un marco legal y normativo para la gestión del desarrollo regional y que el enfoque territorial de las políticas públicas no ha sido adoptado en la gran mayoría de los sectores gubernamentales.

Por otra parte, debe señalarse que, aun en el caso de los Consejos Sectoriales que ya han concretado acciones regionales, no se ha logrado contar con la participación de todas las entidades, en algunos casos debido a la preferencia de acciones de carácter más local, o simplemente porque se tienen otros temas de interés. Por ello, las primeras acciones y proyectos regionales constituyen un valioso referente sobre las posibilidades que representa la gestión regional, pues la coordinación intergubernamental –entre estados y con la federación– aborda asuntos que no habían sido atendidos de manera coherente, integral y suficiente bajo el esquema de coordinación federación-estado.

Debe resaltarse que los proyectos que han logrado cristalizar son el resultado de la visión y la disposición de los gobiernos estatales y, en su caso, de sus contrapartes federales, que han apostado por el desarrollo regional. Estas acciones han sido iniciativas promovidas desde la propia región, ya que son los propios Consejos Sectoriales y el Comité Técnico del FIDERCO quienes han establecido la agenda regional en función de los intereses y prioridades de las representaciones estatales ante los órganos de coordinación regional. Su financiamiento ha sido posible gracias al aporte de recursos –en esquemas de proporcionalidad– de las entidades promotoras de cada proyecto.

La concreción de proyectos regionales ha sido posible gracias a que sus promotores comparten una visión más amplia sobre la naturaleza de los procesos socioeconómicos del desarrollo. Estas acciones representan una apuesta por abordar los asuntos públicos desde un ámbito más complejo que el habitual con que se atienden los asuntos locales. Además, estas acciones buscan establecer soluciones sistémicas para alcanzar la sustentabilidad del desarrollo y la competitividad de la región.

Existen varias opciones para definir los proyectos regionales que habrán de emprenderse:

- a) el interés compartido entre dos o más gobiernos estatales en torno a algún proyecto de impacto regional, como es el caso del tren de alta velocidad cuyo estudio de factibilidad

- determinó la ruta Guadalajara-Bajío-Querétaro-Ciudad de México, o el convenio suscrito por los estados de Guanajuato y San Luis Potosí para promover y cofinanciar conjuntamente los estudios para el acueducto de la presa El Rialito;
- b) los acuerdos interestatales que se formalizan ante el FIDERCO para asignar los aportes para el financiamiento de algún proyecto de carácter regional, como es el caso del enlace carretero Tepic-Aguascalientes, promovido por los estados de Aguascalientes, Jalisco, Nayarit y Zacatecas;
- c) los acuerdos a que lleguen los titulares de los Consejos Sectoriales para la ejecución de proyectos regionales, como el caso de los siete proyectos que ejecuta la Comisión de Red de Ciudades del CODUT a través del FIDERCO:
1. Observatorio Urbano de la RCO.
  2. Programa Regional de Desarrollo Urbano del corredor industrial del Bajío (carretera 45).
  3. Programa Regional de Desarrollo Urbano del corredor industrial de la carretera 57.
  4. Programa Regional de Desarrollo Urbano del corredor industrial Morelia-Salamanca.
  5. Programa de Ordenamiento de la Zona Interestatal de Manzanillo- Costalegre.
  6. Programa de Ordenamiento de la Zona Interestatal de Briseñas- La Barca en la ciénega de Chapala.
  7. Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana Interestatal de Puerto Vallarta-Bahía de Banderas.

La concreción de proyectos regionales depende de que cada estado defina las propuestas que habrá de promover y que serán la base de los acuerdos con las entidades afines de los otros estados, para coordinar las acciones conducentes y formalizar el acuerdo para canalizar las inversiones correspondientes.

Por otra parte, la gestión de proyectos requiere reunir la información básica sobre cada una de las propuestas, de manera que se integren perfiles de proyecto, se precisen las acciones por ejecutar con los recursos disponibles y se elaboren los términos de referencia para realizar las contrataciones requeridas.

Además, habrá que considerar la apertura y buena disposición que han demostrado algunas instancias de la Administración Pública Federal para respaldar las iniciativas regionales, como es el caso de la Secretaría de Economía, el INDESOL y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que asignaron recursos federales para los proyectos promovidos por el GERCO, y las comisiones de Red de Ciudades y de Infraestructura Carretera, ambas comisiones de trabajo del CODUT.

De la revisión de las acciones y proyectos regionales realizados hasta la fecha probablemente surgirán observaciones con respecto a la ausencia de otras acciones, seguramente más relevantes o de mayor impacto, como los programas de manejo integral de cuencas, la consolidación de tecnologías de punta, la cobertura de servicios sociales o los sistemas de coordinación en materia de seguridad pública que son también relevantes e imprescindibles. Todas ellas están contempladas para instrumentar las estrategias del Programa de Desarrollo Regional. Sin embargo, su puesta en marcha dependerá de que sean las propias entidades las que definan los temas de interés común y las prioridades para la acción regional.

## Incorporación de actores sociales en torno al proceso regional

Aunque la iniciativa de coordinación para el desarrollo regional tuvo su origen en las redes de colaboración intergubernamental, la difusión del concepto y los principios que lo sustentan han tenido una gran receptividad en diversos sectores sociales. El enfoque regional parece responder a las necesidades de vinculación con el entorno territorial más inmediato y por lo tanto de mayor interacción e interdependencia, ya sea para resolver problemas comunes o para hacer sinergias a partir de los factores que se comparten; de aprovechamiento de las posibilidades de la región para sustentar y alimentar el crecimiento interno; de asociarse regionalmente para competir globalmente; de generar condiciones de sustentabilidad para el desarrollo.

El desarrollo de los trabajos de promoción regional ha requerido socializar estas iniciativas y abrir espacios para el diálogo y la participación. El proceso de planeación regional emprendido en el 2003 permitió retomar la interlocución con el Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la SEMARNAT para la RCO, primera tentativa de organización mesorregional. El ejercicio de prospectiva regional propició el proceso de planeación regional y promovió la participación de agentes sociales de los nueve estados de la RCO, para lo cual se contactó e invitó a líderes de organismos empresariales, directivos de empresas e instituciones educativas, investigadores académicos y promotores de organismos no gubernamentales. Los registros de participación y las propuestas captadas durante este ejercicio revelan que la mayor parte de las acciones regionales incluidas en el Programa de Desarrollo Regional provienen de esta consulta.

De esta forma, a través de la oficina del FIDERCO y de los Consejos Sectoriales el proceso ha tenido interlocución con redes de académicos con trayectoria en investigación regional. También se ha establecido una relación fructífera de encuentros con los presidentes de las delegaciones de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción –CMIC– en la RCO, así como el respaldo de este organismo empresarial para la publicación de la revista *Multiplica*, editada mensualmente desde hace dos años por la CMIC, en la que se difunden las obras y las acciones de infraestructura y equipamiento que incidirán en el desarrollo de la Región Centro-Occidente. También se destaca la participación del FIDERCO como invitado permanente a las reuniones periódicas de los rectores de 26 instituciones de educación superior de los nueve estados de la RCO afiliadas a la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior –ANUIES–, con las cuales se formalizó el interés del capítulo centro-occidente de la ANUIES para trabajar conjuntamente con el FIDERCO en una agenda regional.

Otra expresión relevante de la participación social es la experiencia del Observatorio Urbano de la RCO –OURCO– a partir de octubre de 2005, que ha propiciado la participación de las instituciones educativas en el diseño y operatividad del OURCO<sup>42</sup>.

<sup>42</sup>

La plataforma de indicadores ambientales y de movilidad urbana está a cargo de la Facultad del Hábitat de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí; la plataforma de indicadores de gestión urbana es responsabilidad del ITESO de Guadalajara; y la plataforma de indicadores de desarrollo social se encomendó al CICSUG de la Universidad de Guanajuato.



## 6. OBSTÁCULOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL PROCESO DE COORDINACIÓN REGIONAL

Pese a la diversidad de acciones emprendidas en el transcurso de la experiencia de gestión regional en el centro-occidente de México, queda claro que esta propuesta aún no pesa lo suficiente como para que sea asumida como un compromiso político por los propios gobernadores o por el gobierno federal. Tampoco ha contado con el marco legal que posibilite la aplicación de instrumentos que le confieran una mayor institucionalidad a las iniciativas para el desarrollo regional.

Durante la tercera reunión de gobernadores de los estados de la Región Centro-Occidente, celebrada el 27 de enero de 2005, se avaló el Programa de Desarrollo de la Región Centro-Occidente. Además, se aprobaron las estrategias, programas y proyectos definidos en el Programa Regional y se acordó realizar una reunión pública para la difusión del Programa y de las acciones regionales que se están emprendiendo.

Los gobernadores acordaron promover la creación de un marco legal para la planeación y gestión del desarrollo regional. Se estableció un acuerdo para la integración y operación del fondo regional, entidad encargada de financiar acciones y proyectos regionales. También se decidió promover la conformación de un Consejo Económico y Social de la RCO, para lo cual se convocaría a los líderes de los organismos del sector privado, sector social y de la academia en los estados de la región, con lo cual se busca la participación social en torno a los trabajos de promoción del desarrollo regional.

En paralelo con estas acciones preparatorias, se trabajó en un convenio para el desarrollo de la RCO suscrito por los gobernadores de los estados comprometidos, en el que se establecieran los referentes para la coordinación regional.

Se consideró que la reunión de gobernadores, en el marco de la presentación pública del Programa de Desarrollo Regional, sería una ocasión propicia para promover reuniones de los Consejos Sectoriales, esperando contar con la participación de los titulares de los diversos grupos para presentarles un informe de los trabajos técnicos de coordinación regional que se estaban realizando, así como para definir las directrices de los trabajos previstos. Se creyó que este evento establecería unas directrices claras para las instancias estatales y federales, esperando que ello motivaría una participación más activa, más propositiva, más orientada a la acción.

Este proceso originado “de abajo hacia arriba”, requería de signos de respaldo político a los trabajos realizados. A principios del 2005 se cifraron grandes expectativas en la presentación del Programa Regional, para la cual se prepararon los insumos de una nueva etapa en el proceso. Sin embargo, ninguno de estos mecanismos se ha consolidado para sustentar el modelo de gestión regional propuesto en la experiencia del centro-occidente. Por cuestiones coyunturales, no ha podido concretarse debido a la postergación, en tres ocasiones, de la reunión de gobernadores.

Esta situación ocasionó un aletargamiento del proceso, que le apostó a una ratificación política y a una manifestación pública al final del gobierno del presidente Fox, que no se

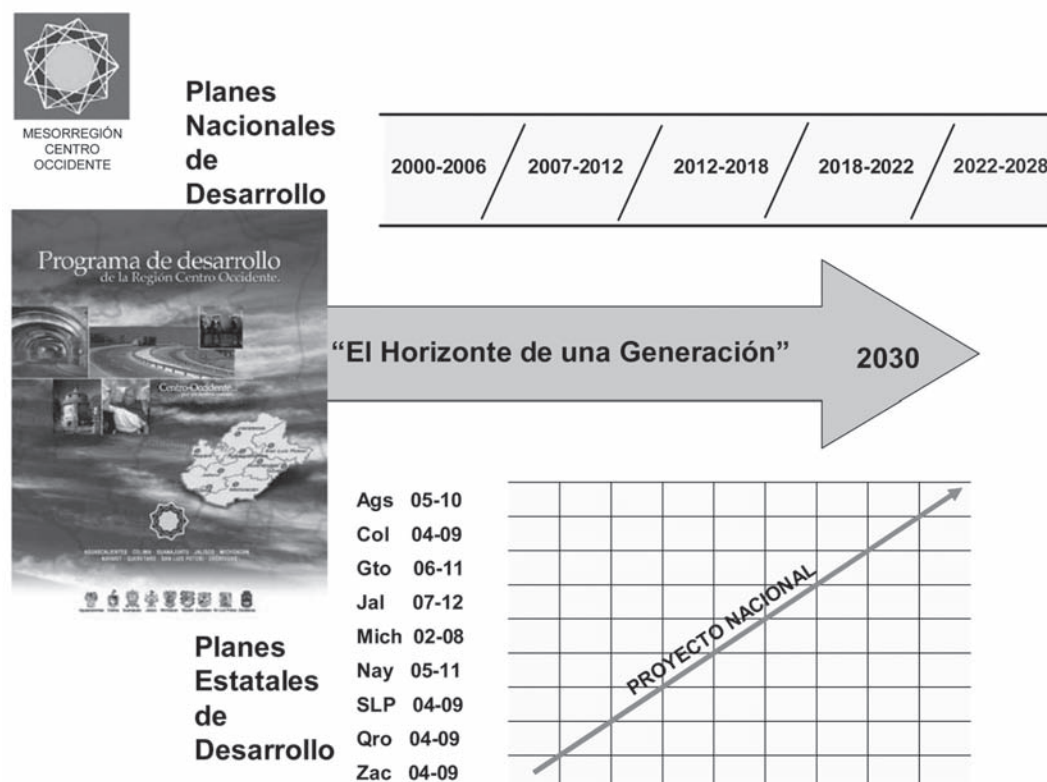


dio. Además, ha afectado el ánimo de quienes participan en los trabajos de promoción del desarrollo regional, pues se ha postergado el momento para hacer evidente el respaldo político de los gobernadores y del presidente de la República a los trabajos regionales que se han realizado.

## 7. BALANCE Y PERSPECTIVAS DEL PROCESO

Luego de transcurridos ocho años desde que surgió la iniciativa de coordinación intergubernamental para el desarrollo regional, puede afirmarse que el trabajo realizado ha dado ya sus primeros resultados, pues el proceso organizativo de la RCO llamó la atención sobre el desarrollo regional, estableció referencias y propuestas para replantear el Sistema Nacional de Planeación con el objeto de incorporar la perspectiva territorial y dar así pertinencia al Plan Nacional de Desarrollo y a los Programas Sectoriales.

Esquema de coordinación región centro-occidente



Durante estos años, el esquema de coordinación regional ha sido testigo del cambio efectuado en la administración federal y en las administraciones de los nueve estados que conforman la Región Centro-Occidente.

Salvo la pérdida de algunos liderazgos cruciales para la operatividad de los Consejos Sectoriales, puede afirmarse, en términos generales, que los cambios de administración

en los gobiernos estatales han contribuido al interés y al mayor grado de influencia de la agenda regional en las administraciones entrantes. Este fenómeno apunta a la necesidad de fortalecer los esquemas de trabajo que posibilitan la continuidad en el mediano y largo plazo de las estrategias de desarrollo y su instrumentación.

Por otra parte, las condiciones del entorno socioeconómico y político del país son distintas de aquellas que prevalecían hace ocho años. La interdependencia global se manifiesta no sólo en las entidades de la frontera norte del país, sino en los centros urbanos que han logrado posicionar regionalmente sus ventajas competitivas. El flujo de personas, de bienes intermedios y de bienes de consumo se intensifica en el interior de la región, aunque también se amplía la brecha entre las regiones modernas y progresistas y las rezagadas y marginadas. Aún no se resuelven los problemas que enfrenta el medio natural ante la presión que ejercen los patrones de desarrollo. Por estas razones, se mantienen los argumentos para la aplicación de políticas regionales como un factor que armonice las exigencias de competitividad internacional del país con la generación de condiciones para un desarrollo interno sustentable y equilibrado.

El mapa geopolítico de México se ha transformado. Los gobiernos estatales tienen una mayor interlocución con el gobierno federal y, de frente a la alternancia democrática y a la pluralidad política, hay una mayor exigencia por el diálogo, la concertación y la adopción de políticas eficientes que respondan a los retos de la sociedad.

El surgimiento de la Conferencia Nacional de Gobernadores –CONAGO– y la adopción del tema del desarrollo regional como uno de los puntos medulares en la agenda de la CONAGO dan un mayor impulso a los trabajos promovidos en la Región Centro-Occidente.

La posición adoptada por la Cámara de Diputados en torno a la definición del Presupuesto de Egresos de la Federación –PEF–, y el acuerdo sobre la distribución de los ingresos excedentes por los altos precios del petróleo desde el año 2004, también ha determinado nuevas condiciones en relación con el federalismo y la descentralización.

Sin embargo, estas circunstancias han puesto un mayor énfasis en el traslado de recursos a los gobiernos estatales y municipales, y prestado poca o nula atención al mejoramiento de los mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno y al desempeño institucional de los gobiernos locales. Ante los múltiples y disímiles espacios en los que se aborda el tema de la descentralización, se perdió una gran oportunidad para instrumentar una política regional de enfoque sistémico.

El proyecto de Ley General de Planeación del Desarrollo Nacional y Regional, así como las reformas a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal representan una gran oportunidad para incorporar las políticas regionales en la estrategia de desarrollo nacional, luego de dos décadas de ausencia. Sin embargo, pese a su innegable contribución, no toma en consideración las posibilidades que brinda el modelo de relaciones de colaboración y coordinación horizontal entre gobiernos del mismo nivel. Los términos de la iniciativa de reforma a las leyes referidas conllevan la adopción de un modelo vertical y conducido centralmente, sin dar ningún impulso a las nuevas formas

de gestión intergubernamental, similares a las relaciones multilaterales que se hacen más evidentes en el entorno internacional.

Las acciones que han buscado brindar un marco institucional a la gestión regional –ya sea a través de la creación de una oficina en la Presidencia de la República que promueva el desarrollo regional, el establecimiento de los fideicomisos mesorregionales, o las propuestas de reformas a la Ley de Planeación– comparten una limitación: centran la atención en la figura institucional y descuidan los motivos que impulsaron realmente y sostienen el proceso. Lo anterior sólo se explica en un contexto en donde el ejercicio democrático es aún incipiente, con la consecuente debilidad del tejido institucional. De esta forma, ha sido frecuente que emerjan las fragilidades del contexto institucional en períodos y circunstancias en los que el “actor central” –esto es, el responsable de turno– carece de una visión regional descentralizadora y de un liderazgo participativo comprometido con los principios y fundamentos de esta propuesta. En cambio, parecería que el enfoque adecuado sería el diseño de una estrategia regional para el desarrollo basado en un esquema de incentivos para la acción regional, más que intentar resolverla por la vía de la creación y el empoderamiento de una figura institucional, vulnerable y volátil por más poder que se le confiera (Ferreira, 2005 y 2007).

La experiencia de los trabajos de coordinación y colaboración para el desarrollo regional descritas en este trabajo se ha enfrentado a un marco institucional que no contempla y, por lo tanto, no ha resuelto nuevos mecanismos de coordinación intergubernamental que se articulen territorialmente, tanto entre los distintos niveles de gobierno, como entre los sectores gubernamentales y las instancias de la sociedad (Woo, 2002). Estas dificultades hacen patente la necesidad de trabajar en un marco legal que institucionalice el desarrollo regional desde una perspectiva multinivel. La evolución del proceso también establece la necesidad de contar con instancias y mecanismos de gestión descentralizada que permitan operativizar las estrategias del desarrollo regional.

Ante la postergación indefinida de una manifestación política que respalde la estrategia de desarrollo regional, pese al desgaste de los participantes, se ha buscado sostener el proceso regional mediante la concreción de acciones y proyectos, ya sea a través de acciones regionales concertadas con base en acuerdos bilaterales, o mediante la gestión ante el Congreso de la Unión para la asignación de recursos presupuestales.

En caso de que los gobiernos estatales no logren hacer visibles algunos resultados que puedan ser capitalizados políticamente por los gobernadores, la propuesta de adopción de estrategias regionales no tendrá posibilidades de insertarse en el contexto institucional mexicano, a menos que el gobierno federal adopte políticas públicas con enfoque territorial o que las gestiones legislativas logren, a través de las reformas a la Ley de Planeación y de la reforma del Estado, el establecimiento de un marco legal para la coordinación regional e intergubernamental.

## BIBLIOGRAFÍA

Ferreira, H. (1998), *Ejercicio piloto de descentralización-desarrollo regional. Región Centro-Occidente*, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Ciudad de México.

———, (2005), *Construir las regiones*, Integración Editorial & Centro Lindavista (coords.).

———, (2007), *Una política de desarrollo territorial para México, en la perspectiva del siglo XXI*, en proceso de impresión, UNAM.

Ferreira, H. y E. Wario (2000), "Planeación del Desarrollo Regional Sustentable en la Región Occidente-Centro-Norte: Informe a Gobernadores". Grupo Técnico Coordinador del Plan de la Región Centro-Occidente.

Wario Hernández, E., (2000a), "Gestión del desarrollo regional y gobiernos locales", en *Memorias del Congreso: "Gobiernos locales: el futuro político de México"*, organizado por la Red de Investigadores en Gobiernos Locales y el ITESO, Tlaquepaque, Jalisco.

———, (2000b), "Presentación del Plan de la Región Centro-Occidente a Gobernadores", Grupo Técnico Coordinador del Plan de la Región Centro- Occidente.

Woo Gómez, L. G. (2002), *La regionalización: nuevos horizontes para la gestión pública. Reflexiones de experiencias en México*, Universidad de Guadalajara-Centro Lindavista-UCLA.





## 3

## MESAS REDONDAS

**PRIMERA MESA REDONDA – JORNADA DE LA MAÑANA\***  
**COORDINADOR: PAUL BROMBERG**

Para iniciar, Paul Bromberg hizo las siguientes reflexiones:

Al escuchar todas las conferencias se verifica la existencia de dos enfoques: las universidades apelan poco al entusiasmo y más a un esfuerzo por realizar un enfoque objetivo; los actores institucionales (funcionarios de los gobiernos regionales) hablan desde la voluntad política. La clave de este esfuerzo conjunto es integrar los dos enfoques.

Ése es el objeto de trabajo de la ciencia política: cómo pequeños grupos de personas pueden movilizar voluntades, reglas, ejércitos, recursos económicos, etcétera, para obligar a grupos mucho más numerosos (a veces se les dice “sociedades”) a obedecer, aceptar, seguir, ciertas directrices que pueden significar un cambio de rumbo; o lo contrario: resistirse a las fuerzas “naturales” que pretenden cambiar un orden de cosas existente. Esos pequeños grupos de personas basan su capacidad en diferentes fuentes de poder: instituciones jurídico-políticas encarnadas por personas que ganan elecciones, como es el caso que tenemos en este evento. Otro puede ser el que manda en un ejército irregular (guerrilla, paramilitares, delincuencia organizada); el poder económico es otra fuente de poder. Y lo que sería interesante discutir en este evento es la capacidad de tomar decisiones para hacer que la tendencia de desarrollo se dé en ese espacio de solidaridad que se pretende crear, el de la Región Central de Colombia. Es una combinación entre la mirada objetiva y una ciencia de la acción estatal, que sería la de las políticas públicas.

Orientar sociedades a partir de decisiones que surgen de su seno ha sido la historia de la especie *homo sapiens sapiens* desde hace más de 44 mil años cuando apareció, precisamente por la naturaleza de la especie: libre albedrío, variabilidad y capacidad para desarrollar una cultura, que es en realidad la cultura dominante del grupo (nunca homogénea). La especie tiene que habérselas con las diferencias y con la necesidad de domesticarlas en el marco del grupo. Eso ha originado guerras mundiales y originó los estados modernos, bastante recientes y artificiales, y ahora origina esta especie de para-estados que llamamos las regiones. Si se estudia la historia de los estados en el siglo XIX se descubre cuán artificiales son. Colombia podría ser el caso más dramático quizás de toda América Latina, aunque todos aparecieron de la misma manera.

\* Transcripción y redacción final: Miriam Torres Parra

En efecto, “Colombia” decidió ser independiente desde 1810. Un año después se tenían varias constituciones en todo el territorio. Santafé de Bogotá convocó a las regiones a reunirse en Santafé de Bogotá para crear un país y la mayoría de las provincias de entonces dijeron: No. No pasó así en Venezuela. Se dio el grito de independencia en Caracas y las regiones aceptaron reunirse en Caracas. Todo esto es historia sabida.

Algunas presentaciones de hoy mostraron claramente la relación entre los territorios (geografía + cultura) precolombinos, los que organizaron los españoles y los actuales. Algunos dicen que la permanencia de esas regiones a lo largo de tantos siglos se debe a las dificultades de movilización, es decir, al problema de la accesibilidad para conformar un Estado, un mercado nacional y una imagen nacional. Los voceros de las regiones, aquí presentes, defienden la conservación de su autonomía, pero, al mismo tiempo, se reúnen aquí con la idea de conformar una “región central”, que supone en alguna medida ceder algo de su autonomía. La pregunta que surge de este foro semi-conclusivo es evidente: ¿hay un objetivo, una meta para alcanzar, que los voceros de las regiones encuentren útil, necesario, eficaz, pelear conjuntamente, lo suficientemente importante y visible como para vencer las tendencias naturales y egocéntricas de cada una de las unidades que la componen?

Las jurisdicciones territoriales institucionalizadas (municipios, departamentos, áreas metropolitanas) existen porque dan lugar a formas obligatorias de solidaridad. Pensemos por ejemplo en el impuesto predial bogotano: se recauda de todos los bogotanos y los del norte saben que su distribución tiene un componente de solidaridad al que no pueden sustraerse. Si se forma un departamento, se supone que llegan unas transferencias, pero además, hay unos impuestos territoriales, y esos impuestos territoriales obligan a solidaridades en el interior de ese territorio definido por la norma de creación.

Un comentario al margen: llama la atención que este tema no apareció en ninguna de las ponencias de la mañana de hoy. Si quieren crear región, de una vez piensen en las inversiones que hay que hacer regionalmente, en las reglamentaciones que hay que hacer regionalmente, y los impuestos que tienen cubrimiento regional precisamente para esas inversiones. Si no, no se está hablando de nada. De este impuesto se captará más en Bogotá que en Boyacá. Si se crea región es porque en la deliberación de los pros y los contras acerca de impuestos vencen los pros. Si no, no habrá más que reuniones que difícilmente trascenderán. No se sabe si los bogotanos estarán dispuestos a pagar un impuesto o una sobretasa sobre la cual no se verán beneficios directos, bien porque les conviene (es de esperar que así sea), o porque se cumplirá lo que dice su himno, que no hay “codicia en tu gran corazón”.

No todo es inversiones, también hay normas, como acabamos de mencionar. ¿Hay solidaridad en el manejo del territorio? ¿Vale la pena pensar en ella? ¿Sobre qué se tiene una autonomía, que de ser vulnerada se sentirán efectos complicados en ciertas regiones? Recordemos que no siempre es posible un juego gana-gana “a valor presente”.

El parlamento sería otro espacio de concreción de un interés común de los voceros políticos de la región. Alguno de los ponentes comentó que no hay un bloque de parlamentarios



de la Región Central, mientras que sí lo hay de la Costa Atlántica. ¿Por qué no existe ese bloque? ¿Es un “error histórico”, o es una manifestación de la poca necesidad del espacio de solidaridad?

Un tema importante es el de cuál es la mejor frontera para generar las alianzas. En los últimos años se han intentado tres fronteras. Desde hace rato, Bogotá no es muy “ombliguista”. Da la impresión de que sus voceros institucionales están dispuestos a proponer una suerte de sacrificio inmediato por beneficios menos visibles a mediano plazo. Eso por lo menos dicen no sólo los discursos, sino los recursos empleados en este proceso de diagnóstico, concertación y planeación. La primera frontera abarcaba a Bogotá y sus municipios vecinos, durante el gobierno de Enrique Peñalosa. Fue cuando más cerca se estuvo de crear algo. Pero luego apareció en los años 2001-2003 un proyecto distinto que no era con los municipios, sino con el departamento de Cundinamarca, segunda frontera. A medida que empezó a marchar la mesa de planificación Bogotá-Cundinamarca, se fue creciendo la región. Más que departamentos, voceros de municipios urbanos fuera de Cundinamarca aparecieron con la idea de no quedarse por fuera del diálogo. Ese pudo ser el origen inmediato de la idea de Región Central que nos convoca aquí.

El espacio de solidaridad se propone ahora como “región central”, Bogotá y algunos departamentos vecinos. ¿Es un espacio adecuado para sacrificar algunos esfuerzos de inversión y gestión para orientarlos a proyectos de índole regional? Si no se encuentran, talvez no hay Región Central. Los ejemplos de proyectos económicos que trajeron los voceros departamentales son de interés para cada departamento, y talvez algunos compitan entre sí.

Repito: para que este proyecto que vincula a varios departamentos y al Distrito Capital tenga sentido, es necesario encontrar temas que importen a todos. Un análisis objetivo nos puede explicar por qué el alto gobierno departamental apoya esta iniciativa con golpes de espalda, a la espera de algo grande que justifique más alboroto y quizás algo de sacrificio. Los sistemas políticos regionales no son tan arbitrarios. No vale la pena arriesgar esfuerzos que puedan significar polémicas sobre la falta de atención a los problemas de cada región. Romper la regla de juego institucional: departamentos dentro de los departamentos y municipios dentro de los municipios, requiere de algo bastante contundente. Los sistemas políticos regionales no se orientan con sutilezas.

Queda planteado entonces el tema de discusión para este momento de la jornada: la prospectiva de la Región Central desde el análisis de las dificultades y fortalezas para crear ese espacio común, de tal manera que la región tenga sentido más allá de las reuniones entre los participantes.

#### **Comentarios finales de Luís Mauricio Cuervo:**

Hay algunas cosas que quiero rescatar en función de los interrogantes que planteé inicialmente, cuyas respuestas aparecieron a lo largo de las exposiciones y que son interesantes.

Una está relacionada con un tema crucial en la visión de región, y es la de garantizar que la alianza genere la posibilidad de obtener cosas que cada uno no obtendría por separado. Varios de los comentarios de los participantes iluminaron y aclararon algo que es muy importante y es el peso político que ha tenido la región para mejorar la capacidad de negociación con la nación en ciertas cosas, como lo que alguien mencionó sobre la doble calzada a Tunja.

Probablemente hay otras cosas aún, a pesar de que no exista ese bloque de parlamentarios que es una aspiración interesante de la región y una forma de expresión política bastante concreta y relevante en términos de lo que se quiere lograr en cuanto al progreso y a la proyección de la región. Esto es importante porque aparece como un elemento que a lo mejor no está suficientemente destacado. Hay que ver de qué manera se utiliza como un argumento fuerte para la movilización y socialización del debate que tiene que darse con respecto a la región en este proceso de transición política de los nuevos gobernantes elegidos.

Hay otro tema que se relaciona con lo mismo y que también es muy esclarecedor. Es la mención de un elemento que propicia y favorece el proceso de integración regional y está relacionado con el cambio de visión que Bogotá tiene de su relación con los departamentos vecinos. Digamos que el “ombliguismo”<sup>43</sup> de Bogotá se ha roto un poco y esto genera la posibilidad de espacios de confianza y de trabajo colaborativo y cooperativo con los territorios que conforman la Región Central, y parece que, en términos de lo que hay que ventilar como parte del debate político en Bogotá, hay que tratar de preservar que Bogotá –sea quien sea su próximo alcalde– conserve esa nueva visión y que ese avance, ese progreso que se ha obtenido y que ha permitido generar confianza en los demás, para que la alianza que se tiene hasta ahora se siga construyendo de una manera o de otra y el proceso pueda tener continuidad.

También aparecieron algunos elementos que tienen visos de dificultades, que habrá que ver cómo se resuelven. Dificultades estratégicas que no se sabe bien qué tanto son dificultades o qué tanto oportunidades.

En alguna de las exposiciones se mencionó que Boyacá ve claramente su futuro en alianza con Bogotá, sin ninguna duda; en cambio Meta ve dos alianzas posibles –no se precisó si son excluyentes, a lo mejor no lo son–: con la Amazonia y la Orinoquia por un lado, y por otro con la Región Central. Por su parte, Tolima ve alianzas por un lado con el occidente y, por otro lado, con la Región Central. Esto puede ser una ventaja y una oportunidad en la medida en que esa visión sirva para que esos dos departamentos puedan ser puente con los proyectos regionales, en vez de convertirse en fuente de duda y de dificultad; pero eso es sólo una hipótesis. Su resolución será muy importante en el futuro del desarrollo de la región.

#### **Otras intervenciones propusieron y sugirieron lo siguiente:**

Los puntos que se han planteado, especialmente en la última parte, han convergido en que lo que se está tratando de señalar como la gran oportunidad para la construcción de la

---

<sup>43</sup>

Entendido como ese mirarse y mirar a los demás solamente en función de sí mismo.

Región Central a partir de, por ejemplo, hacer esa gestión política que se está en mora de hacer, y eso se señala, muy explícitamente, cuando se mencionan los bloques de poder.

Es claro el bloque de poder que tienen Antioquia y la Costa Atlántica, que se evidencia en los beneficios que obtienen para sus regiones. En cambio, la Región Central lo que tiene es la posibilidad de conformar ese gran bloque de poder que traería muchas oportunidades. Capitalizaría, por ejemplo, todo el potencial socio-económico que tiene la Región Central y lo convertiría en un poderío político, en la medida en que pudiera trascender hacia la formación y la toma de decisiones de la política nacional y fortalecer a la Región Central y que ese desarrollo pueda ser equilibrado, efectivamente. Pero, ¿acaso no es perverso seguir focalizando el desarrollo en el centro del país? ¿Y qué pasaría, entonces, con el resto de la nación? ¿Se consideraría como periferia subdesarrollada? Aunque esto también tiene su virtud, porque la Región Central sería un foco o un polo de desarrollo que dinamizaría los otros procesos que hay en las demás regiones.

Cuando cada uno de los departamentos hace su intervención, se ve que también ellos tienen sus proyectos de región hacia los otros y serían las áreas de influencia que tendría la Región Central a través de esas asociaciones, de sus socios con otras regiones. Esto para señalar, finalmente, que en las mesas de trabajo se esforzaron por definir, con el ánimo de hacer algo operativo y mostrar resultados, unos proyectos específicos que, efectivamente, darán viabilidad para que ese proceso continúe.

El trabajo realizado es interesante, pero, al mismo tiempo, hay que enfocarse en la obtención de esa meta ambiciosa que es la formación de un bloque de poder. Éste hay que trabajarlo en el inmediato futuro. Se tiene, de momento, la coyuntura precisa del proceso electoral que se avecina, en donde se debe vender el proyecto a todos los candidatos, desde concejo hasta gobernaciones, pero especialmente a todo el grupo parlamentario que hasta el momento se está desperdiciando.

Hay algunos proyectos que pueden mostrar logros incluso con esfuerzos dispersos, como es el caso de la doble calzada hacia el norte del país y la doble calzada a Girardot. Esas son muestras de una capacidad de negociación, de una capacidad de injerencia en la toma de decisiones de la política nacional; con esos casos se podría hacer un ejercicio de concientización y también de compromiso y responsabilidad buscando la conformación de ese bloque de poder y de parlamentarios que se puede conformar y con eso se dinamizaría y fortalecería grandemente el proceso de la inversión.

Otro participante anota: ASOCENTRO, que es la Asociación de Cámaras de Comercio de la Región Central del país, es un escenario particularmente privilegiado que está trabajando desde una perspectiva que antes se mencionaba: las alianzas. Entonces, se pregunta: ¿Cómo se debe hacer esa concertación público-privada para que haya una mayor continuidad? ASOCÁMARAS tiene como referente lo que ha sucedido en Bogotá- Cundinamarca con el tema de Concejo Regional que, de alguna manera, tiene unos proyectos y unas sinergias que es lo que hace que se mantenga en el tiempo y que se den unos resultados, así sean pocos o muchos. ASOCÁMARAS ha hecho, en los últimos seis meses, el ejercicio de identificar esos proyectos estratégicos, por mencionar algunos: el corredor industrial

en la región de Boyacá y Meta, y en la de Tolima y Huila. Se están identificando aquellos proyectos de tipo turístico o agroindustrial que permitan prepararnos para ser más competitivos frente a los retos de la economía.

Estas iniciativas surgidas del sector privado deben mantenerse en el tiempo con una visión estructurada de largo plazo, y más aún cuando se está hablando de sinergias para articular estas alianzas.

Ahora bien, el tema central son las transferencias, porque la Región Central no puede seguir siendo un esfuerzo aislado de la universidad o del sector público o del sector privado, debe ser un esfuerzo conjunto. La región es una realidad, lo que se tiene que analizar es cómo participan todos, dónde se encuentran y cuáles son los esfuerzos que hay que acompañar.

#### **Dr. Ernesto del Toro, representante de la Región Centro-Occidente de México**

Él plantea una visión crítica de lo expuesto por los miembros del Comité Técnico, en representación de sus unidades territoriales: él cree que se está mostrando una visión fragmentada de la región. Cada departamento presentó sus adelantos, pero verdaderamente no se ve qué se puede hacer en sinergia para lograr economías de escala. Todos mostraron que tienen unas potencialidades, para algunos es el sector agrícola, por la nueva tendencia del biodiesel, u otros temas, pero están dejando de lado la pregunta sobre cómo la región en su conjunto puede generar inversión, jalonar procesos de investigación y desarrollo comunes que, por economías de escala, pueden disminuir costos; cómo se forma un entorno favorable para que esa inversión se haga realidad y llegue a la región como tal. Entonces, la pregunta es: ¿Cuáles son los objetivos que se debe trazar la mesa regional? Más aún, él se pregunta: ¿Existe la Región Central de Colombia? Porque después de las presentaciones de los miembros del Comité Técnico asalta la duda: ¿hay complementariedad entre los departamentos, es decir, en los cuatro departamentos existen temas comunes? No se dice que no exista la región, pero lo que no se ve es que hayan encontrado los aglutinantes para conformar la región. Esto es, aquellos temas comunes que si se hacen entre los cuatro se puedan potenciar más que si se hicieran individualmente.

Para aclarar lo dicho, Ernesto del Toro comenta que en el contexto mexicano, el estado en México –equivalente al departamento colombiano– tiene un peso grande en la política y en el financiamiento, no tanto los municipios, mientras en Colombia parecen ser los municipios. A él le parece rarísimo ver que un acuerdo para crear la Región Central en Colombia esté firmado, además de por los cuatro gobernadores de los departamentos, por los alcaldes de las respectivas capitales departamentales.

Retomando el tema de la Región Central, él cree que para cada región debe haber criterios comunes, preferentemente vecindad, contigüidad. Se pregunta: Villavicencio es la capital del Meta, está lejos de Boyacá, está lejos de Ibagué. Entonces, allí falta un trabajo de unificación. Pregunta a los presentes y especialmente a quienes provienen de estos cuatro departamentos: ¿se sienten de la Región Central? Quien expuso de Ibagué y la gente de Ibagué ¿se sienten colombianos de la Región Central? Una forma de hacer perdurar el proceso es crear la identidad de la región y es identificar esos puntos que la van a unir.

En México, el gobierno federal anterior hizo el proceso de identificación regional, en el que se definieron las regiones del país, y en la región centro del país se llevó a cabo el mismo ejercicio. El Distrito Federal –D.F.–, la capital del país, que no pertenece a ningún estado –cosa contraria a Bogotá–, tiene uno y tendrá otros problemas de relación con los municipios que están en la Región Centro-Occidente, porque no deja de ser una ciudad región, no deja de ser la capital que poco tiene que ver con el norte-sur del estado de Puebla. El norte-sur del estado de Puebla es una zona deprimida, el D.F. tiene problemas propios de una ciudad, entonces, se trata de ver el mismo problema aquí de un lunar que es Bogotá, al centro de una región cuyos componentes son muy diferentes. Él insiste en que todavía no se ven claramente esos aglutinantes o temas comunes.

### **La intervención anterior provoca los siguientes comentarios:**

**Primer comentario:** Para que haya Región Central se necesita compromiso de todos. En el caso del Tolima, la academia va de la mano con el sector público, pero lo que se necesita ver es lo relacionado con el beneficio común. No es válido poner en cuestión si en realidad existe un encaje entre los cuatro departamentos. En lo que tiene que ver con los proyectos, claro que sí, sí los hay, hay agendas comunes, hay proyectos comunes. Aquí no se han mencionado proyectos conjuntos como el Túnel de La Línea, que es un proyecto macro que va a beneficiar no solamente a la Región Central de Colombia, sino también a la ecorregión cafetera, a la Orinoquia, etcétera, porque es un paso obligatorio, inclusive para los países de Latinoamérica. Pero aquí, por razones de tiempo, no se ha mencionado tampoco la Central Nacional e Internacional de Carga que se proyecta construir en Ibagué. Este es un proyecto común que nos va a beneficiar a todos. A Boyacá, a los Llanos Orientales. Todo el mundo tiene que ver con ese proyecto. O el Centro de Acopio y de Abastos de todo lo que se produce en el departamento del Tolima, porque como todos saben el Tolima es la despensa agrícola de Colombia.

Por eso tenemos una agenda en común; entonces, a lo que queremos llegar, todos juntos, es a lograr este objetivo. Aquí no se trata de cosa diferente a que haya compromiso, a que haya equidad y a que todos apunten hacia el mismo lado.

**Segundo comentario:** En una reunión que se hizo en Tunja, se hablaba del desarrollo regional exógeno y del desarrollo regional endógeno. Si lo miramos desde nuestras regiones, se dice: primero se tiene que trabajar en el desarrollo regional endógeno para que Bogotá no nos absorba; pero si se lo mira desde los actores de Bogotá, se dice: Bogotá ya tiene un desarrollo regional endógeno muy fuerte y, ahora, lo que se tiene que lograr es el desarrollo regional exógeno. Eso quiere decir que se tienen que empezar a analizar –en el interior de las regiones y en Bogotá– las interacciones que pueden generar esos crecimientos regionales y ver cómo se manejan los desequilibrios que se producen; porque se producen desequilibrios. De tal manera que es ahí por donde tiene que empezar a hablarse de esa construcción colectiva, de tal manera que, en las regiones, unos tienen que ser subsidiarios de otros, porque los crecimientos son diferentes. Esa es una situación que está por darse y que en este proceso, que es de conformación y de maduración, tendrá que irse dando con los años; por eso se ha dicho que es un proceso de largo aliento.

No obstante, en este esfuerzo grandísimo que han hecho las gobernaciones y las alcaldías con sus diferentes actores se han logrado algunos avances, pero avances desde el punto de vista de contar con un marco conceptual, con un marco de estructuración metodológica y se ha llegado ya a tener productos, de tal manera que para responderle a algunas personas que piensan que no hay productos, pues sí los hay. Productos formulados por cada una de las mesas que están conformadas: la mesa de competitividad, la mesa de turismo, la mesa de medio ambiente; en este momento asistimos a la firma de convenios para sacar productos reales de cada una de las mesas. Trabajar la coordinación interinstitucional no es fácil, es en verdad muy difícil. En la mesa medioambiental, por ejemplo, cuando se llegaba a las reuniones ya los actores no eran los mismos. Esto pasa en cualquiera de las mesas.

Después de mucho trabajar en el tema de la Agenda Interna Regional, por fin va a haber una agenda interna en materia de competitividad de la Región Central, por fin se van a tener unos lineamientos ambientales para la Región Central, por fin se va a tener un portafolio turístico de la Región Central. ¿Qué quiere decir eso? Que a pesar de que el proceso ha sido un poco traumático, lento y complicado, se tienen productos para ofrecer y hay otros proyectos o macroproyectos que con Región Central o sin ella, están planteados. Lo que tenemos que generar es una interacción adecuada.

Vamos lento, pero vamos bien. Este es un proceso y como tal hay que construirlo. Si se mira bien, hace tres años no teníamos nada. En este momento existen varias cosas, no son inmensamente grandes, pero para las regiones son avances muy importantes. ¿Qué es lo que se ve del proceso? Que quien ha jalado el proceso ha sido la parte gubernamental a través de las secretarías. Para el caso específico nuestro, en el departamento del Meta, el trabajo que se ha hecho es un buen trabajo. La Secretaría de Planeación del Meta hace diez años no tenía ni siquiera una agenda de trabajo, hoy en día tiene una y está haciendo algunas cosas.

**Tercer comentario:** Existe la sensación de una mirada muy fragmentaria sobre la región. Esto se debe en parte a que se estaba viendo desde cada departamento y en cada una de las presentaciones había algo que es una etapa necesaria en cualquier proceso de negociación y de enrutamiento, que es el hecho de que cuatro entes o cuatro personas se reúnan y cada uno presente sus proyectos desde su propia mirada. Obviamente, esos proyectos están diseñados desde la mirada local y lo único que se debe tener en claro para la siguiente etapa del proceso es que los proyectos de la región no son la suma de los proyectos de cada uno de los componentes. Lo que se necesita es un criterio amplio y ese criterio es: ¿cuál es el impacto de cada proyecto sobre los distintos entes? Se sabe, por ejemplo, que la Región Central probablemente no pueda emprender el proyecto de la cachama, para impulsarla en el Meta. Por eso es que hay que pensar: ¿cuáles son los proyectos puntuales que pueden tener mayor impacto simultáneamente sobre el Meta, Boyacá, Cundinamarca y Tolima, sabiendo las diferencias que hay entre ellos? Si se tiene claro este criterio, entonces, realmente se puede pasar a la siguiente etapa. Y ésta es precisamente la función de las mesas. Da la impresión de que eso es parte de lo que, hasta el momento, están haciendo.

Cuando se dice que se intenta hacer un portafolio de servicios turísticos, se está en esa dirección. Se está tratando de encontrar proyectos puntuales específicos que potencien las capacidades de acción de cada una de las regiones. Como eso se tiene claro, no es preocupante la disparidad de criterios que hay a propósito en los distintos departamentos.

**Cuarto comentario:** Realmente, Colombia es un país en formación y con una gran diversidad. Tener esa diversidad es muy provechoso y la Región Central tiene toda esa complejidad. Entonces, la pregunta es: ¿cómo empezar, a través de esas ventajas y desventajas, de esa complejidad, a buscar identidades culturales?; pero sobre todo sería: ¿cómo empezar a buscar un proceso de integración de voluntades? Como lo hizo la Unión Europea, que pudo integrar voluntades tan dispares de países como Alemania y Francia, que se llevaron mal en el pasado, que estuvieron en guerra, pero que pensando en el largo plazo pudieron hacer efectiva su integración y empezaron a converger hacia unos intereses comunes.

Por eso es muy importante mirar prospectivamente, pero la prospectiva debe involucrar a quienes deciden, a alcaldes y gobernadores en la esfera política, e identificar proyectos comunes que ayuden a desarrollar la región.

Se hablará, entonces, de proyectos de transporte y de infraestructura que son básicos, o de turismo. En el departamento del Tolima, por ejemplo, se ha avanzado en términos regionales en una propuesta que, sin lugar a dudas, es definitiva, porque el destino turístico de mayor intensidad que tiene el país está situado en la zona centro, alrededor de Melgar, Girardot y otras poblaciones vecinas. Allí es donde más visitantes se mueven anualmente y, por sinergias, se ha integrado a Cundinamarca, a través de un producto turístico denominado “Turismo Aventura” que se atiende desde Chinauta, Girardot, Flandes y Melgar. Entonces, eso ya es un hecho regional, un destino regional. En el río Magdalena también se está desarrollando una actividad acua-turística consistente en recuperar todos los muelles y malecones de los puertos que le corresponden al Tolima y a Cundinamarca a través de inversiones importantes. Desde el punto de vista gubernamental, se ha impulsado la iniciativa privada, que es la única que puede hacer viable un hecho de esta envergadura.



## SEGUNDA MESA REDONDA – JORNADA DE LA TARDE

**COORDINADORA: MARÍA CLARA VEJARANO, ARQUITECTA URBANISTA, UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA\***

### Intervención de María Clara Vejarano:

La aproximación al tema territorial parece haber estado prácticamente ausente en las discusiones de quienes están trabajando en la configuración de la Región Central. Se entiende que de aquí en adelante se continuará con un proceso de prospectiva, entonces, considero importante insistir en la importancia del tema territorial, específicamente el suelo, el espacio físico. Esta ausencia debe ser corregida para que la conformación de la Región Central incluya los temas básicos, mínimos, que harán de ésta una propuesta útil e influyente. Resulta curioso –y lo dejo planteado para la discusión del grupo de Región Central– que si bien en el comienzo del proceso se definió el funcionamiento de una mesa de trabajo sobre hábitat y ordenamiento territorial, ésta no operó. Es decir, la ausencia de la aproximación territorial no fue un olvido, sino que por alguna razón, que no conozco, el tema perdió relevancia.

La ausencia del tema territorial debe ser suplida porque en la actualidad asistimos a un momento de la discusión académica y política en la que el territorio ya no se considera como el resultado de lo que pasa en la dimensión social o económica o política; el territorio en sí mismo es un factor de desarrollo. Ya se reconoce que la aproximación territorial tiene capacidad en sí misma para hacerle propuestas a la sociedad; el territorio no es sólo un reflejo de lo que pasa en la sociedad, sino que tiene una relativa autonomía y capacidad propositiva. La Universidad Nacional podría apoyar el desarrollo y consolidación del tema territorial en la siguiente etapa del proyecto de Región Central.

Muy probablemente los temas de competitividad, turismo y medio ambiente están determinados o condicionados por lo que pasa en el territorio. Ciudades capitales o ciudades de menor rango, en donde los procesos de crecimiento de la informalidad urbana son crecientes, en donde la construcción de la infraestructura urbana es deficiente, en donde ya se están requiriendo procesos de renovación urbana, difícilmente podrán ser competitivas o atractivas desde el punto de vista turístico. Estos y otros temas son de muy alta incidencia para el cumplimiento de los objetivos que ustedes se están planteando, entre ellos el de la competitividad. ¿Cómo hacer competitivas a las ciudades? Insisto en que no estoy hablando solamente de las capitales de los departamentos, sino de ciudades de menor rango: ¿cómo pueden ser competitivas si sus condiciones territoriales son altamente deficientes?

Reitero entonces que temas como el hábitat y el ordenamiento territorial deben estar presentes en las discusiones de la Región Central. En un informe reciente de las Naciones Unidas sobre el tema de la urbanización, se plantea una preocupación muy precisa y es la del crecimiento de la pobreza urbana, al punto de que parecen ser mucho más numerosos los asentamientos informales que la gente pobre en las ciudades. Esto

\* Transcripción y redacción final: Miriam Torres Parra



quiere decir que en la ciudad misma o en la inadecuada urbanización se está generando un factor que genera más pobreza, distinta de la típicamente económica derivada de la escasez de ingresos económicos, lo cual configura un complicado reto adicional para los urbanistas y en general para las administraciones públicas municipales.

Las anteriores afirmaciones evidencian que el grupo de trabajo de la Región Central tiene, sin duda, temas muy importantes para debatir y aclarar en relación con el ordenamiento territorial y el hábitat.

Colombia y Brasil tienen las leyes de desarrollo y ordenamiento territorial más desarrolladas y progresistas de América Latina, que incluyen los instrumentos de gestión del suelo urbano. Tal vez no seamos conscientes de esta condición, pero si el grupo de Región Central quiere avanzar con seriedad en los temas territoriales, debería hacer uso de esta gran ventaja. Si bien el contenido de la Ley de desarrollo territorial (Ley 388 de 1997) tiene un mayor interés y aplicabilidad para las ciudades grandes, también es adecuado para las ciudades pequeñas e intermedias. Allí está todo el instrumental necesario para la regulación del mercado del suelo, que es esencial para el logro de los objetivos del ordenamiento territorial.

Esta mañana los participantes manifestaban su preocupación por el tema de los recursos, sin darse cuenta de que el ordenamiento territorial es un generador de recursos. Colombia, conjuntamente con Brasil, son los únicos países de América Latina que tienen tributos específicos para la movilización social de los incrementos del precio del suelo derivados de la acción del Estado y no de los particulares, que en Colombia se llama “participación en la plusvalía”. Este tributo permite el recaudo de importantes sumas de dinero que deberían invertirse en proyectos de ordenamiento urbano, particularmente en los sectores de la población de más bajos ingresos. No obstante, en la actualidad sólo cerca de 25 municipios del país han adoptado este tributo mediante acuerdos y posiblemente sólo Bogotá esté haciendo efectivo el cobro de dichos recursos. Es decir que estamos desperdiciando una importante fuente de recursos y, lo que es peor aún, que estos recursos están siendo apropiados por los propietarios del suelo, sin que hayan hecho esfuerzo alguno para ello.

Para tener una idea del monto de este tributo, que no es un impuesto, y su cobro es política y éticamente legítimo, Bogotá ha recaudado aproximadamente diez millones de dólares en los últimos 2 o 3 años. Ninguna de las ciudades capitales del área que incluye la Región Central ha aprobado el tributo de la plusvalía. Entonces, hay un olvido importante que considero debe ser subsanado y superado con mucha decisión.

El ordenamiento del territorio está estrechamente asociado y determina en buena medida temas como el de la equidad y la inclusión de la población marginada. La competitividad difícilmente va a poder abrirse camino si se tiene una sociedad inequitativa. Aquí no se ha hablado de la pobreza que existe en la región, frente a la cual temas como la planeación urbana y la gestión del suelo, comprometidos con objetivos de calidad de vida urbana, equidad e inclusión, pueden tener un importante efecto de neutralización y disminución en las condiciones de pobreza existentes.

Hubiera sido interesante que el doctor Dulcey hablara un poco más de la interdisciplinariedad, porque durante su presentación pensé que en algún momento haría referencia al territorio. Aun cuando sí expresó la importancia de revalorizar el territorio, su referencia estuvo más orientada a la aproximación política del territorio: el municipio, el departamento, como niveles de organización política. Mi interés es el de revalorizar la dimensión específicamente territorial: el suelo, el espacio físico. No hago referencia solamente a las ciudades grandes de la región, Ibagué, Villavicencio, Bogotá o Tunja. Mi interés por la dimensión territorial abarca a todos los municipios de la región.

Planteo nuevamente la propuesta de que la Universidad Nacional podría, si es de interés de quienes están liderando el desarrollo de la Región Central, apoyar la adopción de la dimensión territorial.

El contenido de la Ley de desarrollo territorial rompe completamente con el paradigma de ordenamiento urbano existente en el país, que podríamos llamar *urbanismo inmobiliario*. Coincido con la afirmación que el arquitecto urbanista mexicano Alfonso Iracheta hizo en un seminario organizado por la Maestría en Urbanismo de la Universidad Nacional. Él decía: “Yo creo que en América Latina lo que hemos tenido es un ordenamiento, una planeación urbana inmobiliaria, donde han sido los propietarios del suelo y el gremio inmobiliario y de la construcción los que han determinado las reglas de juego para intervenir en el espacio urbano (no digo ordenar o planificar la ciudad) y, en general, la administración pública que representa a toda la colectividad, ha resultado asumiendo los costos del desarrollo urbano, mientras que el sector inmobiliario se ha beneficiado de las ventajas del mismo”.

La consideración del arquitecto urbanista Iracheta debe incentivarnos a modificar el paradigma de ordenamiento urbano que ha prevalecido en toda América Latina hasta el presente y empezar a hacer realidad eso que en los planes de ordenamiento territorial llena de orgullo a los colombianos: “Debe prevalecer el interés general sobre el individual; la propiedad tiene una función social y ecológica; debe haber un reparto equitativo de los costos y beneficios de la urbanización”. Hay que empezar a trabajar para que estos tres principios del ordenamiento territorial dejen en Colombia de ser retórica y vayamos moviéndonos como técnicos y políticos en la dirección de hacer cumplir los principios y desarrollar desde un punto de vista técnico y operativo los instrumentos del ordenamiento urbano y la gestión pública del suelo.

Esta tarea no es fácil. Llevamos 50 años o más de práctica del urbanismo inmobiliario y no es posible decretar el cambio mediante una ley. Sin embargo, vuelvo a citar el ejemplo de la adopción de la *participación en la plusvalía* en Bogotá. Con el tema de la plusvalía en Bogotá, el alcalde Antanas Mockus y los funcionarios técnicos (el Departamento Administrativo de Planeación Distrital principalmente) entendieron que había que dar la discusión política y ésta se dio: se hizo ver al Concejo Distrital que el planteamiento no era el de un nuevo impuesto para toda la ciudad, sino de un tributo que incide directamente sobre el propietario del suelo, quien se ha ganado una cantidad de recursos sin que le correspondan. El precio del suelo que le pertenece se incrementa de manera ostensible gracias a proyectos o acciones administrativas del Estado, sin que ellos hayan hecho ningún esfuerzo. Entonces, hay que discutir con el político los argumentos técnicos y también los

políticos y los éticos. No digo que siempre se los pueda convencer, porque hay procesos y dinámicas complejas, pero hay que dar la discusión. En el caso de Bogotá se logró la aceptación y aprobación de la participación en la plusvalía.

A manera de anécdota que ilustra bien las oportunidades que tenemos por delante los urbanistas y en general la sociedad colombiana, recuerdo que cuando se presentó el proyecto de acuerdo distrital para la adopción de la participación en la plusvalía al Concejo de la ciudad, pensamos que íbamos a tener que enfrentar una fuerte discusión y el rechazo por parte de los concejales. Sin embargo, los técnicos que estábamos en el proceso, y el gobierno distrital en general, fuimos objeto, con grata sorpresa, de una recriminación de los concejales a la Administración de la ciudad por haber presentado el proyecto de acuerdo con tres años de retraso. Se había presentado en el 2003; el alcalde había empezado su mandato en el 2001 y el Concejo dijo: ¿Cómo? ¿Hasta ahora presentan el proyecto?

No voy a restarle importancia a los obstáculos representados por la “politiquería y el clientelismo” y otros conflictos que atraviesan en Colombia los temas del ordenamiento territorial y urbano. Pero no existe justificación alguna para que existiendo una legislación tan fuerte que, como ya dije, es la más progresista en toda América Latina, sólo comparable con la de Brasil, no se hagan todos los intentos posibles, desde la academia, desde la administración pública, para revertir y neutralizar la inercia existente e instaurar unas nuevas formas de hacer ordenamiento territorial.

Esto no se hace en cinco años, por supuesto. España tiene una ley del suelo desde 1956<sup>44</sup>, de la cual Colombia adoptó la estructura básica y gran parte de su contenido en la Ley de desarrollo territorial. Un profesor español, en una oportunidad en que hablaba del tema, decía: “Ya llevamos 50 años de esta ley, en España ya nadie la pone en duda; su contenido está más o menos consignado en el ADN de todos los españoles, pero al principio no fue fácil”.

Los principios y las orientaciones del ordenamiento territorial urbano que tenemos en Colombia no deben ser calificados ni de izquierda ni de derecha; las mismas medidas las tomó el general Francisco Franco en España y es evidente que a él no se lo puede calificar ni de progresista, ni siquiera de liberal. Pero sí se requiere de una decisión muy fuerte para modificar conceptos, técnicas y balances políticos.

Todo lo anterior tiene mucha incidencia en la configuración de la Región Central de Colombia.

Luís Mauricio Cuervo fue el primero en plantearlo. Dijo que había que buscar los temas que fueran afines a todas las regiones. Si bien el tema del ordenamiento territorial es connatural a la conformación de las regiones, en el caso de la Región Central deberá enfrentarse de manera diferencial en cada departamento y municipio, dependiendo de sus características y necesidades particulares. Sin embargo, si hay una preocupación por este tema y logra orientarse en la dirección adecuada para ir definiendo estrategias

44

La ley fue aprobada durante el gobierno del general Francisco Franco, gobierno conservador y autoritario.

y metas concretas (vivienda para la población de más bajos ingresos, servicios públicos, equipamientos colectivos, preservación de suelos de protección, renovación de áreas urbanas, protección de centros históricos, entre otros temas), aun cuando el tema es del fuero interno de cada departamento y de cada municipio, se podrá avanzar significativamente en la construcción de la Región Central.

### **Intervención de Ernesto del Toro**

Él comienza con la siguiente pregunta: ¿Cómo se fue dando la participación política y la del sector privado en cabeza de los empresarios, en el caso mexicano?

La aceptación política de los gobernadores de los estados, después de uno o dos años de trabajo, fue total, pero se tardó todo ese tiempo para llegar a esto. Los grupos técnicos empezaron a trabajar. Se empezó a participar con la aceptación de los jefes inmediatos, pero sin el aval de los secretarios. Esto pasó en casi todos los estados participantes. Cuando el proceso tenía cierto grado de avance llegó el momento de plantearse a los secretarios; hubo reuniones con ellos, por ejemplo, en el aspecto económico, hasta llegar al nivel de los gobernadores.

En los nueve estados de la Región Centro-Occidente están presentes los tres partidos políticos más importantes de la nación. Hay dos o tres estados donde gobierna el PRD, tres o cuatro donde está al mando el partido de Acción Nacional, y hay otros dos o tres donde está a la cabeza el PRI. Están sentados a la mesa: un azul, un tricolor y un amarillo. Los tres, cuando había un proyecto de interés común de por medio, se sentaban y se ponían de acuerdo.

Hay temas donde hay diferencias: actualmente hay uno muy difícil de dirimir entre Colima y Jalisco por cuestiones de territorio. Se está discutiendo la pertenencia de parte de un municipio –esto se viene haciendo desde hace 60 años– y no se llega a un acuerdo; no se logra definir si es de los unos o es de los otros. Al tiempo que se discute y analiza este problema la red de desarrollo urbano continúa trabajando, y entre los tres secretarios de desarrollo urbano, están sacando la carretera Manzanillo-Nuevo Laredo.

A la par de eso, está por ejemplo el grupo urbano que sacó adelante el proyecto del observatorio urbano de la Región Centro-Occidente. Allí han obtenido indicadores (72 o 73) de las localidades con más de 50 mil habitantes de toda la región. Entonces, la aceptación de los políticos al tema de la integración regional después de uno o dos años fue total.

La participación privada ha sido diferente. Ha habido sectores que aun sin tener interés en participar en los proyectos, han apoyado el objetivo central. Por ejemplo, la revista que se va a repartir hoy es una publicación que edita la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción. Son ellos los que promueven el proceso no sólo de infraestructura, que puede ser de su interés desde el punto de vista económico por hacer alguna obra o proyecto, sino porque están convencidos del tema.

Hay otros organismos empresariales llamados, por ejemplo, CANACINTRA, la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, en donde también han avanzado en el proceso.

Aunque hemos empezado a socializarlo, hay que reconocer que la participación y los aportes de estos organismos no han sido tanto en la ejecución de acciones, cuanto en el apoyo del proyecto. De una parte, hay tranquilidad porque quiere decir que el interés de estos organismos empresariales que se están acercando al proceso de integración regional no es porque haya un interés particular para ellos. La preocupación nacería si la Cámara de la Construcción estuviera apoyando el proyecto para que le asignaran, por ejemplo, la carretera Manzanillo-Nuevo Laredo en concesión; pero la Cámara tiene ya publicaciones periódicas sobre la región. Sin embargo, falta mucho. Un punto importante es que se pretende construir el Concejo Económico de la Región Centro-Occidente. También se tiene ya el Capítulo Centro-Occidente que tiene una participación muy activa en la ejecución de los proyectos. Un caso, el observatorio urbano del que ya he hablado, nace de una colaboración del FIDERCO con las universidades: en Jalisco, con la Universidad del Iteco; en el estado de San Luis Potosí, con la Universidad de San Luis Potosí; en el estado de Guanajuato, con la Universidad Estatal. Empieza a haber una conjunción de universidades y de gobierno que le da fortaleza al tema.

De todas formas, esto es gradual. Al principio debe ser una participación cien por ciento de gente del gobierno, y debe ir virando para que sea el cien por ciento de la sociedad civil. ¿Cuándo y cómo se da ese cambio de identidad? Depende de la maduración del proceso. En el caso del Centro-Occidente mexicano en particular, todavía es mayoritaria la participación de las autoridades gubernamentales, pero hay un 30 o 40 por ciento de participación de la sociedad civil, sobre todo de organizaciones empresariales y universidades en el proceso. Lo ideal es llegar al otro lado, pero no se puede presionar el proceso para que sea socializado totalmente porque seguramente se va a caer. Aunque, entre mayor sea la participación de la sociedad civil mayor es el anclaje que puede tener el proceso, porque las universidades, los maestros, los investigadores, los empresarios, las escuelas, las personas que viven en los territorios quedan, en tanto que los políticos cambian; y si las personas cambian, no hay problema porque están apropiados del proceso y pueden hacer que éste eche raíces.

De otra parte, desconozco el tema de la plusvalía porque en México no existe. No soy experto en el tema, pero el desarrollo urbano territorial en México es desordenado, no hay una normatividad aplicable desde la federación, los estados son independientes para hacerlo, los municipios tienen mucho que ver ahí y, contrario a lo que dice la arquitecta Vejarano, en la Región Centro-Occidente ha servido como aglutinante para el proceso de planeación regional.

Voy a poner algunos ejemplos: no sé si alguno de los participantes haya oído hablar de Puerto Vallarta. Es una zona en la costa de Jalisco que está conurbada literalmente ya con Nuevo Vallarta, Nayarit. Dos estados, dos municipios distintos, cuatro legislaciones territoriales ambientales distintas, con problemas de contaminación en la misma bahía. De nada servía que los hoteles por separado trataran de solucionar estos problemas. Así que los mismos problemas los llevaron a unirse para asumir la solución en conjunto. En ese caso, la Región Centro-Occidente ha apoyado económicamente los planes de desarrollo urbano territoriales a través del FIDERCO, sobre todo de localidades o de corredores donde participan varios estados.

La bahía de Vallarta es uno de ellos. El plan de ordenamiento de la bahía de Vallarta incluye a Puerto Vallarta-Jalisco y a Nuevo Vallarta-Nayarit. Hay otros ejes troncales carreteros donde por falta de una reglamentación urbana territorial se ha hecho un desarrollo totalmente desordenado y, precisamente, parte de los proyectos son planes de desarrollo urbano de todos estos ejes carreteros. Ahora, es difícil tratar de controlar el uso del suelo —no sé si pase aquí— donde hay viviendas, donde hay industrias, donde hay comercio, por donde pasa la carretera hay una proliferación complicada y desordenada de asentamientos.

En el caso de Guanajuato, hay un eje carretero que atraviesa el estado y pasa por León, y por otra de las regiones más importantes del país. Según una estadística, en 40 años la población que vive al lado de ese eje carretero ha crecido como en 60 o 70 por ciento frente a la migración que ha habido en los demás municipios del estado. Esto es, la mayoría de la población del estado de Guanajuato se está yendo a vivir al eje carretero. Es cierto que allí están las armadoras automotrices, los centros agroindustriales, está la industria electrónica de Aguascalientes más adelante, pero, por eso mismo, es parte de los proyectos que en la Región Centro-Occidente son aglutinantes para la participación, sobre todo en zonas que de tanto crecer se juntan aunque pertenezcan a departamentos distintos y a municipios diferentes.

En México no existe la ley de la plusvalía urbana. Pero esa ley es punta de lanza en Colombia. Lo que habría que hacer, como dice la arquitecta Vejarano, es animarse y aplicarla, ¿no? Pelear a favor de la aplicación no es fácil; una cosa es que se formule una ley y otra cosa es vencer las inercias cuando se llevan muchos años trabajando con ellas.

Comenté en mi ponencia que en el 2001 o 2002 nació el FIDERCO, el Fideicomiso de Desarrollo de la Región Centro-Occidente, que no es otra cosa que el brazo financiero de la región. Fue el instrumento legal que se encontró para que, sin tener que modificar leyes en los nueve estados o en la federación, se pudiera tener una forma de ejecutar recursos de manera conjunta. ¿Por qué? Porque las contralorías de los estados impiden que un estado aporte recursos a otros estados. Entonces, se encontró una fórmula en cuya materialización participaron varios organismos multilaterales y cuando se institucionalizó esto nació el FIDERCO.

¿Qué es el FIDERCO? Es un fideicomiso por medio del cual la región logró negociar con la federación, con el país, la aportación de recursos para proyectos regionales. La condición de la federación fue que los estados aportaran cada uno un millón de pesos, algo así como cien mil dólares, cien mil dólares más un peso, y la federación aportaba cien mil dólares por cada aportación de los estados. Estos montos se juntaron en un principio con cierto retardo porque, aunque la aceptación política fue total, también es cierto que fue gradual. Por eso los aportes también fueron graduales. Es decir, que al principio los nueve estados no estaban sentados todos juntos. Hubo estados que se tardaron en entrar a participar en el fideicomiso, por ejemplo, Colima. Si se ubica el estado de Colima en el mapa de México, es el estado que está completamente envuelto por Jalisco. Si Colima no piensa en el desarrollo regional, entonces ¿en qué estará pensando? Así, que el proceso fue gradual. Incluso la federación fue lenta en hacer su primera aportación, pero se lograron reunir dieciocho millones de pesos, algo así como un millón ochocientos mil dólares americanos: un millón

de pesos por estado, por partes iguales, y nueve millones de la federación, aparte de otros recursos que se han gestionado.

La unión hace la fuerza, o por lo menos en la Región Centro-Occidente la hizo. Fue la primera vez que se dieron recursos en el país para proyectos intangibles, llamados regionales. En México existe el pacto federal que es el gobierno central y los estados, y con ellos se negocian los recursos. Ahí viene el “tira y afloje”. Que cuántos recursos le damos a Jalisco y cuántos a Colima. Y cuando se constituye el fideicomiso hay un revuelo general.

Cómo funciona el fideicomiso, es otro punto importante. Las aportaciones son por partes iguales no importa que Colima tenga 500 mil habitantes y Jalisco siete millones, los dos aportaron un millón de pesos cada uno. Eso no quiere decir que no haya proporcionalidad. Los gastos generales, o sea la oficina del FIDERCO –que es manejada por una persona y su asistente, que son trabajadores de tiempo completo–, se pagan de un fondo general. Para los proyectos están reservados los recursos que aportó cada estado.

El asunto ahora es poner incentivos para que los gobiernos estatales, departamentales y municipales trabajen en forma conjunta, pero es así como funciona el fideicomiso, en términos generales: es una bolsa nada más. Ahora, ¿cuál es la diferencia entre un fondo regional y un fideicomiso? En México un fondo regional es un apartado en el presupuesto anual del país donde dice: para la Región Centro-Occidente se destinan cien millones de pesos. Ése es el incentivo para que participen los estados: obtener parte de la bolsa.

En este momento la cuestión es al revés: los estados aportamos una bolsa, un banco pequeño, y con eso se va y se negocia con la federación su aporte. Esa es, más o menos, la forma en que se está estructurando el gasto de los proyectos regionales. Este fideicomiso es una persona jurídica independiente de los estados. No tiene patrimonio. Hay un banco intermediario, Banobras, un banco de desarrollo que ejerce como fideicomisario y los estados son fideicomitentes. Entonces, insisto en que el fideicomiso no es más que una chequera que se diseñó para agilizar la ejecución de proyectos regionales.

Quienes están en el ambiente público saben que entre más pasa el tiempo es más difícil gastar un peso público. Se tienen 50 mil reflectores encima, tres instancias de revisión, el Congreso, la Auditoría Superior de la federación y todo lo demás. Así se complica mucho el asunto, mientras que el proceso que se lleva a cabo en la región es más expedito, esto no quiere decir que sea ilegal, quiere decir que es un proceso más rápido.

En el mismo FIDERCO, uno de los estados partícipes del proceso de integración regional, en este caso Zacatecas, funge como auditor del FIDERCO y se hacen las auditorías regulares para ver si los gastos son los correctos o no.

En cuanto a la participación del sector privado en el proceso, diría que es lo mismo que si la Cámara de Comercio de Bogotá encuentra temas en común con su contraparte en los otros departamentos. No es necesario que los gobiernos se pongan de acuerdo en constituir una Región Central para poder trabajar conjuntamente; el asunto es más bien al revés. La recomendación sería ayudar al sector público.



El tema de la logística está empezando a tornarse importante. El grupo económico de la Región Centro-Occidente —el GERCO—, o sea la red sectorial de desarrollo económico, presentó el tema a consideración del FIDERCO y éste aportó recursos para hacer un primer estudio de logística en la RCO, ya que éste es un tema fundamental para la región. Se tienen dos puertos marítimos, tres aeropuertos internacionales y un movimiento importante de mercancías de importación y exportación, y el estudio de logística va para allá. La primera parte del estudio determina los diez aspectos sobre los que hay que trabajar. Uno es el tema aduanero, otro es el de infraestructura, que comprende las carreteras, un puerto seco y la activación de otros tres.

Allí ha participado el sector privado, pero hasta ahora sólo con ideas. ¿Cómo? Se han tenido reuniones con los agentes de aduanas, con los transportistas, explorando la idea de hacia dónde debe orientarse el proyecto. Se pensaba contratar un estudio, pero antes de hacerlo se quiso validar el tema y saber lo que estaban pensando las Secretarías de Desarrollo Económico; si era lo que los afectados o, en este caso, los empresarios y los usuarios del sector creían. A algunas cosas dijeron sí, a otras no, y se modificaron los términos de referencia del estudio que se contrató y que es la primera parte del asunto.

El profesional ambiental habla de lo ambiental, el de infraestructura y carreteras habla de infraestructura y carreteras, pero muchas veces no hay interrelación entre ellos. Para quienes han estado en esto dos o tres años, suena lógico pensar en que si se va a construir una carretera se tenga que revisar antes el asunto ambiental: por dónde va a pasar la vía, si se va a afectar el ambiente o no, y si va a pasar por cierta localidad, pensar en la infraestructura urbana que debe tener dicha localidad, etc.

Para nosotros ahora es claro que todos los temas de la Región Centro-Occidente están relacionados. Por eso cuando se habla de macroproyectos, que es la forma en que se está organizando el trabajo, se sientan a la mesa los diferentes actores. No son reuniones fáciles. En cualquier sector hay personas muy fieles a sus temas. Los ambientalistas son unos de ellos y los económicos son otros y cada cual está en un extremo opuesto. Los ambientalistas dicen: no me tales un árbol y los económicos dicen: hay que producir papel. Entonces, el asunto de trabajar en macroproyectos consiste en tratar de sentarlos a todos a la mesa y quizá desviar la carretera para no talar el árbol o pensar en reforestar para poder cortarlo.

Hasta hace 30 años era normal que para fabricar papel acabáramos con los bosques. En Jalisco se hizo, y se acabó con los bosques. Hoy no hay bosques y la fábrica de papel cerró. Hay sí ríos contaminados, deforestación, etc. Ahora nos preguntamos ¿Por qué nos tardamos tanto en visualizarlo? Pero desde hace algunos años —cuando empezamos a trabajar en redes— esto es inconcebible. El grupo económico empezó a trabajar en sus proyectos y en uno o dos años se vio en la imperiosa necesidad de tener que trabajar con el grupo ambiental. Digo imperiosa necesidad, desde el punto de vista de los económicos, porque los ambientales también trabajaban por su lado y no querían hablar con los económicos; pero con el tiempo el grupo de infraestructura y carreteras tuvo que negociar con los otros dos grupos. De este modo, una carretera tuvo que desviarse para preservar un territorio dedicado al turismo alternativo y de baja densidad. En el caso de otra carretera,



se sugirió que modificaran el trazado para beneficiar a un eje económico importante que involucra al sector automotriz. La Región Centro-Occidente tiene cuatro o cinco de las ensambladoras más importantes del mundo. En Aguascalientes está Nissan-Renault; Chevrolet en Guanajuato, Honda en Jalisco y Scania en San Luis Potosí. El grupo de economía ya tenía planteados en términos generales estos corredores pero tuvo que ponerse de acuerdo con los otros grupos para tener en cuenta las demás variables. Por eso el plan habla de tres ejes: competitividad, estrategias y macroproyectos en los que todos se tienen que poner de acuerdo.

Se ha hablado mucho de desarrollo económico sin mirar que también está lo urbano territorial, lo social. En la Región Centro-Occidente, así como hay polos de desarrollo muy importantes existen también zonas de marginación muy graves y ése es otro tema que ha unido a cuatro o cinco estados en proyectos para desarrollar estas zonas marginadas. En síntesis, aquí lo social tiene que ver con lo económico, tiene que ver con lo ambiental, pero cuando se empezó a trabajar nadie se sentó a hacer el esquema; sólo se empezó a trabajar, a unificar y cuando ya había que escribir, se tenía que explicar qué se estaba haciendo, y hubo que empezar a pensar en cómo presentar el asunto. Por eso la alusión de que hubo una tardanza de uno o dos años en esquematizarlo.

**Intervenciones de otros participantes:** La Región Central tenía cinco mesas temáticas. De las cinco, sólo tres están funcionando con productos concretos. A las dos restantes se trató de dinamizarlas, pero llegó el momento de tomar la decisión de avanzar con las que estaban funcionando, para promocionar y desarrollar sus productos. Por esa razón, las mesas de Hábitat y Ordenamiento Territorial quedaron rezagadas.

Esto va en relación con el tema de la pobreza. Dentro del análisis, los balances y las perspectivas que se hacen, se propone trabajar el tema de la pobreza y así como se sugirió trabajar este tema también se expresaron otros. Pero ahí es donde se necesita que el proceso vaya madurando para que pueda ir abordando nuevos temas de forma eficiente. Con el Distrito y la Secretaría Técnica se debe lograr un apoyo para la mesa de ordenamiento territorial y lo que tiene que ver con el hábitat se reactiven.

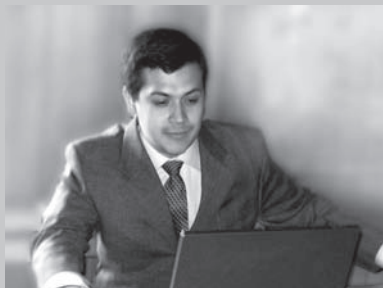
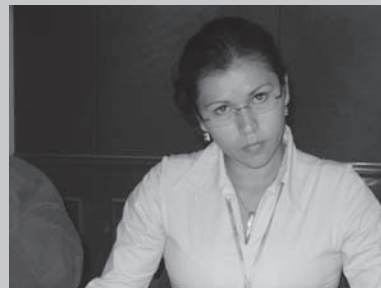
Frente al ordenamiento territorial, se reconoce que es un tema muy complejo y muy delicado, especialmente en las ciudades. Efectivamente, la Ley 388 plantea la plusvalía y otros puntos. Cuando se trató el asunto desde el punto de vista técnico, se vio que el problema radicaba en la decisión política de los directivos. Entonces, el costo político para los directivos se convierte en el talón de Aquiles del proceso. Quiere decir, que se debe entrar a una concertación de los actores para poner a funcionar el proceso. Esta es una de las graves trabas que tiene la plusvalía.

También quiero hacer referencia a que se abandonaron no temáticas, sino problemas que están lastimando a la región, que fundamentalmente están lastimando a los territorios, como es el hábitat. Un profesor de la Universidad Nacional hizo un excelente estudio sobre las condiciones de vida de la población en función de la habitabilidad que se le ofrece a las poblaciones marginales que están viviendo el desplazamiento y de unos vectores invisibles que afectan mucho a la calidad de vida de la población de estos territorios.

De igual manera, el asunto del ordenamiento territorial, no es un tema, es un problema. La descentralización está directamente articulada al ordenamiento territorial y en este grupo tanto de universitarios como de otros sectores y en la reflexión nacional es absolutamente indispensable que se piense, incluso que se plantee como Región Central una reflexión sobre lo que eso significa. ¿Qué significa el ordenamiento en la Región Central?

La Región Central se debe distinguir también por su discurso, porque tenga un pensamiento y una reflexión que nos distancie de lo que ha sido la tradición histórica en Colombia frente al territorio que ocupa. Colombia es un país en crisis y la Región Central intenta ser una alternativa; también debe haber una posición política en el discurso, porque hay demasiado respeto y obsecuencia por lo que dicen los políticos y no se los interpela. La pobreza del agro y el problema de la descentralización deben ocupar posiciones ideológicas en esta discusión.





# 4

## ANEXO. ALGUNOS AVANCES EN 2006 Y 2007

### INTRODUCCIÓN

El presente texto tiene por objeto presentar los avances que han tenido las diferentes instancias de trabajo del proceso de integración de la Región Central de Colombia entre enero de 2006 y mayo de 2007, con el fin de complementar la memoria del proceso consignada en la publicación *Región Central de Colombia, memorias y algunas reflexiones sobre el proceso de integración*, que presentó un panorama de las instituciones involucradas, las actividades desarrolladas, los avances y las expectativas del proceso desde su inicio en julio de 2004 hasta finales del 2005.

### 1. RESUMEN GENERAL

Para ilustrar el proceso, se mencionarán los aspectos iniciales del mismo y luego se señalarán los avances logrados durante el período 2006-2007.

#### Período 2004-2005<sup>45</sup>

La propuesta de firmar un Acuerdo de voluntades entre los gobernadores de los cuatro departamentos y los alcaldes de las cuatro capitales que componen la Región Central de Colombia, empieza a tomar forma en junio de 2004 luego de un taller de planeación estratégica dirigido por las Secretarías de Planeación de los ocho entes territoriales, en el que se propuso crear una visión de futuro, acordar unas acciones prioritarias y designar unos responsables para llevarlas a efecto. Posterior a la firma del Acuerdo de voluntades, en julio de 2004, se continuó –en subsiguientes reuniones– con la instalación del Comité Técnico y de las mesas temáticas (julio de 2004-febrero de 2005). Entre febrero y octubre de 2005, los miembros de cada una de las mesas que se fueron instalando, discutieron sobre los objetivos estratégicos específicos, las acciones prioritarias y el plan de acción a desarrollar, el cual fue concertado entre las diferentes entidades y articulado entre las mesas. Luego de concertado y definido el plan de acción entre los miembros de las mesas temáticas (integradas por funcionarios de los ocho entes territoriales), se buscó concentrar los esfuerzos posteriores en materializar su desarrollo. Los diferentes aspectos realizados durante este período están contenidos en la publicación de las memorias de proceso arriba citado.

<sup>45</sup>

Consultar la publicación: UNAL-DAPD (2006), *Región Central de Colombia, memorias y algunas reflexiones sobre el proceso de integración*, Bogotá, D.C.

## PERÍODO 2006-2007

Durante el primer semestre de 2006 las mesas se concentraron en las siguientes actividades:

La mesa de turismo definió sus proyectos estratégicos, priorizó su ejecución e hizo los primeros planteamientos para su desarrollo con el fin de concertar los términos de referencia, la estrategia de ejecución, la definición de recursos y los aportes por parte de las entidades comprometidas.

La mesa de competitividad se concentró en la definición del planteamiento, la metodología y la conceptualización necesarias para la construcción y desarrollo de la Agenda Interna para la Competitividad y Productividad<sup>46</sup> de la Región Central –a partir de las agendas de los departamentos y de Bogotá–, logrando acuerdos en temas estratégicos como los objetivos, las apuestas que cada entidad priorizó en el interior de sus territorios, la definición de criterios para la selección de apuestas y proyectos regionales, el acuerdo sobre los factores estructurales de competitividad que serían el eje de la construcción de la Agenda. Acto seguido se dio inicio a la segunda etapa del proyecto de caracterización de la región<sup>47</sup>, que se centró en la compilación general de la información necesaria para la construcción del documento y el soporte técnico de las actividades, apuestas y proyectos regionales<sup>48</sup>.

La mesa de medio ambiente, que hasta finales del 2005 había trabajado con el nombre de mesa de “cuencas y recurso hídrico”, cambió a “medio ambiente” y amplió su panorama de trabajo a cuatro temas: 1) cuencas y recurso hídrico; 2) residuos sólidos; 3) áreas protegidas; y 4) educación ambiental. Alrededor de estos temas se planteó un plan de actividades que permite compartir experiencias entre las entidades territoriales y las autoridades ambientales sobre el particular. Esto se logró luego de identificar y seleccionar las siguientes experiencias por su potencial de convergencia regional y por tener elementos replicables en toda la región: 1) aulas ambientales en Bogotá; 2) manejo de residuos sólidos en Tunja y Garagoa; 3) manejo y conservación del recurso hídrico en Ibagué para garantizar su disponibilidad y calidad. Todas estas experiencias fueron conocidas de manera directa por los grupos de trabajo de la mesa durante el primer semestre de 2006.

El 15 de septiembre de 2006, el Comité Técnico definió un Plan de Acción para el período comprendido entre septiembre de 2006 y diciembre de 2007. Allí se plantearon una serie de metas y de productos tanto para cada una de las mesas (turismo, competitividad y medio ambiente) como para el Comité Técnico, y se estableció un cronograma mensual de actividades que permitiera el seguimiento de cada una de las metas por alcanzar.

<sup>46</sup> “La Agenda Interna es un acuerdo de voluntades y decisiones entre el Gobierno Nacional, las entidades territoriales, el sector privado, los representantes políticos y la sociedad civil sobre las acciones estratégicas que debe realizar el país para mejorar su productividad y competitividad. Se ha construido mediante un proceso de concertación y diálogo con las regiones y los sectores productivos e incluye un conjunto de acciones de corto, mediano y largo plazo, responsabilidad de cada uno de los involucrados en el proceso”. Definición tomada del Departamento Nacional de Planeación: [http://www.dnp.gov.co/paginas\\_detalle.aspx?idp=489](http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=489) (julio de 2007).

<sup>47</sup> Que se había iniciado en el 2005 con la elaboración de los diagnósticos de los cuatro departamentos de la región por parte de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, UPTC, Unillanos, Universidad del Tolima y Universidad Nacional, respectivamente.

<sup>48</sup> Esta labor fue realizada fundamentalmente por el grupo de trabajo del convenio UN-SDP 198/06.

La estrategia adoptada por las mesas para avanzar en el plan de acción consistió en identificar –de entre toda la gama de proyectos previstos para desarrollar– los proyectos estratégicos prioritarios y centrar su acción sobre estos, buscando la consolidación de la gestión regional en cada uno de los temas. En algunos casos, que se detallarán posteriormente, el proyecto estratégico escogido por la mesa no estaba previsto en el plan de acción.

Este replanteamiento estratégico se hizo con el fin de concentrar esfuerzos, facilitar la ejecución de los proyectos y optimizar los desplazamientos a las sesiones de las respectivas mesas. Además, de poder mostrar resultados tangibles en el poco tiempo disponible para su concreción y avance, dado que el 2007 es el último año administrativo de las actuales alcaldías y gobernaciones.

La siguiente tabla presenta las metas diseñadas por cada mesa en el plan de acción definido en septiembre de 2006. En él se señalan en sombreado claro los proyectos escogidos para su ejecución prioritaria y en sombreado oscuro se indican los proyectos que surgieron con posterioridad a la elaboración del plan.

**Tabla 1.**  
**Metas planteadas por el Plan de Acción contra proyectos en ejecución**

| MESA                  | METAS DEL PLAN DE ACCIÓN INICIAL<br>Planteadas en septiembre de 2006  |   | PROYECTOS ACTUALMENTE<br>EN EJECUCIÓN                            |
|-----------------------|---|---|--|
| <b>TURISMO</b>        | 1.1. Portafolio de productos turísticos de la Región Central          |   | Catálogo de Productos Turísticos de la Región Central            |
|                       | 1.2. Puntos de información turística de la Región Central articulados |   | Puntos de información turística de la Región Central articulados |
|                       | 1.3. Cartilla de calidad turística                                    |   |  |
| <b>MEDIO AMBIENTE</b> | 2.1. Gestión integral de residuos                                     | 1. Diseño de la estrategia institucional para la gestión integral de residuos sólidos en la Región Central<br>2. Planteamiento de los proyectos<br>3. Ejecución de los proyectos planteados   |  |
|                       | 2.2. Áreas protegidas   | 1. Lineamientos para el manejo integral del recurso hídrico<br>2. Lineamientos para la gestión de biodiversidad y sustentabilidad<br>3. Estrategia de formación y comunicación para la gestión de biodiversidad y sustentabilidad para los páramos de Rabanal y Sumapaz | Lineamientos de Política Ambiental para la Región Central        |
|                       | 2.3. Recurso hídrico  | 4. Portafolio de proyectos regionales y locales formulados y gestionados con participación institucional y comunitaria  |  |
|                       | 2.4. Educación ambiental  | 1. Construcción de un marco conceptual<br>2. Elaboración del diagnóstico<br>3. Formulación del proyecto   |  |

| MESA                  | METAS DEL PLAN DE ACCIÓN INICIAL<br>Planteadas en septiembre de 2006                      | PROYECTOS ACTUALMENTE<br>EN EJECUCIÓN  |
|-----------------------|---|--|
| <b>COMPETITIVIDAD</b> | 3.1. Agenda para la productividad y competitividad de la Región Central                   | Agenda para la productividad y competitividad de la Región Central               |
|                       | 3.2. Validación de la agenda con gremios, academia y sociedad civil                       |  |
|                       | 3.3. Rueda de negocios de la Región Central   |  |
|                       | 3.4. Ejecución de un proyecto identificado en la Agenda de productividad y competitividad |  |
| <b>COMITÉ TÉCNICO</b> | 4.1. Reuniones del Consejo Directivo  |  |
|                       | 4.2. Talleres de socialización del proceso de integración en los 315 municipios           |  |
|                       | 4.3. Socialización del proceso de integración con la bancada regional                     |  |
|                       | 4.4. Talleres conjuntos de las mesas temáticas  |  |
|                       | 4.5. Realización del ejercicio de prospectiva estratégica de la Región Central            | Realización del ejercicio de prospectiva estratégica de la Región Central        |
|                       | 4.6 Acompañamiento logístico y metodológico al proceso de integración. Grupo UN-DAPD      | Acompañamiento logístico y metodológico al proceso de integración. Grupo UN-DAPD |

*Elaboración: Equipo Universidad Nacional, Convenio UN-SDP 198/06.*

## 2. AVANCES DE LAS MESAS TEMÁTICAS

### MESA DE TURISMO

Los proyectos que definió en el Plan de Acción 2006-2007 fueron tres: 1) puntos de información turística; 2) portafolio de productos turísticos de la Región Central; y 3) cartilla con estándares de calidad turística.

En el 2007 se avanzó en la articulación de los puntos de información turística mediante la definición de unos términos de referencia generales. Luego de obtener claridad sobre estos tópicos, se acordó que cada entidad debía definir sus requerimientos en términos de planta física, recursos humanos, tecnológicos, conectividad, posibilidades de infraestructura, acceso a tecnologías y posibilidades de articulación de contenidos e interconexión virtual de los contenidos ya existentes, para proceder a establecer los contactos directos para la contratación. Boyacá, Cundinamarca, Ibagué y Bogotá ya han definido sus requerimientos e iniciado acercamientos con los proveedores del servicio. Así mismo, la mesa realizó una reunión de webmasters para avanzar en la articulación de contenidos y en la interconexión de las páginas web de turismo de la Región Central.

Simultáneamente, los miembros de la mesa de turismo trabajaron en la elaboración de un “Portafolio de productos turísticos de la Región Central”, cuya etapa inicial consistía en diseñar un plan de mercadeo conjunto. Sin embargo, a lo largo del proceso se detectó que la mayoría de los departamentos tenía ya algún tipo de plan de turismo; por este motivo se dejó de lado el Plan de Mercadeo y se retomó la idea de: 1) llegar a una definición de los productos turísticos regionales –apoyándose en los avances sobre el tema logrados en cada uno de los departamentos–; y 2) consolidar un portafolio turístico de la región.



Este trabajo se está desarrollando en dos etapas. En la primera, Bogotá contrató un equipo que elaborará el manual de producto turístico regional a partir de talleres departamentales en donde estarán involucrados los operadores turísticos. El resultado de estos talleres departamentales será presentado a los actores del sector turístico de la región a fin de que estos presenten propuestas de paquetes turísticos, con los cuales se diseñará el portafolio de productos turísticos regionales. La segunda etapa consistirá en la elaboración y difusión a nivel nacional e internacional del portafolio de productos turísticos regionales.

## MESA DE COMPETITIVIDAD

A finales del 2006, luego de la elaboración del Plan de Acción 2006-2007, en el que los integrantes de la mesa de competitividad habían propuesto los siguientes cuatro proyectos: 1) agenda para la productividad y competitividad de la Región Central; 2) validación de la agenda con gremios, academia y sociedad civil; 3) rueda de negocios de la Región Central; y 4) ejecución de un proyecto identificado en la Agenda de productividad y competitividad. Los esfuerzos se centraron en el primer proyecto con miras a la construcción de la Agenda Interna de Competitividad y Productividad Regional (planteada como un elemento estratégico para la socialización del proceso con actores políticos, gremios y sociedad en general), ya que los otros tres proyectos están en función de éste. El equipo de trabajo del convenio UNAL-SDP 198/06 apoyó de manera decidida esta iniciativa, consiguiendo información, preparando los documentos y soportes técnicos que debían ser discutidos por los miembros de la mesa, factor que agilizó el trabajo y permitió tener una base importante sobre la cual construir la agenda.

Fue así como los miembros de la mesa decidieron integrar una comisión redactora del documento final, conformada por la Secretaría de Planeación Distrital, la Gobernación de Cundinamarca y el equipo de trabajo del convenio UNAL-SDP 198/06, con invitación abierta a los demás miembros de la mesa, según disponibilidad de tiempo, invitación atendida por Meta y Boyacá, principalmente, en varias oportunidades. La comisión propuso un cronograma de trabajo aprobado por la mesa, que se fue cumpliendo no obstante algunos retrasos en la retroalimentación necesaria por parte de todas las entidades territoriales comprometidas. Para contrarrestar este hecho, fue necesario implementar una estrategia de seguimiento permanente a los compromisos con el fin de evitar que estas demoras afectaran la entrega final del documento. A partir del seguimiento se copiaron de manera permanente los aportes, ajustes y complementos pertinentes, según el criterio de las entidades territoriales. Gracias al trabajo de la comisión redactora, al seguimiento de los compromisos y a los aportes de las entidades, se cuenta ya con el documento final, que está en proceso de impresión en la actualidad para ser difundido en la región.

A partir de la elaboración de este documento es posible avanzar en las actividades de socialización y ejecución que están previstas, tanto con mandatarios, parlamentarios y gremios. Las metas de la mesa de competitividad se han desarrollado según el orden previsto.

## MESA DE MEDIO AMBIENTE

En reunión conjunta de los cuatro grupos de trabajo celebrada a comienzos del 2007, con el fin de evitar la dispersión de esfuerzos al trabajar en diferentes temas simultáneamente, y debido a la deficiente participación de todas las entidades en los diferentes grupos de trabajo, se acordó concentrar acciones en uno de los temas escogidos. Se propuso trabajar entonces en un proyecto estratégico que permitiera acciones en todo el territorio de la Región Central. Fue así como surgió el tema de la conservación de los páramos que comparten los distintos departamentos, dada su importancia como proveedores de agua potable. Esto permitió el reagrupamiento de los asistentes. En consecuencia, los cuatro grupos de trabajo establecidos con anterioridad (educación ambiental, residuos sólidos, áreas protegidas y recurso hídrico) no continuaron funcionando independientemente, sino que los miembros de la mesa se reagruparon para trabajar en el tema de los páramos.

Se acordó para el efecto apoyarse en la experiencia de trabajo piloto en el páramo de Rabanal<sup>49</sup>, dado su avance en el planteamiento del tema a través del Proyecto Páramo Andino, que se encuentra articulado con entidades del orden nacional e internacional como el Instituto Humboldt y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA. Se buscaría replicar este tipo de experiencias en los páramos de Chingaza<sup>50</sup>, Sumapaz y en el bosque altoandino de Galilea<sup>51</sup>.

Adicionalmente al proyecto de Conservación de Páramos, los integrantes de la mesa decidieron desarrollar el proyecto de construcción de unos lineamientos de política ambiental regional. Dado que este tema aglutina todos aquellos aspectos de la problemática ambiental que han sido identificados como estratégicos en la Región Central y que en él confluyen no sólo las gobernaciones y alcaldías, sino también las autoridades ambientales por las competencias que tienen sobre el tema, se estableció la necesidad de adelantar un proyecto que permitiera diseñar una propuesta concertada de lineamientos de política ambiental para las distintas entidades con jurisdicción en la Región Central, que incluya un plan de acción para su gestión y posicionamiento, promueva la armonización de los distintos instrumentos de planificación ambiental y la cooperación en la Región Central, esto con el fin de tener una herramienta marco en el tema ambiental en toda la región. De este proyecto se tienen los términos de referencia, aprobados por la mesa. Además, a partir de la presentación formal que hizo el propio Comité Técnico de los proyectos a los representantes de las autoridades ambientales, se recogieron sus observaciones y las del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial tanto para el proyecto de Lineamientos de Política Ambiental Regional, como para el de Conservación de Páramos, en donde se espera contar con la participación activa de todos ellos.

<sup>49</sup> Compartido por Boyacá y Cundinamarca.

<sup>50</sup> Compartido por Meta y Cundinamarca.

<sup>51</sup> Compartido por Cundinamarca, Meta y Tolima en lo referente al bosque de Galilea.

### 3. EL COMITÉ TÉCNICO

El Comité Técnico es la instancia encargada de hacer el seguimiento de las tareas adelantadas por las diferentes mesas temáticas y ha funcionado como coordinador de sus respectivos trabajos. Sus integrantes son fundamentales en la articulación del proceso de integración regional con las dependencias de las entidades territoriales.

Los integrantes del Comité Técnico se habían planteado las siguientes metas: 1) reuniones del Consejo Directivo; 2) talleres de socialización del proceso de integración en los 315 municipios; 3) socialización del proceso de integración con la bancada regional; 4) talleres conjuntos de las mesas temáticas; 5) realización del ejercicio de prospectiva estratégica de la Región Central; y 6) acompañamiento logístico y metodológico al proceso de integración a través del grupo del convenio UNAL-SDP.

Los avances logrados por los miembros del Comité Técnico, se refieren a: 1) los acuerdos en materia de responsabilidades de gestión, acompañamiento y compromisos presupuestales para la puesta en marcha del ejercicio de prospectiva regional; 2) el acompañamiento del proceso por parte del grupo Universidad Nacional-SDP; 3) definición de los proyectos por realizar y de los fondos que cada entidad debe disponer para su desarrollo.

En el caso del proyecto de prospectiva, se ha avanzado en la aprobación por parte del Comité Técnico de la propuesta presentada por la SDP con respecto a financiar la consultoría y el equipo técnico, base para la ejecución del proyecto, mientras que las entidades se comprometen a destinar a los funcionarios que participarían y a realizar eventos en los diferentes departamentos. En agosto de 2007 la SDP tiene contratado con un grupo de trabajo de la Universidad Nacional la realización del ejercicio de prospectiva estratégica para la Región Central, el cual se llevará a cabo en el segundo semestre de 2007.

Con respecto al acompañamiento del proceso de integración regional, se suscribió el Convenio UNAL-SDP 198/06, cuyo objetivo es el de contar con el apoyo de un pequeño grupo de la Universidad Nacional para acompañar el proceso de integración en sus diferentes instancias.

La validación de los proyectos elaborados en las mesas temáticas y la definición de los recursos que cada entidad destinará para ello, se discutieron en reuniones del Comité Técnico.

Las actividades pendientes de realizar a través del Comité Técnico (la reunión del Consejo Directivo, la reunión con parlamentarios y con alcaldes municipales) se podrían desarrollar articuladas al proyecto de socialización de la Agenda Interna que ha venido diseñando la mesa de competitividad.

Además de lo previsto en el Plan de Acción 2006-2007, los miembros del Comité Técnico han realizado las siguientes actividades:

- Reunión con autoridades ambientales (12 de abril), surgida de la necesidad identificada por el comité de trabajar coordinadamente con ellas los proyectos definidos por la mesa de

medio ambiente. En esta sesión, el comité acordó que las autoridades ambientales fueran invitadas a integrar la mesa de medio ambiente de la Región Central. Los delegados de las autoridades ambientales presentes en la reunión, consideraron como primera tarea de la mesa revisar y hacer las observaciones pertinentes a los términos de referencia del proyecto de lineamientos y a la propuesta del convenio para trabajar en el páramo de Rabanal coordinadamente con gobernaciones, alcaldías y autoridades ambientales.

- Foro de la Región Central en Ibagué, en septiembre de 2006, en el que las entidades territoriales ratificaron su voluntad de continuar en el proceso.
- Es importante destacar que en el marco del proceso de integración regional se adelantaron –el 25 de enero en Villavicencio y el 20 de marzo en Ibagué– encuentros del programa Bogotá Sin Hambre con las autoridades de los departamentos del Meta y Tolima, respectivamente. En el caso de Ibagué, se complementó con la primera reunión del proceso tendiente a la conformación del bloque de empresarios de la Región Central, y en el caso de Villavicencio con una reunión para evaluar el trabajo de las mesas temáticas y la socialización del proceso.

El Comité Técnico ha visto la necesidad de adelantar gestiones adicionales a las propuestas en el Plan de Acción 2006-2007, conforme a las necesidades que plantea el desarrollo de las mesas temáticas. Es por ello que convocó a la primera reunión conjunta entre el Comité Técnico y los directores de las instituciones ambientales presentes en Región Central, en donde se decidió que las autoridades ambientales serían invitadas a formar parte integral de la mesa de medio ambiente de la Región Central. También se adelantó una reunión en la que se presentó la Agenda Interna y se recogieron las últimas observaciones, previa a su presentación al Consejo Directivo.

Las mesas de ordenamiento territorial y hábitat no se han vuelto a reunir desde octubre de 2005, y las gestiones de las entidades respectivas dentro del proceso de integración se han concentrado en el Comité Técnico y en las otras tres mesas temáticas.

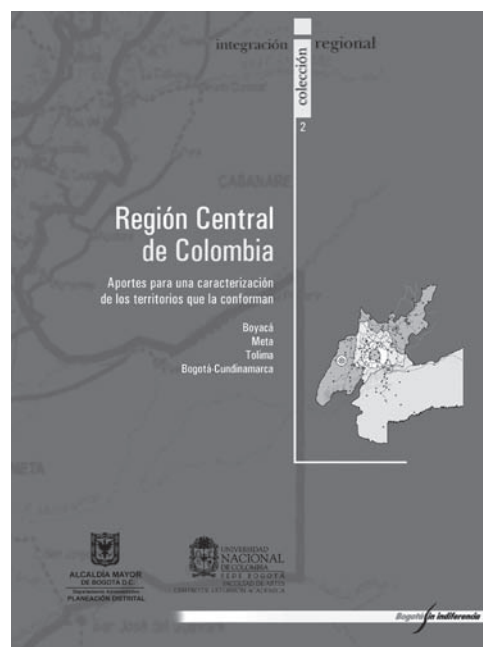
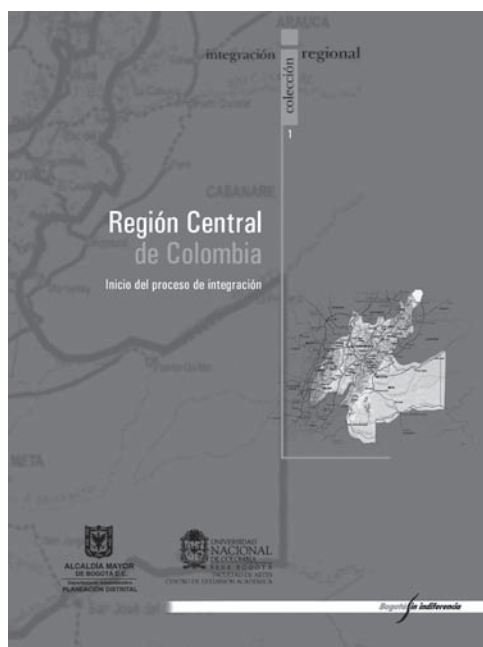
# PARTICIPACIÓN DE LOS ENTES TERRITORIALES DESDE EL INICIO DEL CONVENIO UN-SDP 198/06

**Tabla 6.**  
**Resumen de asistencia a las reuniones de las mesas temáticas de la Región Central**  
**desde el inicio del convenio UN-SDP 198/06**

|                  | TURISMO   |           |           |          |           |           | COMPETITIVIDAD |           |          |           |            | MEDIO AMBIENTE |           |            |           |           |           |                               |           |
|------------------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|----------------|-----------|----------|-----------|------------|----------------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|-------------------------------|-----------|
|                  | 2006      | 2007      |           |          |           |           | 2006           | 2007      |          |           |            | 2006           |           | 2007       |           |           |           |                               |           |
| FECHA DE REUNIÓN | 21-nov-06 | 23-ene-07 | 29-ene-07 | 8-mar-07 | 23-mar-07 | 11-may-07 | 1-dic-06       | 18-ene-07 | 9-feb-07 | 15-mar-07 | 27-abr- 07 | 1-dic-06       | 13-dic-06 | 2-feb-07   | 21-feb-07 | 2-mar-07  | 12-mar-07 | 12-abr-07                     | 9-may-07  |
| LUGAR DE REUNIÓN | BOGOTÁ    | BOGOTÁ    | BOGOTÁ    | BOGOTÁ   | BOGOTÁ    | BOGOTÁ    | BOGOTÁ         | BOGOTÁ    | BOGOTÁ   | BOGOTÁ    | BOGOTÁ     | BOGOTÁ         | BOGOTÁ    | IBAGUE     | BOGOTÁ    | TUNJA     | TUNJA     | BOGOTÁ                        | BOGOTÁ    |
| BOYACÁ           |           |           |           |          |           |           |                |           |          |           |            | GOB + CC + CB  | GOB + CC  | GOB + CC   | GOB + CC  | GOB       | GOB + CC  | GOB + CB + CC                 |           |
| CUNDINAMARCA     |           |           |           |          |           |           |                |           |          |           |            | GOB            | GOB       | GOB        | GOB       | GOB       | GOB + CAR | GOB + CAR                     | GOB       |
| META             |           |           |           |          |           |           |                |           |          |           |            |                |           | GOB        | GOB       | GOB       | GOB       | GOB                           | GOB       |
| TOLIMA           |           |           |           |          |           |           |                |           |          |           |            | GOB + CORT     |           | GOB + CORT |           |           |           |                               |           |
| TUNJA            |           |           |           |          |           |           |                |           |          |           |            |                |           |            |           |           |           |                               |           |
| VILLAVICENCIO    |           |           |           |          |           |           |                |           |          |           |            |                |           |            |           |           |           |                               |           |
| IBAGUE           |           |           |           |          |           |           |                |           |          |           |            |                |           |            |           |           |           |                               |           |
| BOGOTÁ, D.C.     |           |           |           |          |           |           |                |           |          |           |            | SDP + SDA      | SDP + SDA | SDP + SDA  | SDP + SDA | SDP + SDA | SDP + SDA | SDP + SDA + UAESP             | SDP + SDA |
|                  |           |           | ETB       | ETB      | ETB       |           |                |           |          |           | CT         |                |           |            | HUM-BOLDT |           |           | CT + HUMBOLDT + CORMAG-DALENA | EAAB      |

G=Gobernación, CC=Corporación, CB=Corporación, CORT=Cortolima, SDP=Secretaría de Planeación Distrital, SDA= Secretaría Distrital de Ambiente, UAESP=Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos. CT= Comité Técnico. EAAB= Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá  
 Elaboración: Equipo Universidad Nacional Convenio UN-DAPD 198.

## PUBLICACIONES DE LA COLECCIÓN INTEGRACIÓN REGIONAL







Esta publicación  
se terminó de imprimir  
en Panamericana Formas e Impresos S.A.  
en septiembre de 2007