

## 2. ARREGLO INSTITUCIONAL

*La confianza es la expectativa que surge dentro de una comunidad de comportamiento normal, honesto y cooperativo, basada en normas comunes, compartidas por todos los miembros de dicha comunidad ... El "capital social" es la capacidad que nace a partir del predominio de la confianza.*

—FRANCIS FUKUYAMA

## 1. PRESENTACIÓN

El reto institucional de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca fue construir un espacio de concertación entre distintos niveles de gobierno para abordar conjuntamente problemas comunes del territorio con una visión compartida de desarrollo a largo plazo que congregue al gobierno nacional, al Departamento de Cundinamarca, a Bogotá, a las administraciones locales de 116 municipios y a tres autoridades de manejo ambiental. Estas instancias tradicionalmente han trabajado de forma independiente y tienen distintos tipos de autonomía dadas sus jurisdicciones, funciones y competencias; sobre todo, quieren conservar esta autonomía, aunque son niveles de gobierno que comparten problemas e intervienen en el mismo territorio.

La descontaminación de la cuenca del río Bogotá es un ejemplo de cómo se involucran en un asunto autoridades nacionales, distritales, departamentales, regionales y casi la mitad de los municipios del departamento. Este tema involucra proyectos como la construcción de plantas para el tratamiento de aguas, su operación, el uso del agua en

distritos de riego, el control de inundaciones, el manejo de cuerpos de agua en situación crítica como la laguna del Muña, el uso del agua para producir energía y el control de urbanización sobre las rondas y otros sitios estratégicos del sistema hídrico. Otro ejemplo es el planeamiento y control del transporte de carga y pasajeros entre jurisdicciones territoriales diferentes, asunto que involucra aspectos como peajes, registro y matrícula de vehículos, cobro de multas y construcción y operación de infraestructura. Un caso puntual de construcción de infraestructura con participación de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca, la nación y el municipio de Soacha es la troncal con carril exclusivo para buses entre Bogotá y Soacha<sup>1</sup>. Otros temas compartidos son la captación, suministro y disposición de agua para consumo humano; la disposición de residuos sólidos; la prestación de servicios de comunicaciones y de energía; la producción, distribución y consumo de alimentos; el manejo del orden público y la protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del territorio; el control de

la expansión de usos urbanos sobre zonas agrícolas o ambientalmente frágiles, y el manejo de emergencias y desastres. Varios de estos temas involucran al sector privado; por eso, aunque la Mesa se ha concentrado inicialmente en construir vínculos entre distintos niveles del sector público, incluyó al sector privado en varias actividades y llevó a cabo procesos paralelos con el Consejo Regional de Competitividad Bogotá-Cundinamarca.

El manejo interinstitucional de los temas mencionados y otros similares presenta dificultades que unas veces se originan en discrepancias de carácter técnico y operativo y otras en diferencias políticas entre gobernantes. La Mesa quiso explorar las dificultades originadas en problemas técnicos y de coordinación entre entidades. Por ejemplo, la ambigüedad de responsabilidades cuando varias instituciones confluyen en un asunto o intervienen simultáneamente en una parte del territorio, los efectos de no compartir información o las divergencias que se originan cuando no hay coincidencia de diagnósti-

1. Antecedentes de este proyecto se encuentran en el Estudio del Plan Maestro de Transporte para Bogotá realizado por la Agencia de Cooperación Internacional de Japón, JICA, en 1996.

cos que permitan asignar prioridades para coordinar la ejecución de obras.

## 2. ANTECEDENTES

Los objetivos que se propone la Mesa no son nuevos. Hay antecedentes de legislación, estudios, planes sectoriales e intentos por organizar algún tipo de institucionalidad para el manejo de temas regionales en los que se han involucrado distintas instancias de gobierno. También hay casos de solución compartida de problemas puntuales. Pero estos esfuerzos son excepcionales y en ocasiones no han prosperado o han tenido resultados muy limitados, generalmente por falta de un mecanismo que impulse permanentemente el trabajo conjunto y coordinado. La Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca se propuso llenar ese vacío, ofreciendo una instancia de carácter técnico para que los distintos niveles de gobierno trabajen conjuntamente, articulen lineamientos, políticas, planes y proyectos sin que pierdan autonomía administrativa ni existan imposiciones de ninguno de ellos.

Un antecedente reciente de intento de plantear una visión regional es el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá —POT—, realizado entre 1998 y 2000 (Decreto 619 de 2000), que propone constituir una región a partir de Bogotá y diecinueve municipios de la Sabana<sup>2</sup>. Otro antecedente fue el intento por crear en el año 2000 el Área Metropolitana Sabana de Bogotá entre Bogotá y cuatro municipios vecinos: Soacha, Mosquera, Madrid y Funza. También hay casos de acuerdos para integrar a Bogotá y algunos municipios aledaños, planteados entre 1999 y

2000, como el desarrollo del parque de Tominé; la cooperación para el manejo de riesgos, prevención y atención de desastres; la regulación del transporte público dentro del corredor Bogotá-Soacha; la cooperación con Soacha para planear y formular proyectos como la extensión de Transmilenio y recaudar multas por infracciones de tránsito. Estos intentos de relación directa entre Bogotá y los municipios, que fueron liderados por la Consejería para las Relaciones con Cundinamarca creada en el Distrito Capital en 1998, desafortunadamente en varias ocasiones generaron discrepancias y polémicas con autoridades del Departamento de Cundinamarca.

Otro intento de articulación entre instituciones de diferente nivel de gobierno y el sector privado fue el Plan Estratégico Bogotá 2000, iniciado en 1994 con la participación del Distrito Capital, el gobierno nacional, la Cámara de Comercio de Bogotá y representantes del sector privado, así como de organizaciones comunitarias, académicas y gremiales. Este ejercicio produjo proyectos y propuestas de estrategias sobre competitividad y atractividad, oportunidades para las personas, ciudad habitable y estructurada, seguridad y convivencia, y legitimidad y gobernabilidad. El listado de proyectos incluyó propuestas de alcance regional todavía vigentes o en discusión como la modernización del aeropuerto Eldorado, terminales de carga de la Sabana, conformación de un área metropolitana y descontaminación del río Bogotá.

Hay antecedentes de discrepancias técnicas con implicaciones jurídicas. Por ejemplo, entre Bogotá y la CAR por la pro-

puesta de expansión urbana formulada en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá ya mencionado. La documentación consultada (Ardila, 2003) muestra el proceso de discusiones y los resultados del panel de expertos organizado por el Ministerio del Medio Ambiente para dirimir una disputa que todavía tiene repercusiones en el manejo del territorio.

Estudios sobre temas de integración entre Bogotá y Cundinamarca se encuentran en los trabajos de la Misión Siglo XXI<sup>3</sup> realizados entre 1990 y 1995. Incluyen análisis y propuestas sobre salud, educación, vivienda, abastecimiento y distribución de alimentos, desarrollo social y humano, energía eléctrica, acueducto y alcantarillado, y las relaciones de Bogotá con Cundinamarca. En la misma línea hay orientaciones para armonizar con una perspectiva regional políticas de ordenamiento territorial de los municipios de la cuenca del río Bogotá en trabajos elaborados por la Sociedad Geográfica de Colombia (Mendoza, 2000), y en trabajos sobre la Sabana (Utría, 2002). Otras propuestas de integración territorial se encuentran en trabajos elaborados dentro del convenio de cooperación de la Comunidad Económica Europea y la Gobernación de Cundinamarca en el año 2003.

Hay antecedentes más lejanos de manejo del territorio en sus distintas escalas. Se encuentra por ejemplo el Plan Director elaborado por el arquitecto Le Corbusier (Vargas Caicedo, 1987) en 1950, que sirvió durante varias décadas como guía para que las autoridades tomaran decisiones sobre el desarrollo de Bogotá. Esta propuesta constaba de un plan regional que incluía municipios vecinos a Bogotá, un plan metropolitano, un plan urbano y un plan para el centro cívico. Algunas de sus propuestas sobre integración de sistemas ambientales (ríos y cerros) y de estructura vial siguen vigentes. El estudio

2. Para cada municipio el Departamento Administrativo de Planeación Distrital —DAPD— elaboró una monografía, impresa por Prerensa, Bogotá, 2000.

3. Misión Siglo XXI, Serie El Futuro de la Capital. Director de la Misión: Edgar Moncayo Jiménez. La colección consta de diez títulos (1993, 1994, 1995).

conocido como Fase II<sup>4</sup>, elaborado en 1973, consideró diecisiete municipios de la Sabana y incluyó en sus propuestas proyectos de impacto regional sobre los cuales se continúa hablando, como el saneamiento del río Bogotá, un sistema de transporte masivo regional y la creación de una autoridad metropolitana para manejar proyectos regionales. Algunas recomendaciones de este trabajo fueron adoptadas por Bogotá, especialmente la creación de centros alternos al tradicional de Bogotá. Este estudio lo realizó un comité directivo constituido por Bogotá, la CAR y el gobierno nacional.

Otro estudio que involucró consideraciones regionales fue realizado por el Banco Mundial entre 1977 y 1981, el cual incluyó análisis detallados sobre vivienda, mercado de tierras, transporte, empleo, pobreza, distribución del ingreso y finanzas públicas. Se considera uno de los primeros estudios integrados y globales para una ciudad de un país en vía de desarrollo (Rakesh, 1994).

Sobre arreglos institucionales para regular la movilidad y desarrollar infraestructura asociada al transporte, la experiencia reciente más amplia y de mayor impacto sobre Bogotá, también con implicaciones regionales, es el Plan Maestro de Transporte<sup>5</sup> realizado entre 1996 y 1997. El plan fue financiado mediante un convenio de cooperación internacional entre la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Agencia de Cooperación Internacional de Japón —JICA—. Se inició durante la alcaldía de Jaime Castro (1992-1994) y se desarrolló durante la primera alcaldía de Antanas Mockus (1995-1997). Este plan se concentra en propuestas para Bogotá, pero incluyó en sus

análisis a diecisiete municipios de la Sabana y concluyó que era indispensable crear una autoridad regional para manejar el transporte. El esquema de funcionamiento de la ciudad plantea que por lo menos el 30% de la población de 11 millones de habitantes prevista para Bogotá en el año 2020 esté ubicada por fuera del casco urbano actual, con servicios y sitios de empleo que no la obliguen a su movilización diaria hasta la ciudad.

En este plan de transporte se incluyen y formulan varias obras de infraestructura de alcance regional como la Avenida Longitudinal de Occidente y la organización del transporte público a corto plazo a partir de los buses. Otros proyectos de impacto más local son la red de ciclovías y la recuperación de espacio público, con obras específicas como el Eje Ambiental de la avenida Jiménez, la carrera 15 y la calle 85. El plan propuso construir quince troncales con carriles exclusivos para buses antes de finalizar el año 2002, y uno de los proyectos prioritarios fue la conexión con el suroccidente (municipio de Soacha). El sistema de transporte público centrado en buses previsto por el plan incluye reorganizar rutas y operadores privados, revisar el sistema tarifario, construir terminales y paraderos, organizar rutas alimentadoras y recuperar el espacio público alrededor del sistema. En el comité directivo de este trabajo estaban desde el principio la nación y Bogotá, lo cual facilitó que desde 1996 iniciaran los arreglos institucionales que culminaron con la firma de los acuerdos para garantizar que parte de la financiación del sistema de buses

que luego se denominó Transmilenio, estuviera a cargo de la nación.

Con respecto a la legislación y la creación de entidades que se pueden considerar antecedentes de la iniciativa de la Mesa hay rastros que llegan por lo menos hasta 1954, cuando se creó el Distrito Especial y se anexaron seis municipios vecinos. Posteriormente hubo iniciativas que involucraron de distinta manera a los niveles de gobierno que conforman la Mesa. Una selección de estas iniciativas, vinculadas a algunos estudios y planes, se muestra en el recuadro 2.8.

### 3. CUATRO MOMENTOS EN LA CREACIÓN DE ARREGLOS INSTITUCIONALES

La Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca consideró que el comienzo para enfrentar y resolver el desafío de la coordinación interinstitucional era crear un espacio de confianza en el que voluntariamente las distintas instancias y niveles de gobierno se reunieran y trabajaran juntos. Esto se llevó a cabo siguiendo una secuencia en la que se identifican cuatro momentos. El primer momento duró aproximadamente un mes, y en él se pusieron de acuerdo el alcalde de Bogotá, el gobernador del Departamento de Cundinamarca y el director de la agencia ambiental (Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca —CAR—) para explorar la posibilidad de trabajar conjuntamente. El resultado fue la firma de un acuerdo de voluntades para constituir una mesa de trabajo. En el segundo momento, que duró nueve meses y que se denominó "fase 0", se organizó formalmente el funcionamiento de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca y se establecieron las bases operativas y económicas para iniciar el proyecto *Construcción de capacidad técnica e institucional para el*

4. Llewelyn-Davies, Weeks, Forestier-Walker & Bor; Kates, Peat, Marwick & Co.; Cooper & Lybrand, Consultécnicos y DAPD, *Estudio de desarrollo urbano de Bogotá, fase II*, Bogotá, Italgraf, 1974.

5. Estudio del Plan Maestro del Transporte Urbano de Santa Fe de Bogotá en la República de Colombia, Agencia de Cooperación Internacional de Japón, JICA, Chodai Co. Ltd., Yachiyo Engineering Co. Ltd., 1996.



*planeamiento y gestión del desarrollo integrado de la región.* El tercer momento fue el desarrollo de este proyecto en sus diferentes fases durante un período de veintiséis meses. El cuarto momento ha sido la proyección y continuación de la Mesa y el proyecto en las nuevas administraciones y el diseño del proceso para consolidar su institucionalidad.

Un acuerdo inicial entre las partes fue no crear burocracia ni al comienzo del proceso ni como objetivo final. El propósito fue trabajar desde el principio con la capacidad institucional ya existente, no establecer equipos paralelos para desarrollar ninguna actividad que ya estuviera ejecutando alguna entidad y buscar que al final se pudiera constituir una institucionalidad basada principalmente en integrar equipos de trabajo de los participantes en el proyecto.

A continuación se presentan las actividades y los resultados de cada uno de estos cuatro momentos. En el volumen 2 se presenta como complemento de este punto un resumen de las consultorías sobre aspectos jurídicos e institucionales realizadas durante el proceso.

### **3.1. Primer momento: acuerdo de voluntades**

Este momento se centró en la firma de un acuerdo de voluntades entre niveles de gobierno que compartían una tradición de discrepancias y rivalidades. Un mes después de posesionados se pusieron de acuerdo el alcalde de Bogotá, el gobernador de Cundinamarca y el director de la CAR. Esto fue posible por una combinación de factores, dentro de los cuales se destacan:

- El documento que se firmó el 8 de febrero del 2001 fue corto y pragmático. En una página se determinó el propósito, el plazo inicial para las labores, las tareas

inmediatas, los participantes y sus delegados. El texto incluyó propósitos difíciles de controvertir como "fortalecer lazos de cooperación entre Bogotá y Cundinamarca para promover el desarrollo económico y social de sus territorios y hacer más productiva y competitiva la región". En este acuerdo se definió la instalación de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca y se planteó un período de tres años para las tareas iniciales, que coincide con el período de los tres mandatarios que firmaron el documento. Se enfatizó en el ordenamiento territorial, la planificación regional, la ejecución de proyectos y el marco institucional para gestionar acuerdos.

- Se aprovechó al máximo el hecho fortuito de que entre las personas que promovieron e iniciaron el proceso existían antecedentes de trabajo conjunto. El equipo asesor de técnicos, el gobernador de Cundinamarca, el alcalde de Bogotá y el director de la CAR habían participado en la elaboración de trabajos sobre desarrollo territorial, transporte y planeamiento e implementación de proyectos. Además, el alcalde de Bogotá, quien era reelegido en esta oportunidad, ya tenía clara la necesidad de resolver las anteriores dificultades en las relaciones entre Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y la CAR. Los tres gobernantes que firmaron el acuerdo tenían orígenes políticos diferentes; sin embargo, esto no fue obstáculo para definir rápidamente objetivos comunes de carácter esencialmente técnico. Esto facilitó establecer relaciones de confianza entre las entidades desde el comienzo. Otro factor importante fue la aceptación inmediata del Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD) de aportar recursos para iniciar el proceso y realizar una secretaría técnica provisional.

- Los argumentos operativos con que se inició el proceso eran muy atractivos para las partes. Los tres participantes estarían en igualdad de condiciones en cuanto a la toma de decisiones. Independientemente del tamaño del territorio bajo su jurisdicción o la cantidad de población representada, todas las decisiones se tomarían por unanimidad. Se trabajarían temas y problemas comunes basados en argumentos técnicos, y nadie trataría de imponer puntos de vista apoyándose en su importancia económica, territorial o de población. Esto implicaba poner en igualdad de condiciones a Bogotá, con casi 7 millones de habitantes pero con un territorio reducido, al Departamento de Cundinamarca con 2 millones de habitantes pero un territorio quince veces mayor que el de Bogotá, y a la CAR, entidad administrativa especializada en el tema ambiental pero con una jurisdicción más regional que la de los otros dos participantes.

- Existían antecedentes muy recientes sobre las desventajas y problemas del trabajo no coordinado entre estas tres instancias. Por ejemplo, estaba vigente un proceso jurídico que involucraba a Bogotá y a la CAR por discrepancias sobre las áreas de expansión propuestas por el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. También existía un antecedente muy reciente —que no funcionó— de constituir legalmente un área metropolitana entre Bogotá y cuatro municipios vecinos, el cual generó diferencias entre Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca.

- Aunque el tema regional no estaba en primera línea en la agenda de los mandatarios sí existían estudios y antecedentes locales e internacionales que mostraban su importancia estratégica, sobre todo en aspectos como la competitividad y la productividad.

### 3.2. Segundo momento: Fase 0. Inicio de la operación de la Mesa

Este momento se centró en poner a funcionar la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca y elaborar el documento para iniciar el primer proyecto conjunto a través de un convenio de cooperación internacional. En el proceso participaron dos consultores y el grupo de tres funcionarios constituido para representar a los mandatarios que firmaron el acuerdo de voluntades. La financiación y secretaría técnica estuvo a cargo de UNCRD. Este momento, denominado "fase 0", se adelantó en nueve meses, durante los cuales se logró:

- Participación del gobierno nacional como apoyo y acompañante del proceso. Ante invitación de la Mesa, el presidente de la república delegó al director de Planeación Nacional como su representante y éste designó al director de la Unidad de Desarrollo Territorial para asistir a las reuniones y apoyar las actividades técnicas.

- Incluir temas de cooperación interinstitucional y desarrollo regional, con proyectos y presupuesto, en los planes de desarrollo e inversión 2001-2004 de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y la CAR. Según la ley cada una de estas tres instancias debía elaborar el plan de inversiones para su período y un año más en el primer semestre del año 2001. La Mesa conformó un equipo para apoyar el desarrollo del tema regional en estos documentos.

- Definir reglas para la operación de la Mesa mediante un reglamento que estableció reuniones semanales, quórum con representación de todas las instancias y decisiones por consenso. También se convino en que ninguna de las partes se retiraría de las deliberaciones por agudo que fuera el conflicto que se presentase. Todas las dis-

cusiones se dirimirían a partir de razones técnicas lo más objetivas posibles que serían aportadas por los participantes en las actividades.

- Delimitar un plan de trabajo para tres años. Se determinaron las actividades preliminares, se asignó presupuesto y se invitó a entidades nacionales e internacionales para hacer propuestas de cooperación y manejo de los recursos. Como resultado de la evaluación de ofertas se escogió al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Las ventajas ofrecidas incluían experiencia en el tema, oferta de apoyo técnico y un equipo administrativo dedicado al proyecto. Igualmente se encontraron ventajas en la relación de apoyo que podría existir entre UNCRD (entidad que aportaba recursos al proyecto como secretaría técnica provisional) y PNUD, por pertenecer ambas al Sistema de las Naciones Unidas.

- Se elaboró, con la colaboración de PNUD, el Documento de Proyecto: *Asistencia de cooperación técnica a la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, cuyo objeto es la construcción de capacidad técnica e institucional para que las entidades públicas y privadas que actúan en el área de estudio trabajen en forma coordinada, con una visión compartida de futuro y una perspectiva regional que sirva como marco para desarrollar acciones y proyectos estratégicos.*

- Durante esta fase se llevaron a cabo otras actividades complementarias, como un taller sobre debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas (DOFA) de las instancias y entidades más importantes participantes en el proceso. El resultado sirvió para precisar objetivos del proyecto, determinar necesidades de capacitación en las instituciones y comenzar el trabajo conjunto.

#### 3.2.1. Documento de Proyecto: *Construcción de capacidad técnica e institucional para el planeamiento y gestión del desarrollo integrado de la región*

En este documento se plantea el contexto del proyecto; su justificación; objetivos inmediatos; resultados esperados, indicadores y actividades; los insumos que requiere el proyecto; sus riesgos; los aportes de cada instancia; la auditoría y evaluación; el marco legal; el presupuesto para cada año y cuatro anexos. El primer anexo se refiere al plan de trabajo, el segundo a los temas en los que se concentrará la Mesa, el tercero al componente de capacitación y el cuarto está compuesto por los términos de referencia para las contrataciones que genere el proyecto. Lo firmaron el 26 de octubre de 2001 el alcalde de Bogotá, el gobernador de Cundinamarca y el director de la CAR como contribuyentes de recursos y sus ejecutores; el director del Departamento Nacional de Planeación como acompañante del proceso y el representante residente del PNUD como entidad que administraría los recursos.

#### 3.2.2. Enfoque general de la Mesa y el proyecto

En el Documento de Proyecto es importante diferenciar el enfoque y operación de la Mesa del enfoque y desarrollo del proyecto *Construcción de capacidad técnica e institucional para el planeamiento y gestión del desarrollo integrado de la región*. Los dos se complementan y se integran pero tienen un carácter diferente. La Mesa es la herramienta operativa que se estableció para manejar el tema regional y el proyecto es su primera actividad, que incluye desarrollo institucional, procesos de capacitación y participación y diseño de un soporte técnico.

El foco conceptual de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca es el ordenamiento territorial a partir de la productividad, la competitividad y su relación con el entorno territorial en términos ambientales, sociales e institucionales<sup>6</sup>. La productividad, entendida como el valor del producto generado por cada unidad de trabajo o de capital, es un tema central para orientar los objetivos de la Mesa. El aumento de la productividad supone construir o adecuar el "entorno donde las empresas y personas puedan desarrollar o mejorar sus ventajas para competir internacionalmente en segmentos y sectores productores de bienes y servicios que utilizan tecnologías complejas y recursos humanos altamente calificados capaces de generar y sostener altas productividades" (Porter, 1991). La Mesa considerará el entorno desde los puntos de vista ambiental, social e institucional como variables determinantes para evaluar el impacto de las decisiones que se tomen para aumentar la productividad y la competitividad regional. Las estrategias de ordenamiento territorial cumplirán la doble función de buscar la eficacia y la eficiencia en las actividades productivas de la región, y por

otro lado, buscar la equidad, el mejoramiento general de la calidad de vida, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo institucional en el entorno en que se realizan las actividades productivas.

Con respecto a la productividad, la contribución de la política gubernamental debe dirigirse a facilitar el acceso de las empresas a recursos humanos avanzados y especializados, a conocimientos científicos y tecnológicos, a infraestructura (medios avanzados de transporte, logística y telecomunicaciones) y a otros factores de producción, tales como capital e información económica, todo en proceso de mejoramiento continuo (Porter, 1991).

La dimensión ambiental del entorno tiene como prioridad el desarrollo sostenible, esto es, aquel que "conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades"<sup>7</sup>.

La dimensión social del entorno se aborda a través del tema de calidad de vida en los

asentamientos humanos, focalizando la atención en los segmentos más pobres y vulnerables del sector rural y de las ciudades. La prioridad es lograr asentamientos humanos más equitativos, en los que existan más y mejores oportunidades de acceso a la vivienda, la infraestructura, los servicios de salud y educación, el espacio público, el trabajo y los recursos económicos, todo esto para mejorar la calidad de la vida de todas las personas.

Finalmente, la dimensión institucional del entorno tiene como prioridad establecer mecanismos e instrumentos para manejar asuntos comunes en la región. Su propósito central es fortalecer la capacidad institucional y organizacional para coordinar la acción gubernamental en los distintos niveles territoriales —municipal, provincial, distrital, departamental y nacional—, con el fin de crear las condiciones del entorno que contribuyan a impulsar la acción de los agentes del sector privado que buscan mejorar su productividad y crear y mantener sus ventajas para competir nacional e internacionalmente. Asimismo, el mejoramiento de la calidad de vida en los asentamientos humanos y la sostenibilidad del desarrollo requieren de soporte institucional y coordinación, para que las acciones de desarrollo económico guarden armonía con las orientadas al desarrollo social y a la protección del medio ambiente.

Un propósito del proyecto es articular el manejo del territorio y objetivos de desarrollo económico y social a partir, inicialmente, de la coordinación entre instituciones públicas para posteriormente ir involucrando sectores productivos privados y organizaciones comunitarias.

Como estrategias se determinaron: capacitar y apoyar a los actores institucionales; el fortalecimiento institucional para buscar continuidad y

6. En el Decreto 440 de 2001 "Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. 2001-2004 – Bogotá para vivir" la productividad es uno de sus siete objetivos. En el artículo 13 se define la productividad así: "Incrementar la generación sostenible de riqueza y prosperidad colectiva en la ciudad y la región, a través de la acción conjunta entre lo público y lo privado". En la Ordenanza 11 de 2001 "Por la cual se adopta el Plan de Desarrollo del Departamento de Cundinamarca – Trabajemos Juntos por Cundinamarca – Período 2001 – 2004" la productividad-competitividad es uno de los siete ejes en que se basa el plan; se define como "la capacidad que adquieren las personas, los grupos sociales y las unidades productivas para optimizar sus niveles de producción y participar en las actividades socioeconómicas del país y del exterior en condiciones ventajosas que permitan consolidar y mantener el proceso de desarrollo, creando las condiciones de entorno que propicien tal propósito". El gobierno nacional (*Recomendaciones y ajuste del anteproyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial —LOOT—*, DNP, diciembre de 2000) define la competitividad como: "la capacidad de desarrollar una actividad económica exitosa en el nuevo contexto de globalización e internacionalización de la economía. La identificación y aprovechamiento de ventajas comparativas en un escenario geográfico, social y económico, depende de condiciones de capital humano (educación y salud, principalmente), soporte institucional (reglas claras, tecnología, bienes públicos) y entorno regional (cultura, recursos naturales e infraestructura) que hacen posible las decisiones de calidad en los actores del proceso económico".

7. Ley 99 de 1993, artículo 5.

concertar directrices y una visión compartida de futuro a veinte años.

Se determinaron siete temas de interés común para las instancias participantes: i) actividades productivas y economía; ii) servicios públicos; iii) estructura de movilidad (vías, transporte y manejo del tráfico); iv) medio ambiente; v) vivienda con sus equipamientos comunitarios (hábitat); vi) desarrollo institucional, y vii) sistemas de información geográfica.

Como riesgos del proyecto se identificaron: poca participación de las entidades involucradas, falta de continuidad en los procesos, soporte institucional insuficiente y falta de decisión o voluntad política por parte de las instancias participantes.

### 3.2.3. Organigrama (recuadro 2.1)

El organigrama se basó en la utilización de la capacidad de los participantes institucionales involucrados. Se constituyó un equipo de siete personas como apoyo técnico, administrativo y para las labores de capacitación. No se instaló formalmente ninguna oficina ni se estableció nómina permanente. Se utilizó la modalidad de subcontratos, de tal manera que dadas las características experimentales del proceso no se realizaran inversiones permanentes sin antes haber consolidado el proceso. De esta manera ha funcionado el proyecto durante tres años. La estructura se organizó con los siguientes participantes:

- *Organismo ejecutor.* Son las tres instancias que aportaron recursos. Sus representantes se encargaron de ejecutar el gasto en forma simultánea. Fue un proceso dispendioso que siempre requirió la firma de quienes aportaron recursos, pero útil para asegurar controles y revisiones por parte de tres instancias.

- *Codirectores.* Las delegaciones para la codirección del proyecto se asignaron a las

oficinas de planeación de cada instancia. Inicialmente el Distrito designó a la consejera para Región y Competitividad, quien posteriormente fue nombrada directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital —DAPD— y en ese cargo continuó como representante ante la Mesa del alcalde mayor de Bogotá. Desde el principio la Gobernación de Cundinamarca designó a la directora del Departamento Administrativo de Planeación Departamental, y lo mismo sucedió con la CAR, que designó a su subdirector de Planeación.

- *Gobierno nacional.* Su participación se llevó a cabo a través del departamento Nacional de Planeación —DNP—, entidad designada por el presidente de la república para representar al gobierno nacional. Esta instancia no aportó recursos pero participó en todas las decisiones técnicas del proyecto y lideró, a través de la Dirección de Desarrollo Territorial, la elaboración del documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social —Conpes— de apoyo al proceso.

- *Consejo consultivo.* Se definió en el cronograma pero no entró a operar formalmente. Primero, porque el inicio del proyecto coincidió con el final de un período presidencial y se pospuso conformar el grupo; posteriormente, con el nuevo gobierno nacional, se prefirió garantizar la participación de entidades y personas invitándolas a actividades específicas de la Mesa, como sucedió con los talleres para elaborar el documento Conpes

de apoyo al proyecto en los cuales participaron representantes de casi todos los ministerios.

- *Secretaría técnica.* Para esta labor la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca invitó al Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD) representado por su Oficina para América Latina y el Caribe. El UNCRD actuó como instancia de coordinación operativa y técnica con funciones de apoyo administrativo, capacitación y apoyo a través de expertos locales e internacionales. El UNCRD funcionó con recursos propios bajo un esquema de cooperación técnica<sup>8</sup>.

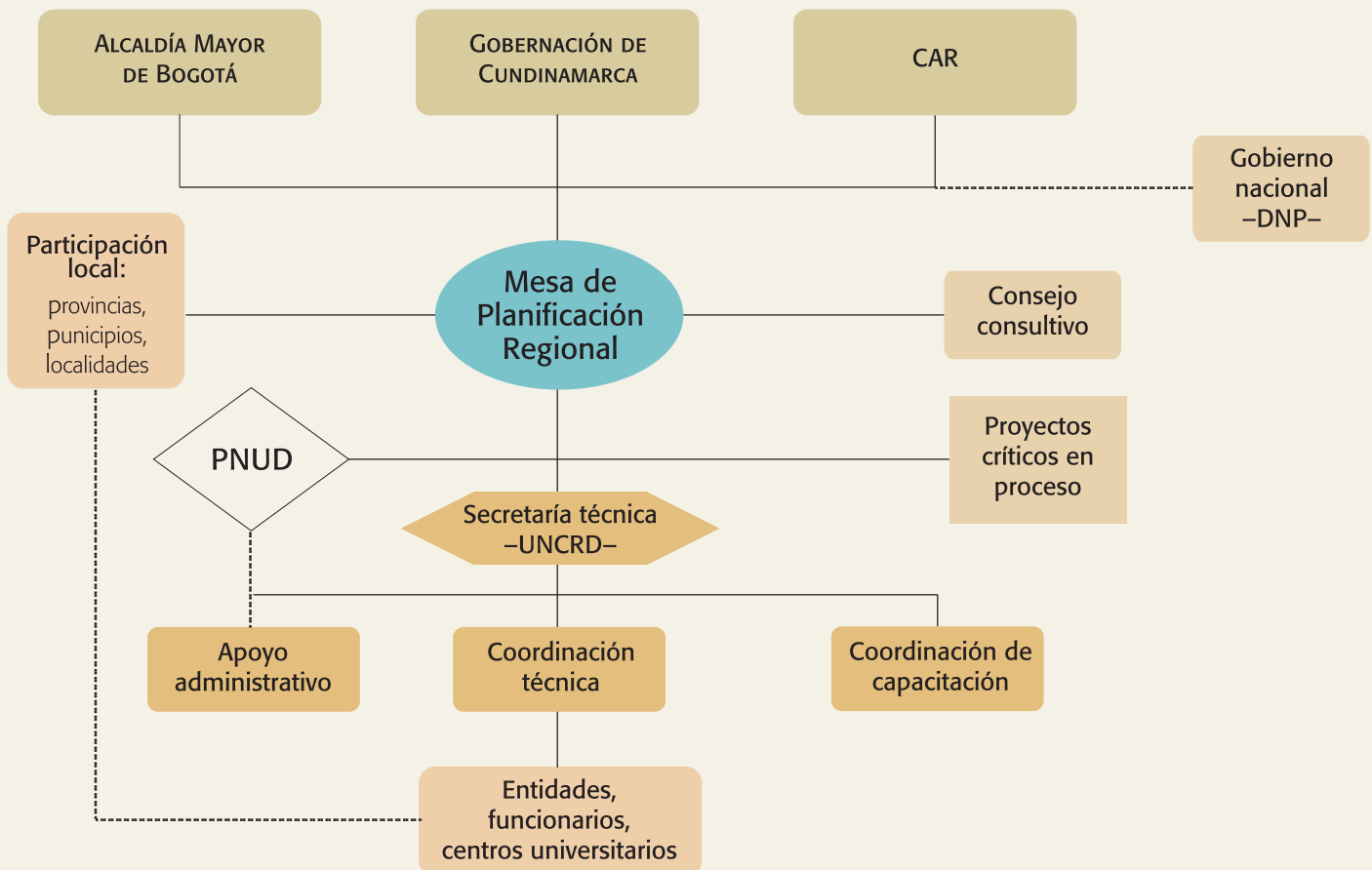
- *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).* Se encargó principalmente de administrar recursos y brindar asistencia de cooperación técnica, actividades que se formalizaron en el documento PNUD COL 01-030.

- *Equipo técnico coordinador.* Es el equipo encargado de coordinar el proyecto, apoyarlo administrativamente y planear y adelantar la capacitación. Para la coordinación técnica general del proyecto y de las labores operativas de la Mesa se contrató un equipo consultor de cinco personas que tuvo a cargo definir el enfoque general y la metodología seguida, elaborar documentos, manejar y distribuir información, planear la logística de las reuniones de la Mesa, apoyar las actividades de capacitación y participación y coordinar las actividades que requirieran apoyo de entidades, expertos externos, centros

8. La Oficina para América Latina y el Caribe de UNCRD se instaló en Bogotá en 1997 bajo un convenio con la Alcaldía Mayor y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá —EAAB—, convenio que fue extendido en 2003 con Bogotá D.C. por cuatro años más. El objetivo principal de la Oficina para América Latina y el Caribe es la promoción del desarrollo regional sostenible en los países de América Latina y el Caribe (ALC), y hace énfasis en el planeamiento y gestión del desarrollo regional en el contexto de las tendencias de descentralización y globalización de la región. El proyecto asiste a los países de ALC en la identificación y construcción de aproximaciones efectivas para promover un desarrollo regional sostenible. También asiste a quienes definen políticas a implementar estrategias de desarrollo regional, promoviendo la cooperación entre países, gobiernos y sectores en programas de desarrollo regional sostenible.

## ORGANIGRAMA

RECUADRO 2.1



Fuente: Documento de Proyecto PNUD COL 01-030, 2001.  
Elaborado por: equipo técnico coordinador MPR-MN&A, 2005.

universitarios, etc. El apoyo administrativo estuvo a cargo de una persona, y otra persona se encargó de la coordinación de capacitación.

- *Temas comunes y proyectos críticos en proceso.* Esta parte del organigrama no corresponde a una persona o equipo predefinido. Se previó este espacio para asegurar que durante la ejecución del proyecto existiera la posibilidad de manejar temas críticos. Para resolver los imprevistos la Mesa designó funcionarios y entidades apoyadas por expertos seleccionados por las partes involucradas en el asunto específico.

- *Equipo institucional de soporte del proyecto.* Estuvo constituido por entidades representantes de las cuatro instancias participantes. En total se involucraron 438 entidades. En la coordinación de los grupos de trabajo participaron centros de investigación de cuatro universidades y se tuvo el apoyo de expertos especializados en los temas tratados.

- *Participación local.* Esta parte del organigrama corresponde a la participación de los 116 municipios del Departamento de Cundinamarca organizados en quince provincias y las veinte localidades que conforman el Distrito Capital.

### 3.2.4. Estructura general del proyecto (recuadro 2.2)

La Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca no se planteó como una instancia formal de decisión que obligara a las partes. Hasta ahora es solamente una oportunidad para que cuatro niveles de gobierno que tienen injerencia sobre el mismo territorio se encuentren, discutan temas y se pongan de acuerdo para que cada uno actúe coordinadamente con los demás. Eso implica que no tiene ni autoridad ni soporte jurídico para sus decisiones y por eso se le designa

como un acuerdo libre de voluntades. Con esto en mente el Documento de Proyecto determinó que la Mesa se debería concentrar en tres actividades básicas:

- *Investigación.* Con esta actividad se identifican los temas sobre los cuales se debe concentrar. Incluye precisar el contexto institucional y las características operativas de los niveles de gobierno, las instituciones y demás participantes en el proceso; el marco jurídico existente; las limitantes y potencialidades para la coordinación y concertación entre participantes. También trata de establecer los temas que afectan e interesan a todas las instancias participantes y sobre los cuales se requiere producir información, ya sea actualizando lo que existe, compartiendo lo que tienen las distintas instancias o iniciando estudios nuevos. Esta actividad sirvió como base para identificar las necesidades específicas de capacitación; los temas y proyectos comunes con diagnóstico de prioridades y el marco operativo e institucional en el que se deben desarrollar las acciones acordadas. El desarrollo de esta actividad estuvo a cargo del equipo técnico coordinador.

- *Capacitación.* Se determinó que en lo posible las labores de investigación, en los términos propuestos por la Mesa, se deberían apoyar en los funcionarios y la capacidad institucional existente en las instancias participantes. Esto implicó organizar grupos de trabajo para discutir los distintos temas, coordinarlos y en varias oportunidades apoyarlos con asesorías especializadas. Para esto se estableció un programa de cursos y talleres de capacitación en su mayoría diseñados y llevados a cabo por UNCRD e implementados por las propias instituciones. Este proceso se complementó con actividades de participación local con representantes de las quince provincias del departamento y las veinte localidades de Bogotá. El sector

privado participó a través del Consejo Regional de Competitividad.

- *Ejecución.* Cada fase del proceso debía producir resultados que sirvieran para tomar decisiones, construir acuerdos y orientar las actividades de la Mesa. Esto significó que las actividades debían diseñarse con un enfoque pragmático que generara un producto específico al final de cada fase. El papel protagónico lo tuvieron los codirectores, quienes tomaron las decisiones operativas a lo largo del proceso.

### 3.2.5. Fases

Se definieron tres fases para el desarrollo del proyecto: *fortalecimiento institucional, construcción de una visión compartida a largo plazo y desarrollo de proyectos en el marco regional.* Cada una comprende una serie de pasos que desarrollaron simultáneamente actividades de investigación, capacitación y generaron resultados específicos. Al comienzo de cada fase se desarrolló un curso de capacitación y entrenamiento de funcionarios dirigido por UNCRD el cual dio comienzo a los temas y talleres que se desarrollarían posteriormente durante la fase respectiva.

Cada fase tiene objetivos inmediatos detallados en el Documento de Proyecto. Cada objetivo está asociado a actividades e indicadores de ejecución, específicamente el número de instituciones que se espera involucrar, el tipo y cantidad de actividades que se ejecutarán y el resultado esperado.

### 3.2.6. Conceptos de soporte: región y productividad

Antes de iniciar el desarrollo del proyecto las instancias acordaron aclarar el uso de los conceptos *región y productividad* como base para construir un lenguaje común.

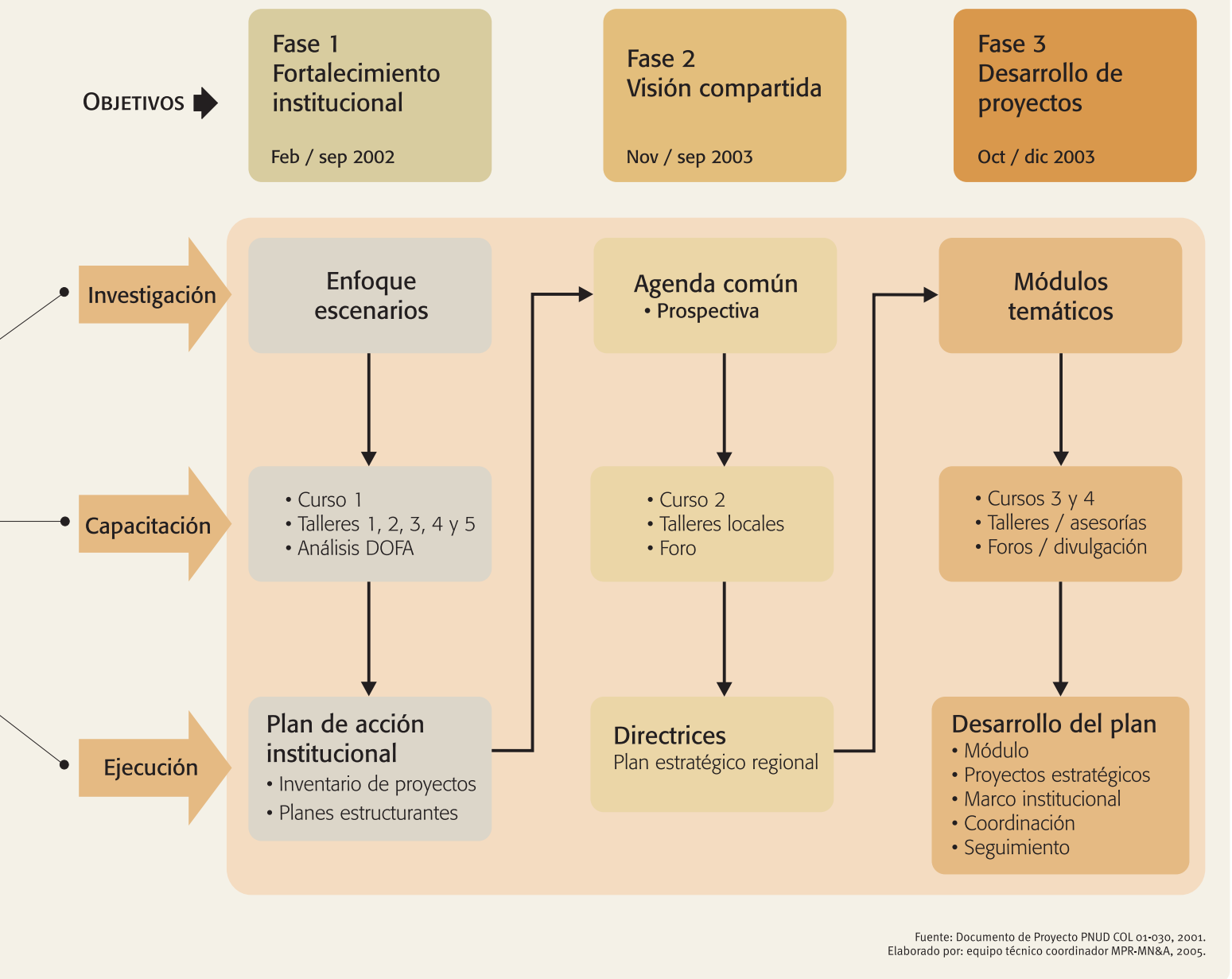


*Primer concepto: ¿región o área de estudio?*  
*[Recuadro 2.3?]*

El concepto de *región* varía según la disciplina desde la cual se trate de definir. Existen, por ejemplo, definiciones diferentes para región geográfica, político-administrativa,

## ESTRUCTURA DEL PROYECTO / FASES

RECUADRO 2.2



económica, etc. En conclusión, es un concepto sobre el cual no existe ni acuerdo ni certezas en los campos de la geografía o la planificación territorial.

Según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua: "región es una porción

de territorio determinada por caracteres étnicos o circunstancias especiales de clima, producción, topografía, administración, gobierno, etc.". El problema de esta definición es determinar cuál es la porción de territorio que se debe incluir en el concepto de región.

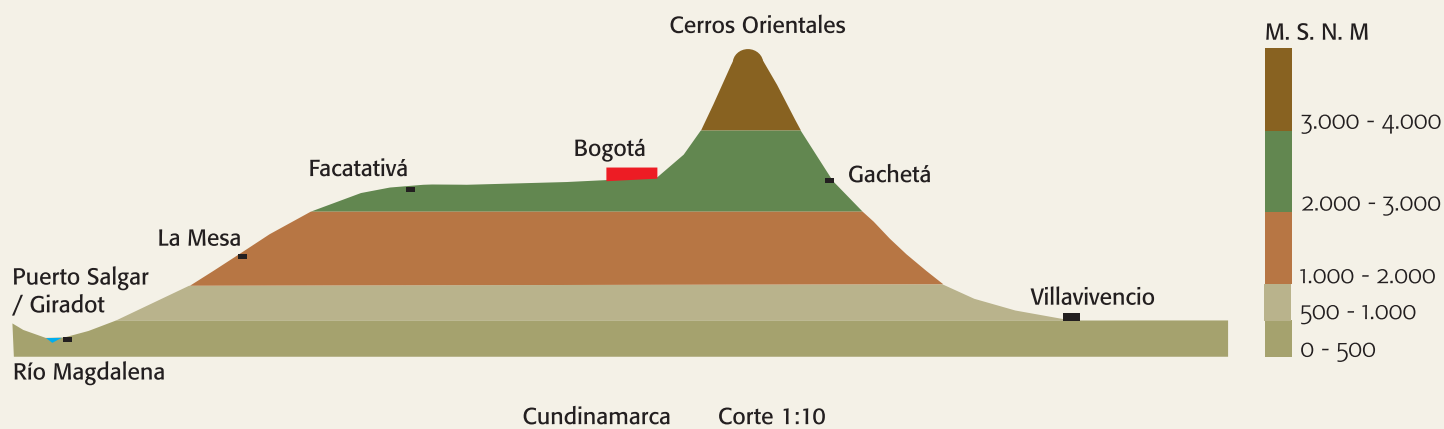
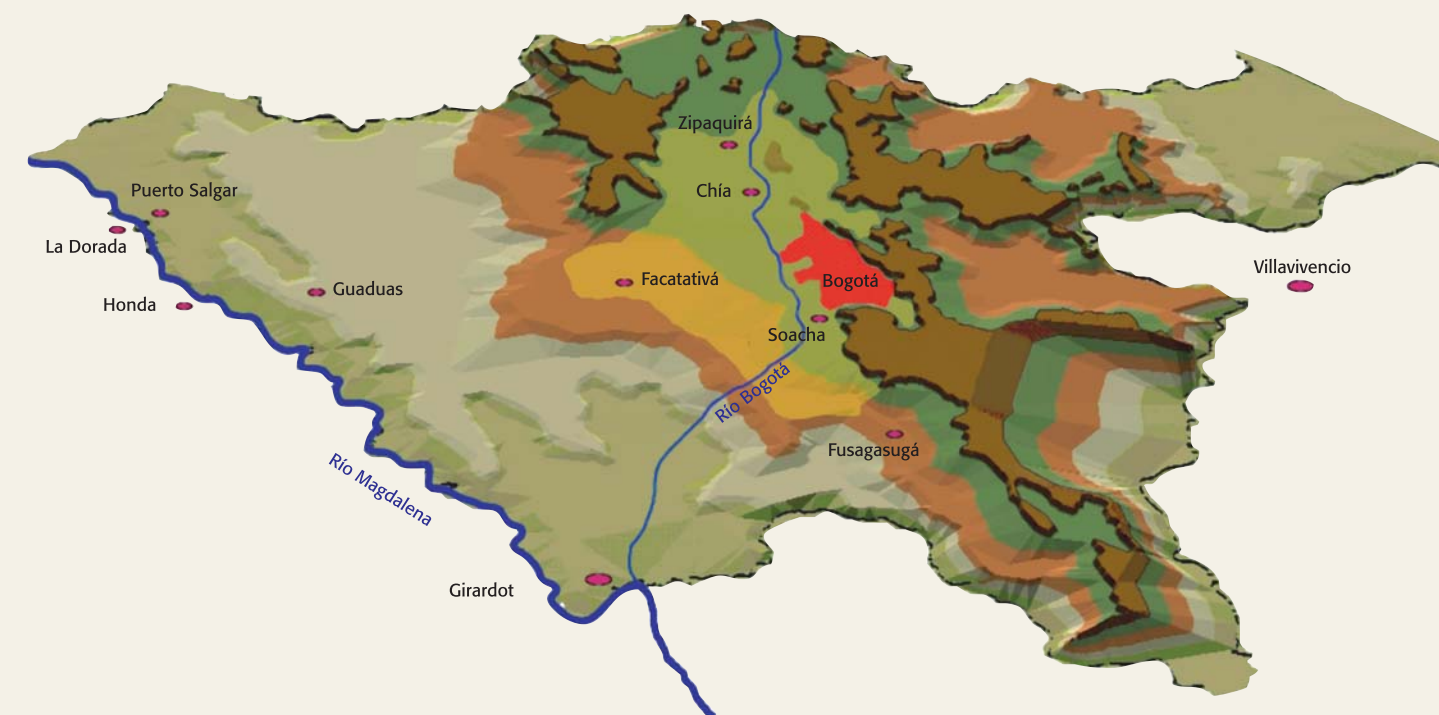
Para Ullman (1945, citado en MVRDV, 2002) las regiones son herramientas de trabajo para lograr análisis espaciales; para Thomas (1961, citado en MVRDV, 2002) es un concepto intelectual inventado para facilitar el entendimiento de la distribución física de fenómenos



## ÁREA DE ESTUDIO

RECUADRO 2.3

### GEOGRAFÍA DEL ÁREA DE ESTUDIO



Fuente: Diccionario geográfico de Colombia, tomo 2, IGAC, 1996.  
Elaborado por: equipo técnico coordinador MPR-MN&A, 2005.



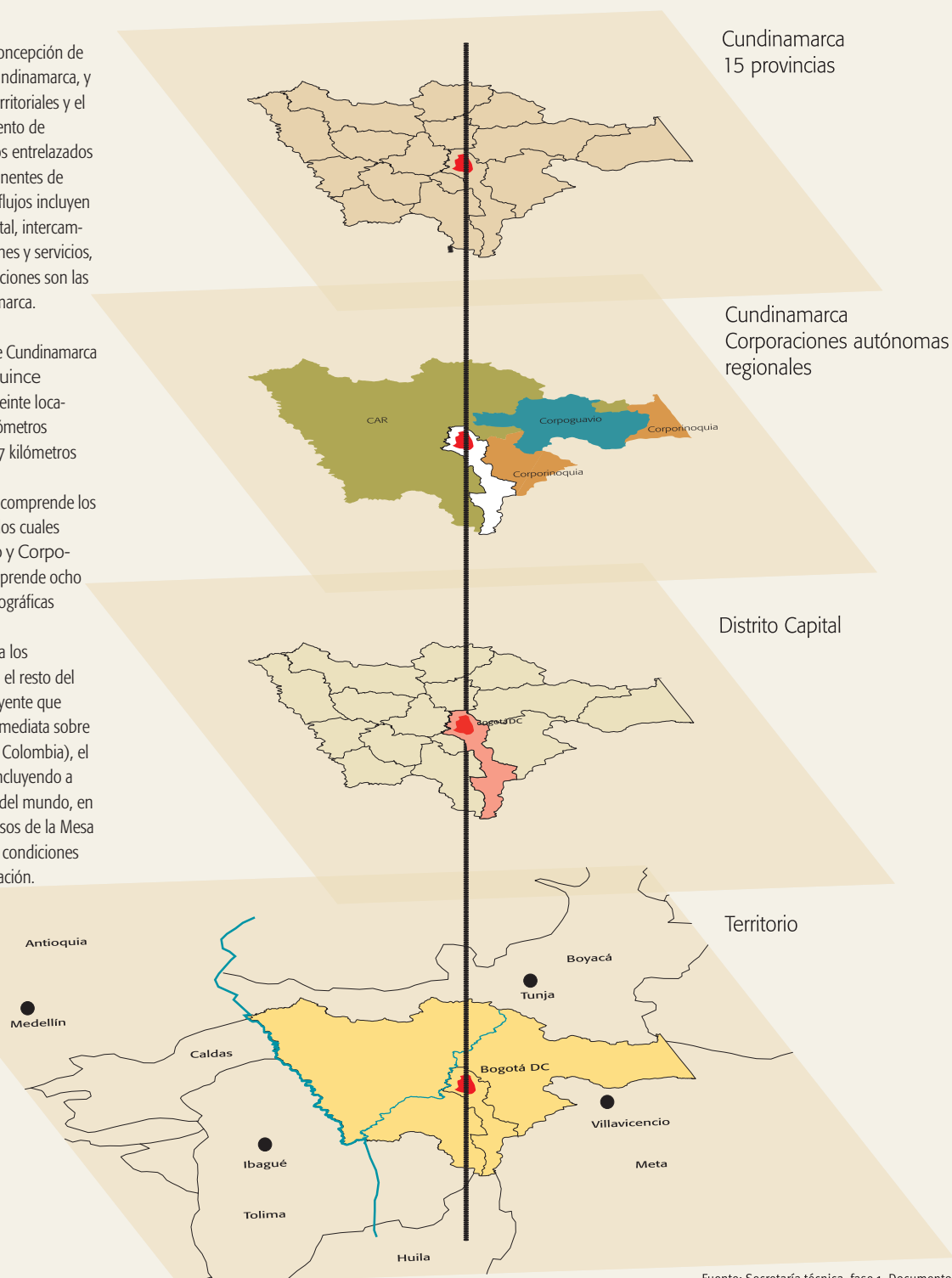
El área de estudio se aborda desde la concepción de que las interrelaciones entre Bogotá y Cundinamarca, y entre cada una de estas dos entidades territoriales y el resto del país, han dado lugar al surgimiento de múltiples sistemas dinámicos y complejos entrelazados entre sí y caracterizados por flujos permanentes de materiales, energía e información. Estos flujos incluyen traspasos financieros y de bienes de capital, intercambios de recursos naturales y de otros bienes y servicios, y movimientos de población. Dichas relaciones son las que definen el sistema Bogotá-Cundinamarca.

El área de estudio comprende:

- **Región política:** el Departamento de Cundinamarca con sus 116 municipios –organizados en quince provincias– y el Distrito Capital con sus veinte localidades. Cubre un área total de 24.210 kilómetros cuadrados, extensión que incluye los 1.587 kilómetros cuadrados del Distrito Capital.

- **Región ambiental/administrativa:** comprende los municipios de Cundinamarca dentro de los cuales tienen jurisdicción: la CAR, Corpoguavio y Corporinoquia. Esta porción del territorio comprende ocho unidades ecológicas y trece cuencas hidrográficas principales.

- **Región económica:** tiene en cuenta los departamentos vecinos a Cundinamarca, el resto del país (dado el carácter dinamizador y atrayente que ejercen Bogotá y su área de influencia inmediata sobre los demás departamentos y ciudades de Colombia), el contexto latinoamericano y del Caribe (incluyendo a Miami y su área de influencia) y el resto del mundo, en la medida en que uno de los retos expresos de la Mesa es preparar el territorio para enfrentar en condiciones más competitivas los retos de la globalización.



Fuente: Secretaría técnica, fase 1, Documento 4.  
Elaborado por: equipo técnico coordinador MPR-MN&A, 2005.

bióticos y sociales; para Isard (1998, citado en MVRDV, 2002) la región es simultáneamente un concepto y una realidad concreta. Según el mismo estudio de MVRDV, basados en diccionarios y estudios generales de matemáticas, una región geográfica, igual que el concepto de región en matemáticas, es una construcción mental que permite confinar, generalizar y manejar ciertos grupos de problemas. En la región geográfica se encuentran dos categorías: la física o espacial, que tiene una extensión, bordes y un centro, y la región de los procesos sociales, económicos, políticos, de intercambio, de guerra, de urbanización y de globalización. Aunque el concepto de región se comienza a manejar desde el siglo XVIII, su importancia aumenta en los últimos 40 años, coincidiendo con el tema de la globalización, la noción de un mundo sin fronteras y el crecimiento de un mercado mundial. Una respuesta para contrarrestar la globalización es la especialización y competitividad de las regiones, en las cuales se generan nuevos fenómenos de transnacionalidad y formación de ciudadanía (Holston, 1999). Adicionalmente a las dificultades para definir *región* tampoco hay precisiones sobre el término más apropiado para aplicar a cada circunstancia. Se utilizan ciudad región global (Scott, 2001), ciudad región (Pineda, 2002), metrópolis, y otros.

Para el caso de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca, el término *región* sirve para designar distintas porciones de territorio que varían según quien utiliza el término. Por ejemplo, en el Plan de Ordenamiento Territorial —POT— de Bogotá aprobado en el 2000 la región corresponde a Bogotá y diecinueve municipios de la Sabana. En el estudio *De Bogotá a la región* (Garay y Molina, 2003) publicado por la Contraloría de Bogotá, se utiliza el término *región* para designar unas veces a Bogotá y veintiún municipios de la

Sabana, otras para incluir hasta veinticuatro municipios que comprenden la *aglomeración metropolitana* que se extiende desde Fusagasugá hasta Gachancipá y de La Calera hasta Facatativá; en otras ocasiones se refieren al "área de influencia de Bogotá", conformada por trece municipios, y en otras los análisis se extienden a todo el territorio de Cundinamarca. En estudios elaborados por la Sociedad Geográfica de Colombia en el año 2000 se refieren a la región como el grupo de veintiocho municipios que ocupan la cuenca alta del río Bogotá.

Ante la imprecisión del territorio que se podría denominar como región, la Mesa optó por definir un *área de estudio* constituida por el territorio de Bogotá Distrito Capital y el Departamento de Cundinamarca, y no utilizar el término *región* hasta no tener más claro el propósito de su delimitación y los elementos a partir de los cuales se constituirá. Como se verá más adelante, esto ha permitido estudiar como posibilidad de región no sólo a Bogotá y la Sabana, o al primer anillo de municipios que rodea a la ciudad, sino a todo el Departamento de Cundinamarca y su integración con otros cuatro departamentos vecinos, con los cuales se podría llegar a constituir una región central en Colombia.

#### *Segundo concepto: productividad*

El foco conceptual de la Mesa de Planificación Regional es el ordenamiento territorial en su relación con la productividad, la competitividad y su entorno ambiental, social e institucional.

El término *productividad* se refiere al resultado de dividir la producción entre los factores que se invierten para alcanzar esa producción (Porter, 1991) y al valor del producto generado por cada unidad de trabajo o de capital (Samuelson, 1971). Según la economía clásica, en dichos factores se

La producción va asociada a metas propuestas por planes económicos, planes de exportación, estrategias para aumentar la competitividad, etc. En este esquema el sector privado juega un papel crucial. Por eso la Mesa considera que en la definición del producto, sus metas, sus características y los actores debe participar el Consejo Regional de Competitividad, ente en el que predomina el sector privado.

Con respecto a los factores de producción, un punto crítico para la Mesa es explorar cómo éstos se organizan en el territorio y las implicaciones si se concentran, se distribuyen de manera equilibrada o se ubican desarrollando sólo ciertas porciones del territorio.

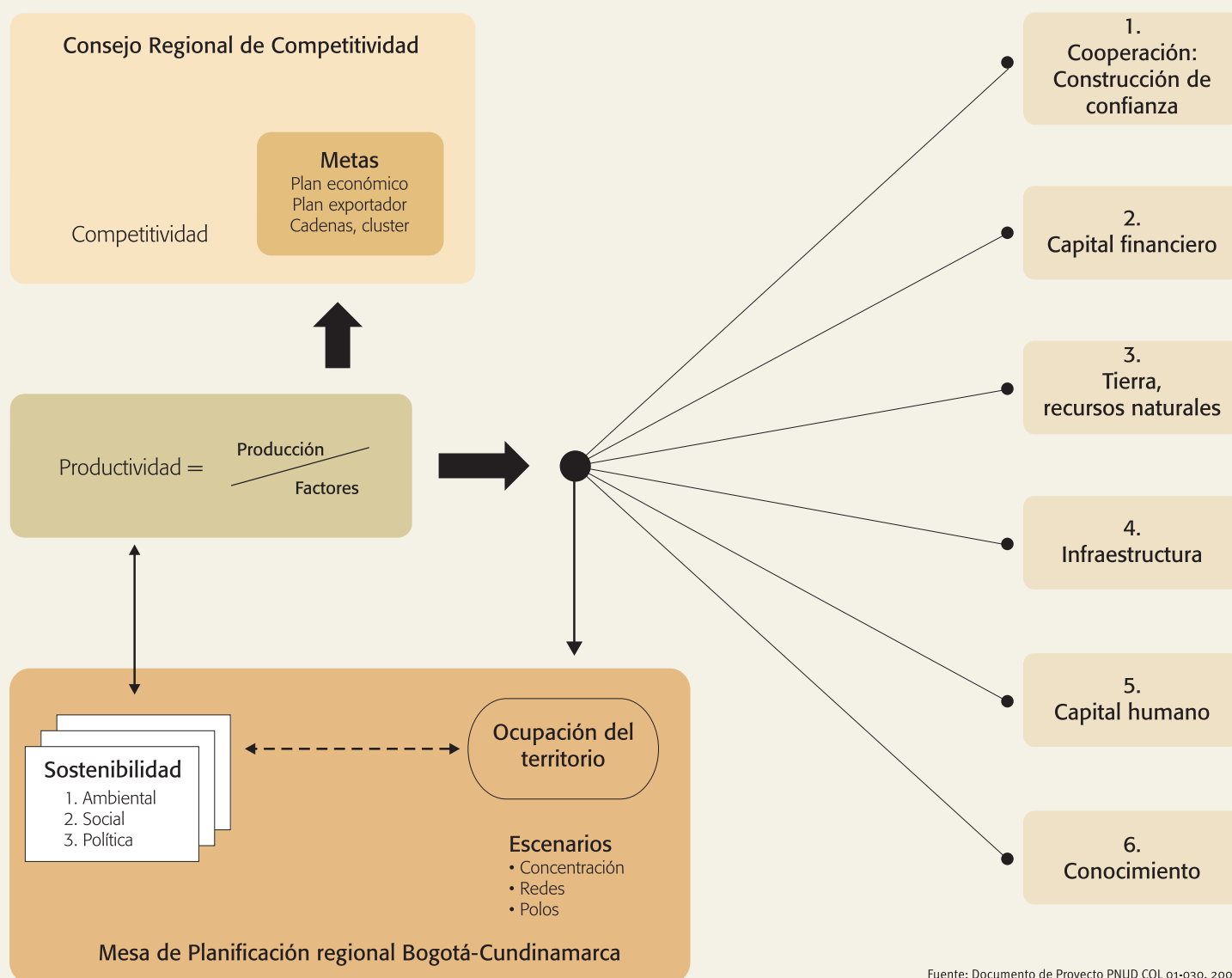
La sustitución de mano de obra humana por una máquina que haga el trabajo de varios hombres pero genere desempleo (con todas las secuelas psicológicas y sociales que se derivan de ese fenómeno), puede incrementar la productividad pero reduce la sostenibilidad, en la medida en que afecta la cohesión social, la gobernabilidad y otros factores de los cuales depende la convivencia pacífica en una comunidad. Lo mismo puede suceder con una tecnología que incremente la productividad en el corto plazo pero que afecte la capacidad de autorregulación de los ecosistemas, lo cual tarde o temprano se traduce en riesgos contra la comunidad. De allí que el análisis y la planificación del desarrollo en función de la productividad necesite incorporar unos "indicadores de ajuste", que corresponden a factores sociales, políticos y ambientales.

En consistencia con lo expuesto, la Mesa consideró el entorno desde los puntos de vista ambiental, social e institucional, como variables determinantes para evaluar el impacto de las decisiones que se tomen para aumentar la productividad y la competitividad regional. Las estrategias de ordenamiento territorial cumplen una doble función: buscar la eficacia y la eficiencia en las actividades productivas de la región, y buscar la equidad. Esto último implica reducir las disparidades, el mejoramiento general de la calidad de vida, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo institucional en el entorno en que se realizan las actividades productivas.

incluyen el capital financiero, la tierra (y los recursos naturales en general), la infraestructura, el capital humano y el conocimiento. Asimismo, hoy se reconoce la importancia de factores como la confianza entre los miembros de una comunidad, su escala de valores y su sentido de identidad.

# PRODUCTIVIDAD

RECUADRO 2.4



Fuente: Documento de Proyecto PNUD COL 01-030, 2001.  
Elaborado por: equipo técnico coordinador MPR-MN&A, 2005.

A partir de los conceptos mencionados la Mesa elaboró un esquema que muestra los vínculos entre los distintos componentes y el énfasis de las actividades que se van a enfrentar con el proyecto (Recuadro XXX).

El esquema de productividad propuesto por la Mesa incluye conclusiones de algunos

estudios realizados por la firma Monitor (1996 y 1998), y los Encuentros de Productividad y Competitividad liderados por el Ministerio de Comercio Exterior entre 1999 y 2002. En estos encuentros se enfatizaron propuestas para desarrollar cadenas productivas, convenios de competitividad y estrate-

gias de regionalización en el marco de los planes estratégicos exportadores del Comité Asesor Regional de Comercio Exterior —CARCE—, uno de los cuales se elaboró para Bogotá-Cundinamarca y es un hito para la definición del *producto* en el esquema elaborado por la Mesa. El estudio de Monitor

## ACTORES INSTITUCIONALES: LA NACIÓN

### RECUADRO 2.5

Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto por la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (artículo 1 de la Constitución Política de 1991).

Desde la perspectiva de su organización político-administrativa, la nueva Constitución que asimió a departamentos las antiguas intendencias y comisarías y reconoce como entidad territorial local a los territorios indígenas, abre la posibilidad de que existan regiones y provincias como niveles adicionales de gobierno. Las regiones pueden establecerse como regiones administrativas y de planificación sin que constituyan entidades territoriales (artículo 286).

El Departamento Nacional de Planeación, DNP, entidad que representa al gobierno nacional en la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, es un organismo técnico asesor del presidente que “define operativamente e impulsa la implantación de una visión estratégica del país en los campos social, económico y ambiental, a través del diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas colombianas, el manejo y asignación de la inversión pública, la definición de los marcos de actuación del sector privado, y la concreción de las mismas en planes, programas y proyectos del gobierno” (página web del DNP: [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)).

El Consejo Nacional de Política Económica y Social –Conpes– es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales.

El Conpes actúa bajo la dirección del presidente de la república y lo componen los ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura, Desarrollo, Trabajo, Transporte, Comercio Exterior, Medio Ambiente y Cultura, el director del DNP, los gerentes del Banco de la República y de la Federación Nacional de Cafeteros, así como el director de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior y el director para la Equidad de la Mujer.

El Departamento Nacional de Planeación desempeña las funciones de secretaría ejecutiva del Conpes, y por lo tanto es la entidad encargada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en sesión (página web del DNP: [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)).

FALTA ESCALA



Fuente: Archivo digital, Gobernación de Cundinamarca, 2001. Claves de la economía mundial, Instituto Español de Comercio Exterior –ICEX–, 2002.  
Elaborado por: equipo técnico coordinador MPR-MN&A, 2005.

para Bogotá, en cuyo comité directivo estuvieron el Distrito Capital, el gobierno nacional y representantes del sector privado y la academia analizó la ciudad en el contexto mundial, sus capacidades productivas en diferentes sectores y lo que se requiere para convertirla en una *ciudad global*.

Hay otros antecedentes sobre productividad, competitividad y su relación con el territorio que fueron útiles para la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca y que se fueron vinculando al proceso en la definición de marcos de referencia (Moncayo, 2001, 2002), análisis técnicos generales o sectoriales (Munizaga, 2000), metodologías (Fernández Guell, 1997) y referencias específicas sobre el área de estudio Bogotá-Cundinamarca (Cuervo y González, 1997; Gouëset, 1998).

### 3.2.7. Aportes y beneficiarios del proyecto

Bogotá Distrito Capital, el Departamento de Cundinamarca y la CAR aportaron por partes iguales para el desarrollo del proyecto. En total fueron aproximadamente 1,8 millones de dólares que se invirtieron en cuatro años, incluyendo empalme y trabajo adicional con las nuevas administraciones. Esto significa aproximadamente 150.000 dólares anuales por entidad. La ejecución de gastos se llevó a cabo con controles simultáneos de las tres entidades contribuyentes y el PNUD.

Los beneficiarios del proyecto son las entidades y dependencias de los niveles de gobierno nacional, distrital, departamental, provincial, municipal, y autoridades de manejo ambiental que actúan en el área de estudio. El proyecto ayudará a coordinar políticas y a actuar en forma concertada, con mayor eficacia en el logro de objetivos y eficiencia en el manejo de recursos y la ejecución de proyectos. También son benefi-

ciarios el conjunto de funcionarios públicos, de representantes del sector privado y legisladores participantes en los cursos de capacitación, los foros, los talleres de trabajo y las asesorías de expertos nacionales e internacionales que promovió el proyecto. También se beneficia el sector privado productivo, en la medida en que el aumento de coordinación en la gobernabilidad del territorio mejora las condiciones para aumentar la productividad y la competitividad. Pero los mayores beneficiarios serán los aproximadamente 9 millones de habitantes del área de estudio, cuando como resultado de las acciones promovidas por este proyecto mejoren significativamente sus condiciones de vida.

### 3.2.8. Firma del Documento de Proyecto

El 26 de octubre de 2001 se firmó el Documento de Proyecto. Participaron el alcalde de Bogotá, el gobernador de Cundinamarca, el director de la CAR, el representante del presidente de la república y el del Sistema de las Naciones Unidas. Se escogió como lugar para el acto de suscripción el Puente del Común, monumento nacional localizado sobre el río Bogotá en la entrada norte de Bogotá, en el municipio de Chía.

El diseñador Dicken Castro creó el símbolo de la Mesa y para ello tomó la imagen del Puente del Común. Este puente, construido en 1796, ha sido escenario de eventos importantes en la historia del país, y tiene una localización que evoca la vinculación de Bogotá con el resto del territorio. Se denominó "del común" porque en la época de la Colonia su uso estaba exento del impuesto de pontazgo por cruzarlo.

## 3.3. Tercer momento: Desarrollo del proyecto. Estructura y fases

El tercer momento de los arreglos institucionales duró veintiséis meses. Se desarrolló en tres fases, cada una con objetivos específicos con respecto a las tareas de investigación, capacitación y logro de los resultados establecidos en el Documento de Proyecto.

En la primera fase se buscó que las entidades que participaron en el proyecto se conocieran e iniciaran un trabajo conjunto y coordinado. En la segunda fase se elaboró una agenda de temas comunes alrededor de una visión a largo plazo compartida por todos los actores, y en la tercera fase se definieron preacuerdos para iniciar actividades dentro de un marco institucional y técnico compartido. Un reto de esta tercera fase fue asegurar la continuidad del proceso una vez se conocieran los resultados de las elecciones del año 2003 para alcalde y gobernador y el cambio de la administración de la CAR.

El Documento de Proyecto contiene indicadores de gestión y logro para las diferentes fases. Se propuso un curso de capacitación de gestión del desarrollo regional integrado organizado por UNCRD y desarrollado en tres módulos, cinco talleres con la participación de 60 personas y 30 instituciones en la primera fase; cinco talleres, un foro y la participación de 120 personas en la segunda fase; diez talleres, dos foros y la participación de 60 personas en la tercera fase. Estos objetivos se cumplieron y en varios casos se sobrepasaron. Adicionalmente se introdujeron nuevas tareas resultado de detectar necesidades a lo largo del proceso, por ejemplo, talleres para garantizar la participación local de provincias de Cundinamarca y localidades de Bogotá.

## ACTORES INSTITUCIONALES: DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA

RECUADRO 2.6

Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y la promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio. Ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de los servicios que disponga la Constitución y la ley (artículo 298, Constitución Política).

En cada departamento existe un gobernador, jefe de la administración seccional y su representante legal, quien es el agente del presidente de la república para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica, elegido popularmente para un período de cuatro años. Además existe una corporación de elección popular denominada Asamblea Departamental, la cual estará integrada por no menos de once miembros ni más de 31, la cual goza de autonomía administrativa y presupuesto propio elegida para un período de cuatro años (artículo 299 de la CP).

Desde 1998 el Departamento de Cundinamarca ha propendido por articular su territorio mediante la agrupación de municipios en provincias. Una primera organización en este sentido fue dispuesta por la Ordenanza N° 023 de agosto 19 de 1998, agrupación que se ha venido ajustando por la Asamblea Departamental por iniciativa de los sucesivos gobiernos seccionales. Aunque los municipios que constituyen cada provincia realizan labores conjuntas bajo la coordinación del gobierno departamental, la organización provincial todavía está en proceso de consolidación. En la actualidad las asociaciones de municipios funcionan con mayor eficiencia para desarrollar algunos proyectos.

El municipio es en Colombia la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, y le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el desarrollo local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, además de otras funciones que le fije la Constitución y la ley (artículo 311 de la CP).

En cada municipio existe un alcalde elegido popularmente para un período único de cuatro años, quien es jefe de la administración local y su representante legal, y una corporación administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro años llamada Concejo Municipal, integrada por no menos de siete ni más de veintinueve miembros (art. 314 de la CP).

Nombre oficial: Departamento de Cundinamarca

Superficie: 24.210 km<sup>2</sup>

Área urbana: 545 km<sup>2</sup>

Área rural: 23.665 km<sup>2</sup>

Población 2000: 2'035.665 hab.

Capital: Bogotá

15 provincias

116 municipios

PIB (2000): 2.977 mill USD



Fuente: Archivo digital, Gobernación de Cundinamarca, 2001.  
Anuario estadístico de Cundinamarca, 1999.  
Elaborado por: equipo técnico coordinador MPR-MN&A, 2005.



### 3.3.1. Fase 1: Fortalecimiento institucional y formulación del plan de acción interinstitucional

El fortalecimiento institucional se planteó como un proceso orientado a que las entidades que participan en el proyecto se capaciten para enfrentar en forma conjunta y coordinada retos y problemas relacionados con el desarrollo del área de estudio. Se trató de dotar a las instituciones, a través de sus funcionarios, de herramientas para resolver problemas técnicos, compartir información, resolver conflictos y acordar cómo construir acuerdos en el adecuado marco institucional.

Esto implicó que las entidades vinculadas se conocieran entre ellas, comenzaran a identificar problemas y fortalezas comunes e iniciaran trabajos conjuntos sobre las tareas de investigación, capacitación y generación de resultados.

En esta fase la investigación se concentró en identificar, primero, el marco jurídico de competencias y responsabilidades dentro del cual se deberían mover las entidades participantes; segundo, las áreas específicas sobre las cuales se debería iniciar el trabajo conjunto; y tercero, los mecanismos operativos y metodologías que se utilizarían para iniciar las tareas de coordinación interinstitucional.

El objetivo de la capacitación fue generar en los niveles de gobierno integrantes de la mesa una actitud de cooperación, de apoyo y de querer compartir objetivos comunes entre las entidades asignadas a la capacitación. Para facilitar este objetivo se contó desde el principio con la voluntad del alcalde, el gobernador y el director de la CAR, quienes demostraron siempre su interés participando en eventos y actividades con los funcionarios involucrados en el proyecto.

Esta fase se llevó a cabo en diez meses. Participaron 49 entidades y 240 personas. Se ejecutó siguiendo cuatro pasos en los cuales se involucraron aspectos de manejo administrativo, actividades de capacitación, participación y desarrollo técnico:

#### *Paso 1: Inicio del proyecto. Precisión del enfoque*

Durante este paso se definió la mecánica administrativa del funcionamiento del proyecto (ordenación del gasto, procedimientos administrativos, contratación, responsabilidades) y se contrató el equipo técnico coordinador. Se elaboraron los primeros documentos con el enfoque operativo y el alcance de los temas que se desarrollarían. El enfoque se evaluó en un taller con expertos externos, que concluyó con ajustes al proceso, una primera selección de asesores y la contratación de centros universitarios especializados en los temas previstos por la Mesa. La vinculación de centros universitarios apoyó el proceso técnico y facilitó las actividades de capacitación de funcionarios. También se llevó a cabo el primer módulo del Curso de Gestión del Desarrollo Regional Integrado organizado por el UNCRD.

#### *Paso 2: Inventario analítico de proyectos regionales y caracterización preliminar del área de estudio*

El mecanismo más importante para iniciar el trabajo conjunto fue elaborar un inventario de proyectos regionales con la participación de los funcionarios seleccionados en los distintos niveles de gobierno y bajo la coordinación de los centros universitarios. Se acordó entre los participantes qué es un proyecto regional y se diseñó la manera de organizar la información resultante. Se denominó *inventario analítico* porque no se trató solamente de armar una base de datos, sino de analizar cada proyecto del inventario, sus característi-

cas y componentes, y mirar sus implicaciones regionales y sus posibilidades de servir como elemento integrador y de coordinación entre las entidades participantes. El resultado fue una base de datos sistematizada de 183 proyectos con las variables correspondientes a cada proyecto y una caracterización preliminar del área de estudio.

#### *Paso 3: Propuesta de escenarios*

Desde esta primera fase y con base en la información disponible se formularon tres posibles escenarios de desarrollo y ocupación del territorio. Esto sirvió como herramienta para orientar las discusiones, organizar información e ir avanzando en imágenes de futuro que estimularan la participación de los actores en el proceso. Los esquemas propuestos por la Mesa involucraban opciones de ocupación del territorio, distribución de población, ubicación de obras de infraestructura y estrategias de manejo ambiental. Estos esquemas fueron la base para talleres y discusiones.

#### *Paso 4: Propuesta de plan de acción interinstitucional*

A partir de las relaciones detectadas entre los proyectos regionales incluidos en el inventario se organizaron once planes. A cada plan se le asignó una entidad líder encargada de explorar posibilidades de articulación interinstitucional, compartir información y liderar la ejecución de los proyectos más estratégicos para integrar el área de estudio.

Resultados de este paso fueron los compromisos entre entidades de vincularse al proceso y la asignación de funcionarios para instituir la coordinación interinstitucional. También se inició la estrategia de divulgación y capacitación a partir del sitio web que se creó para el proyecto (Recuadro.....).

## ACTORES INSTITUCIONALES: BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL

RECUADRO 2.7

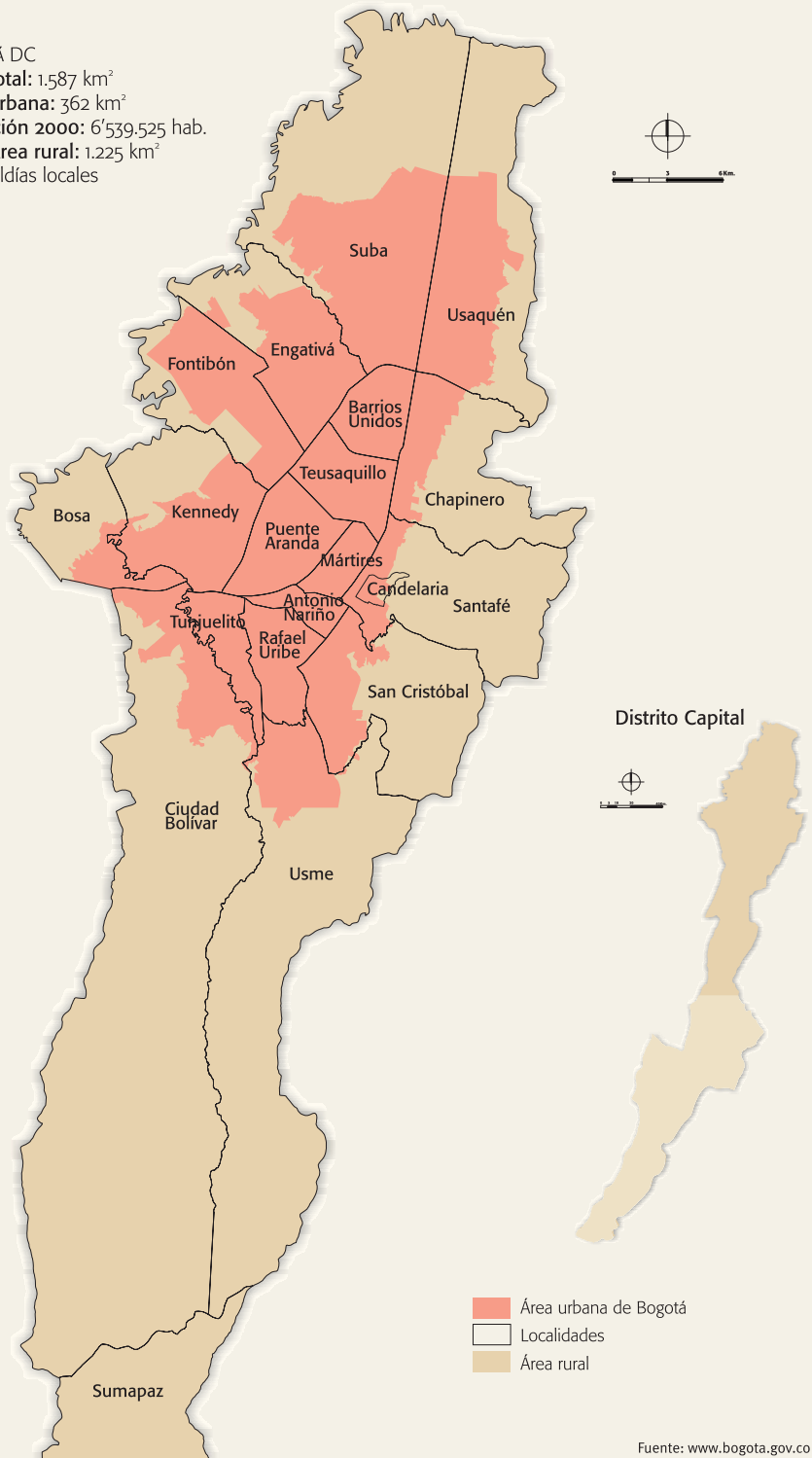
Bogotá goza de un régimen legal especial en razón a que es tanto la capital de la República de Colombia y por ende su centro administrativo y político, como la capital del Departamento de Cundinamarca y sede de su gobierno. Su régimen jurídico especial es en principio el de un municipio, pero a diferencia de éstos se encuentra dividido en veinte localidades administradas por una Junta de Administración Local, JAL, de elección popular, y por un alcalde local designado por el alcalde mayor de Bogotá de una terna presentada por la JAL. Se separa parcial o totalmente de Cundinamarca para efectos fiscales y electorales (artículos 322-327 de la CP y Ley 8 de 1991).

Corresponde a las autoridades distritales garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios públicos a su cargo, y a las autoridades locales corresponde la gestión de sus propios asuntos (artículo 322 de la CP).

Para ciertos efectos el carácter de alcalde mayor de Bogotá se asimila al de un gobernador. En las elecciones para gobernador y diputados a la Asamblea Departamental de Cundinamarca no participan los ciudadanos inscritos en el censo electoral del Distrito Capital (artículo 327 de la CP).

El alcalde mayor ha sido elegido por votación popular desde 1988 por períodos de tres años con posibilidad de reelección pero no inmediata. Igual que para los gobernadores, su período fue ampliado a cuatro años en el año 2003.

Bogotá DC  
**Área total:** 1.587 km<sup>2</sup>  
**Área urbana:** 362 km<sup>2</sup>  
**Población 2000:** 6'539.525 hab.  
**Hab. Área rural:** 1.225 km<sup>2</sup>  
 20 alcaldías locales



Fuente: [www.bogota.gov.co](http://www.bogota.gov.co)  
 Elaborado por: equipo técnico coordinador MPR-MN&A, 2005.



### 3.3.2. Fase 2: Construcción de una visión compartida a largo plazo

El objetivo de esta fase fue producir un primer documento sobre acuerdos, lo cual se denominó la *agenda común*.

Esta fase se realizó en once meses, durante los cuales se diferenciaron dos pasos. En el primero se llevó a cabo el segundo módulo del Curso de Gestión del Desarrollo Regional Integrado organizado por el UNCRD, que sirvió de base para iniciar la construcción de la agenda común. En el segundo, como resultado de la evaluación de escenarios, se definieron las primeras directrices para formular un plan estratégico de desarrollo del territorio.

#### *Paso 1: Definición de una agenda común.*

##### *Componentes*

A partir de un ejercicio de prospectiva en el que participaron todas las entidades que conforman la Mesa se precisaron las siguientes seis variables funcionales para construir la agenda común:

- Equilibrio en la distribución de población y actividades económicas
- Productividad y competitividad
- Sostenibilidad ambiental
- Infraestructura física y servicios
- Desarrollo institucional
- Cohesión social

#### *Paso 2: Evaluación de escenarios, selección del más deseable y primera formulación de directrices para un plan estratégico*

En el Documento de Proyecto se planteó que, como un resultado de las actividades iniciadas por la Mesa, en el futuro se adoptara un Plan Estratégico Regional de manejo del territorio. Para apoyar esa iniciativa, desde la fase 2 se formularon directrices o lineamientos para asegurar que se logren los

objetivos planteados en las seis variables funcionales de la agenda común.

El Plan Estratégico Regional futuro se concibió como una herramienta flexible que sirviera para articular componentes o módulos que se pudieran desarrollar en forma independiente según se dispusiera de recursos y de entidades que aseguraran su ejecución. Se busca formular un plan concentrado en componentes estratégicos que puedan convertirse en catalizadores o jalonadores de los procesos que se pretenden para el área de estudio.

Las directrices planteadas surgieron luego de evaluar los tres escenarios de desarrollo y ocupación del territorio. En el escenario seleccionado como el más deseable se plasman las directrices con respecto a distribución de población y actividades económicas, sostenibilidad ambiental, relaciones funcionales y criterios de conectividad entre centros urbanos, localización de infraestructura estratégica y equipamientos, y construcción de cohesión social.

En este paso se incluyeron actividades de participación de provincias y localidades que no se habían contemplado explícitamente en el Documento de Proyecto. Este proceso se llevó a cabo a partir de nuevos talleres de participación, el entrenamiento de gestores para facilitar las actividades conjuntas y el desarrollo del soporte técnico para involucrar nuevas variables de análisis desde el punto de vista de lo local.

### 3.3.3. Fase 3: Desarrollo de proyectos en un marco regional

El objetivo de esta fase fue identificar los temas sobre los cuales se pudieran construir acuerdos interinstitucionales y que a su vez sirvieran para comenzar a desarrollar proyec-

tos específicos. Estos acuerdos y los proyectos relacionados debían servir para empalmar con las nuevas administraciones. Al inicio de esta fase se realizó el tercer módulo del Curso de Gestión del Desarrollo Regional Integrado organizado por el UNCRD.

Esta fase duró cuatro meses, durante los cuales se diferenciaron tres pasos:

#### *Paso 1: Identificación de proyectos, temas y módulos prioritarios*

Se identificaron los temas o módulos estratégicos para plantear la construcción de acuerdos. Se estudió el contexto jurídico para continuar el proceso, se analizó la estructura financiera y fiscal para definir posibilidades de recursos y se construyó una visión compartida a largo plazo a partir de proyectos e intervenciones que incluyeron, además de la perspectiva de las entidades que constituyen la Mesa, la de las quince provincias del departamento, las veinte localidades del Distrito Capital y el sector privado representado por el Consejo de Competitividad.

#### *Paso 2: Construcción de acuerdos y compromisos*

Este punto se concentró en conformar acuerdos y compromisos interinstitucionales. Se diferenciaron dos niveles: por un lado la participación de funcionarios bajo la coordinación de universidades para construir acuerdos interinstitucionales, y por el otro la incorporación directa de los municipios organizados por provincias y las localidades del Distrito en la identificación de proyectos y tareas por realizar para continuar con la integración del área de estudio.

Durante este paso se continuaron evaluando los escenarios, se identificaron proyectos relevantes en cada escenario y se establecieron compromisos entre los participantes.

## ACTORES INSTITUCIONALES: LAS AUTORIDADES AMBIENTALES

RECUADRO 2.8

### Las autoridades ambientales

El Sistema Nacional Ambiental, Sina, que dispone la Ley 99 de 1993, articula las políticas, disposiciones, actores, recursos y acciones del sector ambiental en función del logro de los objetivos públicos del desarrollo sustentable.

De conformidad con el artículo 4 de la Ley 99 de 1993, las siguientes son las entidades responsables de la política y la acción ambiental en el marco del Sina: el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las corporaciones autónomas regionales, los departamentos, los distritos, los municipios y las ONG cuyo objeto y acción coincida con los objetivos del desarrollo sustentable.

Las corporaciones autónomas regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar dentro del área de jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.

La Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca congrega de manera directa a tres importantes autoridades ambientales en el área de estudio: el Departamento de Cundinamarca, el Distrito Capital y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR.

Esta última fue creada en 1961. Su dirección y administración se encuentra a cargo de una asamblea corporativa, un consejo directivo y una dirección general.

La asamblea corporativa, su principal órgano de dirección, está integrada por los representantes legales de las entidades territoriales comprendidas en su jurisdicción, esto es, el alcalde mayor de Bogotá y los gobernadores de Cundinamarca y Boyacá.

Además de los mandatarios que conforman la asamblea corporativa, integran el consejo directivo un representante del presidente de la república, uno del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, tres alcaldes en representación de Cundinamarca y uno por Boyacá, dos representantes del sector privado, uno de las comunidades indígenas y uno por las ONG que actúan en la jurisdicción de la CAR.

El director general, elegido para períodos de tres años que pueden ser sucesivos, es el representante legal de la corporación, ejecutor de las políticas y directrices del gobierno nacional y las decisiones de la asamblea corporativa y acuerdos del consejo directivo, en el territorio de la jurisdicción de la corporación.



Fuente: Archivo digital, Gobernación de Cundinamarca, 2001. Atlas de la CAR, 2001. [www.car.gov.co](http://www.car.gov.co) - [www.corporinoquia.gov.co](http://www.corporinoquia.gov.co) - [www.corpoguavio.gov.co](http://www.corpoguavio.gov.co)  
 Elaborado por: equipo técnico coordinador MPR-MN&A, 2005.

## ACTORES INSTITUCIONALES: CONSEJO REGIONAL DE COMPETITIVIDAD

RECUADRO 2.9

# OJO: REHACER LOGO CRC

Ante la necesidad de Bogotá y Cundinamarca de definir un rumbo económico de largo plazo, en abril del año 2001 la Alcaldía de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca, la Asamblea de Cundinamarca, el Concejo de Bogotá, la CAR, el Comité Intergremial de Bogotá y Cundinamarca y la Cámara de Comercio de Bogotá suscribieron un acuerdo de voluntades.

Con este acuerdo se comprometieron públicamente los empresarios, las instituciones gremiales y cívicas, la academia, los centros de investigación, las organizaciones

sindicales y de trabajadores, los medios de comunicación y la ciudadanía en general a construir una visión de “generación sostenible de riqueza y prosperidad para todos los habitantes de Bogotá y Cundinamarca”, que articule las acciones públicas y privadas bajo los principios de cooperación y confianza. Asumieron el reto de convertir a Bogotá y Cundinamarca en un área que en el mediano y largo plazo, que alcance y sostenga altos niveles de competitividad.

Fuente: [www.bogotacompite.org](http://www.bogotacompite.org)  
Elaborado por: equipo técnico coordinador MPR-MN&A, 2005.

### Paso 3: Resultados

Se produjeron aquí los documentos con los preacuerdos entre instituciones; el gobierno nacional aprobó el documento Conpes N° 3256 titulado *Políticas y estrategias para la gestión concertada de la región Bogotá-Cundinamarca*, y se continuó con el proceso de desarrollo institucional que originó los documentos para iniciar la conformación de la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) en los términos de la reforma constitucional que se tramitó en el Congreso, las autorizaciones para conformar esta región por parte del alcalde de Bogotá y el gobernador de Cundinamarca y borradores de estatutos para la operación del área de estudio.

### 3.4. Cuarto momento: Marco institucional y continuidad del proceso

En este cuarto momento de ir construyendo arreglos institucionales se busca explorar y definir cuál es la institucionalidad más apropiada para desarrollar los objetivos planteados por la Mesa y el proyecto. Es un momento que está comenzando y que coincidió con el empalme con las nuevas administraciones y la formulación de una agenda de proyectos prioritarios para impulsar a corto plazo.

Se busca explorar cuáles son los arreglos institucionales y la estructura técnica para involucrar en el proceso a otros gobiernos departamentales y ciudades capitales vecinas que han manifestado su interés por formar parte del área de estudio. Esto implica ajustar la estructura operativa, el enfoque y el alcance de las tareas.

Definir la estructura institucional más adecuada para coordinar decisiones entre los distintos niveles de gobierno que actúan en Bogotá-Cundinamarca es tarea compleja.

## ACTORES INSTITUCIONALES: CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL (UNCRD)

RECUADRO 2.10

### Oficina para América Latina y el Caribe (LAC)

La Oficina para América Latina y el Caribe fue establecida en Bogotá en 1997, para conducir las actividades del UNCRD en los países de América Latina y el Caribe como continuación del Programa Especial para América Latina iniciado en Nagoya, Japón en 1991.

La Oficina para América Latina y El Caribe está apoyada conjuntamente por el gobierno de la ciudad de Bogotá y el UNCRD.

En sus objetivos están:

- Identificar y difundir las mejores prácticas y los enfoques más efectivos para el desarrollo regional sostenible dentro de la capacidad institucional en los países en los que actúa.
- Aumentar el conocimiento acerca de los temas básicos del desarrollo sostenible frente a las preocupaciones prioritarias de los países
- Ayudar a los gobiernos locales, regionales y centrales a desarrollar estrategias apropiadas y fortalecer



sus capacidades para enfrentar los asuntos arriba mencionados; promover la cooperación entre los países, regiones, gobiernos, instituciones y sectores para hacer realidad los programas para el desarrollo sostenible.

- Promover alianzas para intercambiar ideas y conocimiento y crear redes de información.

Fuente: Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional –UNCRD–, 2004.  
Elaborado por: equipo técnico coordinador MPR-MN&A, 2005.

## EL CASO DE MADRID, ESPAÑA

Parte de la complejidad radica en la superposición de los temas que se deben involucrar. Como se ha visto, participan múltiples actores y diferentes niveles. En lo territorial los niveles van desde lo transnacional hasta lo más local, y en lo funcional desde la relación —combinación e interacción— entre usos y actividades, y lo sectorial (público, privado, comunitario). Incluye relaciones intergubernamentales y manejo de desigualdades que dificultan la interacción entre entes territoriales (departamentos, municipios, provincias y otras formas de organización administrativa del territorio) que tienen distintos recursos y diferente desarrollo institucional y capacidad técnica.

Un aspecto crítico en el desarrollo institucional, según los análisis comparativos de diecinueve ciudades-región en Europa, es la conectividad entre los niveles de gobierno y las instituciones que actúan y superponen funciones en el territorio. Hoy se revalúa la visión concentrada monocéntrica y la intención de forzar todas las condiciones existentes en una región dentro de un solo marco o modelo. Se prefiere buscar el común denominador, explorar organizaciones policéntricas, aceptar la diversidad y concentrarse en opciones para la cooperación, el consenso y el compromiso (Salet, Thornley, Kreukels, 2002).

La nueva institucionalidad requiere explorar las implicaciones espaciales de la organización internacional de la economía, la movilidad de factores de producción como el capital y el empleo, el efecto de las desregulaciones y el impacto de nuevos procesos tecnológicos. Estos son componentes que determinan la competencia y las alianzas entre regiones.

Durante la fase 3 (desarrollo de proyectos en un marco regional) la Mesa avanzó en el

La construcción de región en Madrid, España, es un proceso que lleva más de 40 años. Se inició con la creación legal del Área Metropolitana en 1963 que posteriormente fue reemplazada por la Comunidad Autónoma de Madrid con funciones más amplias, mayor marco territorial de jurisdicción y estructura institucional más refinada. Se trata de un conglomerado de cinco millones de habitantes con Madrid en el centro, un primer anillo de 27 municipalidades y un tercer anillo que involucra 151 municipios más (Leal Maldonado, 2003). Este cambio institucional reemplazó el viejo modelo metropolitano de ciudad central potente con la mayor concentración de empleo y habitantes y una periferia de ciudades dormitorio, por un territorio más articulado (Ezquiaga, 2000). En este territorio se superponen la autoridad nacional, la autoridad regional y los gobiernos locales municipales. La autoridad regional es la Comunidad Autónoma, políticamente independiente, con asamblea compuesta por miembros elegidos por votación popular. Tiene poderes legislativos en salud, educación, vivienda e infraestructura regional estratégica, y una de sus funciones es elaborar el plan estratégico para coordinar los gobiernos locales. Un ejemplo de coordinación se observa en el tema del transporte: las municipalidades manejan la infraestructura local y los buses, la Comunidad Autónoma opera el metro y el gobierno nacional la red férrea.

El proceso técnico de producir directrices para coordinar planes locales, definir estrategias de ocupación del territorio en distintos niveles y determinar bases normativas no es menos dispendioso que definir los arreglos institucionales. La Comunidad Autónoma de Madrid se plantea cuatro retos: promover nuevos empleos, construir infraestructura estratégica para integrar el territorio y conectarlo con Europa y el mundo, preparar

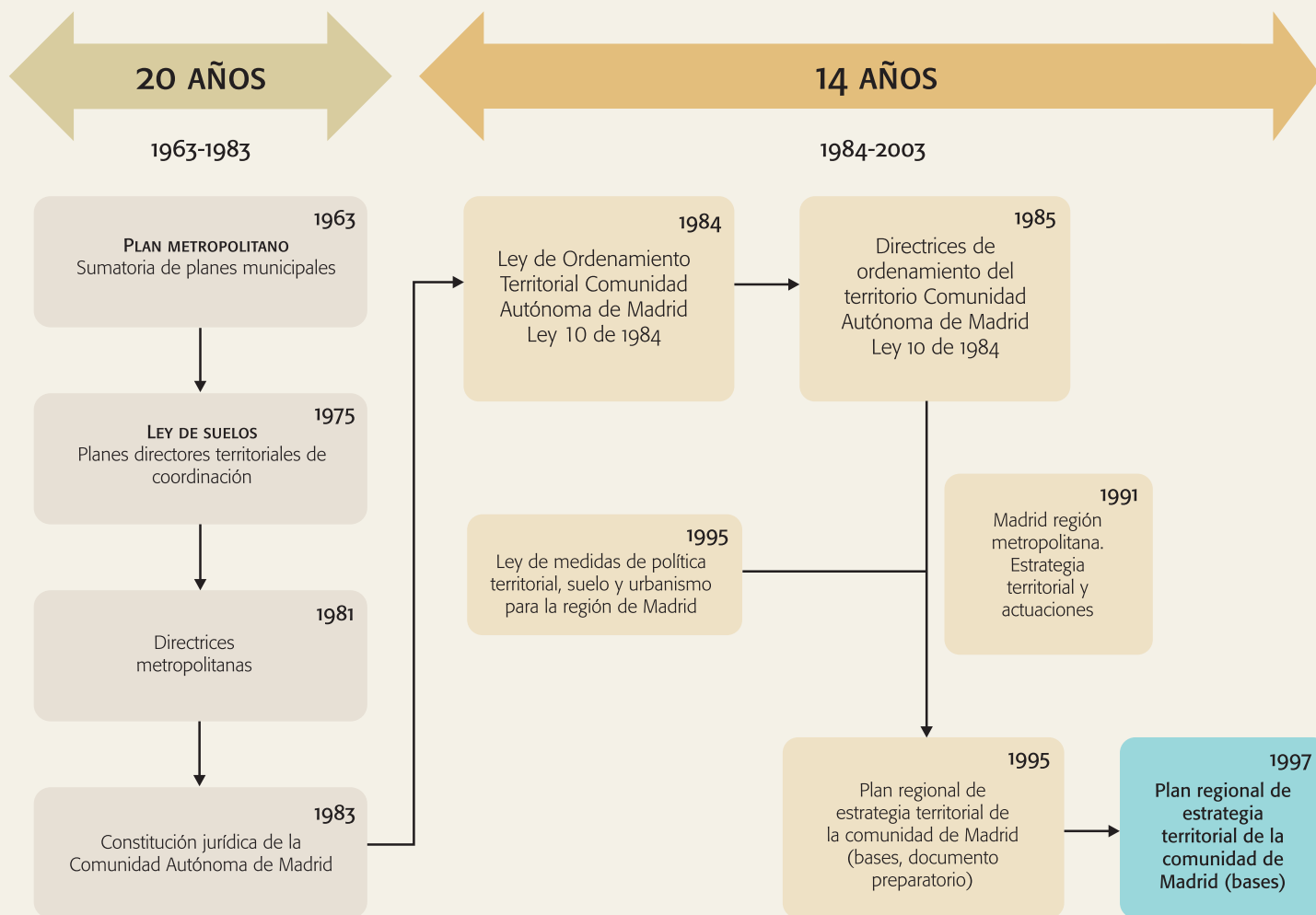
suelo urbano para actividades productivas, vivienda y servicios, y mejorar las calidades ambientales para asegurar mejor aire, agua y la preservación de áreas vulnerables. Este proceso continúa revaluando pasos ya tomados y explorando nuevas alternativas.

### COMPARACIÓN DE ÁREAS



diseño de instrumentos institucionales para construir la región. A disposición de las nuevas administraciones se tienen: un proyecto de ley que regula la región administrativa y de planificación especial que conformarían Bogotá, Cundinamarca y los departamentos vecinos a Cundinamarca que deseen asociarse; un proyecto de convenio que constituye la región administrativa y de planificación, y un proyecto de acta de la

asamblea general con su correspondiente borrador de estatutos que se ocupan de regular y disponer aquellos aspectos propios de la organización regional no contemplados en el proyecto de ley ordinaria. Estos resultados se presentan en mayor detalle en el volumen 2.



Fuente: Madrid, Plan Regional de Estrategia Territorial, Consejería de Política Territorial, 1995. Madrid Región Metropolitana, Estrategia Territorial y Actuaciones, Comunidad de Madrid, Consejería de Política Territorial, 1991. Elaborado por: equipo técnico coordinador MPR-MN&A, 2005.

#### 4. LECCIONES APRENDIDAS DE OTRAS REGIONES

El estudio de casos de referencia de regiones que llevan procesos institucionales más avanzados que el de Bogotá-Cundinamarca fue una actividad importante para la Mesa. Se realizó con la ayuda de expertos provenientes de regiones seleccionadas por su pertinencia

con la situación del área de estudio y con la revisión de documentación bibliográfica sobre otros casos de interés.

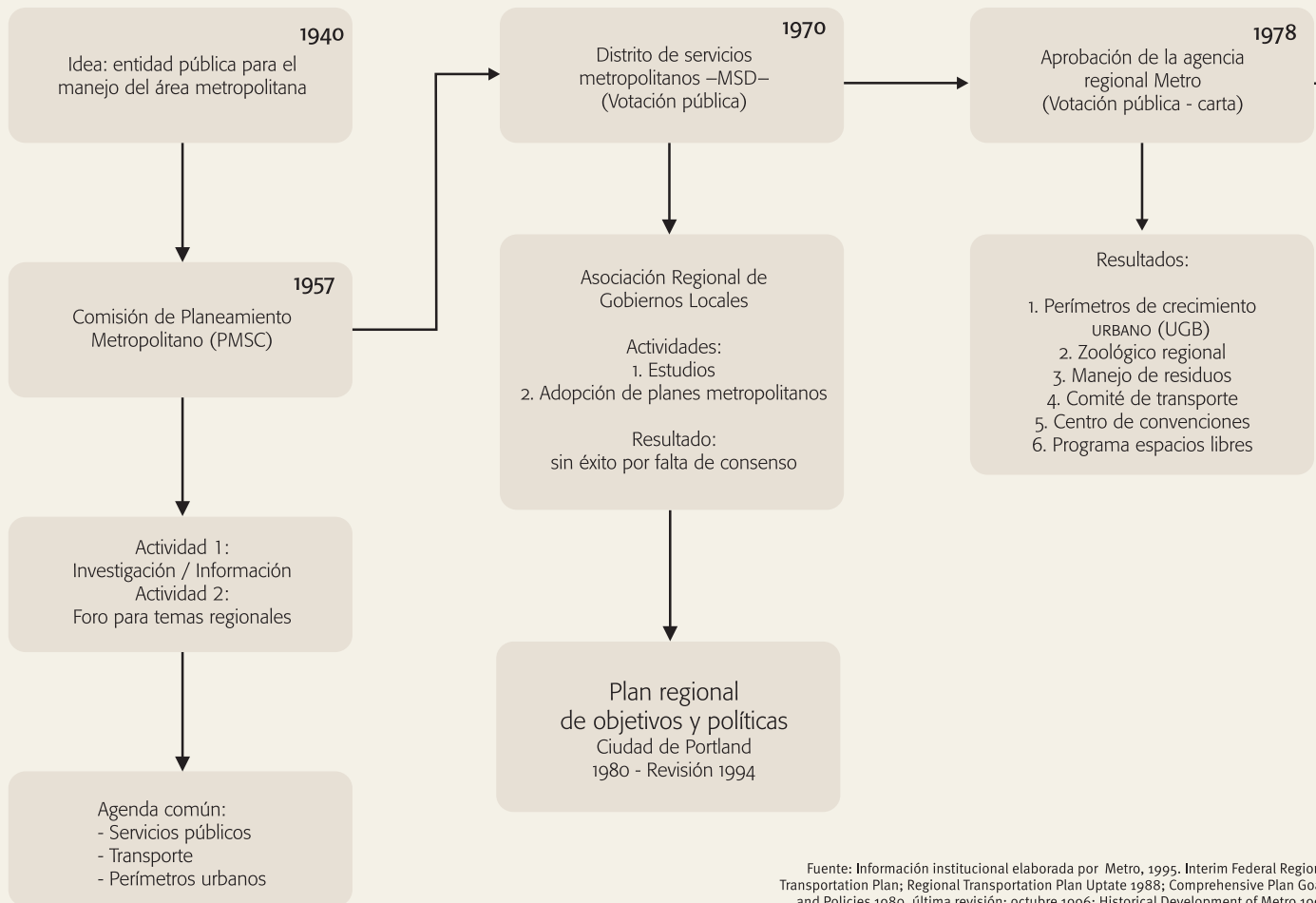
Las referencias estudiadas permitieron poner en perspectiva el trabajo adelantado por la Mesa y aprender que en ningún caso se trata de transformaciones rápidas de una sola administración o de visiones personales de un gobernante. Todas han requerido periodos largos para avanzar, a veces hasta de 60 años.

Se encontró que son procesos que permanentemente exploran, adoptan y desechan soluciones que no funcionan. La flexibilidad y la capacidad para ajustarse a necesidades cambiantes han sido esenciales para el éxito de las regiones más dinámicas. Y en todos los casos la voluntad, la persistencia y la apertura mental de los actores institucionales, los niveles de gobierno y el sector privado, han sido motores fundamentales para garantizar continuidad.

## EL CASO DE PORTLAND, ESTADOS UNIDOS

40 AÑOS

1940-1985



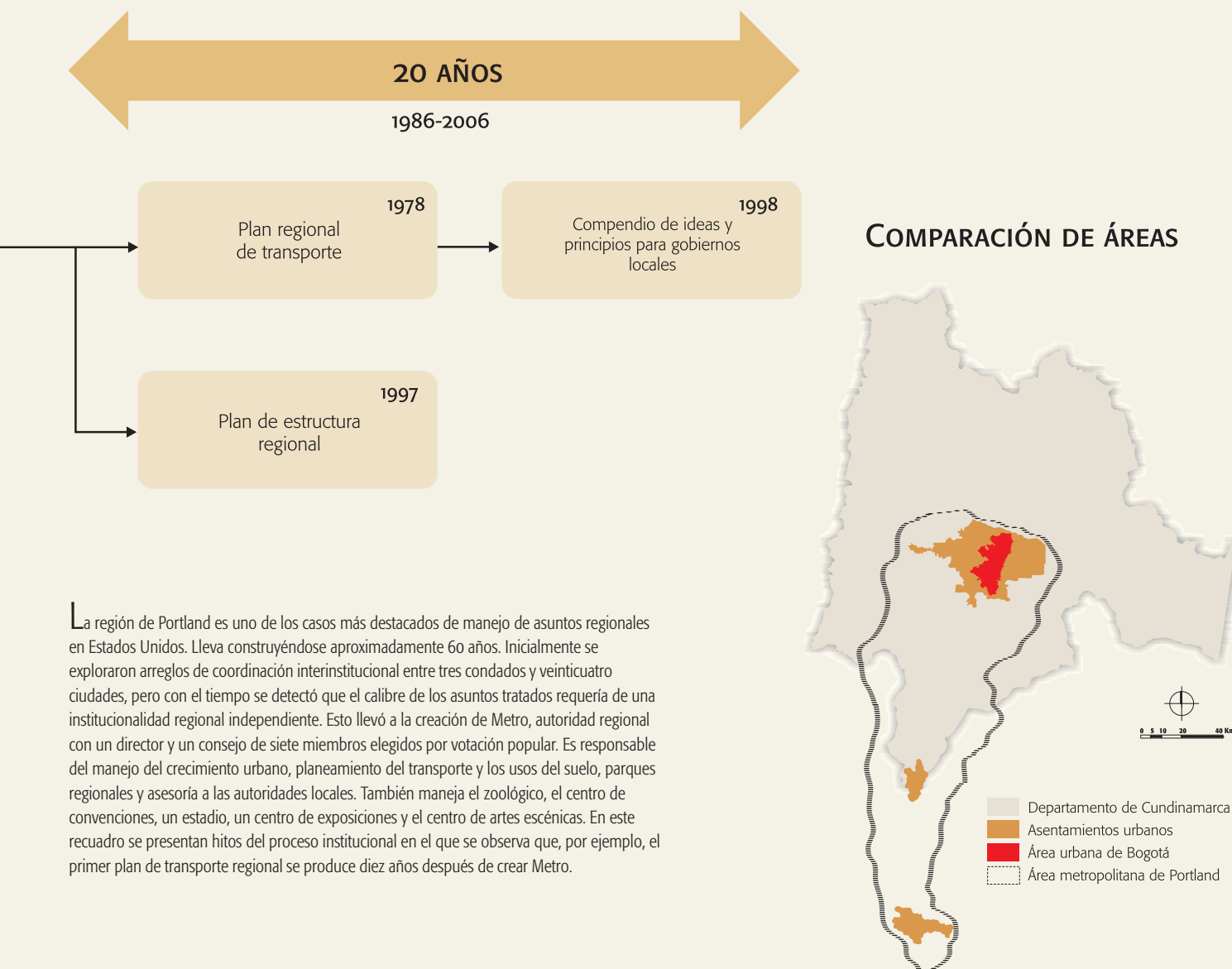
Fuente: Información institucional elaborada por Metro, 1995. Interim Federal Regional Transportation Plan; Regional Transportation Plan Update 1988; Comprehensive Plan Goals and Policies 1980, última revisión: octubre 1996; Historical Development of Metro 1991; 2040 Growth Concept, Regional Framework Plan, 1997. Elaborado por: equipo técnico coordinador MPR-MN&A, 2005.

Sobre la duración de estos procesos hay referencias importantes. La construcción de región en Madrid, España, lleva más de 40 años (recuadro 2.12). La de Portland, uno de los casos más destacados de manejo de asuntos regionales en Estados Unidos, lleva aproximadamente 60 años (recuadro XXXX).

Ejemplo de institucionalidad flexible y capacidad de adaptación a circunstancias cambiantes es Silicon Valley, uno de los componentes territoriales estratégicos de la región de la bahía de San Francisco. En 40 años se diferencian cuatro periodos en los cuales los arreglos institucionales se van

ajustando al desarrollo económico. En el primer periodo de *laissez faire* entre los años sesenta y setenta la institucionalidad la definió el sector privado, que dejó por fuera al gobierno. La base era la coordinación entre organizaciones industriales como Semiconductor Industry Association y Western





La región de Portland es uno de los casos más destacados de manejo de asuntos regionales en Estados Unidos. Lleva construyéndose aproximadamente 60 años. Inicialmente se exploraron arreglos de coordinación interinstitucional entre tres condados y veinticuatro ciudades, pero con el tiempo se detectó que el calibre de los asuntos tratados requería de una institucionalidad regional independiente. Esto llevó a la creación de Metro, autoridad regional con un director y un consejo de siete miembros elegidos por votación popular. Es responsable del manejo del crecimiento urbano, planeamiento del transporte y los usos del suelo, parques regionales y asesoría a las autoridades locales. También maneja el zoológico, el centro de convenciones, un estadio, un centro de exposiciones y el centro de artes escénicas. En este recuadro se presentan hitos del proceso institucional en el que se observa que, por ejemplo, el primer plan de transporte regional se produce diez años después de crear Metro.

Electronic Association. El segundo período se presenta durante el boom económico a mediados de la década del setenta. El liderazgo sigue en las organizaciones privadas pero busca apoyo del gobierno para trabajar conjuntamente temas como el déficit de vivienda y necesidades de transporte. En el

tercer período la colaboración entre los sectores público y privado crea Joint Venture: Silicon Valley. Se produce durante la recesión entre finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, y se enfrenta a temas como la educación. El período más reciente se denomina creación de redes y se inicia con el

boom de internet. El esfuerzo se ha trasladado a la creación de redes de cooperación entre organizaciones gubernamentales y el sector privado para acordar, por ejemplo, la visión para el año 2010 y enfrentar de forma integrada temas de vivienda, congestión y medio ambiente (Henton, 2001).

37 AÑOS

1954-1991

En este recuadro se presentan estudios, proyectos de corte regional y decisiones políticas y administrativas que se relacionan con el desarrollo institucional del área de estudio. No es una relación exhaustiva sino una selección que permite ver que los antecedentes de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca se remontan por lo menos al año 1954.

### Gobierno nacional

Regiones de Planificación "Corpes"  
Ley 76 de 1965

Elección popular de alcaldes  
Ley 78 de 1986

Constitución Política 1991  
Regiones administrativas de planificación –RAP–

### CAR

Corporación Autónoma Regional –CAR–  
Ley 3 de 1961

### DISTRITO

Creación Distrito Especial  
1954  
Anexión de 6 municipios

Estudio Fase 2  
Plan estructura Bogotá  
1972

Estudio de ciudades:  
Bogotá  
Banco Mundial  
1977-1981

Misión Bogotá  
Siglo XXI  
1990-1992

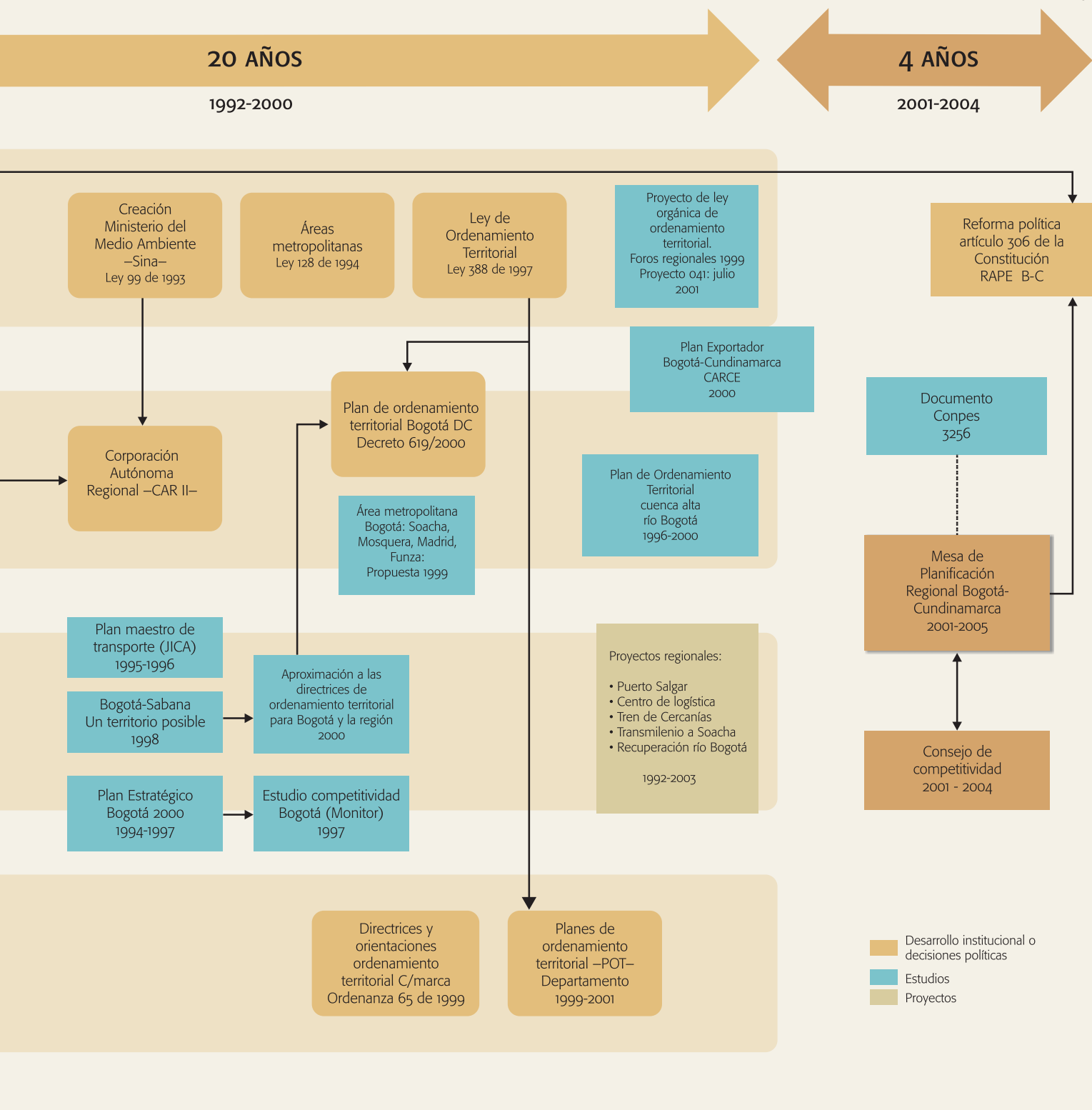
### DEPARTAMENTO

Fuente: Fase 2, Documento 3.  
Elaborado por: equipo técnico coordinador MPR-MN&A, 2005.



# EL CASO DE BOGOTÁ, COLOMBIA

RECUADRO 2.13



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ardila, Gerardo (compilador) (2003), *Territorio y sociedad: El caso del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Unibiblos.

Cuervo G., Luis M. y Josefina González (1997), *Industria y ciudades en la era de la mundialización, un enfoque socioespacial*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, CIDER Universidad de los Andes, Conciencias.

Fernandez Guell, José Miguel (1997), *Planificación estratégica de ciudades*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili.

Garay, Luis Jorge y Humberto Molina (2003), *De Bogotá a la región, apuntes para un modelo de desarrollo regional*, Bogotá, Contraloría de Bogotá D.C.

Gouëset, Vincent (1998), *Bogotá: nacimiento de una metrópoli*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, Observatorio de Cultura Urbana, Cenac, Fedevivienda, Instituto Francés de Estudios Andinos —IFEA—.

Henton, Douglas (2001), "Lessons from Silicon Valley: Governance in a Global City-Region", en Allen J. Scott (editor), *Global City-Regions, Trends, Theory, Policy*, Oxford, Oxford University Press.

Holston, James (editor) (1999), *Cities and Citizenship*, Durham y Londres, Duke University Press.

Mendoza, Alberto (director) (2000), *Cuenca alta del río Bogotá, Plan de Ordenamiento Territorial*, Bogotá, Sociedad Geográfica de Colombia, Gobernación de Cundinamarca, Departamento Administrativo de Planeación.

Moncayo Jiménez, Edgar (2001), *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social —ILPES—, Naciones Unidas.

Moncayo, Jiménez, Edgar (2002), *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social —ILPES—, Naciones Unidas.

Monitor (1996), *Creación de la ventaja competitiva para Colombia. Resumen de los estudios realizados por la firma Monitor*, Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá.

——— (1998), *La Bogotá que todos soñamos. Resumen del estudio de competitividad para Bogotá realizado por la firma Monitor*, Bogotá, Serie Biblioteca Cámara de Comercio de Bogotá N° 101.

Munizaga Vigil, Gustavo (2000a), *Diseño urbano, teoría y método*, México, Alfaomega.

——— (2000b), *Macroarquitectura, tipologías y estrategias de desarrollo urbano*, México, Ediciones Universidad Católica de Chile, Alfaomega.

MVRDV (2002), *The Regionmaker. RheinRuhrCity*, Alemania, Hatje Cantz Publishers.

Pineda Hoyos, Saúl (consultor) (2002), *Lineamientos para formular visión y plan de competitividad*, documento de enfoque sobre la ciudad región global, Bogotá, Cámara de Comercio, febrero.

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

Rakesh, Mohan (1994), *Understanding the Developing Metropolis. Lessons from the City Study of Bogotá, and Cali, Colombia* (publicado para el Banco Mundial), Oxford, Nueva York, Oxford University Press.

Salet, William, Andy Thornley y Anton Kreukels (eds.) (2002), *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions*, Londres, Spoon Press.

Samuelson, Paul (1971), *Curso de economía moderna*, Madrid, Aguilar.

Scott, Allen J. (editor) (2001), *Global City-Regions, Trends, Theory, Policy*, Oxford, Oxford University Press.

Utría, Rubén D. (2002), *Hacia un desarrollo regional metropolitano concertado y democrático de la Sabana de Bogotá*, Bogotá, Fescol, Difundir.

Vargas Caicedo, Hernando (compilador) (1987), *Le Corbusier en Colombia*, Bogotá, Litografía Arco.