

6. CONCLUSIONES

1. PRESENTACIÓN

A continuación se presentan tres tipos de conclusiones. Primero, sobre enfoque y desarrollo general del proyecto y las actividades de la Mesa. Segundo, sobre logros y dificultades específicas en el desarrollo de los arreglos institucionales, las actividades de capacitación y participación y el soporte técnico. Tercero, sobre las perspectivas para la continuación del proceso y la formulación de la agenda hasta el año 2008.

En cada capítulo ya se han incluido conclusiones, originadas en las evaluaciones realizadas por los mismos funcionarios y participantes en los talleres, durante las evaluaciones internas que realiza periódicamente la secretaría técnica y según reportes de los asesores. Sin embargo, se ha considerado pertinente reiterar algunas conclusiones y resultados y mirarlos en el marco general de las actividades realizadas.

El propósito al presentar estas conclusiones que incluyen logros, dificultades y deficiencias, es incorporar los aprendizajes y lecciones en las siguientes etapas de la Mesa, y en lo posible, compartirlas con otras regiones de Colombia y Latinoamérica que

estén interesadas en iniciar procesos similares o ya los hayan emprendido¹.

2. CONCLUSIONES GENERALES

Enfoque y continuidad del proceso. Un logro importante fue la continuidad del proceso durante tres años, más la perspectiva de seguir por lo menos cuatro años adicionales, plazo en el cual se espera consolidar una institucionalidad permanente. Esto es resultado de la voluntad política de los actores involucrados y de su decisión de acabar los antecedentes de conflictos y rivalidades entre instancias de gobierno y entidades territoriales. Se creó una estructura para solucionar conflictos y se construyeron lazos de confianza para trabajar conjuntamente. En esto jugó un papel importante el diseño ágil de la Mesa, la función de un organismo neutral y comprometido durante todo el proceso como UNCRD, las reglas claras y la decisión de tomar decisiones siempre

conjuntamente entre las instancias que conformaron la Mesa. Fue importante aprender a aproximarse al tema regional compartiendo la decisión de acoger las argumentaciones técnicas planteadas por los distintos actores. Se convino desde el inicio del proyecto que se haría un gran esfuerzo por aclarar conceptos, compartir información y resultados y plantear entre los participantes soluciones a problemas sin imponer preconcepciones técnicas y políticas a los demás. Se buscó pasar de los prejuicios subjetivos a los argumentos objetivos.

Visibilidad del tema regional. El tema regional adquirió relevancia local y nacional. Se planteó abiertamente la discusión sobre la integración regional, las posibilidades de crear regiones, coordinar proyectos entre instituciones de distintos niveles y abordar temas que sobrepasan las jurisdicciones territoriales. Esto ha implicado un cambio de mentalidad en tanto involucra nuevas formas

1. Desde que se inició el trabajo de la Mesa se han establecido contactos y se ha comenzado a compartir información y experiencias con la Comisión Tripartita constituida por el Área Metropolitana de Medellín, la Gobernación de Antioquia y la Alcaldía de Medellín; las ciudades capitales del Eje Cafetero colombiano, la ciudad y provincia de Buenos Aires, Argentina; la Región Centro de Argentina y la región metropolitana de Santiago en Chile.

de participación en la toma de decisiones. A medida que se avanzó en el proceso aumentaron las instituciones y organizaciones vinculadas. El tema regional se trató en las campañas políticas del año 2003 y se incluyó en planes de desarrollo 2004-2008 de instancias municipales, departamentales y distritales. Este, que fue un logro importante y que tiene implicaciones políticas, económicas y sociales, se logró en gran parte por las labores de participación, capacitación y divulgación emprendidas por la Mesa.

Resultados concretos. Además de los resultados de los procesos de participación y capacitación de funcionarios, en el marco de la Mesa se impulsaron proyectos, se solucionaron conflictos, se llegó a acuerdos interinstitucionales y se promovieron procesos políticos en el Congreso Nacional. Directamente la Mesa intervino, por ejemplo, en apoyar proyectos como la construcción de una línea de transporte masivo entre Bogotá y el municipio de Soacha, y en el manejo ambiental del río Bogotá a partir de arreglos institucionales². Ayudó a solucionar conflictos como el que se presentó con la propuesta de peajes a las entradas a Bogotá y las multas por el manejo del agua impuestas por la CAR. La Mesa participó directamente en la elaboración del documento de política económica y social Conpes 3256 de 2003 que incluye políticas e intervenciones concertadas con la nación en áreas como la asistencia social y seguridad alimentaria, seguridad y convivencia, institucionalidad para la región, empleo, educación e ingerencia en diecinueve proyectos específicos. También apoyó de manera indirecta procesos para la prestación de servicios públicos, desa-

rollo turístico e implantación de políticas de seguridad en el territorio. Desde la Mesa se promovió un proceso de reforma constitucional para crear la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE), y se inició la conformación de la *región central* con la participación de gobiernos territoriales de los departamentos de Boyacá, Meta y Tolima.

3. CONCLUSIONES CON RESPECTO A LOS SOPORTES DEL PROYECTO

El gran reto de construir una región más productiva y competitiva en un marco de sostenibilidad ambiental, de equidad social y de factibilidad política se mantuvo durante todo el tiempo, fue la base del desarrollo de cada actividad. Sin embargo, hubo dificultades y en algunos aspectos los logros fueron parciales. A continuación se presentan conclusiones referidas a cada uno de los tres soportes de la Mesa y el proyecto.

3.1. Arreglos institucionales

La Mesa. Un logro institucional fue el funcionamiento operativo de la Mesa. Ha sido herramienta flexible, eficiente y ágil. Permite diseñar un proceso en conjunto, vincular diferentes actores y niveles de gobierno, y articularlos en la toma de decisiones y asunción de compromisos. Los indicadores planteados desde el principio en cuanto a número de actividades, participantes y entidades involucradas se cumplieron y en la mayoría de las ocasiones se sobrepasaron.

Toma de decisiones. La mecánica flexible para tomar decisiones y la estrategia de

involucrar asesores externos al proceso para evaluarlo, permitió ajustar enfoques y realizar cambios a medida que se avanzó. Por ejemplo, la participación de municipios y localidades en la evaluación de escenarios se decidió a lo largo del proceso. De la misma manera se involucraron temas y se abordaron estudios como el conflicto armado y la evolución fiscal y financiera, que no estaban previstos al comienzo en el Documento de Proyecto.

Construcción conjunta del proceso. Desde el comienzo se percibió como riesgo que Bogotá impusiera una visión centralista, y Cundinamarca con los municipios que la constituyen se centrara en el papel de víctima de los efectos ambientales que genera Bogotá. Esta dificultad se enfrentó haciendo que las decisiones se tomaran por unanimidad y todos los procesos fueran diseñados en conjunto. Se hicieron análisis compartidos sobre las implicaciones de la concentración de la inversión en Bogotá, las desigualdades entre municipios y las relaciones con la nación. Los resultados fueron base para el desarrollo técnico y la toma de decisiones.

La institucionalidad futura. El acuerdo de voluntades de alcalde, gobernador y director de la CAR es fundamental pero no suficiente para garantizar la continuidad concertada del tema regional. La integración regional es un tema que no debería depender de percepciones personales de los gobernantes de turno. Es un proceso que además debe involucrar autoridades territoriales que intervienen en el área de estudio y vincular directamente entidades que desarrollan proyectos y que requieren de articulaciones interinstitucionales. Esto requiere de una institucionalidad más avanzada que la Mesa, que a pesar de su agilidad y flexibilidad tiene limitaciones operativas especialmente en el

2. En el documento Conpes 3320 de 2004, Estrategia para el manejo ambiental del río Bogotá, se define la participación coordinada de la nación, el Distrito Capital, el Departamento de Cundinamarca y la CAR para el desarrollo de este proyecto.

manejo de los recursos, porque hasta ahora ha dependido de convenios de cooperación internacional.

Compromiso institucional. Aunque hubo interés y voluntad de participación en el proceso por parte de entidades pertenecientes a las instancias que conforman la Mesa, esto no se reflejó en cambios dentro de las instituciones para manejar de manera más formal y permanente temas regionales. La actividad de los funcionarios se concentró en los talleres pero se dispersó en las entidades. Es deseable mayor vinculación de niveles directivos y no solamente de las entidades que representan a Cundinamarca, Bogotá y la nación en la Mesa.

Difusión. A pesar de los esfuerzos realizados, el proyecto requiere mayor difusión y participación de actores regionales. El alcance de los talleres es limitado. La participación directa y coordinación entre entidades debe ser la base de procesos futuros, sobre todo teniendo en cuenta que no se trata de crear burocracia sino de ajustar y articular entidades existentes. Una solución a esta necesidad puede ser insistir en la conformación y actuación del Consejo Consultivo previsto inicialmente en el documento de proyecto. También es necesario construir una vinculación más directa y permanente con el Consejo Regional de Competitividad y en lo posible con otras organizaciones de sectores solidarios y académicos.

Cambio de administraciones. Aunque las nuevas administraciones apoyaron la continuación de las actividades de la Mesa, se generaron algunas dilaciones durante el proceso de empalme, especialmente en lo relacionado con la definición de la agenda institucional que se debía seguir. Sin embar-

go, una vez definido el papel de cada una de las entidades involucradas y que la CAR consideró su labor cumplida en la etapa ya realizada por la Mesa, las nuevas administraciones departamental y distrital iniciaron la formulación de la agenda de proyectos que se debía seguir hasta el año 2008. Este proceso tomó casi un año.

Referencias y antecedentes de otras experiencias. Involucrar antecedentes e intentos anteriores de integración regional permitió llegar hasta donde se llegó. El estudio de casos de referencia fue fundamental. Las lecciones incluyen la importancia de tener en cuenta las particularidades que existen en cada territorio. No es posible sacar conclusiones generalizadoras. Se aprendió que no todas las herramientas institucionales y técnicas son igualmente eficientes. Algunas han funcionado y otras han sido revaluadas y han perdido su vigencia. También se aprendió que la construcción de regiones es un proceso complejo que ha tomado varias décadas para desarrollarse en la mayoría de los casos estudiados, y el caso de Bogotá-Cundinamarca no parece ser la excepción.

3.2. Capacitación y participación

Construcción de confianza. Se mantuvo el interés y la voluntad de participación de todas las entidades. La construcción de capacidad para el aprendizaje permitió pasar de los conflictos al trabajo conjunto. Esto produjo una base de confianza que permitió abordar temas polémicos y superar desavenencias.

Recursos didácticos. Los componentes y las herramientas metodológicas utilizadas cumplieron cabalmente su propósito. Dentro de esto los cursos desarrollados por UNCRD

deben destacarse como el motor para orientar las actividades de capacitación, participación y desarrollo técnico. Un esfuerzo y logro importante fue la creación de material didáctico especial para los ejercicios realizados. Así mismo, el sitio web tuvo un papel fundamental.

Trabajo de los funcionarios. Un acierto fue centrar gran parte de la responsabilidad de los avances en el trabajo de los funcionarios con el apoyo de centros universitarios. Esto garantizó que las actividades de capacitación produjeran resultados específicos, como el inventario de proyectos regionales. Otro acierto fueron los talleres que se llevaron a cabo en las provincias y localidades, que permitieron crear vínculos entre las veinte localidades de Bogotá y las quince provincias en las que se agrupan los municipios de Cundinamarca. El resultado fue la evaluación compartida de los escenarios formulados y la decisión de desarrollar en detalle el escenario seleccionado como más deseable.

3.3. Desarrollo técnico

Información de soporte. Aunque el diagnóstico permitió obtener una primera visión general integrada de Bogotá y Cundinamarca asociada al territorio, tuvo la limitante de no basarse en estudios especialmente realizados para el proyecto con recolección de información base primaria y análisis detallados; esta tarea queda pendiente. Este es una tarea que debe realizarse. Es fundamental para el avance del proyecto obtener información integrada para toda el área de estudio, que sea de fácil acceso para todos los participantes y de permanente actualización. Este debe ser uno de los propósitos de la nueva institucionalidad regional que se cree.

Metodología. Formular escenarios desde la primera fase fue una decisión controvertida en la Mesa, pero resultó útil para concertar las discusiones y las propuestas. La construcción de la agenda compartida permitió avanzar en el trabajo conjunto. Lo mismo la evaluación de los escenarios a partir de las herramientas metodológicas para medir impactos y comparar objetivamente decisiones. El taller de visiones se convirtió en una herramienta útil para difundir y hacer más didácticas las conclusiones del proyecto.

Escenario seleccionado. Hay conciencia entre los participantes que el escenario escogido que busca distribuir en forma más equilibrada la población y las actividades económicas es el más difícil. Pero así mismo, según se demuestra por los resultados de las evaluaciones es el más atractivo para todas las partes. No implica perder autonomías y desde el corto plazo incluye a todo el territorio integrando los 116 municipios de Cundinamarca.

4. PERSPECTIVAS FUTURAS DEL PROYECTO Y LA MESA. AGENDA HASTA EL AÑO 2008

El futuro de la Mesa y el proyecto enfrenta tres retos: consolidar el desarrollo institucional para garantizar la continuidad del proceso, constituir la *región central*, a la que ya se han vinculado tres departamentos y ciudades capitales vecinas, y definir la agenda de proyectos y actividades hasta el año 2008.

Desarrollo institucional. Se trata de explorar y definir opciones para garantizar que se logre el soporte institucional necesario para darle continuidad a las labores de integración interinstitucional y territorial emprendidas por la Mesa. Los resultados, con hipótesis y propuestas específicas sobre

formas de institucionalidad, se presentan en el volumen 2. Sin embargo, no se han tomado decisiones y se requiere avanzar en el proceso con las nuevas administraciones. El proceso tiene particularidades especiales porque además de los entes territoriales que constituyen la Mesa, según el camino que se escoja seguramente involucrará actores legislativos de los niveles distrital, departamental y nacional. Esto dificulta precisar el plazo en el que se termine el proceso. Por esta razón la Mesa prevé que para avanzar sea necesario trabajar simultáneamente en consolidar el proceso institucional y en llevar a cabo actividades técnicas para desarrollar proyectos específicos que luego los pueda adoptar la institucionalidad que se establezca.

Integración de la región central. La región no es una realidad preexistente que se descubre: hay que construirla. A este respecto se ha pasado del área de estudio en la que se concentró el proyecto, constituida por Bogotá Distrito Capital y los 116 municipios del Departamento de Cundinamarca, al territorio que incluye los departamentos de Boyacá, Meta y Tolima con sus ciudades capitales: Villavicencio, Tunja e Ibagué. Esto implica establecer arreglos institucionales y una estructura técnica para incluir y analizar variables económicas, sociales, políticas y técnicas de la nueva área de estudio, que será la base para constituir la *región central* de Colombia.

Agenda de proyectos estratégicos. Para la nueva etapa de la Mesa los gobiernos de Bogotá y Cundinamarca han considerado que ésta debe participar más directamente en el desarrollo de proyectos regionales específicos formulados y articulados en el marco de los lineamientos resultantes de las fases ya realizadas. El interés por concentrar las

actividades de la Mesa en impulsar proyectos en un marco regional implica identificar los proyectos, diseñar la agenda, definir su cronograma y establecer compromisos interinstitucionales en un plan de acción coordinado.

La agenda se centra en las actividades que pueden desarrollar las entidades vinculadas a la Mesa entre los años 2004 y 2008, lo cual incluye su periodo administrativo y el año adicional para el cual las administraciones que terminan dejan formulado el presupuesto de inversiones.

En las circunstancias actuales la Mesa tiene una capacidad operativa muy limitada para ejecutar proyectos de forma directa, pero sí tiene capacidad para impulsar iniciativas, articularlas, convocarlas y coordinar las instituciones encargadas de llevarlas a cabo y hacerles el seguimiento requerido. Esto mientras se crea una institucionalidad permanente con funciones y responsabilidades de planeación a largo plazo.

Para avanzar, las entidades que constituyen la Mesa han decidido formular una agenda preliminar que sirva de base para el nuevo convenio que continúa las operaciones de la Mesa sin la CAR. Además debe precisar las acciones que realizará la Mesa hasta el año 2008. Si la institucionalidad se consolida durante el proceso antes de ese año los avances deben ser susceptibles de ser trasladados a la nueva institución.

Siguiendo este planteamiento, durante el proceso de empalme entre las administraciones saliente y entrante se hizo énfasis en identificar los proyectos prioritarios y buscar formas de articularlos e impulsarlos. El proceso incluyó los nuevos planes de desarrollo e inversiones del distrito, el departamento y la CAR. Participaron la secretaria técnica de la Mesa, el grupo técnico de apoyo y funcionarios representantes de los niveles

de gobierno que integran la Mesa. Esto último se llevó a cabo en un taller organizado por UNCRD a principios del año 2005. La metodología seguida y los resultados se presentan en los siete recuadros incluidos en el anexo a este volumen.

En esta nueva fase la Mesa tiene previsto:

1. Apoyar las iniciativas de entidades que estén interesadas en articular proyectos para lograr objetivos regionales. Esto implica:

- Ofrecer el espacio para articular estos y otros proyectos que se detecten durante el proceso. Más entidades podrán entrar a formar parte de la Mesa conformando mesas temáticas y por líneas de acción. Hasta ahora se han identificado dos basadas en proyectos existentes (recuadros v y vi) pero pueden constituirse nuevas mesas temáticas, como la del hábitat, la específica para el río Bogotá u otras, según el interés de las entidades.

- Facilitar con asistencia técnica la elaboración de acuerdos interinstitucionales para la coordinación temática, programática y

ejecutiva de los proyectos. La Mesa cuenta con los recursos y la capacidad para organizar talleres especializados para capacitar funcionarios, asesorar en aspectos puntuales y estructurar los acuerdos. Adicionalmente la Mesa ofrece el marco conceptual para que los proyectos se ajusten a los lineamientos del escenario seleccionado.

- Hacer seguimiento a los compromisos, establecer indicadores, diseminar los resultados y avances, y reportar directamente a las instancias mayores (alcalde, gobernador y Planeación Nacional) que constituyen el marco operativo de la Mesa.

2. Promover nuevas iniciativas:

- Una de las acciones detectadas por los participantes en el taller sobre agenda es la necesidad de elaborar un plan maestro de movilidad regional (recuadro vii) que articula todas las iniciativas sobre la materia existentes en el área de estudio. Es un tema esencial para articular temas de productividad, competitividad, conectividad y acceso a

servicios comunitarios, que debe ser liderado directamente por la Mesa y que una vez desarrollado será trasladado a la nueva entidad que se constituya para el manejo regional.

5. ANEXO

Se anexa en el volumen 2 la base de datos de proyectos regionales actualizada hasta el primer semestre del año 2005. El formato original en Excel fue desarrollado por los centros universitarios y las entidades que participaron en el inventario elaborado durante las fases 1 y 3. No todos los proyectos tienen la misma cantidad de información, pero es la base de datos sobre proyectos regionales más actualizada. Permanentemente se realizan actualizaciones y están a disposición de los interesados en la página web de la Mesa (<http://www.regionbogotacundinamarca.org/>).