

3. DESARROLLO DE PLANES ESTRUCTURANTES Y COORDINACIÓN DE GRUPOS DE GESTIÓN

Datos del estudio original:

Título: Desarrollo de planes estructurantes y coordinación de grupos de gestión

Autores: Centro Interdisciplinario de Estudio Regionales —CIDER— de la Universidad de los Andes e Instituto de Estudios Ambientales —IDEA— de la Universidad Nacional de Colombia

Paul Bromberg	Codirector
Eduardo Wills	Codirector
Jorge Acevedo	Experto en transporte y movilidad
Paul Bromberg	Experto en asuntos institucionales
Julio Carrizosa	Experto en asuntos ambientales e institucionales
Alberto Castañeda	Experto en competitividad
César Córdoba	Experto en servicios públicos
Rafael Cubillos	Coordinador mesa competitividad
Germán Márquez	Coordinador mesa ambiental
Luz Adriana Mejía	Coordinadora mesa ambiental
Laura Cecilia Osorio	Coordinadora mesa servicios públicos
Germán Ospina	Coordinador mesa transporte y movilidad
Nicolás Rueda	Experto en vivienda
Marcela Sanjinés	Experta en ordenamiento territorial
Numancio Suárez	Coordinador mesa institucional
Jorge Valencia	Coordinador mesa vivienda
Mauricio Vasco	Experto en asuntos institucionales
Eduardo Wills	Experto en desarrollo institucional y desarrollo local
Franklin Combariza	Asistente de investigación
Giovanny Jiménez	Asistente de investigación
Melba Rubiano	Asistente de investigación
Mauricio Torres	Asistente de investigación
Jean Paul Vélez	Asistente de investigación

Fecha: Diciembre de 2003

La supervisión técnica y administrativa de la consultoría por parte de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca estuvo a cargo de Gustavo Peralta Mahecha. El documento base para esta publicación fue elaborado por Eduardo Wills Herrera.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Alcance del estudio

La Mesa Regional de Planificación Bogotá-Cundinamarca planteó desde sus inicios pensar e imaginar el futuro de la región a través del diseño de distintos escenarios, que permitieran a su vez establecer lineamientos de política y estrategias con el fin de reducir y eventualmente frenar el preocupante grado de concentración que se presenta hoy en día en materia de población, de actividad económica, de la generación de conocimiento y del desarrollo social en el territorio comprendido por Bogotá y su área metropolitana. Con ese propósito, la Mesa contactó a cuatro universidades colombianas para analizar y establecer las diferentes perspectivas y elementos que causan y perpetúan dicha concentración sobre el territorio.

El trabajo que se presenta a continuación es una síntesis del estudio desarrollado por el Instituto de Estudios Ambientales —IDEA— de la Universidad Nacional y por el Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales —CIDER— de la Universidad de los Andes (a lo largo de todo el documento serán "las Universidades"), el cual, a su vez, consolida el trabajo iniciado por la Universidad Nacional de Colombia, la Pontificia Universidad Javeriana, la Universidad Externado de Colombia y la Universidad de los Andes en la fase I de la Mesa y propone nuevos desarrollos. De esta forma, se

presenta una síntesis del diagnóstico integrado del área de estudio, el cual a su vez se basó en fuentes secundarias, así como la evaluación de los tres escenarios propuestos en anteriores fases de trabajo de la Mesa. Una vez se establece el escenario deseado de futuro se propone un nuevo esquema de regionalización para el escenario adoptado. Finalmente se formulan los lineamientos de política del Plan Estratégico Regional —PER— y se dan pautas para implementar los planes estructurantes y para orientar las acciones de las instituciones involucradas.

Con esta mira, se estableció un marco de trabajo concertado entre funcionarios de más de 60 entidades del orden nacional, regional, departamental y local, quienes organizados en grupos de trabajo realizaron diagnósticos, establecieron fines y objetivos para el PER y los planes estructurantes de seis áreas de intervención consideradas estratégicas (diseño institucional, medio ambiente, servicios públicos, competitividad y productividad, vivienda y equipamientos, y transporte y movilidad). Igualmente, los participantes en el ejercicio de concertación priorizaron los distintos programas y proyectos de inversión y establecieron acuerdos interinstitucionales para su desarrollo. En este trabajo, las Universidades sirvieron de facilitadoras, para lo cual entregaron guías y orientación conceptual, se pronunciaron frente a los escenarios de futuro acordados por anteriores fases del trabajo y propusieron criterios de regio-

nalización y lineamientos para el desarrollo del PER.

La síntesis del trabajo se desarrolla de la siguiente manera y con los siguientes temas: i) diagnóstico integrado de la región; ii) evaluación de los escenarios referenciales de futuro para la planeación de la ciudad-región; iii) planteamiento conceptual y propuesta de regionalización para el escenario seleccionado —escenario 3, o desconcentrado—; iv) definición de lineamientos para el Plan Estratégico Regional, PER; v) lineamientos para los planes estructurantes de seis áreas estratégicas: desarrollo institucional, medio ambiente, servicios públicos, transporte y movilidad, vivienda y competitividad económica, y vi) programas y proyectos de inversión que fueron seleccionados por las mesas de trabajo así como el conjunto de acuerdos institucionales para iniciar el proceso de implementación del proceso de planeación de la ciudad-región.

La información específica sobre la base de datos de programas y proyectos de inversión podrá consultarse permanentemente en el centro de documentación virtual del observatorio de la Mesa, página web www.regionbogotacundinamarca.org

1.2. Retos para el desarrollo regional

Varios estudiosos del tema (Garay y Molina, 2003; Pérez Preciado, 2002) han señalado el reto al cual se ve enfrentada la ciudad de

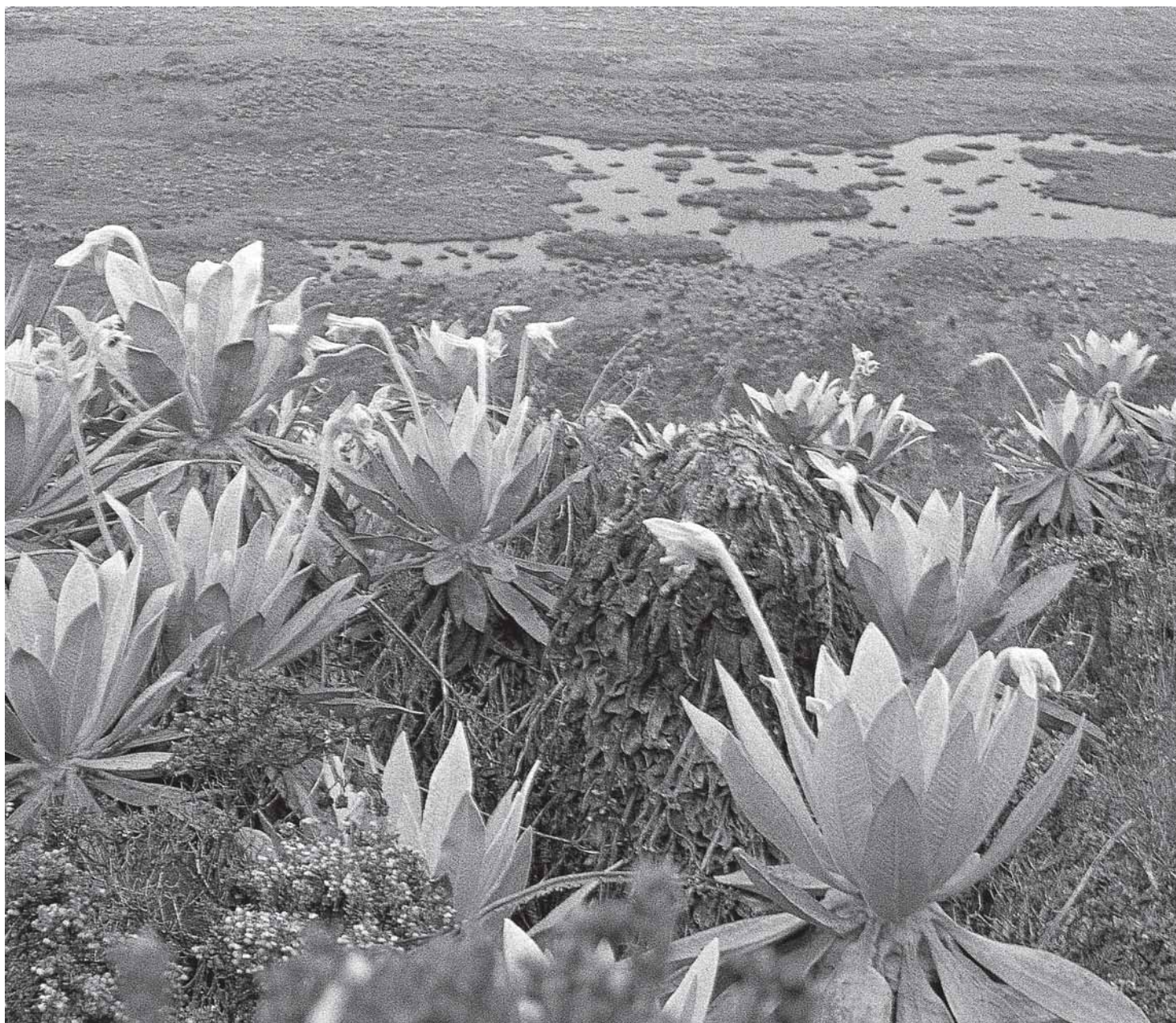
Bogotá, consistente en generar un desarrollo armónico y concertado con su entorno regional, incluyendo a su área metropolitana, la Sabana de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y los departamentos vecinos. Se pretende resolver la inequidad en la distribución de oportunidades en el territorio, así como también resolver los problemas crónicos de pobreza y la inequitativa distribución del ingreso. Para ello se pretende impulsar y consolidar un esquema de regionalización que incluya el fortalecimiento de nodos subregionales, a partir de los cuales se pueda dar un impulso a la localización de nueva actividad productiva con su correspondiente generación de empleo, con el fin de contrarrestar la tendencia a la excesiva concentración poblacional y de actividades con sus correspondientes deseconomías de aglomeración y evitar así los complejos problemas de interrelación entre la gran urbe y su entorno en términos sociales, económicos, ambientales, políticos e institucionales.

Con este propósito y de común acuerdo entre las entidades que conforman la Mesa se seleccionó el escenario desconcentrado (escenario 3) como el que se desea alcanzar en el mediano plazo —un período de diez a veinte años—, para lo cual las Universidades desarrollaron una propuesta alternativa de regionalización que lo concretara y especificara. Se trata de una propuesta pertinente en cuanto a los conceptos que involucra —subregiones, polos que atraen inversión, áreas de

amortiguación, áreas estabilizadoras— y a la interrelación entre éstos. Esta propuesta de regionalización permite organizar el diagnóstico en aspectos sectoriales y territoriales y establecer elementos comunes para una línea de base, que permita monitorear los avances de las intervenciones, al igual que establecer los lineamientos para el PER.

Las Universidades encontraron que la solución al dilema de si el área de concentración relevante para Bogotá es la conformada por sus municipios vecinos o por la región de Cundinamarca y otros departamentos vecinos, estriba en una visión combinada de ordenamiento territorial y de planeación económica. Si bien las herramientas con las que cuentan hoy en día los niveles subnacionales son escasas para atender el ciclo económico de mercado, más allá de mitigar sus consecuencias, es muy abundante la literatura contemporánea que señala que el escenario actual en el que se desarrolla la competitividad económica es la región, por lo cual el marco ciudad-región es el más apropiado para llevar adelante el proceso de planificación regional.

Así, la priorización de programas y proyectos de inversión cuenta con un marco de referencia más claro para su valoración estratégica de acuerdo con la puesta en marcha del escenario 3 propuesto por la Mesa. En efecto, al contar con una propuesta concreta de subregionalización —así sea todavía preliminar y requiera de mayor investigación y estudios en profundidad— los proyectos —tanto



© María Alejandra Pautassi

Es fundamental mantener o restaurar el flujo de bienes y servicios ecosistémicos a través de la conservación de bosques, ríos, embalses y páramos existentes en la región.

los examinados en este trabajo como los que sean objeto de futuras iniciativas— adquieren una nueva dimensión. Más aún, las tareas que se realicen de aquí en adelante para la formulación y/o selección de proyectos deberán hacerse teniendo en cuenta el marco de la subregionalización propuesta, ya sea la contenida en este documento u otra que se adopte posteriormente.

1.3. Metodología y fuentes de información

La Mesa promovió y adelantó un proceso de planeación participativa construido “de abajo hacia arriba” entre los distintos actores públicos y privados interesados en elevar la calidad de vida de los habitantes de la región. Este proceso constituyó la primera experiencia de cooperación interinstitucional sistemática entre la Gobernación de Cundinamarca, el Distrito Capital, la Corporación Autónoma Regional —CAR— y la Nación para generar una visión conjunta de futuro y trazar unos lineamientos de acción que permitan resolver entre todas las instancias los problemas y retos que enfrenta la región, al igual que aprovechar colectivamente las oportunidades de desarrollo que se presentan. Así, se adelantaron trabajos cooperativos entre las instituciones involucradas para: i) promover el proceso de planeación regional; ii) generar un ordenamiento del territorio; iii) impulsar programas y

proyectos, y iv) establecer el marco institucional para implementar los acuerdos.

El trabajo se desarrolló de la siguiente manera: se partió de talleres participativos en los cuales se integraron los seis grupos de trabajo en las áreas estratégicas ya mencionadas. En dichos talleres se reformularon la hipótesis, la finalidad, el objetivo general, los objetivos específicos de cada grupo y su composición, y se estableció un reglamento propio de trabajo. A partir de dichos acuerdos se realizaron reuniones específicas de trabajo, entre dos y cuatro al mes, durante cuatro meses, en las cuales se revisó la información contenida en las bases de datos. Se evaluó el avance de los proyectos y los criterios que habían motivado su inclusión dentro de la base de datos original. De allí surgió una base de datos más completa y definitiva de programas y proyectos de inversión. Una vez realizada esta labor, los grupos emprendieron el trabajo de determinar el tipo de acuerdos institucionales requeridos para poner en marcha los programas y proyectos, los cuales a su vez fueron priorizados. De allí surgieron acuerdos específicos que fueron puestos a

consideración de los directivos de cada entidad, con el fin de generar un consenso al nivel más alto de dirección que expresara la voluntad política necesaria para garantizar la sostenibilidad del proceso.

En paralelo al trabajo antes descrito, los equipos de las Universidades procedieron a realizar el diagnóstico de la región, con base en los insumos de las fases previas de trabajo¹. A través de reuniones de trabajo con los grupos de gestión conformados por funcionarios de las entidades, cada sector elaboró, desde su óptica, su propio diagnóstico. La síntesis de tan diversas, heterogéneas y disímiles fuentes de información llevó a las Universidades a proponer la construcción de una línea de base en función de variables, subvariables e indicadores que permitiera realizar un monitoreo sobre las variables estratégicas.

Las Universidades evaluaron los tres escenarios referenciales para la región, que fueron producto de la discusión de fases anteriores. Frente a ellos, se realizó un análisis y evaluación, y se reiteró como escenario deseado el llamado escenario desconcentrado

1. Ver al respecto: Pontificia Universidad Javeriana, Maestría en Planeación Urbana y Regional (2002), *Informe final servicios públicos domiciliarios*, Bogotá; CIDER, Universidad de los Andes (2002), *Mesa de Planificación regional Bogotá-Cundinamarca. Proyecto col/01/030. Fase I. Formulación del plan de acción institucional y estructura productiva*, Bogotá; Universidad Externado de Colombia, Facultad de Economía (2002), *Mesa de Planificación regional Bogotá-Cundinamarca: marco institucional, financiero y jurídico*, Bogotá; IDEA (Instituto de Estudios Ambientales) Universidad Nacional de Colombia (2002), *Mesa de Planificación regional Bogotá-Cundinamarca: tema medio ambiente*, Bogotá.

(o escenario 3), el cual se precisó y desarrolló a partir de un modelo de regionalización propuesto por las Universidades, y que se discutió con los grupos de trabajo y directivos de las entidades involucradas. Esta es una propuesta muy básica que, como ya se señaló, requiere mayor profundización y desarrollo.

2. ELEMENTOS CONCEPTUALES: LA MESA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL Y LAS CIENCIAS REGIONALES

En general, es posible afirmar que la aplicación de lo que se conoce como las "ciencias regionales" no ha estado a la altura de sus ilusiones de acuerdo con las experiencias nacionales e internacionales. Tanto la experiencia española, detalladamente explicada por Gómez Orea (2000), como la francesa, descrita y evaluada por varios autores, entre ellos Benko y Lipietz (1994), identifican grandes diferencias entre los resultados proyectados por la teoría y lo encontrado en la práctica. Los modelos matemáticos que ha construido Krugman (1991, 1993) para explicar y promover anteriores postulados de la teoría del desarrollo, como la causalidad acumulativa y el "gran empujón", parecen decir que no importa lo que haga el Estado, todo tiende a concentrarse en unos pocos sitios, debido a la fuerza económica de las externalidades positivas de aglomeración, las economías de escala y los rendimientos crecientes en mercados imperfectos. Si se acepta que lo anterior es

cierto, queda por delante una importante pregunta para investigaciones más profundas: ¿qué es lo que determina o caracteriza aquellas localidades o ciudades que ganan por encima de todas las demás en materia de generación de ingresos y empleo? O, como pregunta Moncayo (2001), "¿Por qué la especialización y la concentración se producen en determinada localidad y no en otra?". Las respuestas a estas preguntas son diversas y no todas ellas han sido afortunadas. Por ejemplo, Mitchell (1999) insiste en lo que algunos psicólogos ecologistas han llamado "the power of the place". En su más reciente publicación sobre el poder de los nuevos sistemas de comunicación y su influencia en el urbanismo y la arquitectura, el autor establece lo siguiente: "En la medida en que los imperativos de la localización tradicional se debilitan, se gravitará cada vez más hacia asentamientos que ofrecen atractivos particulares en lo cultural, lo ambiental y lo climático. Son estas cualidades las que no pueden ofrecerse a través de la 'web' ni a través de las interacciones cara a cara de las que más nos preocupamos ahora" (Mitchell, 1999; traducción propia).

Por otra parte, desde la economía, Sachs (2000) ha insistido durante los últimos años en la importancia de la geografía física como variable determinante de atracción de activi-

dad productiva. El mismo autor ha establecido cuantitativamente la influencia sobre el desarrollo a partir de ciertas características físicas específicas del territorio, como el clima tropical y la distancia a las costas. Siguiendo esta orientación, el BID² (2000) realizó varios análisis cuantitativos de los países latinoamericanos, y encontró como variables explicativas: clima, calidad de suelos, geoestabilidad y posición con respecto a las costas, así como la interrelación entre estas variables con la salud, la producción agrícola, los riesgos y desastres naturales, el crecimiento urbano y el comercio internacional.

La escuela francesa contestó al mismo interrogante desde las ciencias sociales; lo importante, según esta, es el tipo de estructuras que ha construido la sociedad, tanto en lo general como dentro de las culturas empresariales. Inscritos en el contexto de las teorías de desarrollo local, los investigadores franceses han profundizado en la conformación de las "regiones que ganan" y en las razones detrás de aquellos pequeños sitios que compiten en lo global. Para estos grupos de académicos la forma como las élites locales responden a los retos de la competencia global son factores determinantes de sus éxitos y sus fracasos. También ciertas características socioculturales, como la flexibilidad de las gerencias, las relaciones cara a cara de espe-

2. Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, *Desarrollo más allá de la economía*, Informe Anual del 2000, Washington.

cialistas y empresarios, las relaciones con los sindicatos o el orgullo local constituyen estructuras sociales blandas pero permanentes que influyen decisivamente en las funciones de producción y en los costos y precios.

Messiel (1995) y Noin (1998), entre otros, han reflexionado sobre los resultados de la aplicación de teorías que podrían llamarse *ciencias regionales* en la generación de esquemas de desconcentración en el territorio. Para el caso de Francia, uno de los países que más ha estudiado dicho aspecto, Messiel (1995) recuerda que existen experiencias de gestión o "aménagement" del territorio, desde el Imperio Romano y la Edad Media, y que la aplicación de las líneas teóricas actuales puede rastrearse desde el "Plan National d'Amenagement du Territoire" de 1950, cuyo objetivo principal era equilibrar las diferencias existentes entre París y el resto de Francia. Entre las políticas aplicadas durante este medio siglo, Noin (1998) señala tres principales: i) la creación de parques regionales para el fomento de la industria y los servicios; ii) la promoción de metrópolis de equilibrio, y iii) la construcción de villas o ciudadelas nuevas. Messiel (1995) apunta que sólo en el sur de Francia, las políticas de descentralización han sido capaces de generar empleo en cantidades significativas y propone como realización ejemplar la muy reciente de "Sophia Antipolis", una ciudad nueva generada a diez kilómetros de Niza, gracias a una alianza financiada entre varias universidades y el sector

transnacional de electrónica y comunicaciones. Es esta una experiencia que llama a la reflexión sobre el importante papel que las universidades pueden tener en el desarrollo de esquemas de desconcentración territorial.

Igualmente, en España el ordenamiento del territorio ha recibido atención durante los últimos años, en tres actividades principales: i) una de ordenamiento de las principales ciudades y de su entorno, especialmente de Madrid y de Barcelona; ii) una de ordenamiento integral alrededor del concepto de desarrollo sostenible, como ocurre con el Plan de Desarrollo Sostenible del Alto Tajo (Gómez Orea, 2002), y iii) una tercera aplicada en Soria y Andalucía, en donde se diseñan y aplican políticas de desarrollo rural siguiendo los conceptos y aprovechando la financiación de la Unión Europea.

Resurge así la idea de planificar y construir nuevas ciudades (Chaline, 1996) y nuevos pueblos, ahora fundamentada no sólo en el deseo de equilibrar el territorio, como sucedió en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, sino en otras líneas teóricas³. Las ideas de Perroux (1961) sobre polos de desarrollo se concretaron especialmente en el desarrollo endógeno produciendo, entre

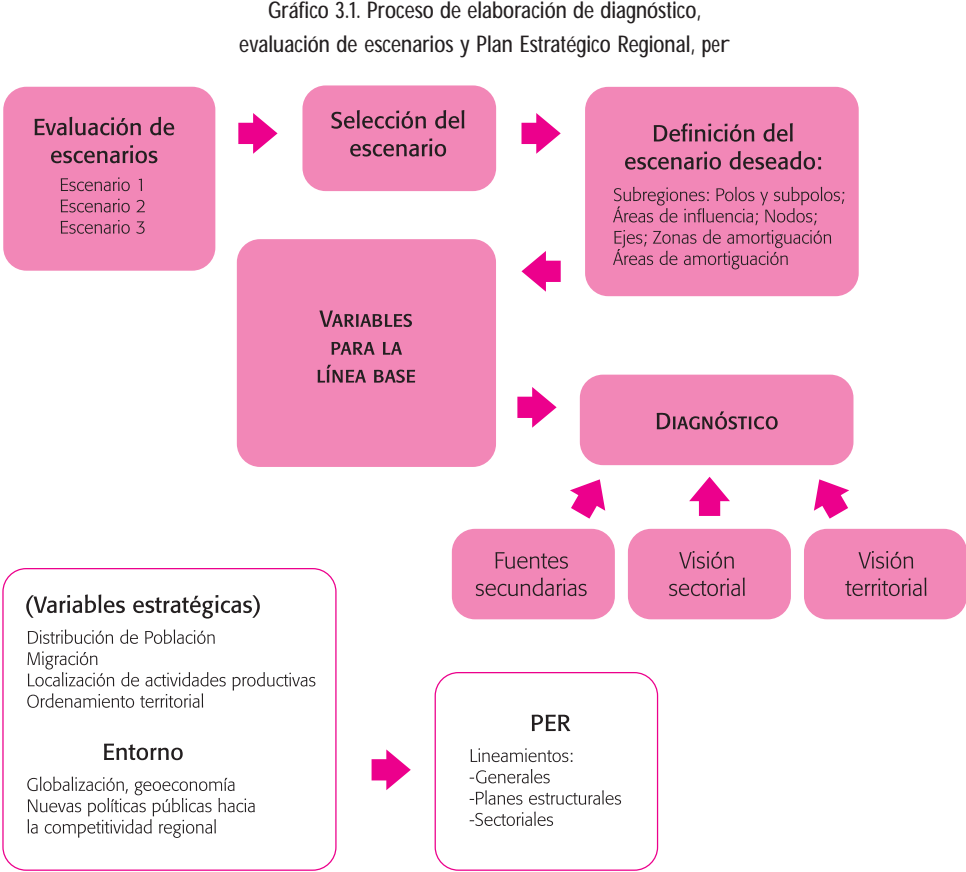
otros, los "tecnopolos". A partir del análisis económico de externalidades, de ventajas competitivas y de costos de transacción, ideas desarrolladas originalmente por Perroux (1961), se aconseja recientemente la organización de ciudades-Estado dedicadas a la exportación que estén libres de restricciones arancelarias.

Sin embargo, no todas las nuevas iniciativas son tan exitosas como Silicon Valley en California —el ejemplo de la mayoría de ellas—, como la Tercera Italia o como Daedeok Science Town en Corea del Sur, a la cual se le atribuye el poder tecnológico de Samsung. Las críticas empiezan a aflorar desde muy diferentes corrientes. Se señala que los "tecnopolos" son inútiles y que los empleos que han creado se habrían generado de todas maneras sin necesidad de construirlos. Otros analistas desde la economía geográfica, la geografía económica, la sociología y las ciencias regionales aportan razones para apoyar o debilitar las ilusiones locales: Fujita, Krugman y Venables (1999) demuestran matemáticamente la inutilidad de cualquier intento de disminuir la concentración universal del poder y del dinero. Con base en Krugman (1991), el BID regresa al determinismo geográ-

3. La idea de planificar la construcción de nuevas ciudades y pueblos es muy antigua y probablemente puede encontrarse dondequiera haya existido suficiente poder e interés para hacerlo. En lo que es hoy Colombia podría señalarse que el Consejo de Indias durante el siglo XVI estableció centralizadamente, desde Sevilla, los parámetros de la construcción de ciudades y pueblos e influyó en la localización de algunos de ellos.

fico para explicar el incumplimiento de las metas del desarrollo en América Latina. Inglehart (1997) observa la escasez de las "élites coherentes" que puedan apoyar reformas orientadas hacia una mejor distribución del ingreso tanto personal como territorial. Benko (2000) revisa su teoría sobre las regiones que ganan, después de observar la enorme variedad de estrategias reales de las élites locales y los numerosos fracasos hacia el logro de mayor equidad en el ámbito regional.

De lo anterior se desprende que los proyectos encaminados a mejorar la calidad de vida regional y urbana deben concentrarse en aquellas zonas donde se cumplan por lo menos dos condiciones fundamentales de sostenibilidad en un contexto de política ambiental general: i) posibilidades biofísicas de crecimiento y ii) condiciones políticas y económicas adecuadas para facilitar la justicia social. De esta forma, las inversiones destinadas a solucionar problemas como el manejo de residuos o la disponibilidad de espacio público podrán también disminuir el desequilibrio de la red de ciudades. Las posibilidades biofísicas de crecimiento dependen de numerosas variables, algunas de las cuales se mencionan posteriormente en este trabajo. Ninguna de estas variables por sí sola puede proporcionar un indicativo sobre el potencial para el crecimiento urbano de un territorio dado, pero su conjunto aporta una visión útil para quien toma decisiones desde un punto de vista científico. La deficiencia en alguna de



estas variables, por ejemplo, la existencia o no de suelos aptos para la producción agropecuaria, puede indicar debilidad en los factores (capital) biofísicos y por lo tanto, la necesidad de compensación por parte de factores de otra índole (por ejemplo económicos o financieros o de recursos naturales) en forma de transferencias. De la anterior revisión bibliográfica se concluye que modificar las tendencias natura-

les de la sociedad y la economía es voluntarismo ineficaz, a menos que se cuente con recursos económicos inmensos y/o herramientas de gobierno y autoridad como las del régimen chino. Por ello es necesario que las autoridades que conforman la Mesa establezcan un marco realista de políticas, con la idea de generar en el corto y mediano plazo un esquema de desarrollo endógeno y promover de forma paralela un esquema de desarrollo

económico regional desconcentrado. Para ello se requiere proponer políticas, incentivos y acciones concretas en materia de organización de la producción, reducción de la pobreza y de la inequidad social, y ordenamiento institucional y territorial. También se requiere desarrollar pactos territoriales a partir de planes estratégicos y generar consensos y alianzas entre los actores institucionales para estimular la participación de los actores locales y propiciar el aprendizaje colectivo. Para ello es necesario movilizar importantes recursos de financiación para el desarrollo endógeno, lo cual a su vez demandará el establecimiento de pactos específicos con la Nación.

3. DIAGNÓSTICO INTEGRADO

En desarrollo de esta actividad se estableció en conjunto con los directivos de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca que no se trataba de realizar un nuevo estudio de diagnóstico detallado, sino de sintetizar los aspectos más relevantes en términos de su incidencia sobre los escenarios identificados. En esa dirección, las Universidades realizaron cinco actividades que permitieron analizar la situación actual del área de estudio como diagnóstico integrado: i) evaluación de los escenarios referenciales propuestos por la Mesa; ii) análisis regional del área de estudio; iii) diagnóstico a partir del trabajo previo de la Mesa y de otras fuentes

secundarias; iv) diagnósticos sectoriales y territoriales, y v) propuesta para elaborar una línea de base a partir de indicadores (véase gráfico 3.1).

3.1. Diagnóstico a partir del trabajo previo de la Mesa y de otras fuentes secundarias

En este aparte se explica cómo se realizó el diagnóstico integrado y se ilustran algunos aspectos de las variables críticas que fueron seleccionadas para tal efecto. Al respecto se ejecutó un plan de trabajo que constó de cuatro actividades que permitieron diagnosticar la situación actual del área de estudio. Estas cuatro actividades fueron: i) evaluación de los escenarios referenciales; ii) análisis regional y subregional del área de estudio; iii) diagnóstico integrado a partir de el trabajo previo de la Mesa y de otras fuentes secundarias, identificando variables críticas, y iv) elaboración de los diagnósticos sectoriales y territoriales. Los trabajos sectoriales fueron hechos por los expertos de las Universidades con los funcionarios de las entidades involucradas, en grupos de trabajo organizados según aquellos sectores que habían sido identificados previamente como los más estratégicos: transporte y movilidad, vivienda y equipamiento, competitividad y productividad, servicios públicos, medio ambiente y desarrollo institucional.

La evaluación de los escenarios referenciales, que hizo parte del diagnóstico integral, será tratada con mayor detalle más adelante (véase sección 4). Allí se establecen los criterios a partir de los cuales se explica por qué el escenario desconcentrado —o escenario 3— es el más conveniente para revertir, o al menos retener, la preocupante tendencia hacia la concentración que se presenta actualmente, y se propone un nuevo esquema de regionalización para su desarrollo, el cual obedece a su vez a un diagnóstico de los aspectos más críticos sobre el desarrollo regional. Una vez se discutió y se estableció el escenario deseado con su correspondiente caracterización y esquema de regionalización, se elaboró un diagnóstico sobre las variables críticas para su conformación. Por lo anterior, en el presente ejercicio no se desarrolló un diagnóstico minucioso que cubriera todos los aspectos económicos y sociales del diagnóstico, sino que el trabajo se concentró en aquellos aspectos y variables que las Universidades y las instituciones establecieron como las variables críticas y determinantes para el avance hacia la conformación del escenario desconcentrado. Estas variables críticas identificadas con sus correspondientes indicadores implican a su vez diseñar y desarrollar una línea de base. Dichas variables hacen referencia a aquellas que afectarán de manera significativa la evolución de la región hacia el escenario 3, y que son las siguientes: i) población y demografía; ii)

competitividad y productividad; iii) capacidad de soporte ambiental de la región; iv) pobreza y equidad; v) seguridad alimentaria; vi) ejes de transporte y accesibilidad, y vii) instituciones y reglas de juego. El diseño y conformación de la línea de base debe ser una de las actividades prioritarias a desarrollar en el futuro próximo por parte de la Mesa, de forma que las autoridades correspondientes puedan monitorear dichas variables a partir de la conformación de un observatorio regional.

El trabajo previo en las anteriores fases de la Mesa entregó insumos muy importantes para el diagnóstico, y otras fuentes secundarias enriquecieron también su avance. Este ejercicio se basó en fuentes secundarias a partir del trabajo previo de la Mesa, sintetizando por su secretaría técnica. Para el efecto se consultaron estudios realizados con dicho propósito como el de Garay y Molina (2003), Pérez Preciado (2002), Alfonso (2003c), Blanco (2003), Vásquez (2002), el estudio de la fase 1 de las Universidades (CIDER, 2002) así como la síntesis, presentaciones y avances del proyecto realizados por Noriega (2003).

En este trabajo, que es a su vez una síntesis del documento más extenso preparado por las Universidades, se presentan únicamente algunos aspectos cruciales de los temas más relevantes seleccionados con dicho criterio (poblamiento y territorio, equidad y lucha contra la pobreza, competitividad y productividad, transporte y movilidad, y medio ambiente). Ellos se presentan de manera indica-

Tabla 3.1. Proyecciones de población de Bogotá-Cundinamarca y área de influencia de Bogotá

Región	2002	2005	2015	2020
Bogotá	6,712,247	7,395,610	9,003,583	9,747,386
Cundinamarca	2,226,236	2,347,563	2,747,398	2,937,810
Área metropolitana	882,699	1,028,879	1,316,548	1,457,582
Bogotá + Cundinamarca	8,938,483	9,743,173	11,750,891	12,685,196
Bogotá + Área metropolitana	7,594,946	8,424,489	10,320,131	11,204,968

Fuente: Molina (2003).

tiva. Los demás temas como el conflicto armado y la violencia, la seguridad alimentaria, la vivienda y equipamiento y los servicios públicos pueden verse en profundidad en sus respectivos informes (Vásquez, 2003, CIDER-IDEA, 2003).

3.1.1. Poblamiento y territorio

Las dinámicas poblacionales y económicas del área delimitada como la ciudad-región giran alrededor de: i) una ciudad central con su metrópoli; ii) la zona conurbada de Soacha; iii) conurbaciones en proceso como Chía, Cajicá, Cota en el norte y Funza, Mosquera y Madrid en el occidente; iv) múltiples centros regionales como Facatativá, Zipaquirá y Fusagasugá; v) áreas de usos periurbanos ajenas a la conurbación, y vi) múltiples zonas con escasa vocación agropecuaria. Se espera que para el 2020 la población de esta ciudad-región alcance 9,7 millones en Bogotá y 1,5

millones en el resto del área delimitada como área metropolitana (Molina, 2003). Las proyecciones de población para la ciudad de Bogotá, su área metropolitana y el Departamento de Cundinamarca se observan en la tabla 3.1.

El poblamiento sobre el territorio girará en el futuro alrededor de tres temas centrales: i) la primacía funcional de Bogotá que se traduce en la centralización de las actividades económicas, incluidas las informales que conllevan al deterioro de la calidad del empleo y los niveles de ingreso; ii) el lento crecimiento poblacional de Cundinamarca que genera condiciones sociales y económicas "decadentes", y iii) la disponibilidad de los suelos urbanizables. Con respecto a esta última, algunos autores han señalado que dicha disponibilidad "jugará un papel decisivo en las modalidades que asuma el proceso y en sus efectos, tanto en la distribución espacial de la población como en la calidad de vida y en la

configuración misma del territorio" (Alfonso, 2003b). Por ejemplo, en Bogotá y Soacha estas tierras están al borde del agotamiento desde la perspectiva económica, no catastral.

Con relación a la primacía poblacional y funcional de Bogotá, se establece que el poblamiento y sus niveles de urbanización tienden a ordenarse en el territorio en función de la distancia de los distintos municipios a Bogotá. Con la cercanía a Bogotá se presenta un incremento del poblamiento, ya que trece de los dieciocho municipios que conforman el área metropolitana están localizados a menos de 45 kilómetros de ella. Por otra parte, para el año 2002 la población de Cundinamarca se estimaba en 2'226.236 habitantes, el 60% de ellos se ubicaban en las cabeceras municipales y el 40% restante en el área rural.

Es muy importante resaltar que a partir de 1973 las densidades poblacionales se han incrementado consistentemente en todos los municipios del área metropolitana, en mayor proporción que en aquellos situados por fuera de ella. Las densidades tienden a decaer con la distancia a Bogotá, siendo la única excepción significativa la de Girardot. Estos aspectos son relevantes para futuras políticas y acciones en materia de promoción de actividades productivas, ya que los mercados locales y su configuración serán factores importantes, por ejemplo, para la localización de pequeñas y medianas empresas.

3.1.2. Equidad y lucha contra la pobreza

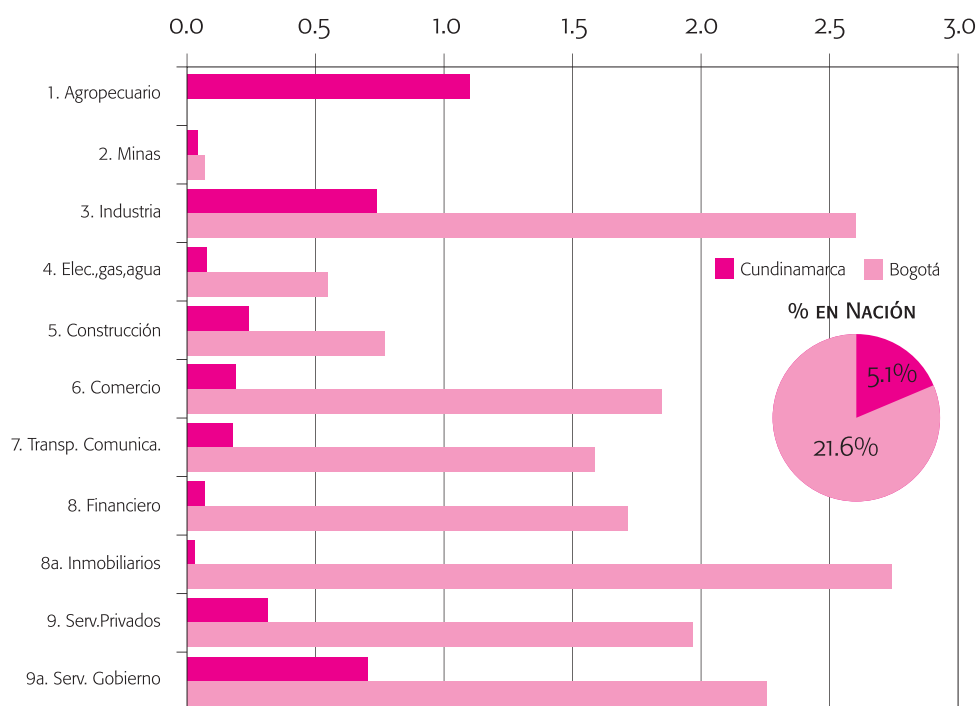
No basta con impulsar y generar nueva actividad productiva localizada por fuera de Bogotá y su área metropolitana para impulsar el cumplimiento de los objetivos de la Mesa. El tema de la equidad, la distribución del ingreso y el combate a la pobreza es igualmente relevante. De acuerdo con las proyecciones de pobreza para 1999 (según el DANE), el nivel de pobreza (por lo menos tener una necesidad básica insatisfecha) para la región Bogotá-Cundinamarca era del 19%. Dicho porcentaje se desagrega en 14,2% para Bogotá y 32,7% para Cundinamarca. Es decir, el departamento tiene mayores niveles de pobreza, lo cual lo convierte en expulsor de población hacia la metrópoli. El porcentaje de mayor concentración de pobreza lo tiene Jerusalén, con 85,1%, y el más bajo Bogotá, con 14,2%. Valores como los encontrados en el municipio de Jerusalén son alarmantes, muy altos si se comparan con el resto del país, y evidencian que si no se combate efectivamente la pobreza y la desigualdad entre personas y grupos, será muy difícil o inclusive imposible hacerlo, entre niveles territoriales y espaciales. Los mayores índices de pobreza se localizan en la zona noroccidental del departamento (desde Paima-Vergara hasta Caparrapí-Yacopí), en parte de la bota oriental (Medina) y en algunos municipios de los extremos suroriental y suroccidental (Guataquí-Jerusalén). En estas zonas es preciso diseñar políticas e instru-

mentos específicos de desarrollo productivo y social.

La pobreza es esencialmente rural, sin dejar de señalar su incidencia en Bogotá y su área metropolitana. Ello es así en parte debido a que actualmente la actividad agrícola no genera ingresos suficientes para su población en la mayoría de los municipios rurales, dado el actual contexto de mercados imperfectos y la falta de planificación de la oferta agroalimentaria. Ello es más grave aún si se tiene en cuenta que durante el último decenio se presentó un incremento de los niveles de pobreza para algunos municipios del departamento, mientras que para Bogotá y Soacha los niveles de pobreza bajaron (del 17,3 a 14,2% para el primero y del 27,7 al 21,6% para el segundo). Por ejemplo, entre los municipios que incrementaron su nivel de pobreza estimado se citan Gutiérrez, Jerusalén, Nimaima, Paima y Topaipí. Bogotá es a su vez una ciudad de contrastes desde el punto de vista de pobreza (Garay y Molina, 2003): a pesar de mostrar el menor índice de exclusión social del país, tiene una situación de pobreza preocupante y las diferencias por localidades son muy marcadas.

Las familias pobres tanto en la zona rural como en la urbana dependen de múltiples fuentes de ingresos para sobrevivir, aspecto éste que debe considerarse en el momento de formular las estrategias económicas para elevar los ingresos. En la región, las familias adoptan estrategias de sobrevivencia, multi-

Gráfico 3.2. pib por sectores Bogotá y Cundinamarca



Fuente: Elaborado con base en cuentas DANE (2003). Cifras en billones de pesos de 1994.

plicando sus fuentes de ingresos en varios lugares sobre el territorio, aspecto central para el diseño de políticas ya que las fuentes de ingresos no agrícolas y el autoempleo, rural y urbano, es cada vez más importante. Finalmente se observa una tendencia hacia la feminización de la pobreza, unas condiciones de vivienda inadecuadas (el porcentaje de población que vive en viviendas inadecuadas es de 6,2% en la región, 3,3% en Bogotá y 9,2% en Cundinamarca), y una preocupante insegu-

ridad alimentaria. Al respecto, cabe mencionar que los niveles de desnutrición de la mayoría de la población, es decir, de estratos 1, 2 y 3, están asociados a tres problemas de acceso a los alimentos nutricionalmente adecuados, a saber: i) económicos, en tanto no hay ingresos suficientes para comprar los alimentos; ii) físicos, en tanto la oferta de alimentos de estas poblaciones no es la más adecuada en términos nutricionales y les representa un alto costo de oportunidad desplazarse a luga-

res distantes para acceder a los alimentos adecuados, y iii) culturales, en tanto el consumo de alimentos no obedece a una decisión nutricional balanceada sino a parámetros culturales de consumo que restringen la dieta diaria a unos cuantos alimentos, ineficientemente distribuidos o mezclados, o inoportunamente proporcionados.

3.1.3. Competitividad y productividad

Bogotá es reconocida por su primacía en el desarrollo nacional, posición que se expresa en su contribución al PIB en cerca del 22%, en tanto que Cundinamarca participa solamente con el 5%. La capital ejerce un liderazgo en el crecimiento del producto nacional y, particularmente, del regional. En términos comparativos, representa un poco más de cuatro veces el PIB del Departamento de Cundinamarca. Un aspecto fundamental es la composición de dicho producto. Como se observa en el gráfico 3.2, mientras que Bogotá concentra el 80% de su PIB en actividades del sector terciario de la economía (con una preponderancia marcada de los servicios financieros e inmobiliarios, 28%), Cundinamarca presenta una estructura más equilibrada, aunque con una mayor importancia relativa de las actividades agropecuarias, pero con una composición industrial también significativa.

Sin embargo, el producto de Cundinamarca presenta un desequilibrio geográfico y sectorial muy preocupante. En primer lugar, las

actividades económicas de tipo urbano se concentran en quince municipios del departamento, los cuales en su conjunto albergan dos terceras partes de los establecimientos (tanto de servicios y comercio como de industria), de forma que concentran así el 65% del empleo no industrial y el 80% del empleo industrial (Garay y Molina, 2003). La mayor parte de los establecimientos (93%) son microempresas y buena parte de ellas son famiempresas, consideradas de subsistencia. Ello contrasta con el hecho de que el mayor porcentaje del producto se genera en las empresas de mayor tamaño del departamento. Una situación similar se presenta en Bogotá: el 1% de las empresas genera el 90% del producto.

Por otra parte, se observa una concentración del producto agropecuario del departamento, si se toma en valor (30% del PIB de Cundinamarca). Los cultivos comerciales más tecnificados se encuentran principalmente en la Sabana de Bogotá (Blanco, 2003) mientras que el departamento acoge sectores de menor productividad. Por ejemplo, respecto a la ganadería, predomina en Cundinamarca la de doble propósito, que es menos productiva, mientras que en algunos sectores de la Sabana de Bogotá y de la cuenca de Ubaté predomina la lechera, que es la más productiva. En la región, la floricultura (desarrollada principalmente en la Sabana) concentra más del 52% del producto agropecuario, el subsector agrícola (producción de alimentos) re-

presenta el 32,2% y el pecuario, el 15,8% del valor agregado agropecuario (Conpes, 2003).

La vocación agrícola del territorio del Departamento de Cundinamarca es cuestionable en términos de su productividad: sólo el 20% del territorio es apto para cultivos agrícolas. Si se incluyen los usos pecuarios (pastos y cultivos arbóreos suelo tipo vi), el área asciende únicamente al 42,1% del territorio. De ella, sólo el 46,8% de la tierra tiene un uso adecuado (incluye desarrollos silvo-pastoriles).

Es importante tener en cuenta que los suelos mecanizables aptos para la agricultura corresponden sólo al 9,3%, y los suelos parcialmente mecanizables o laborables con animales corresponden únicamente al 3,4%. Las tierras con mejor vocación se ubican principalmente en la Sabana de Bogotá, en los valles de Tocaima-Girardot, en el del Magdalena al norte de Puerto Salgar, y en algunos sectores del piedemonte de los Llanos Orientales. Algunas de estas tierras ya tienen su especialización productiva (flores, palma, entre otros), y algunas tienen restricciones para su desarrollo potencial (riego en valles sobre el río Magdalena).

Las tierras parcialmente mecanizables "se encuentran especialmente en las zonas de relieve ondulado del altiplano, en las zonas inundables de la Sabana de Bogotá y el Valle de Ubaté, en el piedemonte llanero, en el abanico de Fusagasugá y en otros sectores de la región" (Alfonso, 2003). Las tierras aptas

para cultivos permanentes y pastos tipo vi se encuentran dispersas por toda la región, de manera especial en la zona cafetera y en el altiplano cundinamarqués. Las tierras no aptas para uso agropecuario representan el 55,6% del territorio: el 35,2% son para recuperación o conservación y el 20,3% para usos mixtos agro-silvo-pastoriles, en los cuales debe dominar la cobertura boscosa. La frontera agrícola representa el 10% del territorio en tanto que la pecuaria representa el 48%, con productividades relativamente bajas. En ambos casos se presentan conflictos por el uso no adecuado de la tierra si se tiene en cuenta su vocación más productiva. A este conflicto se le suma la tenencia de la tierra, pues se evidencia en Cundinamarca una tendencia al deterioro de los coeficientes de concentración de la propiedad rural. Es posible que la mayoría de la población rural posea predios relativamente pequeños (minifundios) ubicados en su mayoría en zonas de ladera (Garay y Molina, 2003). Lo anterior señala las paradojas y contradicciones para el desarrollo de una agricultura comercial de alta productividad en el departamento. Dicho desarrollo no se podrá lograr en todos los espacios y territorios sino que deberá concentrarse en aquellas subregiones que decididamente tienen una ventaja comparativa para la producción agropecuaria. El resto del territorio deberá ordenarse y manejarse de acuerdo con otros criterios, entre los que sobresalen los de áreas de amortiguación

para mitigar la concentración espacial y áreas estabilizadoras con un uso hacia la conservación y preservación de los recursos naturales, en particular en aquellas zonas productoras del agua, recurso escaso y de alta demanda en Bogotá y su área metropolitana.

3.1.4. Transporte y movilidad

La región muestra los mayores índices de accesibilidad de todo el país. El transporte de pasajeros y carga se realiza a través de carreteras, líneas férreas, vía fluvial y vía aérea. El movimiento de pasajeros con destinos nacionales y regionales se efectúa sobre todo por carretera, mientras que los destinos internacionales se hacen principalmente por vía aérea. La movilización de carga nacional e internacional también se efectúa mayoritariamente por carretera y volúmenes menores se transportan por ferrocarril, río y vía aérea. Sin embargo, la carga aérea, a pesar de su bajo volumen, representa un alto valor del comercio exterior de la región. La región Bogotá-Cundinamarca cuenta con una de las mayores mallas viales regionales del país. En efecto, Cundinamarca cuenta con una red vial cercana a 21.000 km⁴ y Bogotá cuenta con 7.600 km⁵. Estos datos pueden compararse con la red vial nacional que se estima en 140.000 km⁶, de la cual la que está a cargo de Invías llega 16.531 km⁷. De acuerdo con un estudio elaborado hace algunos años por la Secretaría de Obras Públicas, SOP, sin incluir

la red del Distrito Capital la densidad vial del departamento era de 0,47 km/km², sólo superada por el departamento de Caldas. Las grandes troncales nacionales, el transporte y la movilidad guardan estrecha relación con el desarrollo regional, tal como puede apreciarse en el mapa 3.1.

En efecto, a lo largo de los ejes radiales conformados por las carreteras Bogotá-Girardot, Bogotá-Villavicencio, Bogotá-Tunja y Bogotá-Puerto Salgar, se han producido importantes desarrollos sociales, urbanos y turísticos, entre otros. Esta situación probablemente se acentuará con el mejoramiento en marcha de las especificaciones viales, que tendrá como resultado la disminución en los tiempos de viaje y los costos de transporte entre la capital y los centros de desarrollo regional. Pero no sólo desde el punto de vista regional y local estas vías nacionales están teniendo impacto: estas vías son básicas para fortalecer el comercio exterior de la región a través de los puertos del Atlántico, el Pacífico y las fronteras terrestres con Ecuador y Perú, como puede apreciarse en el mapa 3.2.

La nueva estrategia de desarrollo desconcentrado deberá basarse en los trabajos

actuales y los previstos en la malla de transporte desde un punto de vista multimodal. La presencia del aeropuerto Eldorado, la posibilidad de articularse a la red férrea nacional a partir de Puerto Salgar y más remotamente los desarrollos en el río Magdalena, además de las ampliaciones en la malla vial, le otorgan al transporte multimodal y la logística un aspecto estratégico para cualquier desarrollo futuro en la región.

3.1.5. Medio ambiente

La cuestión ambiental se analiza desde la perspectiva de los bienes y servicios ambientales, entendidos como un aporte de los ecosistemas al soporte y buena marcha de la sociedad. Los bienes y servicios atienden a diversas necesidades humanas que incluyen: i) la satisfacción de necesidades básicas —agua, aire, clima, alimentos—; ii) la producción —energía, materias primas, suelos—; iii) la existencia de recursos naturales —pesca, madera, biodiversidad—; iv) el control y mitigación de riesgos —coberturas vegetales protectoras, regulación de inundaciones—; v) la asimilación de desechos —atmósfera, bosques, ríos—;

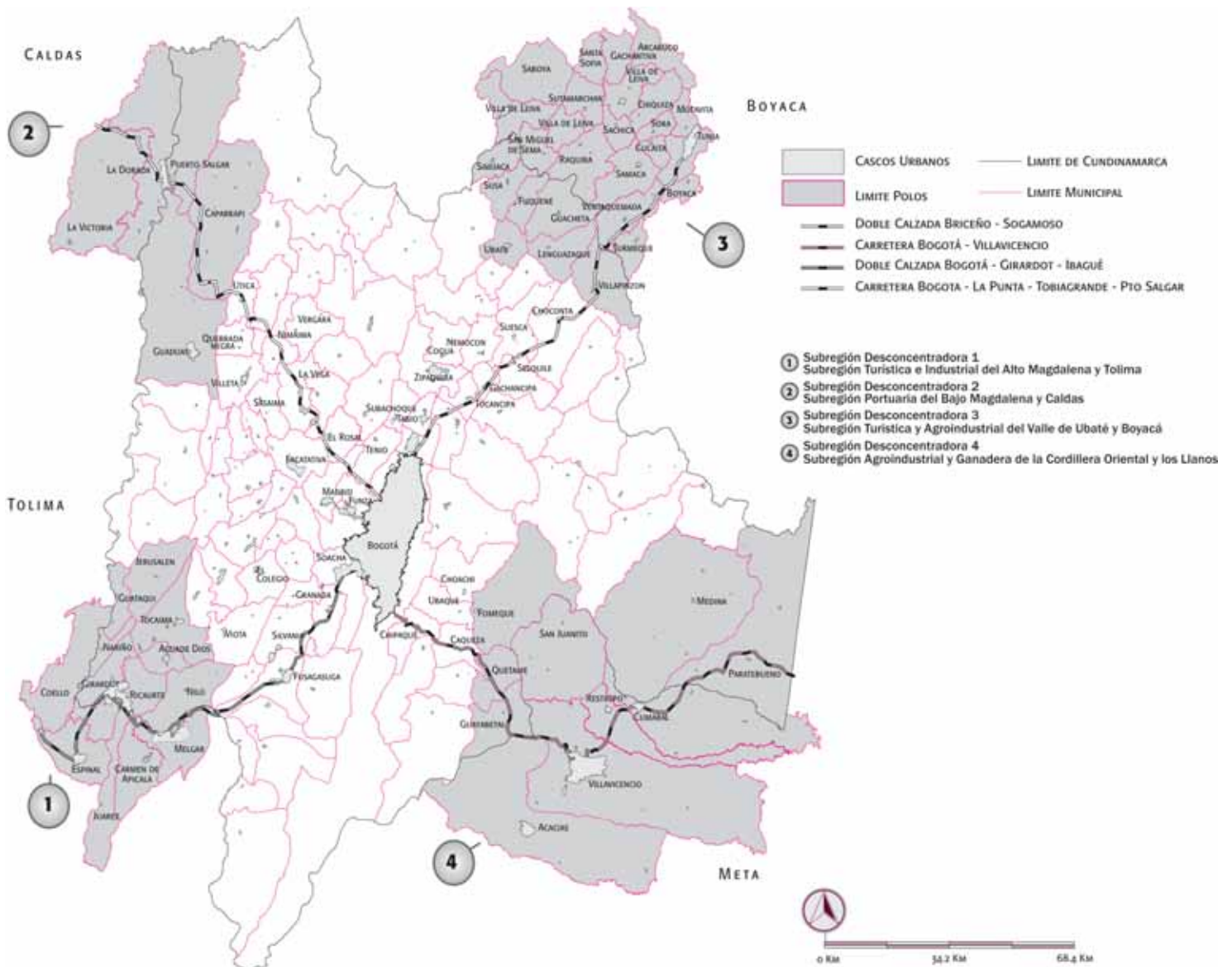
4. Medida en calzadas de dos carriles.

5. De acuerdo con datos del IDU, el sistema vial de la ciudad cuenta con una longitud de 15.314 km-carril, equivalentes aproximadamente a 7.600 km de calzada de dos carriles.

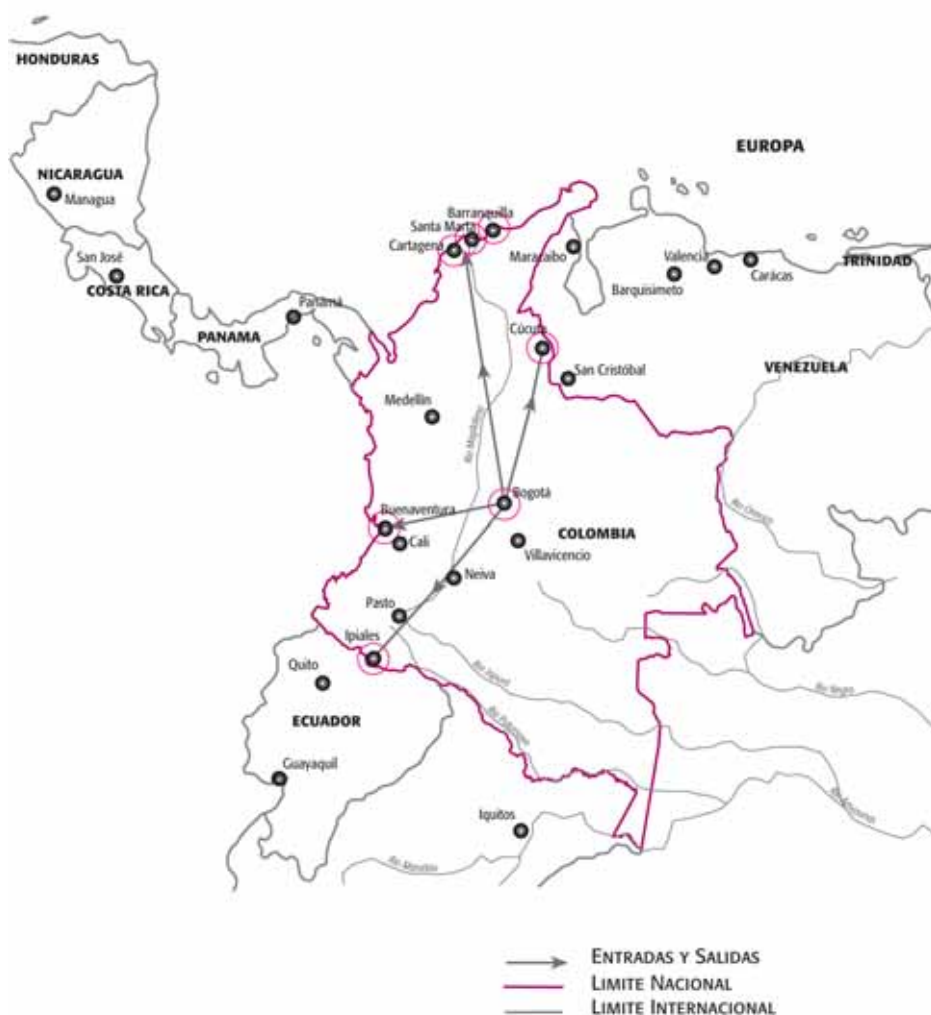
6. No hay una cifra cierta pero los estimativos sobre la longitud de la red vial nacional varían entre 112.000 km y 140.000 km de calzada con dos carriles, sin incluir las zonas urbanas de los municipios.

7. Datos de la publicación “Red vial nacional 2002”, Invías.

Mapa 3.1. Transporte y movilidad en la región



Mapa 3.2. Vinculación de la región Bogotá-Cundinamarca con el resto del mundo



vi) los equilibrios ecológicos básicos —ciclos climáticos e hidrológicos—, y vii) los valores simbólicos, culturales, políticos —teritorios ancestrales, patrimonio natural, cuencas compartidas—. Es fundamental mantener o restaurar el flujo de bienes y servicios ecosistémicos a través de la conservación y complementación de una red de ecosistemas (bosques, ríos, embalses, lagunas, páramos, agroecosistemas) existentes en la región y que pueden asegurar una oferta ambiental adecuada. Ello implica tanto conservar áreas naturales como restaurar áreas y ecosistemas degradados y el aprovechamiento sostenible de las áreas bajo uso humano directo. Si se considera que una ciudad como Bogotá requiere de una infraestructura natural de soporte del orden de 160.000 hectáreas, además de las que ocupa el casco urbano, y que depende de las aguas de Chingaza tanto o más que de sus actividades económicas (Márquez, 2003), se entenderá la magnitud del reto que debe afrontar la ciudad-región. El diagnóstico ambiental se realizó de manera territorializada, con el fin de establecer áreas y subregiones de estabilización y de amortiguación. El esquema de regionalización se explicará con mayor detalle en el numeral 5.1. de este capítulo y puede observarse en el mapa 3.3.

- Subregión central (Sabana de Bogotá).

Aunque sustancialmente transformada (en más del 70%), esta subregión presenta un elevado potencial ambiental relacionado con buena oferta de agua y suelos, en riesgo por

Tabla 3.2. Red vial de Cundinamarca. Transporte y movilidad

Jerarquía de red	Longitud	%
Red nacional a cargo de Inviás	761.0	3.6
Red departamental	8.386.3	39.8
Red municipal	11.575.6	55.0
Concesiones departamentales	336.7	1.6
Total	21.059.6	100.0

Fuente: Secretaría de Obras Públicas de Cundinamarca.

la elevada urbanización y altas tasas de crecimiento (6,13%), densidad (451 hab/km²) y densificación de la población, que amenazan su sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

- Subregión 1 (turística e industrial del Alto Magdalena y Tolima). Radicalmente transformada (95%) y con densidades elevadas (121,72 hab/km²), mantiene no obstante un importante potencial para soportar procesos productivos y población con base en las condiciones de suelos, aguas y topografía favorable. Requiere conservar y recuperar su estructura ecológica para su sostenibilidad.

- Subregión 2 (portuaria del Bajo Magdalena y Caldas). Aunque muy transformada (95%) presenta, así mismo, condiciones topográficas, edáficas e hídricas para soportar población y actividades económicas muy superiores a las actuales y para revertir su actual tendencia poblacional a crecer poco o negativamente (-0,03%).

- Subregión 3 (turística y agroindustrial del Valle de Ubaté y Boyacá). Al igual que la

subregión central, presenta excelentes suelos y aguas suficientes, a pesar de la transformación (más del 95%) y la elevada y creciente densidad poblacional (97,92 hab/km², tasa de crecimiento 1985-1993 de 5,31%).

- Subregión 4 (agroindustrial y ganadera de la Cordillera Oriental y los Llanos). La vertiente oriental de la Cordillera Oriental es muy quebrada e inestable, poco propicia al poblamiento y las actividades productivas sin medidas intensivas de conservación y protección de la base natural, en creciente deterioro. El piedemonte y las planicies del Orinoco, en el caso de Cundinamarca hacia Paratebueno, ofrecen posibilidades favorables al establecimiento de población, con atención a riesgos sísmicos e hídricos derivados de su ubicación.

- Subregiones de estabilización. La vertiente occidental de la Cordillera Oriental (cuenca del río Seco) es muy abrupta, de tendencia seca y poco favorable a la actividad económica por sus suelos, oferta hídrica, topo-

grafía, transformación y riesgos. Debe restaurarse para estabilizar su oferta ambiental decreciente. La parte alta de la cuenca del río Negro en la vertiente occidental de la Cordillera Oriental (Yacopí, La Palma, Caparrapí, etc.) es de gran belleza y buena conservación, pero tiene un limitado potencial agropecuario por su topografía y dificultades de comunicación. La cuenca del Guavio (vertiente oriental) se encuentra muy transformada y deteriorada, además de presentar condiciones naturales difíciles y frágiles por su topografía y geología; es estratégica, ya que aporta la principal fuente de energía hidroeléctrica para Bogotá (hidroeléctrica del Guavio), por lo que requiere atención prioritaria tendiente a su conservación y restauración.

En general, los ecosistemas se encuentran muy transformados, y en su mayor parte se presentan como relictos entremezclados con agroecosistemas y otros tipos de áreas rurales. Las áreas rurales fuertemente intervenidas, que conservan menos del 20% de su cobertura vegetal original, representan la mayor parte del territorio, seguidas de los agroecosistemas, principalmente los de tipo campesino mixto, lo cual está relacionado con los procesos históricos de ocupación y uso del suelo en el departamento. Aunque aún existen remanentes de diferentes ecosistemas, es posible afirmar que algunos de ellos han sido completamente transformados, en términos de que no son perceptibles sino a

gran escala, como los bosques húmedos subandinos y los bosques secos.

3.2. Propuesta de construcción de una línea de base

Como se ha mencionado, es necesario que las autoridades de la Mesa de Planificación Regional asuman un escenario deseado de futuro y diseñen políticas, acciones e incentivos conducentes a dicho escenario. Más adelante se explica (numeral 4.4) cómo se concluye que el escenario 3, o desconcentrado, es el deseado. La evolución de las políticas, acciones e incentivos hacia el logro de dicho escenario debe ser monitoreada muy cuidadosamente por las entidades participantes. Ello sólo es posible si se cuenta con una línea de base cuyos indicadores señalen si las intervenciones apuntan en la dirección escogida, del escenario 3, o no. Estas variables, con sus correspondientes indicadores, son un insumo para la elaboración definitiva de una línea de base que debe acompañar al PER. Ello tendría que hacerse una vez que, con la información reciente y detallada acerca de la evolución de la región en los últimos años, se pueda establecer si su trayectoria de desarrollo se acerca o no al escenario deseado. También se requerirá un esfuerzo importante de producción de datos, información e indicadores con el fin de elaborar un modelo que relacione los indicadores con las varia-

bles estratégicas. Así, la línea de base debe sintetizar dos propósitos esenciales: en primer lugar debe contar con un sistema de información cuantitativo que se trabaje paralelamente con el proyecto de Sistema de Información Geográfica ya identificado como una prioridad estratégica. En segundo lugar, debe identificar aquellas variables y subvariables a partir de las cuales se puede esperar un avance significativo hacia la desconcentración poblacional y de actividad económica y productiva, que a su vez conlleve al desarrollo pleno del escenario desconcentrado. Dichas variables y subvariables se especificarán a su vez en indicadores.

4. EVALUACIÓN DE LOS ESCENARIOS REFERENCIALES

Los escenarios no son propuestas rígidas de ocupación y manejo del territorio, sino hipótesis susceptibles de ser analizadas, comparadas y evaluadas en su conjunto a partir de cada una de las variables del desarrollo, ya señaladas en la conformación de la línea de base y que incluyen indicadores sobre: i) la distribución en el territorio de la población y las actividades económicas; ii) productividad; iii) la sostenibilidad ambiental; iv) la infraestructura física y servicios; v) la institucionalidad, y vi) la cohesión social.

Este aparte presenta la evaluación de los escenarios referenciales desarrollados con anterioridad en las distintas fases del trabajo

de la Mesa y que se han llamado: i) el escenario tendencial, donde la población y las actividades productivas se concentran de manera exclusiva en Bogotá y sus alrededores; ii) el escenario lineal, donde la población y las acciones productivas se desarrollan de forma lineal en el eje Tunja-Bogotá-Girardot siguiendo el curso del río Bogotá, y iii) el escenario deseado, en el que la población y las actividades productivas se desconcentran en el territorio a través de la conformación de subregiones que atraen la localización de dicha población y actividades productivas en desarrollo de una red de ciudades.

De dicho análisis se concluye que los escenarios 1 (tendencial-concentrado) y 2 (lineal) planteados originalmente por la Mesa no son deseables por múltiples razones que se señalan más adelante, lo cual deja al escenario 3 (desconcentrado) como ideal en un plazo de planeación de diez a veinte años, lo cual confirma el trabajo previo desarrollado por la Mesa.

A su vez, la idea de escenario desconcentrado admite múltiples desarrollos. Al respecto, las Universidades elaboraron una propuesta específica de cómo podría quedar conformado el territorio a partir del escenario 3, proponiendo una alternativa por fortalecer y consolidar cuatro subregiones diferentes a la subregión de la metrópoli bogotana. En dicha propuesta se especifica para cada subregión su capacidad de desconcentrar actividad económica, sus polos, subpolos y

nodos respectivos, su relación con el área de influencia inmediata, los ejes de comunicación y transporte, sus potencialidades y sus capacidades para generar y fortalecer sus ventajas comparativas. Igualmente en el ejercicio de regionalización se introducen y desarrollan los conceptos de áreas de amortiguación y áreas estabilizadoras.

4.1. Escenario 1: tendencial

Hacia este escenario está avanzando la distribución actual de la población y el desarrollo en el área de estudio, y hacia él seguirá avanzando si no se toman medidas que promuevan el fortalecimiento de un escenario diferente. En éste el desarrollo se concentra en Bogotá y sus municipios más próximos, y el resto del área de estudio se adecua a las condiciones y necesidades del desarrollo irradiado desde el centro. El escenario tendencial implica una concentración de población y de actividad económica en Bogotá y su área metropolitana, altamente indeseable, por las diseconomías de escala y de aglomeración que genera, y por el agotamiento del suelo de la Sabana y otros recursos naturales, así como por los desequilibrios que produce o contribuye a acentuar en el territorio. Ello corrobora la literatura sobre el desarrollo regional (Richardson, 1977), la cual establece que a partir de cierto tamaño urbano, la capacidad del capital físico y de los bienes públicos se satura. La extensión de su uso se hace

más costosa y disminuye su calidad. Las actividades económicas y la población tienen así el incentivo de encontrar otras localizaciones más baratas. Estos crecientes costos se traducirán en mayores valores de la tierra urbana, más congestiones vehiculares, mayores niveles de contaminación ambiental y una densificación excesiva de la ciudad debido a los costos de la tierra urbana, con consecuencias negativas como el aumento de enfermedades respiratorias y la eventual aparición de patologías sociales, tales como mayores niveles de violencia y conflicto no resuelto. Hoy en día existen en Bogotá signos de saturación urbana, expresados en la creciente escasez de espacio urbanizable, la congestión vehicular, la contaminación ambiental y los crecientes costos de prestación de algunos de los servicios públicos domiciliarios. Como lo señala el autor que ha analizado estas tendencias:

de no contrarrestarse la fuerza inercial actual del escenario 1, se producirá una región urbanizada, con una gran metrópolis, y de continuarse incluirá un amplio fenómeno de conurbación. De no lograrse revertir la actual tendencia, la megalópolis de Bogotá se extenderá hasta Fusagasugá, Zipaquirá, Facatativá y Gachancipá e incluirá hasta 25 municipios. Así, se conformará una enorme megalópolis policéntrica, conurbada en sus zonas más próximas a Bogotá con una suburbanización invisible e intersticial, esto es, una forma suburbana que tenderá a ocupar considerables sectores por fuera de las cabeceras municipales, de manera extensiva y

no planificada. Esta tendencia es muy fuerte, tanto en magnitud como en velocidad, y presupone un enorme reto para las entidades territoriales competentes (Molina, 2003).

Adicionalmente, el análisis de la ciudad-región desde el punto de vista de productividad y competitividad muestra las siguientes características: i) existen provincias del departamento con estructuras productivas claramente diferenciadas; ii) las provincias con menores ingresos presentan índices de especialización absoluta; iii) las actividades con menor productividad se diseminan por todo el territorio (esto último también debe suceder con Bogotá); iv) en algunas provincias es manifiesta la escasa capacidad de atracción de actividades externas (Castañeda, 2000). Por ello, de continuarse la tendencia actual se obtendrá una mayor dispersión en la especialización regional de las actividades con menor nivel de productividad media, como es el caso de la agricultura y la construcción o los servicios no comercializables, lo que a su vez tendrá efectos en la pérdida de convergencia sectorial y por extensión en los niveles de productividad media del trabajo. En el otro extremo, en la medida en que las actividades más intensivas en conocimiento (industria, financiera, comunicaciones) se localicen en las zonas con mayor ingreso relativo, como Bogotá, y por tanto más propensas a la innovación, la dispersión en productividad aumentará. La evidencia en el país muestra que

la tecnología a la cual acceden las provincias de menor ingreso es claramente distinta a la que se dispone en Bogotá (Castañeda, 2000). Esta es la tendencia que es necesario revertir o al menos detener. Se requiere de un esfuerzo enorme para que el conocimiento y las tecnologías de producción y comercialización se difundan sobre todo el territorio y no se concentren únicamente en Bogotá.

Varias son las consecuencias negativas de este escenario en términos de la concentración de la actividad económica más dinámica, la disminución de la calidad de vida de sus habitantes y el aumento desmesurado del precio del suelo. De mantenerse las pautas actuales de localización, y en la medida en que las ganancias de productividad de los sectores más intensivos en conocimiento superen al resto de actividades, el diferencial en productividad tenderá a aumentarse, moviéndose en contravía del propuesto escenario desconcentrado. En segundo lugar, la calidad de vida de los habitantes empeorará si el grado de concentración geográfica de estas nuevas actividades aumenta y se aglutina alrededor de las áreas de mayor dinamismo económico. Esto por cuanto las actividades manufactureras más maduras tienden a concentrar su localización en áreas de fuerte especialización, de bajo costo y buen acceso a sus mercados, mientras que las actividades que requieran mayor cantidad de nuevos conocimientos tienden a localizarse en las cercanías de grandes áreas económicas, densas en actividad y con mayor

grado de diversidad productiva que favorecen el aprovechamiento de los efectos externos asociados al flujo y trasvase de conocimientos e información estratégica (Venables, 2000; Lladós, 2002). Del mismo modo, es de esperar que las actividades de servicios con mayor valor agregado busquen una proximidad a los grandes mercados (economías de urbanización). Por el contrario, las actividades agropecuarias y extractivas pueden presentar un descenso apreciable de la concentración y una evolución mucho menos favorable del empleo (trasvase hacia otras actividades).

Finalmente, la disponibilidad de los suelos urbanizables "jugará un papel decisivo en las modalidades que asuma el proceso y en sus distintos efectos, tanto en la distribución espacial de la población como en la calidad de vida y en la configuración misma del territorio" (Molina, 2003). Como ya se señaló, en Bogotá y Soacha estas tierras están al borde del agotamiento desde la perspectiva económica, no catastral. Si la población sigue creciendo en el área central el precio del suelo se incrementará haciendo inaccesible la vivienda y los servicios públicos para gran parte de los potenciales habitantes adicionales, provocando así una nueva reconfiguración del territorio, que eventualmente llevará a la densificación de Sibate, Funza, Madrid, Mosquera, Chía, Cajicá y otros municipios por encima de la de Bogotá y Soacha.

4.2. Escenario 2: desarrollo lineal

Este escenario propone una estructura lineal del desarrollo a lo largo del corredor determinado por la cuenca del río Bogotá desde su nacimiento hasta el municipio de Girardot. Incluye la articulación de los municipios de la sabana de Bogotá con todos los que constituyen las provincias localizadas a lo largo de la cuenca. Involucra directamente a 54 municipios de Cundinamarca. Se plantea como hipótesis que la consolidación de este corredor irrigaría en el largo plazo el desarrollo del resto del área de estudio. Sin embargo, el análisis realizado por las Universidades señala que este escenario, de desarrollo lineal sobre los ejes viales Tunja-Bogotá-Girardot, puede conducir a acentuar desequilibrios y problemas crecientes frente al ordenamiento territorial, situación corroborada por múltiples autores (entre otros, CEDE, 1998). Por un lado, su desarrollo a lo largo de los ejes actuales de infraestructura vial y del río Bogotá hace que cualquier expansión de población urbana en este escenario implique una mayor carga sobre el mismo, en términos de contaminación y costos de tratamiento de aguas residuales.

De acuerdo con Pérez Preciado (2002), "el mapa de distribución de la población urbana de la región muestra actualmente que [...] la mayor parte de la población se concentra en los centros urbanos de la Sabana de Bogotá". Igualmente existen tendencias de localización



El escenario 2 propone una estructura lineal de desarrollo a lo largo de la cuenca del río Bogotá.

poblacional a lo largo de varios ejes viales, entre los cuales sobresale el eje Bogotá-Girardot, el de Bogotá-Facatativá-Honda y el de Bogotá-Zipacquirá-Chiquinquirá. Es así como las tendencias de localización poblacional estarían señalando que el eje vial Bogotá-Tunja no es el único que muestra desarrollos tendenciales, y que posiblemente los ejes hacia el valle del Magdalena podrían convertirse en mayores atractores de población y de actividad económica en un futuro. Lo anterior sumado al grave problema de degradación y contaminación del río Bogotá y los enormes costos que implica su saneamiento hacen que dicho escenario no sea viable en el futuro cercano.

4.3. Escenario 3: desconcentrado

Este escenario supone que el desarrollo puede distribuirse en varios puntos estratégicos de toda el área del Departamento de Cundinamarca, a través de una red de ciudades compactas y relativamente autónomas. Se define como una red de ciudades o configuración en red. La idea de red clarifica el alcance del escenario desconcentrado y busca avanzar en el proceso de lograr un territorio más equilibrado. En la hipótesis de futuro formulada durante el ejercicio de prospectiva de la Mesa, se estableció el objetivo de lograr una distribución equilibrada en el territorio de la región, de su población y las actividades económicas. La noción de *equilibrada* se

entiende también como aquella distribución de población y actividades económicas que permita aprovechar al máximo las ventajas comparativas y competitivas que ofrece el desarrollo, sin generar conflictos en el uso de los suelos y ecosistemas. También la distribución de población y actividades económicas que promueva la generación de procesos sustentables, planteamiento que coincide con el objeto de la Mesa.

Al respecto vale la pena hacer las siguientes precisiones: i) el concepto de *equilibrada* no se refiere a participaciones similares o equitativas entre los territorios, ni en población ni en actividades de cualquier tipo; ii) la distribución debe obedecer a las potencialidades de sus territorios, tanto por recursos existentes como por nuevas oportunidades (creación de ventajas competitivas), y iii) el desarrollo no sólo debe consultar las oportunidades del territorio sino que debe propender por la sustentabilidad de los procesos. El concepto de sustentabilidad permite, de una parte, reconocer que cerca del 80% del territorio cundinamarqués tiene conflictos en el uso del suelo, y de otra, posibilita usar el recurso natural para distintos fines (paisajísticos, ecoturismo, económicos) sin degradarlo.

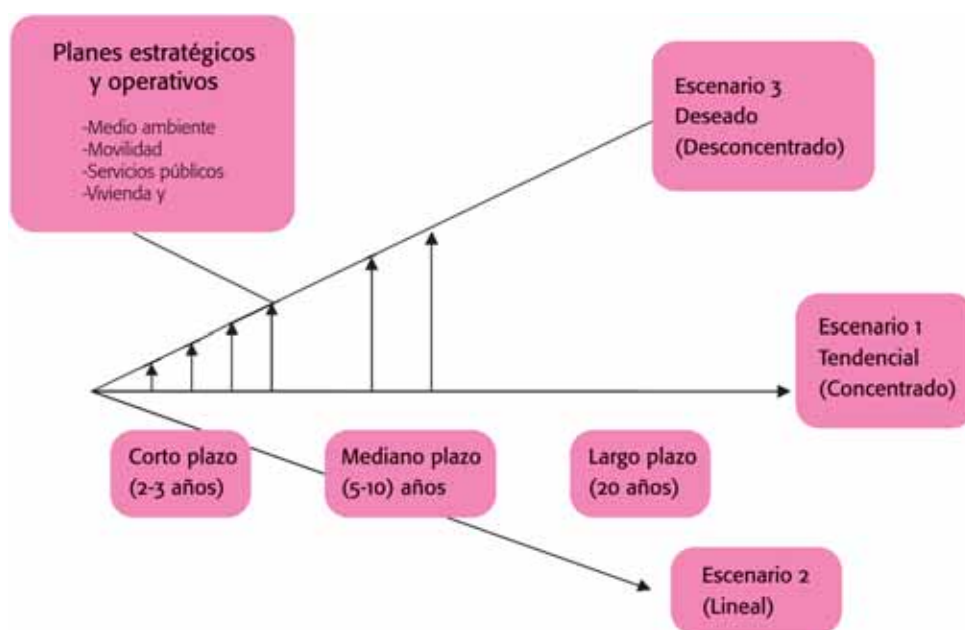
El escenario 3 propende por un crecimiento económico desconcentrado y descentralizado, en forma de articulación de subcentros y subregiones. En este sentido constituye una modificación a la tendencia actual. Se trata de

evitar llegar a un escenario del tipo "Bogotá-Sabana y el desierto cundinamarqués", un resultado que se obtiene a partir de la suma de soluciones individuales que a la postre puede hacer imposible la gobernabilidad, en detrimento de todos.

No obstante, se dará un patrón policéntrico de crecimiento, en el cual Bogotá mantendrá su posición de centro urbano dominante, pero con mayor equilibrio regional relativo rodeado de centros subregionales de segundo orden que adquirirán jerarquía progresivamente. Estos centros representan ejes principales para la actividad productiva o centros de trasbordo en la red regional de transporte (Cervero, 2003).

El escenario desconcentrado se puede caracterizar como un escenario nodal, a diferencia del de regiones homogéneas. El concepto de región homogénea implica que las relaciones entre la región y el resto de la economía son más importantes que las diferencias intrarregionales (Furió, 1996; Richardson, 1977). Contrario a la región homogénea, la nodal o polarizada acentúa la interdependencia que existe entre las distintas y heterogéneas zonas que componen una región. Es claro que estas interdependencias no son necesariamente simétricas entre las distintas subregiones y que de todas formas prevalecerá la atracción de algunas de ellas, como en el caso de la región metropolitana, sobre las demás. Las regiones nodales están compuestas por unidades heterogéneas, muy interre-

Gráfico 3.3. Evaluación de escenarios



lacionadas funcionalmente, como en el caso de los cuatro nodos subregionales que se planean. Los flujos de personas, bienes, servicios y capital no se distribuyen aleatoriamente dentro de una región, ni con intensidades uniformes. Por el contrario, los flujos más importantes tienden a orientarse hacia y desde uno o dos centros predominantes (polos y subpolos), que suelen ser grandes ciudades (Furió, 1996; Richardson, 1977). De todas formas, la ciudad-región seguirá dependiendo de la base económica dinámica del centro urbano dominante, cuyos rasgos de primacía se modificarán progresivamente en razón de su interrelación con polos y nodos subregionales.

De implementar las políticas y acciones previstas, Bogotá se convertirá en un centro económico global, articulado claramente al proceso de globalización y de comercio internacional, sobre la base de la expansión de su sector de servicios especializados que incluye un componente muy alto de conocimiento y con la localización de industrias que generen alto valor agregado (Cervero, 2003). A su vez, será un gran centro consumidor de alimentos y productos provenientes de su región inmediata, y desplazará población e inversiones hacia los servicios de turismo en la región, de alta dinámica actual y de gran potencial. La desconcentración de otras actividades pro-

ductivas, incluso de carácter industrial, así como la estructuración de cadenas productivas en la región, hacen también parte de este escenario.

4.4. Conclusión del análisis de escenarios

Las Universidades coinciden con el planteamiento de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca en el sentido de que el escenario deseado es el de desconcentración, denominado escenario 3. Ello implica descartar definitivamente el escenario 2 de desarrollo lineal, a pesar de que en el trabajo previo de la Mesa se señaló que éste genera cierta desconcentración, y dejó abierta la idea de que puede ser la base que conduce hacia el escenario 3. Consideran las Universidades que la conformación y desarrollo del escenario 2 se opone claramente a consolidar el escenario 3, como se ilustra en el gráfico 3.3, ya que el desarrollo lineal no permitiría prosperar la consolidación de la red de ciudades que implica el desarrollo de la infraestructura de transporte y movilidad en múltiples ejes (Bogotá-Puerto Salgar, Bogotá-Villaviciencio, Bogotá-Ubaté-Chiquinquirá) y no sólo el afianzamiento del eje lineal Tunja-Bogotá-Girardot. Igualmente el desarrollo del escenario 3 implica la distribución de inversiones productivas en múltiples subregiones sobre el territorio a partir de las características y la jerarquía funcional de asentamientos existentes y el manejo

de unidades geográficas como zonas de amortiguación y de estabilización. Por ello las Universidades consideran, sin embargo, que aun cuando el escenario 2 genera cierta desconcentración, su desarrollo resulta contrario al escenario 3, enfocado a un ámbito territorial que es altamente indeseable por las deseconomías de escala y de aglomeración que genera, y por el agotamiento del suelo urbanizable y otros recursos naturales, así como por los desequilibrios que genera o contribuye a acentuar en el conjunto del territorio.

4.5. Características del escenario 3

El escenario 3 está determinado por los siguientes aspectos: i) la propuesta de avanzar hacia un escenario desconcentrado no significa que se vaya a actuar por igual sobre todos los municipios del departamento. Se proponen acciones sobre variables estratégicas que beneficiarán y afectarán de manera diferencial a los distintos municipios. Las acciones tanto públicas como privadas no se distribuirán necesariamente por igual sobre todos los municipios del territorio; ii) la regionalización hace referencia a un escenario desconcentrado, que se apoya en el fortalecimiento económico y social de cuatro subregiones, las que cubren parte del territorio de Cundinamarca y los departamentos vecinos. Varios municipios del departamento seguirán perdiendo y expulsando población; iii) las subregiones propuestas cubrirán igualmente

territorios y municipios por fuera de los límites político-administrativos de Cundinamarca. Los habitantes de dichos municipios y sus autoridades deberán ser consultados con respecto a su voluntad de hacer parte de este proyecto de planificación y desarrollo regional. Los mecanismos precisos de articulación institucional entre departamentos deberán ser negociados con sus respectivas poblaciones así como con el sector privado; iv) existen unos polos y subpolos de población atractores por subregión que pueden contribuir a distribuir el crecimiento esperado de la población, contrarrestando o neutralizando la tendencia actual. El desarrollo de las áreas de amortiguación es muy importante para la caracterización regional y el tratamiento especial que se les debe otorgar a las áreas estabilizadoras; v) las subregiones propuestas no son homogéneas; por ejemplo, en la subregión del Alto Magdalena habrá que hacer un esfuerzo importante para consolidar las actividades turísticas, comerciales e industriales, a partir de un esfuerzo muy importante de ordenamiento territorial. En la subregión del Magdalena Medio habrá que desarrollar su base económica a partir de inversiones considerables en infraestructura y servicios (carreteras, puerto multimodal, infraestructura de comunicaciones), las cuales permitirán atraer inversiones del sector privado en nuevas actividades. Esta subregión acercará a la ciudad-región con los puertos de exportación de la costa atlántica, y a partir de

dicha ventaja comparativa se desarrollará una nueva base económica que le permita atraer nueva población. En la subregión de Ubaté, Chiquinquirá, Tunja se propone desarrollar una red de ciudades, basadas en sus potencialidades agroindustriales y ecoturísticas. La subregión de los Llanos permitirá articular la ciudad-región con los Llanos Orientales y con Venezuela, impulsando un área de gran potencial de desarrollo agroindustrial, el cual permitirá garantizar la seguridad alimentaria de los habitantes de la región a través de la mayor oferta de alimentos de buena calidad a precios accesibles, y vi) la propuesta no trabaja exclusivamente con la idea de polos y subpolos: también establece los ejes que comunican las subregiones, tanto en el interior del área de estudio como con otras partes del país.

A su vez, es conveniente tener en cuenta criterios y determinantes para localizar y delimitar las subregiones desconcentradoras, en los siguientes términos: i) el polo atractor principal para cada subregión se podrá localizar a una distancia mínima promedio de alrededor de 100 km de Bogotá, de manera que no haga parte del "área de influencia" o área de sostenibilidad geoambiental de la capital y de esa manera pueda potenciar el desarrollo de su propia subregión; ii) el área de influencia o área de sostenibilidad geoambiental y socioeconómica subregional se establecerá a partir de determinantes naturales (accidentes geográficos) y aspectos socioculturales de las

subregiones; iii) los límites de las áreas de influencia se establecen a partir de los límites de los municipios de Cundinamarca y de los departamentos vecinos y se han tenido en cuenta las provincias de Cundinamarca; iv) los polos podrán localizarse sobre ejes de comunicación de primer orden (construidos o por construirse) y deben articularse entre sí, con la subregión central, con el país y con el exterior por vía terrestre, ferroviaria, fluvial o aérea, y v) los polos se conectarán entre sí directamente, a través de la ciudad central y en algunos casos por vías alternas, de manera que no quedarán regiones expósitas. Se menciona en este sentido la carretera Bogotá-Puerto Salgar por Pacho, La Palma y Yacopí-Puerto Salgar, la vía Puerto Salgar-Girardot que corre paralela al río Magdalena, el nuevo puente sobre el Magdalena en Cambao a partir de la vía Albán-Cambao, la vía tradicional Guaduas-Honda-Manizales y la alterna al Llano por Chocontá-Guateque. En el mapa 3.3 se puede observar la propuesta de regionalización.

5. PROPUESTA DE REGIONALIZACIÓN DEL ESCENARIO DESEADO

Se partió del análisis de las propuestas de regionalización realizadas por el trabajo previo de la secretaría técnica (Noriega, 2003) y de los estudios y consultorías realizadas por Cervero (2003), Pérez Preciado (2002) y por Molina (2003). Se recogen todos aquellos

Tabla 3.3. Orden jerárquico y funcional. Antecedentes. Propuesta de regionalización

Orden jerárquico	Denominación	Centros urbanos	Ocho subregiones según orden funcional
I	Centro Nacional de primer orden	Bogotá	Bogotá
IV	Centros subregionales	Girardot, Zipaquirá, Fusagasugá, Facatativá, Soacha, Chía	Girardot, Zipaquirá, Fusagasugá, Facatativá, Chía
V	Centros de relevo	Ubaté, Villeta, Pacho, La Mesa	
VI	Centros locales importantes	13 centros urbanos (Madrid, Funza, Tocaima, La Vega, Guaduas, Cota, Chocontá, Cáqueza, Cajicá, Silvania, La Palma, Gachetá)	
VII	Centros locales	42 municipios	
VIII	Núcleos urbanos básicos	51 municipios	
Centros por fuera del departamento			La Dorada y V/cencio
Centros con menos influencia fuera de C/marca			Tunja y Chiquinquirá

Fuente: Pérez (2003). Subregiones de Girardot, con diecinueve municipios; de Facatativá, con veinticuatro municipios; de Fusagasugá, con diez municipios; de Zipaquirá, con 32 municipios; de Chía con, con seis municipios; de Soacha, con dos municipios; de La Dorada-Puerto Salgar, con seis municipios; de Villavicencio-Medina, con dos extensos municipios; subregión Bogotá-Centro Oriente, con quince municipios y el Distrito Capital.

aportes que ayudan a consolidar la idea y puesta en marcha del escenario desconcentrador. Esta regionalización está basada en las relaciones funcionales existentes, de manera que reflejan el estado actual del escenario tendencial. Pérez Preciado (2003) divide funcionalmente a Cundinamarca en ocho subregiones, seis de las cuales se ubican dentro de los límites departamentales (véase tabla 3.3).

5.1. Conformación de subregiones, áreas de estabilización y de amortiguación

Las subregiones estarán compuestas por polos, no en el sentido clásico de Perroux (1961), sino en el sentido de centros atractores de actividad económica, cultural e institucional y por su área de influencia. Estas subregiones irán conformando progresivamente redes y alianzas entre ellas. En un principio serán en sí mismas atractoras o desconcentradoras de

la actividad económica, cultural e institucional, no como sustituto a las actividades de Bogotá, sino también con desarrollo propio, de acuerdo con las características de cada subregión, encontrando en las diferencias y particularidades un elemento de desarrollo especializado. El énfasis en la desconcentración debe hacerse desde la perspectiva funcional, entendida como transición de las economías locales actuales hacia economías más tecnificadas, pero no necesariamente desde la perspectiva poblacional, ya que la tendencia actual es que la población rural disminuya en términos absolutos, lo cual implica, según Molina (2003), una "fuerte restricción para las autoridades planificadoras, ya que deja suponer que en este escenario la capacidad de retención demográfica en el sector agropecuario ha llegado al límite del agotamiento y, hacia el futuro, tenderá a generar saldos netos de emigrantes cada vez mayores".

Los ejes viales comunicarán y articularán estas subregiones. Las poblaciones que se encuentran a lo largo de estos ejes conformarán "nodos" que se conectan entre sí hasta llegar a la siguiente subregión o polo principal. La idea es que cada subregión se especialice, con sus respectivos polos principales. También se les debe dar un impulso especial para que, aprovechando sus recursos, instalaciones y ventajas comparativas, se conviertan en verdaderos "atractores" y por lo tanto las poblaciones dentro de la subregión y a lo largo de los ejes dejen de volcarse hacia Bogotá.

Paralelamente y con el desarrollo de la infraestructura vial y de servicios prevista se irán fortaleciendo los ejes conectores entre los nuevos nodos subregionales. La actual infraestructura vial y la que está previsto desarrollar en los planes de desarrollo de los departamentos involucrados y la Nación permitirá que dichos subpolos, cada vez más importantes, se intercomunicuen entre sí. Sin embargo, la construcción de infraestructura por sí misma no generará los efectos esperados. Ésta debe ir complementada con las políticas de localización de actividad productiva y de población que se enuncian más adelante en los lineamientos para el Plan Estratégico Regional.

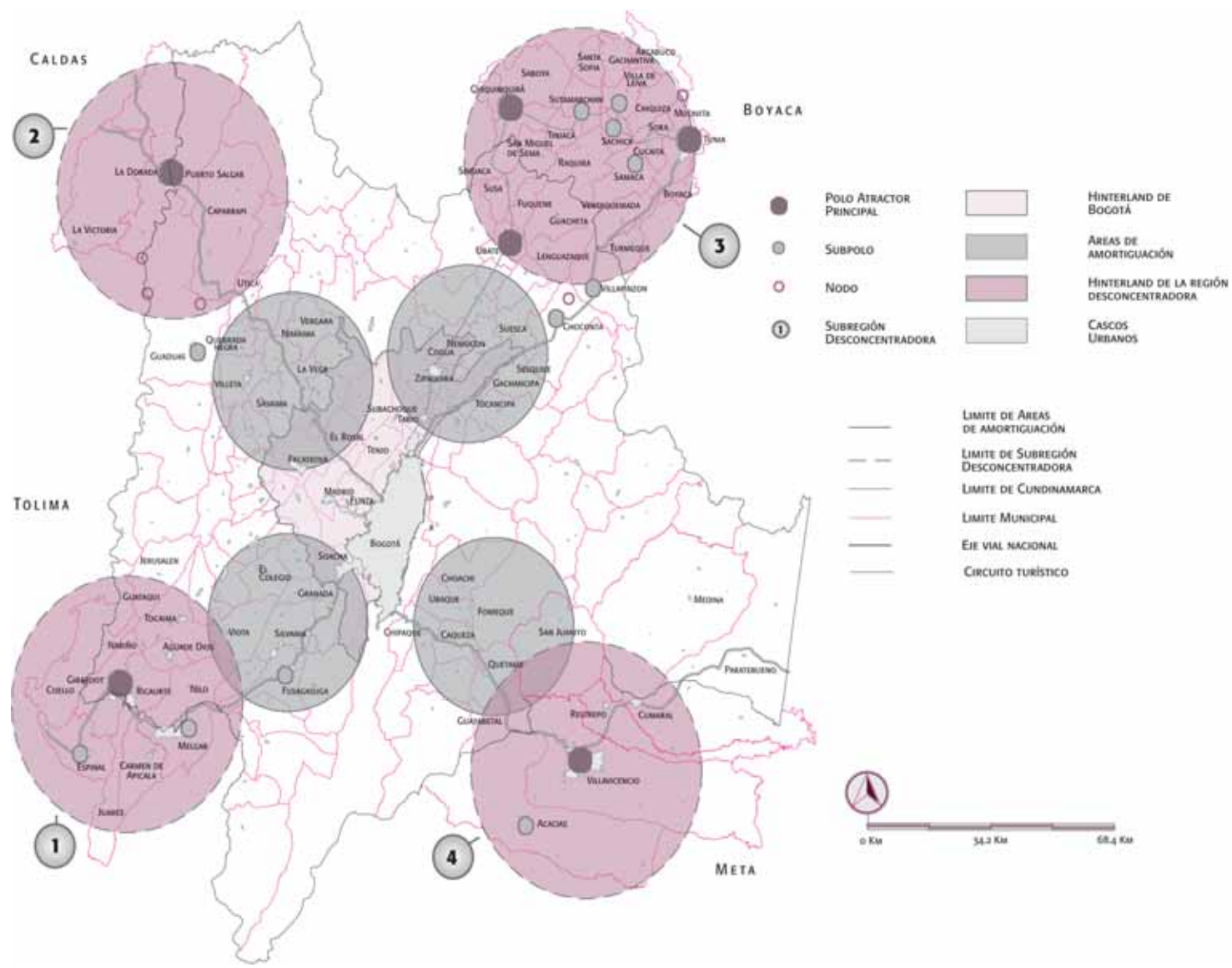
Una subregión desconcentrada está compuesta por uno o varios polos principales, subpolos y un área de influencia inmediata. La función desconcentradora se sustentará en el desarrollo de las ventajas comparativas subregionales en la geoeconomía regional. En un comienzo, las subregiones se orientarán hacia el mercado de Bogotá, pero en el futuro, y en la medida en que se fortalezcan, podrán orientarse hacia otros mercados regionales, nacionales y eventualmente internacionales. Algunas de estas subregiones están localizadas en los extremos de Cundinamarca, y cuentan ya con ventajas comparativas sobre Bogotá en el sentido de que por vía terrestre o fluvial ya están más cerca de las costas y por lo tanto sus costos de transporte son menores para los productos que requieran desplazarse hacia los puertos de exportación.

Los nodos urbanos subregionales desarrollarán actividades agroindustriales o de servicios, buscando cierto grado de especialización, orientados hacia el mercado de Bogotá, en primer término, o hacia la demanda externa.

Es importante señalar que la región Bogotá-Cundinamarca cuenta ya con algunos centros subregionales de relevancia significativa, cuyas características actuales y potenciales pueden aprovecharse para impulsar una nueva estrategia de ordenamiento territorial como se plantea en el escenario 3. Girardot, Fusagasugá, Zipaquirá, Villeta, Puerto Salgar, Ubaté, aunque de jerarquía diferenciada, pueden constituirse en la plataforma del escenario desconcentrado, en la medida en que se formulen las estrategias y acciones conducentes a tales propósitos. Por otra parte, en algunos casos es indispensable considerar la influencia de centros subregionales externos a la denominada área de estudio, como son Villavicencio, Tunja, Ibagué y La Dorada, que deben tomarse en consideración como soportes para impulsar el escenario 3. Se propone que éste incluya áreas identificadas como "estabilizadoras" o "amortiguadoras". En estas áreas se debe dar prioridad a las políticas sociales y ambientales y a la política de desarrollo del sector turismo, lo cual debe garantizar una presencia estatal activa en ellas, que a su vez promueva la seguridad en dichas áreas.

En las áreas estabilizadoras estas políticas deben dirigirse a mejorar las condiciones de

Mapa 3.3. Propuesta de regionalización



vida y disminuir las necesidades básicas insatisfechas de la población. La actividad económica de dicha población se complementará a través de las políticas ambientales, mediante proyectos de restauración ecológica, de reforestación protectora-productora y de creación de parques regionales como atractivos turísticos y proveedores de servicios ambientales para toda la región. En las áreas amortiguadoras, la prioridad debe asignarse a políticas ambientales orientadas a reforzar la base natural sobre la cual se apoye el turismo y que incluyan restauración ecológica de los ecosistemas deteriorados y establecimiento de reservas forestales protectoras que mejoren la oferta de servicios ambientales. No se debe entender que la estrategia propuesta deje expósitass dichas áreas, sino que por el contrario deberán ser objeto de acciones concretas con un claro énfasis en actividades protectoras-productoras, lo que a la postre les generará mayores niveles de bienestar a sus habitantes.

A continuación se desarrollan los elementos constitutivos de la propuesta de regionalización:

5.1.1. Subregiones

Se plantea que la estructura regional estará compuesta por una subregión central, cuatro subregiones desconcentradoras, cuatro ejes de conexión principales, cuatro áreas de amortiguación y un conjunto de áreas de

Tabla 3.4. Municipios que componen la subregión 1

Subregión desconcentradora 1: subregión turística e industrial del Alto Magdalena					
Región/Depto	Municipios	Área km²	Población cabecera	Población restante	Población total 2003
Cundinamarca	Girardot	138	123.637	4.030	127.667
	Nariño	54	1.237	626	1.863
	Guataquí	82	1.158	1.029	2.187
	Jerusalén	227	695	2.174	2.869
	Tocaima	245	9.997	7.506	17.503
	Agua de Dios	90	10.697	3.070	13.767
	Nilo	218	1.043	4.551	5.594
	Ricaurte	125	2.544	5.467	8.011
Subtotal		1.179	151.008	28.453	179.461
Tolima	Melgar	196	24.824	5.757	30.581
	Icononzo	233	3.496	7.906	11.402
	Carmen de Apicalá	183	5.451	2.485	7.936
	Suárez		1.259	2.255	3.514
	Espinal	217	54.710	25.276	79.986
	Coello	54	801	4.108	4.909
	Flandes	95	20.954	3.229	24.183
Subtotal		978	111.495	51.016	162.511
Total subregión		2.157	262.503	79.469	341.972

Tabla 3.5. Municipios que componen la subregión 2

Subregión desconcentradora 2: subregión portuaria del Bajo Magdalena y Caldas					
Región/Depto	Municipios	Área km²	Población cabecera	Población restante	Población total 2003
Cundinamarca	Puerto Salgar	521	9.592	4.489	14.081
	Caparrapi	523	4.050	20.897	24.947
	Guaduas	783	13.405	21.682	35.087
Subtotal		1.827	27.047	47.068	74.115
Caldas	La Dorada	507	79.216	6.950	86.166
	La Victoria	4.500	4.588	7.533	12.121
Subtotal		2.007	83.804	14.483	98.287
Total subregión		3.834	110.581	61.551	172.402

Tabla 3.6. Municipios que componen la subregión 3

Subregión desconcentradora 3: subregión turística y agroindustrial del Valle de Ubaté y Boyacá					
Región/Depto	Municipios	Área Km²	Población cabecera	Población restante	Población total 2003
Cundinamarca	Girardot	101	19.422	14.463	43.885
	Susa	110	1.540	4.945	6.485
	Fúquene	75	492	5.262	5.754
	Simijaca	107	4.609	5.721	10.330
	Guachetá	181	4.064	9.005	13.069
	Lenguazaque	155	2.432	7.937	10.369
	Subtotal	729	32.559	57.333	89.892
Boyacá	Villapinzón	249	5.661	11.056	16.717
	Chiquinquirá	133	44.128	8.332	52.460
	San Miguel de Serma		312	3.834	4.446
	Sutamarchán	82	1.351	5.727	7.078
	Villa de Leiva	112	4.915	4.824	9.739
	Chíquiza	71	632	8.200	8.832
	Cómbita	143	930	10.338	11.268
	Tunja	479	115.127	8.995	124.122
	Turmequé	106	2.732	10.215	12.947
	Samacá	160	3.633	9.880	13.513
	Cucaita	32	5.191	1.345	5.191
	Sora	47	2.764	493	2.764
	Ráquira	204	13.859	1.927	13.859
	Tinjacá	100	2.453	387	2.453
	Subtotal	1.918	203.988	85.553	285.389
Total subregión		2.647	236.547	142.886	375.281

estabilización. Esta estructura se superpone a la subregionalización por provincias que ha manejado la Gobernación de Cundinamarca. Las subregiones para el escenario desconcentrado son las siguientes: i) subregión central: Bogotá y los municipios que conforman su área de influencia; ii) subregión 1: turística e industrial del Alto Magdalena y Tolima (tabla 3.4); iii) subregión 2: portuaria del Bajo Magdalena y Caldas (tabla 3.5); iv) subregión 3: turística y agroindustrial del Valle de Ubaté y Boyacá (tabla 3.6), y v) subregión 4: agroindustrial y ganadera de la Cordillera Oriental y los Llanos (tabla 3.7).

Las tasas de crecimiento y las densidades de población en las subregiones proporcionan fundamentos para estimar su capacidad para recibir nuevos habitantes y si existen tendencias atractoras de población. En el caso de la subregión alrededor de Girardot, si bien las densidades de población del polo atractor son relativamente altas en 1993, debe mencionarse la existencia de condiciones estructurales en otros municipios que abren posibilidades altas de recibir población debido a sus bajas densidades de población y a su disponibilidad de agua y de terrenos planos.

En esta subregión, sólo Girardot y Ricaurte tienen tasas positivas de aumento de la población, lo cual puede interpretarse como indicios de la existencia de atractivos subregionales insuficientes que deben reforzarse. En el caso de la subregión 2, situada alrededor del polo de Puerto Salgar, los tres municipios tienen

Tabla 3.7. Subregión agroindustrial de la Cordillera Oriental y los Llanos

Subregión desconcentradora 4: subregión portuaria del Bajo Magdalena y Caldas					
Región/Depto	Municipios	Área km²	Población cabecera	Población restante	Población total 2003
Cundinamarca	Girardot	1.936	3.076	8.467	11.543
	Paratebueno	882	1.918	6.110	8.028
	Guayabetal	210	1.901	4.714	6.615
Subtotal		3.028	6.895	19.291	26.186
Meta	Acacías	986	38.803	9.752	48.555
	Restrepo	355	7.189	6.449	13.638
	Cumará	584	10.728	8.149	18.877
	El Calvario	445	529	2.542	3.071
	Villavicencio	1.262	305.476	43.898	349.374
Subtotal		3.632	362.725	70.790	433.515
Total subregión		6.660	369.620	90.081	459.701

densidades bajas y las tasas de crecimiento son positivas en sólo uno de ellos. Se trata de una subregión con disponibilidades suficientes de terrenos planos y de agua y un potencial de atracción fundamentado en la existencia de los proyectos de puerto multimodal y de eje vial Tobiagrande-Puerto Salgar. La subregión 3, situada alrededor del polo de Ubaté tiene densidad alta en dicho polo y densidades bajas en el resto de los municipios. Las tasas de crecimiento de Ubaté y Villapinzón son altas y positivas y las del resto de municipios, bajas. Como en el caso de Girardot, el polo tiene actualmente atractivos suficientes pero es necesario crearlos en el resto de los municipios. En la subregión 4,

situada alrededor del polo de Villavicencio, la densidad es muy baja y las tasas de crecimiento de la población son altas en Paratebueno y en Guayabetal y negativas en Medina. Como en las otras tres subregiones, el potencial de suelos planos y de agua es alto, se presentan vacíos importantes de población y existe un atractivo principal que en este caso es la ciudad de Villavicencio.

En las tablas 3.4 a 3.7 se presentan los datos en cuanto a áreas y población de los municipios que componen las cuatro subregiones.

5.1.2. Polo

Se refiere al casco urbano principal, sus áreas de expansión urbana y áreas suburbanas que hayan sido determinadas en el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio donde se albergarán los usos de vivienda, industria y comercio que servirán de apoyo y complemento a las actividades agrícolas y agroindustriales. Estos polos tienen ventajas comparativas sostenibles para atraer actividad productiva y población en el futuro cercano en razón a la dotación natural de recursos y a su vocación económica, ya sea agroindustrial, turística o de servicios.

5.1.3. Subpolo

Se refiere a los cascos urbanos secundarios que complementarán las actividades de los polos y que mantienen con éstos un flujo permanente de bienes y servicios. Se diferencian de los primeros en que su capacidad de atraer actividad económica y población es menor. Los polos y subpolos concentrarán funciones de mayor jerarquía funcional y de mayor cubrimiento poblacional que las demás cabeceras urbanas municipales de la subregión desconcentradora. Estos subpolos deben ser fortalecidos de manera que puedan reemplazar a aquellos municipios que hoy están ejerciendo esa función o sigan ejerciendo la función de atractores en su subregión y funcionalmente dependan cada día menos de Bogotá.

5.1.4. Área de influencia

Se refiere al área de sostenibilidad geoambiental que rodea el polo o subpolo atractor de la subregión. Esta área comprende las áreas rurales y poblados donde se producen los alimentos (hortalizas, frutas, ganadería) para la subregión o para suplir a otras subregiones. Asimismo esta zona puede contener las áreas de productividad agroindustrial, industrial o minera de la subregión si se acogen a la formativa de protección ambiental. En la escogencia del área de influencia de las subregiones se tuvo en cuenta que las zonas tuvieran una homogeneidad tanto física como cultural para agruparlas. Es de anotar que la subregión central denominada Sabana de Bogotá cuenta con un área de influencia muy grande, cuya tendencia es a extenderse si no se actúa para promover la desconcentración.

5.1.5. Áreas de amortiguación

Con el fin de disminuir la presión de Bogotá sobre la región, se trabaja con el concepto de áreas de amortiguación. Éstas se encuentran localizadas en los bordes del área de influencia de la sabana de Bogotá y cumplen una doble función: frente a Bogotá permitirán mantener la sostenibilidad del área de influencia subregional central sirviendo de zona de transición, y frente a cada subregión permitirán amortiguar la expansión del área de

influencia de Bogotá, de manera que se garantice la sostenibilidad de las subregiones y se evite la conurbación subregional. En estas áreas se debe dar prioridad a las políticas ambientales encaminadas a proteger los ecosistemas y a mejorar la oferta de servicios ambientales para toda la región. Estas zonas de amortiguación contienen centros urbanos importantes como Zipaquirá, Facatativá o Fusagasugá, que tienen relaciones funcionales con las subregiones pero que son dependientes funcionalmente de Bogotá. La hipótesis plantea que al fortalecer el polo atractor de la nueva subregión desconcentradora, las relaciones funcionales con el área de amortiguación van a disminuir, pero no se van a acabar del todo, de manera que estas zonas de transición se convierten en áreas neutralizadoras.

5.1.6. Ejes

Los ejes son los conectores entre subregiones. Todas ellas están enlazadas entre sí por ejes viales principales que existen actualmente y que serán ensanchados en el futuro. También se comunican con la subregión central de la Sabana de Bogotá. Los ejes se comunican a su vez con las costas o con las salidas a otros países como Ecuador y Venezuela. A lo largo de estos ejes se crean zonas más desarrolladas, debido a que sobre ellos se ofrecen servicios y comercios de diferente tipo. Sólo por el hecho de estar sobre un eje,

es muy probable que la zona a lo largo se desarrollará más que otras.

En la propuesta de subregionalización aparecen vías existentes que comunican polos de desarrollo internacional, como es el caso del eje que comunica Saravena con Villavicencio, generando una muy importante vía de conexión para el comercio con Venezuela y en su continuación desde Bogotá con los puertos del Pacífico (Buenaventura y Tribugá). Toda la región del oriente colombiano, que produce actualmente el 46% de la carne de res que se consume en Bogotá, tiene la vocación de ser la despensa alimentaria del centro y oriente del país y representa un gigantesco potencial exportador de alimentos y productos alimentarios. Existen ejes secundarios que unen los polos entre sí, sin necesidad de conectarse con Bogotá y los cuales deben ser impulsados y mejorados para generar relaciones económicas y de intercambio entre aquellos. Tal es el caso de la vía paralela al río Magdalena: Girardot, Nariño, Guataquí, Beltrán, Cambao, Puerto Bogotá, La Dorada y Puerto Salgar. Esta vía interregional eventualmente será el eje de la actividad económica departamental con continuación hacia el Atlántico como eje subregional de intercambio de productos. Otra vía que se debe impulsar y mejorar es la que une Zipaquirá-Pacho-La Palma-Yacopí-Puerto Libre, la cual generará una articulación paralela a las vías que unen Honda y Puerto Salgar con el oriente del departamento.

5.1.7. Nodos

Alrededor de los ejes hay poblaciones que por diferentes características se desarrollan más que otras, bien sea porque allí se concentran mayores servicios, comercios o negocios. Estas poblaciones dependen del funcionamiento del eje y por lo tanto configuran una red a lo largo del mismo. Si el eje decae en importancia las poblaciones disminuyen su crecimiento; y si por el contrario se crea un nuevo eje o hay incremento en el flujo vehicular del mismo, sus nodos prosperarán.

5.1.8. Áreas de estabilización

Aquellos municipios que no están dentro de las subregiones atractoras, de las áreas de amortiguación o del área de influencia de la Sabana de Bogotá se denominan áreas de estabilización. Con el fin de evitar que los habitantes de estas zonas abandonen sus tierras y poblaciones hacia las regiones desconcentradoras o hacia Bogotá y su área de influencia, las políticas hacia estas zonas deben privilegiar los siguientes aspectos: i) interconexión vial; ii) disminución de las necesidades básicas insatisfechas; iii) estímulos tributarios al establecimiento de actividades con alta demanda de mano de obra, con énfasis en restauración de las funciones ambientales de soporte de las actividades humanas y exportación de bienes y servicios ambientales a los polos atractores: fuentes de agua, regula-

ridad climática e hídrica, prevención de riesgos naturales, conservación de suelos, sumidero de desechos, biodiversidad, recreación; iv) mejoramiento de la plataforma urbana para la producción, que incluye mejorar la infraestructura de servicios de acueducto tanto en las áreas urbanas como rurales, proveer alcantarillado en las zonas urbanas, mejorar la cobertura eléctrica y de telecomunicaciones, aumentar las coberturas y mejorar la calidad de los servicios de educación y salud tanto en las áreas rurales como en las urbanas; v) establecimiento de parques regionales que sirvan como atractivos turísticos y como protectores de la biodiversidad; vi) otorgamiento de subsidios para restaurar y reforestar los ecosistemas; vii) promoción de actividades turísticas y recreativas, y viii) intensificación de la gestión ambiental para mejorar la calidad de las aguas públicas y proteger el paisaje.

5.1.9. Red de ciudades

Se entiende por red de ciudades un grupo de poblaciones que tengan relaciones funcionales de dependencia entre sí. Esta red supone una cierta equidad entre los diferentes nodos que la componen. La red de ciudades puede o no estar interconectada físicamente a través de vías. Existe la red virtual de ciudades, donde las relaciones son a través de telecomunicaciones, por ejemplo, intercambio a través de internet. El escenario desconcentrado se caracteriza como una red de centros subre-

gionales dependientes entre sí y con su área de influencia inmediata. Este escenario busca generar condiciones más equilibradas de intercambio con el nodo principal (Bogotá y su área metropolitana). De este escenario hace parte un sistema de transporte y comunicaciones a través del cual se articulan las actividades económicas principales, combinando la descentralización hacia los polos y nodos y aprovechando también las economías de aglomeración que genera el principal centro urbano y las economías de aglomeración que progresivamente se irán desarrollando en los nuevos polos y nodos subregionales.

6. LINEAMIENTOS PARA EL PLAN ESTRATÉGICO REGIONAL

A continuación se presentan los lineamientos de política para el Plan Estratégico Regional, PER. Dichos lineamientos se formularon tomando las áreas de intervención señaladas como más estratégicas por los participantes en los grupos de gestión.

Se concibe el desarrollo regional como un proceso de construcción de políticas públicas a partir de actores y como un proceso de activación y canalización de las fuerzas sociales existentes, para mejorar la capacidad asociativa de dichas fuerzas y aumentar la capacidad de trabajar cooperativamente hacia objetivos comunes. Este es claramente un logro importante obtenido por la Mesa hasta

ahora. Haber generado un marco cooperativo entre instituciones tradicionalmente antagónicas o distantes en sus visiones y forma de actuar sobre el territorio, unificando visiones, perspectivas y criterios hacia el futuro permite sentar las bases de la futura cooperación. Cuando la sociedad regional genere la capacidad de canalizar de manera convergente las fuerzas institucionales, económicas y sociales que hasta ahora han estado latentes o han sido antagónicas, o han estado dispersas durante mucho tiempo, se habrá avanzado significativamente en la búsqueda de un modelo de desarrollo regional más equilibrado que reconozca los beneficios de esta opción para el conjunto de los habitantes, en contraste con la profundización de los graves problemas que acarrea la tendencia actual.

6.1. Marco de políticas

Se formuló el siguiente marco de políticas:

1. Potenciar el papel que la ciudad-región tiene en el contexto actual de internacionalización de la economía considerando cómo ésta afectará de manera diferencial los diversos polos y subpolos que caracterizan el escenario desconcentrado, las zonas de amortiguación y estabilización y la metrópoli Bogotá-Sabana. A partir de un modelo socioeconómico que infiera el impacto de la globalización sobre el territorio y en especial sobre las subregiones propuestas, se analizan las oportunidades que se ofrecen a partir del fortale-

cimiento de cadenas productivas y generación de *clusters* territoriales y se analiza el eventual impacto negativo sobre la generación de empleos y el ingreso de las familias rurales dedicadas a la actividad agropecuaria.

2. Potenciar el papel fundamental de la inversión en infraestructura y servicios públicos a cargo de los gobiernos nacional, departamentales y municipales como incentivo para atraer inversión privada especializada, según las subregiones propuestas.

3. Desarrollar un plan maestro regional de transporte que minimice la desventaja natural de la región por estar situada lejos de los puertos marítimos del país y al tiempo maximice las ventajas que ofrece el desarrollo del aeropuerto Eldorado.

4. Aprovechar las nuevas tecnologías de producción y de gerencia y la actual tendencia de los sistemas productivos a generar subcontratos con proveedores, quienes pueden localizarse en las subregiones propuestas.

5. Aprovechar los esquemas empresariales, de producción y de trabajo en red que apoyan y facilitan el desarrollo del escenario 3 desconcentrado, así como la potencialización de las pymes regionales.

6. Fortalecer las políticas públicas orientadas hacia sectores no tradicionales de la acción pública, en especial el desarrollo de planes regionales de convivencia y seguridad, y avanzar en el plan regional de seguridad alimentaria y el plan regional de competitividad.

7. Fortalecer los esquemas comunitarios de generación de empleo y combate a la pobreza que tengan en cuenta que el desarrollo rural no es sólo desarrollo agrícola, sino que es fundamental apoyar el turismo y las artesanías como actividades generadoras de ingresos en el medio rural. Ello coincide con la estrategia de los hogares más pobres de incrementar sus entradas económicas con trabajos en múltiples actividades como fuente de ingresos no necesariamente provenientes de actividades agrícolas.

8. Armonizar los planes regionales de competitividad con los esquemas de ordenamiento territorial para que en un todo integrado se articulen hacia el desarrollo del escenario desconcentrado, de sus subregiones, zonas de amortiguación y de estabilización.

9. Desarrollo de acuerdos que logren que tanto Bogotá y su área metropolitana como el resto del Departamento de Cundinamarca se beneficien con ellos.

Así, el plan estratégico se concibe como un instrumento que sintetiza el escenario más factible y deseable por los actores políticos, económicos y sociales para desarrollar la ciudad-región. La característica fundamental del plan es su enfoque estratégico, en cuanto identifica, ordena y formula políticas que corresponden a un análisis situacional del área de estudio en una perspectiva de escenarios.

6.2. Objetivos del PER

El PER tiene como objetivo general modificar la tendencia del patrón poblacional para la ocupación del área de interés a través de una estrategia regional que integre acciones (variables estratégicas) para crear condiciones de bienestar en un escenario desconcentrado de la ciudad-región Bogotá-Cundinamarca. Sus objetivos específicos son:

1. Fortalecer el proceso político de negociación y concertación entre las instancias estatales (Gobernación de Cundinamarca, Alcaldía Mayor de Bogotá, CAR y Nación) para revertir o al menos detener los desequilibrios sociales y regionales existentes, que tienden a agravarse.

2. Potenciar la base económica regional y local mediante la generación de bienes y servicios que aumenten la base productiva de la región. Ello se debe lograr preferentemente a partir de la incorporación de nuevos conocimientos técnicos y científicos, generando así un territorio que aprovecha el proceso de globalización en el que está inmerso, en el sentido de saber aprovechar las oportunidades que ofrece el entorno para dinamizar su base productiva y mejorar indicadores sociales, con el consecuente incremento en la calidad de vida de sus habitantes.

3. Se considera que la economía de la ciudad-región debe crecer a un ritmo superior a su población para disminuir el desem-

pleo, generar ingreso e incrementar la calidad de vida, lo cual implica una tasa acumulativa anual cercana al 5% (Garay y Molina, 2003). Algunos autores sugieren que dicho crecimiento debe ser sobre la base de la demanda interna, aunque lo más realista parece ser una combinación de demanda interna con exportaciones que aprovechen efectivamente el marco de oportunidades de la ATPDEA (ley para la erradicación de drogas y promoción del comercio andino) y el próximo TLC (Cervero, 2003) o de otros esquemas de integración con países vecinos, con el conjunto del continente o con otras regiones del planeta que puedan emerger como resultado de la precisión de las políticas de negociación que adopte definitivamente Colombia. Al respecto es muy importante que la región Bogotá-Cundinamarca tenga la capacidad institucional de analizar el impacto de las políticas y eventuales acuerdos de integración comercial impulsados por el gobierno nacional, fijando sus propias posiciones y ejerciendo las presiones que sean necesarias para que tales políticas y acuerdos signifiquen el mayor beneficio posible para la consolidación del tejido económico y social de la región y para el aprovechamiento de su potencial.

Este crecimiento puede lograrse mediante la especialización en servicios profesionales, en los campos de educación y salud y eventualmente en el turismo, haciendo productiva la oferta paisajística y el eco o agroturismo.

Se trata, en últimas, de que el territorio, a partir de sus actores, pueda desarrollar y sostener una cultura de cambio y generar nuevas empresas y actividad económica, que le permitan producir aquellos bienes o servicios en los cuales se tiene una ventaja comparativa sostenible frente a otras regiones y territorios, tanto del país como del exterior.

4. Aumentar de manera considerable el ingreso per cápita de los habitantes de la región, generar una distribución más equilibrada de la población sobre el territorio y de su ingreso y así lograr que los habitantes más vulnerables tengan acceso a los servicios esenciales para su desarrollo. Se trata además de un ejercicio a partir del cual los propios actores, de manera participativa, vayan precisando los lineamientos de un plan estratégico para manejar el territorio que permita seleccionar e identificar proyectos estratégicos con perspectiva regional.

6.3. Temas estratégicos del PER

Los siguientes son temas estratégicos para ser estudiados y tratados en el corto plazo.

6.3.1. Distribución espacial de la población

Las proyecciones de población al año 2020 muestran que, de no hacerse nada, la población en la zona central de Cundinamarca (Bogotá y Sabana) será de 11,2 millones de habi-

tantes, 9,7 de los cuales estarán dentro de la jurisdicción del Distrito Capital. La población del resto de Cundinamarca se espera alcance tan sólo 1,5 millones, sólo 200.000 personas más de las que se estiman hay en la actualidad (Noriega, 2003). Si se concreta la propuesta de la Mesa de Planificación Regional, la población de la Sabana tendría alrededor de un millón menos de habitantes, mientras Bogotá, en todo caso, estará en su límite de saturación, 8,8 millones, y se calcula que la población de Cundinamarca podrá llegar a 2,4 millones. Es claro que de darse el escenario 1 o concentrado, la Sabana de Bogotá sufrirá un muy fuerte deterioro, será mayor la alteración de los ecosistemas para proveer agua potable y disponer de las aguas servidas, por lo cual el costo de su control también aumentará. También se desaprovecharán las potencialidades ambientales de la región y las entidades territoriales pueden terminar administrando jurisdicciones por debajo de una "masa crítica", con menor nivel de productividad media, como es el caso de la agricultura, la construcción o los servicios no comercializables, que tendrán efectos en la pérdida de convergencia sectorial y por extensión en los niveles de productividad media del trabajo. Por otro lado, se producirá una región urbanizada, con una gran metrópolis (Molina, 2003) fruto de un amplio fenómeno de conurbación, con las dificultades de gobernabilidad que éste conlleva, y que ya se observa en algunas fronteras de Bogotá con su

región circundante. De no detener la actual tendencia, la megalópolis de Bogotá se extenderá hasta Fusagasugá, Zipaquirá, Facatativá y Gachancipá, e incluirá hasta veinticinco municipios (Molina, 2003). Estas consecuencias de la migración natural y el crecimiento demográfico combinados muestran cuán relevante es emprender políticas públicas específicamente diseñadas para orientar el crecimiento y la distribución de población hacia un escenario desconcentrado. Si bien es necesario formular y poner en marcha una política de desarrollo económico local, claramente ella no producirá por sí sola la distribución deseada de población y actividades económicas y de empleo.

Así lo evidencia, por ejemplo, el plan estratégico de exportaciones de Bogotá y Cundinamarca (Araújo, Ibarra y Asociados, 2002), cuyo objetivo es que "el comercio exterior, las exportaciones y las inversiones permitan concretar los avances de productividad y lleven a una mejor competitividad a la región, jalonen su crecimiento económico y generen empleo en los próximos años". De la lectura de este

plan se deduce que las fuerzas del mercado por sí mismas no conducirán a un territorio equilibrado, sino que se requerirá un esfuerzo institucional importante, con nuevas reglas de juego y el desarrollo de una cultura empresarial que permitan atraer la inversión privada hacia aquellos lugares del territorio que propone el escenario desconcentrado⁸.

En dicho plan no hay nada que asegure que la inserción competitiva de la región a los mercados mundiales produzca automáticamente la distribución deseada de población. A esta visión le hace falta una política de población ligada a una de ordenamiento que no puede aplazarse porque las aglomeraciones indeseadas que generaría se volverían irreversibles, aunque a mediano plazo la economía crezca. La incertidumbre en la disponibilidad de información esencial para el análisis es una de las razones por las cuales el escenario desconcentrado aquí propuesto debe entenderse como una aproximación preliminar. El esfuerzo de la Mesa ha permitido avanzar en el conocimiento integrado de las interacciones internas de la región, pero los

8. El estudio muestra la viabilidad de fortalecer la capacidad empresarial de la región para insertarse en mercados internacionales. Luego de evaluar, a manera de diagnóstico, once factores que elevan los costos de transacción, describe en detalle una serie de proyectos que llama "principales proyectos estratégicos regionales exportadores": Bogotá y Cundinamarca libres de impuestos a la exportación, plan ciudadano para convertir la aduana de Bogotá en ejemplo para el país, centro logístico y bolsa de carga, Puerto Multimodal de Puerto Salgar, nueva carretera Tobiagrande-Puerto Salgar, mejoramiento del aeropuerto Eldorado, *Capacitamos sobre medidas lo que usted necesita*, cultura exportadora, Programa NEX de nuevos exportadores, *Bogotá bilingüe* y Parque Tecnológico de Cundinamarca.

datos de censos poblacionales y económicos confiables hacen mucha falta.

6.3.2. Desconcentración de la actividad productiva y del empleo

Enfoque

El desarrollo local y regional ha cambiado radicalmente en los últimos años. Según Helmsing (2001), dentro de los innumerables cambios que han sucedido en estos años, es muy importante referenciar los siguientes: i) los cambios en la geoeconomía; ii) el cambio en el entorno de formulación de políticas; iii) el creciente papel de la sociedad civil y del sector privado, y iv) la importancia de una nueva institucionalidad para impulsar procesos de planificación orientados hacia el logro del desarrollo local. La nueva geoeconomía (Dicken y Lloyd, 1990; Krugman, 1991) se refiere a su vez a tres fenómenos en particular: i) las nuevas tecnologías desarrolladas en transporte y comunicaciones; ii) los cambios tecnológicos que han ocurrido en los sistemas de producción, en las formas de organización y gerencia de las empresas de la producción, los cuales tienen un impacto muy notorio sobre la localización de actividades productivas en el espacio (alianzas estratégicas, esquemas cooperativos, etc.), y iii) la creciente movilidad de capital, de personas y empresas sobre buena parte del planeta, constituyendo el fenómeno conocido como globalización (Helmsing, 2001).

Krugman (1991) redescubre la obra de Perroux —*La localización de la producción en el espacio*— y establece que las aglomeraciones generan externalidades positivas, hasta cierto punto de su tamaño en el que empiezan a presentarse deseconomías. Señala Krugman (1991) que si se quieren entender las diferencias en las tasas del producto interno bruto entre naciones se debe empezar por examinar las diferencias regionales en crecimiento. Son las regiones las que comercian entre sí, más que las naciones, y lo hacen basadas en sus ventajas competitivas y comparativas. Garantizar la sostenibilidad de dichas ventajas competitivas en el tiempo constituye un aspecto fundamental de la política, hacia el cual deben contribuir los gobiernos de los territorios y el sector privado. Ello se logrará a través de un nuevo esquema institucional que permita el trabajo cooperativo y la definición de reglas de juego que permitan el logro simultáneo de objetivos tanto para el sector privado como para el gubernamental.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que en las décadas del ochenta y noventa surgieron con fuerza nuevas tecnologías de producción, basadas en mayor flexibilidad y adaptación, las cuales han ido cambiando radicalmente la estructura de producción y de servicios productivos de las empresas. Los mercados han dejado de ser estables y predecibles. La rigidez de esta forma de organización generó en el pasado crecientes limitaciones para la competitividad. Las em-

presas más grandes y verticalmente integradas iniciaron su transformación hacia redes de producción flexible, de forma que las empresas centrales se organizan a través de esquemas de subcontratación. De esta forma, empiezan a surgir diferentes alternativas tanto sectoriales como espaciales y temporales para consolidar nuevas oportunidades de producción. Las nuevas tecnologías, más flexibles, crean a su vez crecientes oportunidades para nuevos agrupamientos de clusters y pymes en nuevos distritos industriales desconcentrados sobre el territorio. No es necesaria la concentración de las empresas y de sus proveedores en un solo centro aglomerador

Lineamientos

La formulación de un plan regional de competitividad es un paso fundamental. Este plan debe ser fortalecido con un cronograma de trabajo preciso, con resultados cuantificables, al cual se le pueda hacer seguimiento y pasar rápidamente a la acción mediante el desarrollo de los proyectos identificados. Se reconoce el impacto que tienen las nuevas tecnologías de transporte y comunicaciones en la disminución de los costos de transporte y su correspondiente efecto sobre el espacio y el territorio. Hoy es mucho más fácil movilizar productos e insumos sobre el territorio, a pesar de la difícil topografía, como en el caso de la región de Bogotá-Cundinamarca. La distancia geográfica y la topografía ya no

ofrecen a los productores barreras de protección con respecto a eventuales competidores. Se puede trabajar en red distribuyendo actividades hacia el territorio, en particular hacia las subregiones identificadas. Estos clusters incluyen firmas que entregan productos finales, compañías de servicios, proveedores de insumos especializados, fabricantes de componentes de maquinaria, instituciones financieras y de fomento, canales de mercadeo, y proveedores especializados de infraestructura, así como instituciones, ya sea gubernamentales o de otro tipo, que proveen entrenamiento especializado, educación, investigación y soporte técnico (como universidades, centros de pensamiento, proveedores de entrenamiento vocacional, etc.), al igual que las asociaciones y cámaras de comercio y otros sectores del sector privado que desarrollan acciones colectivas.

6.3.3. Desarrollo local de empresas

Enfoque

El desarrollo local de empresas consiste en una variedad de iniciativas de los sectores público, privado y de empresarios que buscan la especialización económica bajo contextos de la economía de mercado. Se refiere tanto a pequeñas y medianas empresas —pymes— como a grandes empresas. Puede ser aplicada tanto en áreas rurales como urbanas. Este componente, desarrollado, entre otros, por Porter desde los años ochenta, parte del prin-

cipio de que el desarrollo de una empresa no sólo depende de ella misma sino de sus involucrados —*stakeholders*— (Mitchell, Angle y Wood, 1997), en particular sus proveedores y clientes. Igualmente plantea que los distritos o aglomeraciones de empresas —clusters— pueden competir exitosamente cuando aprovechan las economías de aglomeración y, sobre todo, cuando son capaces de organizar a los involucrados para desarrollar una eficiencia colectiva, es decir, de múltiples actores quienes cooperan a partir de sus intereses propios. La clave es generar aprendizajes colectivos con base en la cercanía geográfica.

Lineamientos

Pueden mencionarse: i) identificar las potencialidades de las ventajas competitivas sostenibles de las subregiones, ya sea por la existencia de recursos naturales, conocimientos y/o destrezas particulares de sus habitantes, o mayor cercanía a los puertos de exportación con relación a Bogotá. Este ejercicio debe desarrollarse conjuntamente entre el gobierno departamental, gobiernos municipales y las asociaciones, agremiaciones y Cámaras de Comercio de la región; ii) impulsar el desarrollo de clusters o aglomeraciones que permitan obtener economías de aglomeración a partir de la localización geográfica de empresas, proveedores y clientes y su integración intrafirmas, promoviendo la concentración de la producción por subregiones, evitando la dispersión y facilitando la concentración de

infraestructura especializada; iii) dotar de infraestructura básica y servicios de apoyo para atraer y retener los clusters; iv) apoyar la creación de capital institucional en la forma de alianzas público-privadas, redes, asociaciones, etc., que permitan reducir los costos de transacción; v) extender la participación local en cadenas productivas mediante nueva inversión en empresas o a través de la atracción selectiva de inversionistas externos; vi) promover nuevos esquemas institucionales que permitan desarrollar y conocer experiencias exitosas de municipios similares para replicarlas, mejorarlas y ampliarlas; vii) facilitar la generación y difusión de conocimiento técnico y específico; viii) vender para producir y no producir para vender, como ha sido la tradición, y ix) generar asociaciones entre pequeños y medianos productores y generar climas de negocios favorables para la atracción de capital privado.

6.3.4. La nueva institucionalidad

Enfoque

El papel del sector privado es de vital importancia. Es necesario crear instituciones, no en el sentido tradicional de entidades sino como capital institucional, que ofrezcan apoyo industrial y formación de capital social en las subregiones que permitan generar agrupamientos. Igualmente, las nuevas firmas no utilizarán técnicas logísticas sofisticadas a menos que exista una infraestructura especia-



© María Alejandra Pautassi

Una de las propuestas de la Mesa es trabajar con Finagro con el fin de crear líneas de crédito para agricultores.

lizada. Por otra parte, no se logrará el propósito de atraer nueva inversión a las subregiones si existe un entorno de tramitología muy compleja o un sistema judicial que sea incapaz de proteger los derechos esenciales como el de propiedad (Helmsing, 2001). Finalmente, es pertinente señalar que el Estado ha perdido buena parte de su papel en la coordinación económica. Existen nuevos actores para hacer funcionar la economía de mercado. La inversión y los planes de innovación de productores locales dependerán de las inversiones complementarias y paralelas de otros productores y de otros actores económicos (comerciantes, banqueros) así como por parte del gobierno.

Lineamientos

Es necesario fortalecer el trabajo cooperativo entre actores regionales públicos y privados y contar con instituciones asociadas a la producción, tales como universidades, agencias reguladoras, agencias que fijan estándares de calidad y servicio y asociaciones de comercio o gremios económicos para que efectivamente nuevos clusters desconcentrados en el territorio tengan lugar, tal como se requiere para el escenario desconcentrado. Este es un campo de trabajo fundamental para la Mesa que incluye no solamente estrategias para mejorar la seguridad y por lo mismo el clima de negocios, sino también un esfuerzo por reducir índices de impunidad y agilizar los servicios judiciales y mecanismos alternativos de

justicia. Construir nuevas instituciones puede contribuir a reducir los costos de producción y de transacción para los productores locales y facilitar la adquisición y el aprendizaje de nuevas habilidades. Debe evitarse que un solo actor controle estas nuevas instituciones económicas, ya sea el Estado (que ha mostrado no ser buen conocedor de las condiciones locales) o una empresa privada o grupo económico. La Mesa Regional tiene un gran reto en dicho sentido: la ciudad-región debe aprender de experiencias tanto en países avanzados como en países en desarrollo, en particular Brasil, México, Pakistán e India, los cuales demostraron tener una capacidad competitiva creciente en mercados de exportación (Schmitz, 1995b y 1999).

Los gobiernos locales deben responsabilizarse en crear condiciones favorables para alcanzar la "prosperidad del lugar", y lograr el avance económico y el bienestar de su población. Es decir, lograr que los empresarios puedan aprovechar las oportunidades de negocios, que los hogares puedan mejorar su subsistencia y que los trabajadores encuentren empleos que concuerden con sus capacidades. Sin embargo, los gobiernos locales deben comprender que sólo tienen capacidad de intervenir en algunos factores del desarrollo económico local. En gran parte este desarrollo dependerá de las empresas locales y de sus gremios, de los sindicatos, de las ONG y asociaciones comunitarias, y la visión común sobre la dirección del desarrollo económico

que puedan generar. El gobierno central y los gobiernos locales deben generar una composición adecuada entre bienes públicos locales y motivar a los demás actores locales para que contribuyan de forma más efectiva al desenvolvimiento económico y social.

6.3.5. Globalización y región

Enfoque

La globalización consiste en la movilidad creciente de empresas, capital y personas. Existe evidencia empírica, recopilada por Naciones Unidas, de que el flujo de inversión externa directa ha crecido en las últimas décadas (Helmsing, 2001). Los territorios a su vez compiten entre sí por atraer inversión, empresas y mano de obra especializada para crear empleo e ingreso. Los territorios han intensificado sus esfuerzos por adquirir una pequeña proporción de este volumen creciente de comercio. El proceso de globalización significa un aumento de la competencia en los mercados, con procesos de reestructuración productiva de los países, las regiones y las ciudades. Dado que las empresas no compiten aisladamente sino que lo hacen juntas dentro del entorno productivo e institucional del que forman parte, el proceso de globalización conducirá a formar una nueva organización del sistema de ciudades y regiones, de acuerdo con la nueva división internacional del trabajo, aspecto que debe ser cuidadosamente analizado y estudiado por la Mesa. El aumento de la

competencia entre las empresas y entre los territorios ha llevado a las ciudades y a las regiones urbanas a fortalecer ventajas competitivas mediante la mejora de los recursos locales, la diferenciación de sus sistemas productivos y la especialización con respecto a las demás ciudades y regiones del sistema global (Vásquez Baquero, 1999)⁹. La existencia de un entorno de mayor competencia se explica fundamentalmente por dos razones: la primera, empresas, capital y personas tienen mayores oportunidades alternativas, mejor información y pueden cambiar más fácilmente hacia lugares alternativos; la segunda, los territorios compiten entre sí por atraer inversión, empresas y mano de obra especializada para crear empleo e ingreso. Los territorios han intensificado sus esfuerzos por adquirir así sea una pequeña proporción de este volumen móvil creciente.

La globalización de la producción y de los intercambios y el aumento de las actividades de servicios son fenómenos que amplían y profundizan el proceso de urbanización. En un entorno cada vez más globalizado, las ciudades y las regiones urbanas responderán a los retos del aumento de la competencia, vinculando los procesos de ajuste productivo con mayor difusión de innovaciones y el fortalecimiento

de las relaciones con otras ciudades. La globalización es un proceso liderado por las ciudades y regiones bien equipadas, en las que se concentran el conocimiento, la organización y la capacidad de producción, lo que permite a las empresas utilizar recursos de calidad y obtener economías de aglomeración. Para Richardson (1977), los centros urbanos implican una escala, y la escala es la clave de la especialización en la producción, la eficiencia y el crecimiento industrial. La escala urbana crea también economías externas (espaciales y no espaciales), con un efecto acumulativo y de consolidación en el crecimiento. El hecho diferencial es que los nuevos espacios de producción e innovación forman parte de múltiples redes estratégicas sobre las que se sustenta el funcionamiento de la economía global (Veltz, 1996).

Lineamientos

Los factores estratégicos para crear entornos innovadores en las regiones pueden ser tangibles e intangibles. Entre los primeros se encuentran la estructura productiva local, los tipos y el tamaño de las empresas, la estructura y el nivel de costos y precios de los factores, la naturaleza de los productos y los procesos productivos, el ambiente y las infraestructuras

físicas. Los segundos dependen de la capacidad de los empresarios y los agentes locales públicos y privados para mantener las condiciones y la institucionalidad apropiadas para fomentar las innovaciones productivas (Alburquerque, 1999). Existe una oportunidad para desarrollar el escenario desoncentrado si se cuenta con los sistemas de información que envíen señales e incentivos claros a los empresarios e instituciones. La nueva geoeconomía, en la globalización, crea ganadores y perdedores. Algunas localidades logran crear un entorno productivo y exportar bienes y servicios en mercados más amplios (nacionales e internacionales) y atraer capital, empresas y gente especializada, lo cual les permite aumentar los empleos y sus ingresos, mientras otras no son capaces de articularse a estas oportunidades ofrecidas por la geoeconomía y pierden sus recursos locales de capital, de localización de empresas y capital humano calificado, que buscan alternativas más atractivas en otras partes del país.

7. PLANES ESTRUCTURANTES

Los participantes de la Mesa de Planificación Regional señalaron la importancia de desarrollar planes estructurantes alrededor de cuatro temas importantes: el diseño institucional, el ordenamiento territorial, la lucha contra la pobreza, la sostenibilidad y el medio ambiente. A continuación se presentan criterios y lineamientos para desarrollar dichos planes.

9. Es importante considerar que las empresas de menor tamaño, que son las que mejor explican el desarrollo productivo del departamento, no cuentan con la infraestructura y los recursos adecuados para ingresar en el mercado internacional de manera directa.

7.1. El diseño institucional

Por instituciones se entiende el conjunto de entidades estatales con facultades de decidir, y las reglas formales e informales para acceder a las posiciones desde las cuales se toman decisiones. Conseguir que la sociedad civil se apropie de la visión regional tiene como último fin producir impacto sobre quienes toman decisiones, que en una democracia son aquellos que ganan las elecciones. Los partidos políticos no pueden dejarse por fuera de este esfuerzo, como tampoco la sociedad civil, cuyo papel es convertir en relevante para los actores políticos una propuesta regional como esta. Los actores institucionales no pueden agotar todas sus capacidades de gestión en los esfuerzos por buscar institucionalidades supraterritoriales con más competencias —en lo territorial y en lo legal— más allá de las necesarias para el tipo de decisiones que se requieren en cada fase. Se requiere fortalecer el proceso político de negociación y concertación entre las instancias estatales (Gobernación de Cundinamarca, Alcaldía Mayor de Bogotá, CAR y Nación). Se advierte que la estrategia institucional que aquí se sugiere en realidad ya está en marcha.

Por su lado, durante la tercera fase de la Mesa, los funcionarios de instituciones pertenecientes a varios niveles territoriales avanzaron en la construcción de acuerdos puntuales que continúan facilitando su acción concertada y la promoción del modelo de ciudad-

región. Es importante promover el capital institucional en el ámbito local, lo cual debe convertirse en una responsabilidad creciente de los municipios apoyados por la Mesa de Planificación Regional o por la institucionalidad que se construya para la región Bogotá-Cundinamarca. Cómo movilizar y asociar a los actores productivos del sector privado; cómo generar alianzas estratégicas entre sector público y gobiernos locales, departamentales y nacionales; cómo mejorar la información sobre oportunidades de inversión en el respectivo municipio y qué tipo de apoyos e incentivos deben preverse para atraer mayor inversión productiva a la zona, se constituyen en lineamientos fundamentales del Plan Estratégico Regional. También construir capital institucional en las subregiones, lo cual constituye un papel fundamental para la Mesa. Ello se refiere a cómo generar información de calidad sobre nuevas oportunidades de mercado, identificar los vínculos y eslabones entre empresas y organizaciones, mejorar la seguridad y convivencia en los municipios, garantizar derechos y realizar una difusión efectiva de normas y estándares de calidad para la producción y fortalecer o crear nuevas instituciones gremiales, cívicas y comunitarias con capacidad de gestión y de negociación.

7.2. Ordenamiento del territorio

Como se ha mencionado antes, se requiere planificar la infraestructura básica y de los

servicios de apoyo para la economía que desarrollará las ventajas competitivas sostenibles locales. Igualmente es necesario ordenar la dotación de equipamientos y de servicios públicos, todo ello en el marco de un enfoque que tome en cuenta el medio ambiente en términos de su potencial y de su sostenibilidad.

Los lineamientos específicos para el ordenamiento del territorio son los siguientes: es preciso conocer en profundidad, máxime si se trata del medio rural, la potencialidad de los suelos, zonas de reserva para el desarrollo sostenible, áreas protegidas y territorio donde esté localizada la población.

Estos elementos deben quedar consignados en los planes de ordenamiento de los municipios, los cuales a su vez deben agregarse a planes regionales o subregionales de ordenamiento territorial, para lo cual las autoridades competentes —CAR— y la Mesa deben diseñar los lineamientos particulares. La ciudad-región debe contar con un plan de ordenamiento territorial para el conjunto del territorio. Se avanza en el desarrollo del Plan de Ordenamiento Territorial Ambiental Regional —POTAR—, pero es necesario ampliarlo a los demás contenidos en el ordenamiento territorial.

Otro aspecto de igual importancia es el ordenamiento del catastro municipal y regional para garantizar los derechos efectivos de propiedad y la titulación, y especialmente para impulsar el mercado de tierras y aumentar la

capacidad fiscal de los municipios. El ordenamiento territorial debe consolidarse a través de sistemas de información geográfica que permitan a las autoridades regionales y locales disponer de información oportuna para la planificación. El conocimiento de los agroecosistemas reviste igual o mayor importancia para conocer sus potenciales e identificar sus limitaciones. Asimismo, es necesario fortalecer el proceso de descentralización hacia los municipios: cómo fortalecerlos institucionalmente para que puedan hacerse cargo de sus crecientes responsabilidades, cómo aumentar de manera sustancial su base tributaria y fiscal y cómo mejorar la calidad y la implementación de las políticas públicas a cargo de los municipios.

También deben incorporarse criterios de carácter regional en la formulación de los planes de ordenamiento territorial —POT— y los planes de desarrollo de los municipios, de tal manera que aun las decisiones de carácter local tengan trascendencia regional cuando ello resulte pertinente.

Es necesario impulsar ejercicios de planificación y de acción por parte de municipios de una misma subregión, diseñando y ejecutando programas y proyectos de interés conjunto en torno a propósitos comunes. También, consolidar esquemas que incentiven las relaciones intergubernamentales, con un énfasis en la interacción entre el departamento y los municipios, así como desarrollar mecanismos de diálogo y de articulación con la institucionalidad de la región Bogotá-Cundinamarca.

7.3. Equidad social y lucha contra la pobreza

7.3.1. Lineamientos

Los lineamientos específicos para desarrollar este pilar son los siguientes:

1. Adelantar programas de atención a los grupos más pobres de población, cuya esencia sea reducir la pobreza y las debilidades de las familias más pobres en materia de derechos de propiedad; vulnerabilidades sociales, políticas y culturales, mediante la diversificación de sus actividades, y la atención de sus necesidades básicas insatisfechas.
2. Fomentar las actividades no agrícolas y el autoempleo en los ámbitos rural y urbano (cada día con mayor importancia).
3. Tener en cuenta para formular políticas la feminización de la pobreza, las condiciones deficientes de vivienda y de la prestación de los servicios básicos y la inseguridad institucional, de empleo e ingresos.
4. Reforzar el desarrollo de proyectos productivos mediante el fortalecimiento de las organizaciones de productores, de manera que puedan identificar alternativas rentables y sostenibles de producción; también es preciso introducir mecanismos de financiación o capitalización de empresas y organizaciones de productores mediante figuras como las incubadoras de empresas.
5. Superar las carencias y necesidades básicas de la población mediante esquemas par-

ticipativos; reducir la inseguridad física, económica, alimentaria e institucional de los hogares más pobres para asegurarles acceso a los activos productivos y al capital; estimular los hogares más pobres para que diversifiquen y flexibilicen sus fuentes de ingresos.

6. Enfocar el desarrollo regional en su perspectiva rural como: i) multidimensional, es decir, que considere actividades agrícolas y no agrícolas como el turismo, agroindustria, microempresas y artesanías; ii) integral y multiactor, o sea que integre los esfuerzos de los distintos actores (sector privado, ONG, gobiernos) hacia el incremento de la calidad de vida e ingresos de los grupos más pobres de población, para lo cual se requiere establecer actividades económicas sostenibles, y iii) participativo. El desarrollo rural debe soportarse sobre la construcción de capacidades institucionales y locales que permita a los habitantes de la región asumir de manera gradual el reto de su propio desarrollo en el corto plazo. La estrategia demandará un esfuerzo importante en términos de voluntad política y reorientación del gasto público hacia la región y el sector rural.

7.4. Calidad ambiental

7.4.1. Lineamientos

La calidad ambiental desempeña un papel estructural que ofrece posibilidades y límites y define la sostenibilidad de cada municipio.

Las fortalezas estructurales proporcionan bienes y servicios ambientales que favorecen a los polos atractores. Tanto los límites como los potenciales tienden a estabilizar la población siempre y cuando no se promueva artificialmente su crecimiento. Los lineamientos específicos son los siguientes: i) considerar lo ambiental como un soporte fundamental del bienestar social y del desarrollo económico regional y, en menor grado, como una limitante de los mismos o como un objeto de recuperación luego de su deterioro. La oferta ecosistémica de Cundinamarca es favorable y debe aprovecharse como garante del desarrollo en el largo plazo; ii) organizar la capacidad de gestión a través de la coordinación y articulación de acciones alrededor de la conservación, restauración y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas y de la prevención de riesgos; iii) mantener, complementar y desarrollar la estructura proveedora de bienes y servicios a la sociedad, con énfasis en ecosistemas estratégicos. La propuesta incluye la definición de dos tipos de áreas que no forman parte de las subregiones: las áreas de estabilización y las de amortiguación. Las áreas de estabilización de la población incluyen la mayoría de los municipios situados en las montañas al oriente y al occidente de la altiplanicie, municipios montañosos que actualmente expulsan población y en donde la posibilidad de intensificar las actividades económicas es muy baja y poco deseable debido a sus posibles impactos sobre los servi-

cios ecológicos que prestan estos municipios, tanto a la altiplanicie como a las subregiones. En estas áreas las políticas y estrategias de desarrollo sociocultural y de rehabilitación y protección ambiental son prioritarias y se requiere una mayor acción del Estado para propiciar acciones de desarrollo sostenible, como el turismo ecológico e histórico, la producción agrícola orgánica, las artesanías y la *reforestación social*, es decir, la reforestación realizada por pequeños productores. Las áreas de amortiguación incluyen municipios en donde es posible que las actividades económicas de la altiplanicie y de las subregiones atractoras produzcan impactos negativos; para evitar esto es necesaria una política ambiental más directa e intensa, como el señalamiento de reservas o el establecimiento de programas de reforestación social subsidiada.

Los proyectos propuestos están orientados al ordenamiento ambiental del territorio a través del diseño e implementación de la estructura ecológica regional para toda el área de estudio, y en niveles más detallados para las cuencas hidrográficas de la región, la cuenca del río Bogotá, las áreas protegidas, los ecosistemas lénticos —dentro de ellos la laguna de Fúquene—, entre otros. Asimismo, se propone un sistema de gestión ambiental regional —Sigar— que constituye una propuesta de gestión ambiental. Aunque el aspecto de riesgos ambientales se aborda en algunos proyectos de prevención y atención de desas-

tres, requiere mayor desarrollo en las etapas siguientes como componente del POTAR. Cabe señalar que la presencia de Corporinoquia y Corpoguavio es fundamental, dado que las áreas de jurisdicción de estas corporaciones depende de manera significativa de la oferta de bienes y servicios ambientales indispensables para algunas áreas de la región, como la energía hidroeléctrica que proviene del Guavio o el agua que proviene de Chingaza.

8. PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN

En este apartado se incluye una síntesis de los programas y proyectos de inversión que fueron concertados institucionalmente en las seis mesas de trabajo sectoriales. Ello se hizo a partir de la revisión de la información contenida en los informes de las bases de datos sectoriales y los insumos entregados por la secretaría técnica de la Mesa al inicio del proyecto. En este ejercicio se evaluó el estado de avance de los proyectos contenidos en las bases de datos provenientes de la fase I y se analizaron proyectos frente a los criterios establecidos para la selección de proyectos, eliminándose los que no cumplían y reafirmando los que sí eran pertinentes con los criterios seleccionados. La base de datos contiene la siguiente información: i) sector al que pertenece el proyecto; ii) entidad proponente; iii) nombre del proyecto; iv) cobertura, localización y área de influencia; v) caracterización

del proyecto (qué es, para qué es y sus antecedentes); vi) población beneficiaria; vii) estado actual; viii) costos; ix) pertinencia y factibilidad del proyecto; x) información complementaria, y xi) proyectos provinciales relacionados. Esta base de datos está disponible para consulta en la página web www.regionbogotacundinamarca.org. La discusión se realizó durante reuniones de trabajo con los grupos de gestión conformados por funcionarios de las entidades participantes.

8.1. Grupo Competitividad y Productividad

En esta tercera fase de la Mesa los funcionarios de las entidades participantes llegaron a diversos acuerdos sintetizados en tres programas: cadenas productivas, seguridad alimentaria y ciencia y tecnología. Algunos proyectos identificados por programa son:

Programa de cadenas productivas

- Creación de una mesa de articulación de acciones existentes.
- Creación de grupo de seguimiento.
- Convenio marco para la promoción regional.
- Convenio con el Ministerio de Industria y Turismo y promocionar la región de Bogotá-Cundinamarca.
- Convenio cosecha segura.
- Realizar convenio con Finagro para crear líneas de crédito.

- Fortalecer acuerdos de planes de manejo de vertimientos.
- Crear conversatorios agropecuarios entre productores y comercializadores.
- Acuerdo de investigación y transferencia de tecnología.
- Seguimiento a proyectos del POT.
- Acuerdos para iniciar acciones ante autoridades competentes que permita flexibilizar trámites y costos.
- Grupo de gestión RAPE.
- Hacer un inventario común de fuentes de recursos.
- Diseñar una estrategia de divulgación de microcréditos y Fondo Nacional de Garantías.

Programa de seguridad alimentaria

- Red de seguridad alimentaria
- Acuerdos de "apadrinamiento" (en colegios, restaurantes, localidades y provincias).
- Convenios de abastecimiento de productos regionales y de trabajo en red.

Programa de ciencia y tecnología

- Apoyar y promover la agenda regional de ciencia y tecnología.
- Promover la cyt a través de ordenanzas y acuerdos.

8.2. Grupo Transporte y Movilidad

En este grupo los funcionarios fijaron como finalidad de los programas y proyectos de inversión: establecer un sistema eficiente de

transporte sostenible en términos ambientales y sociales que permita movilizar bienes y personas con el propósito de aumentar la productividad y competitividad de la región Bogotá-Cundinamarca.

Para cumplir con dicho fin se establecieron los siguientes objetivos:

1. Lograr la reducción de costos de transporte para el usuario final y tiempos de viaje del sistema, garantizando seguridad, confiabilidad y accesibilidad social.
2. Optimizar y promover las condiciones de conectividad dentro de la región, y de ésta con su entorno, según las necesidades.

A partir de dichos objetivos se establecieron los siguientes proyectos:

Proyectos de carácter nacional con incidencia sobre la región

- Carretera Marginal de la Selva (entendida como la carretera Quito-San Miguel-Bogotá-Villavicencio-Caracas); corredor Bogotá-Buenaventura; Troncal del Magdalena Medio; vía Briceño-Tunja-Sogamoso; vía Zipaquirá-Bucaramanga.
- Concesión de la Línea Férrea del Atlántico; mejoramiento de las condiciones de navegación en el río Magdalena.

Proyectos de carácter regional con incidencia en la Nación

- Puerto Multimodal en Puerto Salgar; Plan Maestro del Aeropuerto Eldorado; ampliación de la salida a la Autopista al Llano.

Proyectos de carácter regional

- Tren de Cercanías.
- Túnel de los Cerros Orientales de Bogotá.
- Plan complementario regional al Plan Maestro del aeropuerto Eldorado; Anillo Vial interno de Cundinamarca.
- Anillo vial externo.
- Troncales viales de Cundinamarca.
- Primera Línea de Metro (PLM).
- Extensión de Transmilenio a Soacha.
- Ampliación de la Autopista Norte; Avenida Circunvalar del Sur; Avenida Longitudinal de Occidente.
- Proyecto Celta S.A.

De éstos, el grupo priorizó tres proyectos: Avenida Longitudinal de Occidente, Puerto Multimodal en Puerto Salgar, y Plan Maestro y Plan Complementario del Aeropuerto Eldorado.

En el caso del Puerto Multimodal en Puerto Salgar y del Plan Maestro del Aeropuerto Eldorado, se mejorarán las condiciones de transporte para la exportación de bienes. En el caso de la Avenida Longitudinal de Occidente se optimiza el transporte regional, evitando el tránsito por Bogotá de vehículos de carga que tienen por destino otros municipios. En cuanto a la Avenida Longitudinal de Occidente y el Puerto Multimodal en Puerto Salgar, el grupo de transporte logró esbozar un plan de acción.

8.3. Grupo Vivienda y Equipamientos

En este grupo, los funcionarios fijaron como finalidad ser una región con un hábitat que permita el acceso equitativo a una vivienda digna y a servicios sociales óptimos que garanticen el bienestar económico y social de la población en el marco del desarrollo sostenible. Para ello establecieron los siguientes objetivos:

Objetivo general: generar, desarrollar y garantizar las condiciones legales, económicas y ambientales para el desarrollo integral, equilibrado y sostenible de la vivienda y el equipamiento en la región.

Objetivos específicos:

- Diseñar y concertar una política regional de vivienda y equipamiento.
- Formular y gestionar instrumentos económicos y financieros para el desarrollo de programas y proyectos de vivienda y equipamiento para la región.
- Diseñar esquemas y mecanismos de gestión compartida entre los diferentes actores para ejecutar la política regional de vivienda y equipamiento.
- Formular y gestionar un plan estratégico regional de vivienda y equipamiento.

Los funcionarios identificaron "familias de proyectos" con el fin de facilitar la creación de acuerdos institucionales y priorizar proyectos cuyas acciones inmediatas tienen curso en las entidades y cuentan con recursos asignados, de la siguiente forma:

• *Diagnóstico de la vivienda en la región Bogotá-Cundinamarca.* Incluye el diagnóstico de la demanda por vivienda en los 116 municipios del departamento, el estudio de demanda y áreas estratégicas para la localización de vivienda en la región, el estudio de oferta de vivienda e instrumentos financieros para el desarrollo de la política habitacional y el diseño y gestión del plan estratégico regional de vivienda y equipamientos.

También incluye un estudio técnico y económico para identificar oportunidades de bancos de tierra en la región y el diseño e identificación de instrumentos de gestión de suelo.

• *Estudio técnico y económico para identificar oportunidades de creación de bancos de tierras en los municipios de la Sabana de Bogotá.* Incluye el diseño y la formulación de instrumentos de gestión de suelo para vivienda y equipamiento en la región Bogotá-Cundinamarca.

• *Programa de formación y capacitación en desarrollo urbano y regional.* Comprende el programa de formación en desarrollo urbano con énfasis en asentamientos humanos, vivienda y entorno en trece municipios del Departamento de Cundinamarca localizados en la Sabana de Bogotá.

• *Programa de vivienda integral regional.* Incluye el programa de saneamiento básico ambiental para viviendas rurales de la zona cafetera del departamento, el programa de mejoramiento de viviendas del sector floricultor, el programa de mejoramiento de cons-

trucción de vivienda en guadua para las provincias de Rionegro, Gualiva y Magdalena Centro y el programa de vivienda integral regional por sectores productivos.

8.4. Grupo Servicios Públicos

Este grupo identificó 31 proyectos asociados a los servicios públicos domiciliarios, los cuales están distribuidos así: nueve de agua potable, cinco de aguas servidas, once de residuos sólidos, tres de energía eléctrica, uno de gas combustible y dos de telecomunicaciones. Este inventario de proyectos no sufrió modificaciones ni actualizaciones durante la segunda fase de la Mesa de Planificación Regional. En la base de datos que aparece en la página web de la Mesa (www.regionbogotacundinamarca.org) puede consultarse la descripción detallada de cada uno de los proyectos aprobados.

8.5. Grupo Ambiental

La base de datos del tema medio ambiente contiene veintitrés proyectos organizados en dos planes estructurantes, uno estratégico y otro operativo; el primero de ellos es el Plan de Ordenamiento Territorial Ambiental Regional —POTAR— que contiene diez proyectos, mientras el segundo, el Plan de Aprovechamiento, Conservación y Restauración de los Recursos Naturales está desarrollado en trece proyectos. La revisión de la

información existente sobre los proyectos de la base de datos del tema medio ambiente, realizada por los funcionarios, modificó básicamente el contenido de los proyectos como resultado de su actualización en las diferentes entidades. Esta revisión consistió en explorar los proyectos existentes, enmarcados dentro de los planes de acción o registrados en los bancos de proyectos de cada una de las entidades.

Proyectos

- Plan estratégico para el manejo integral de los riesgos en la región Bogotá-Cundinamarca.
 - Configuración del esquema de coordinación institucional en prevención y atención de desastres Bogotá-Cundinamarca.
 - Elaboración de estudios, diseños e implementación de acciones para reducir la vulnerabilidad funcional frente a amenazas siconaturales.
 - Gestión y concertación de medidas de prevención y atención de desastres en la región Bogotá-Cundinamarca.
 - Consolidación del Sistema de Áreas Protegidas en suelo rural.
 - Restauración en ecosistemas nativos, que consiste en identificar y seleccionar áreas para obtener material genético.
 - Diseño y promoción de los lineamientos ambientales en la construcción y mejoramiento de poblados rurales.
- Los proyectos provinciales no se encuentran relacionados directamente con el tema

ambiental, como se encuentra definido en esta fase de la Mesa: tratamiento de residuos sólidos y construcción de mataderos, plantas de tratamiento de aguas residuales. No obstante, estos proyectos están considerados en el tema de servicios públicos domiciliarios. Así mismo, otros proyectos provinciales relacionados con la variable sostenibilidad ambiental están relacionados con la variable de productividad, por lo que son parte de los proyectos económicos; tal es el caso de los proyectos de cadenas productivas y producción más limpia.

8.6. Grupo Institucional

Se establecieron tres criterios: internalización de las externalidades, es decir, aprovechar al máximo los impulsos provenientes del crecimiento externo, vía globalización, dentro de la región; resistencia frente a choques fiscales, y consolidación y agregación de demandas locales. Con base en estos criterios se priorizaron los siguientes proyectos:

- Convenio actualización catastral.
- Seguridad regional "Plan candado".
- Ordenamiento territorial regional Cundinamarca.
- Fortalecimiento del sistema de regional de planeación participativa.
- Fortalecimiento de la participación democrática.
- Proyecto LOOT.
- Fortalecimiento institucional del distrito.
- Gobierno en Línea.

- Sistema de evaluación y seguimiento de la gestión local.

- Instrumentos para la competitividad de la región.

9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El mayor logro del proceso de concertación de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca ha sido unificar la visión de futuro de la ciudad-región entre instituciones que antes trabajaron independientemente, muchas veces de manera antagónica y contradictoria. Existe en la actualidad un consenso pleno de que es necesario frenar y se debe empezar a revertir el excesivo proceso de concentración de Bogotá y su área de influencia, tendencia que culminará en el desierto cundinamarqués si no se hace algo pronto.

Las instituciones participantes concluyen que es necesario avanzar hacia el escenario 3, o desconcentrado, del cual existen múltiples alternativas para ponerlo en marcha. Las Universidades han planteado una propuesta alternativa de regionalización, apoyando el fortalecimiento de subregiones que permitan atraer mayor población y actividad productiva hacia ellas con base en la explotación de sus ventajas comparativas y con la formulación de políticas del orden nacional, regional y local que establezcan un régimen de incentivos hacia los inversionistas privados y extranjeros privilegiando la desconcentración. Este marco de incentivos se apoyará mediante

la inversión estatal que se focalizará y concentrará en el desarrollo de los ejes viales y de transporte que permitan fortalecer las subregiones que se han planteado y articularlas entre ellas. Se plantea asimismo la figura de áreas de amortiguación con el fin de disminuir la presión de Bogotá sobre la región.

Estas áreas de amortiguación se encuentran localizadas en los bordes del área de influencia de la subregión central de la sabana de Bogotá y cumplen una doble función: frente a Bogotá permitirán mantener la sostenibilidad del área de influencia subregional central sirviendo de zona de transición, y frente a la subregión permitirán amortiguar la expansión del área de influencia de la subregión central, de manera que se garantice la sostenibilidad de las subregiones desconcentradoras y se evite la conurbación subregional. Igualmente se identifican áreas de estabilización, que son aquellas que no hacen parte ni de subregiones atractoras ni de áreas de amortiguación. Frente a ellas se diseñan lineamientos para evitar que los habitantes de estas zonas abandonen sus tierras y poblaciones hacia las regiones desconcentradoras o hacia Bogotá y su área de influencia.

Los participantes se han agrupado y trabajado de manera concertada en seis áreas prioritarias en las cuales se han formulado programas y proyectos de inversión que apuntan hacia la consolidación del escenario desconcentrado. Se diseñaron acuerdos institucionales que permiten poner en marcha las

políticas y acciones de manera mancomunada entre las agencias participantes. Estos programas y proyectos de inversión se han derivado a su vez de un ejercicio de priorización, teniendo en cuenta los lineamientos para la formulación del PER y de los planes estructurantes. Estos lineamientos acogen el contexto actual en el que se desenvuelve la formulación de políticas públicas en materia de desarrollo regional, el nuevo rol del Estado y la tendencia hacia la globalización y los tratados de libre comercio en el ámbito continental. La competitividad y productividad deben compatibilizarse con los criterios de sostenibilidad ambiental y con una adecuada resolución de los problemas de pobreza, inequidad y conflicto armado existentes en la región.

Este es un inicio auspicioso, pero falta mucho por hacer. El proceso se encuentra todavía en una fase preliminar de institucionalización y requiere consolidar aún más sus mecanismos de trabajo. También se requiere establecer un mecanismo de interlocución y concertación permanente con la Nación, de forma que se puedan obtener los recursos necesarios para adelantar los proyectos prioritarios que moldearán el desarrollo del escenario desconcentrado de desarrollo regional. Se trata, hasta el momento, de un proceso político, institucional y técnico encaminado a definir una visión conjunta y adoptar un acuerdo básico para encaminar el ordenamiento territorial de Bogotá-Cundina-

marca. El reto es de gran envergadura, lo cual hace evidente la necesidad de un esfuerzo de gran magnitud en un horizonte de por lo menos veinte años, durante los cuales se enfrentarán innumerables obstáculos.

Evidentemente, la tendencia general, inclusive antes de la apertura económica nacional y todavía ahora cuando todo indica que las políticas nacionales para enfrentar el reto de exportar están rindiendo frutos, es hacia una mayor concentración en la región Bogotá-Sabana. Se requiere la decidida acción del Estado en los ámbitos nacional, departamental y municipal, y de las autoridades ambientales, para orientar el desarrollo económico y la ocupación del territorio hacia una distribución que aproveche las riquezas y oportunidades de la región generando a su vez el patrón desconcentrado de actividad económica y localización de población por el que todos los actores institucionales propenden. Por ello se recomienda continuar con el proceso de planificación concertado y elevar el alto nivel de voluntad política del alcalde de Bogotá y del gobernador de Cundinamarca para sostener un proceso prometedor pero complejo y difícil de cumplir a menos que se sostenga su prioridad.

Se requiere un consenso y un pacto específico con el gobierno central para garantizar que la que la región Bogotá-Cundinamarca aumente el grado de cohesión social, expresada a través de mayor gobernabilidad, eliminación de factores del conflicto armado, respeto a los derechos humanos, mejor distribución

del ingreso y reducción sustancial de la pobreza, disparidades e inequidad, aspectos éstos que sobrepasan la gobernabilidad y el control de las autoridades regionales y distritales y que deben ser emprendidas conjuntamente con la Nación. La alianza institucional debe desarrollarse con los departamentos de Tolima, Boyacá, Meta y Caldas. Los planes de desarrollo departamental deben contar con un marco común de orientación en materia de ordenamiento del territorio.

La construcción de capital social e institucional en la región y en las subregiones constituye un reto especial. Este papel corresponde a la sociedad civil y a los empresarios, pero debe ser promovido y facilitado por la Mesa. Es importante señalar que la ciudad-región debe contar con un plan de ordenamiento territorial para el conjunto del territorio. Se recomienda conocer la potencialidad de los suelos, la existencia de zonas de reserva para el desarrollo sostenible y el establecimiento de áreas protegidas y desarrollo del territorio donde esté localizada la población. Estos datos deben consignarse en los planes de ordenamiento de los municipios y en los planes regionales o subregionales de ordenamiento territorial, para lo cual las autoridades competentes (CAR) y la Mesa deben diseñar los lineamientos particulares. Es muy importante que todas las corporaciones autónomas regionales que tienen jurisdicción sobre el territorio participen activamente en dicho proceso.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alburquerque, Francisco (1999), *Cambio estructural, globalización y desarrollo productivo local*, Santiago de Chile, Cepal-ILPES.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Planeación Distrital (2000), *Plan de Ordenamiento Territorial POT*, documento técnico de soporte, Bogotá.
- Alfonso, Óscar (editor) (2003a), *Ciudad y región en Colombia, nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Alfonso, Óscar (2003b), *Propiedad territorial e instrumentos de gestión del suelo en Cundinamarca*, Bogotá, Gobernación de Cundinamarca.
- Alfonso, Óscar (2003c), *Una reflexión sobre el aporte de la geografía al proceso de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca*, Bogotá, Gobernación de Cundinamarca.
- Araujo Ibarra & Asociados (2002), *Evaluación de las posibilidades de la región Bogotá y Cundinamarca en el contexto del ATPDEA*, Bogotá.
- Banco Interamericano de Desarrollo —BID— (2000), *Desarrollo más allá de la economía*, informe anual, Washington.
- Benko, Georges (2000), "Les theories du développement local", en *L' économie repensée*, París, Editions Sciences Humaines (ESH).
- Benko, Georges (1998), *La science régionale*, París, PUF.
- Benko, Georges y A. Lipietz (1994), *Las regiones que ganan: distritos y redes, los nuevos paradigmas de la geografía económica*, Valencia, Ediciones Alfons El Magnanum.
- Blanco, Armando (2003), *Competitividad e innovación para Bogotá-Cundinamarca, proyecto ciudad región*, Bogotá, Departamento Administrativo de Planeación Distrital.
- Borja, Jordi y Manuel Castells (1998), *Local y global*, Barcelona, Taurus.
- Castañeda, A. (2000), *Distribución de la renta departamental en Colombia. 1985-1998*, Bogotá, Colciencias.
- CEDE (Centro de Estudios de Desarrollo Económico de la Universidad Nacional) (1998), *Directrices de ordenamiento territorial para Bogotá y la región como instrumento de planeación. Etapa 1: Definición de la primera hipótesis del modelo territorial Bogotá-Sabana*, Bogotá.
- Cervero, Robert (2003), *Core Principles For Articulating a Transportation Vision For the Bogotá-Cundinamarca Region*, memorando de trabajo, mimeo.
- Chaline, Claude (1996), *Les villes nouvelles dans le monde*, París, PUF.
- Ciccone, Antonio y Kiminori Matsuyama (1996), "Start Up Costs and Pecuniary Externalities as Barriers to Economic Development", *Journal of Development Economies*, vol. 49, n° 1, abril.
- CIDER (Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales de la Universidad de los Andes) (2002), *Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca. Proyecto COL/01/030. Fase 1. Formulación del Plan de acción institucional y estructura productiva*.
- CIDER (Universidad de los Andes) e IDEA (Universidad Nacional) (2003), *Consultoría para el desarrollo de planes estructurantes y coordinación de grupos de gestión*, Bogotá.
- CIDER (Universidad de los Andes) (2003), *Conclusiones del informe final, Proyecto formación a gestores de convivencia*, Bogotá, Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la Convivencia.
- CIFA (Centro de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de los Andes (2002), *Vivienda y equipamientos*, documento final fase I, Bogotá, Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca.
- Conpes (2003), *Fortalecimiento del proceso de construcción de la región Bogotá-Cundinamarca para el desarrollo económico y social del territorio*, documento borrador, Bogotá.
- CAR (Corporación Autónoma Regional) (2003), *Los recursos naturales renovables en el territorio de la CAR: inventario y diagnóstico*, informe final del proyecto CAR-Ecoforest Limitada.

- DANE (1993), *Censo de población y vivienda de 1993*, Bogotá, Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- Dicken, Peter y P. E. Lloyd (1990), *Location in Space: A Theoretical Approach to Economic Geography*, Londres, Harper.
- Eberts, Randall (1990), "Public Infrastructure and Regional Economic Development", *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Cleveland, agosto.
- Eisner, Robert (1991), "Infrastructure and Regional Performance", *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Boston, septiembre.
- Fafchamps, Marcel y Brigitte Helms (1996), "Local Demand, Investment Multipliers and Industrialization: Theory and Applications to the Guatemalan Highlands", *Journal of Development Economics*, n° 49, febrero.
- Fonseca, Luz Amparo (2003), *Estrategia para mejorar la seguridad alimentaria en los países de la Comunidad Andina*, Bogotá, mimeo.
- Fujita, M., P. Krugman, A. J. Venables (1999), *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*, Cambridge.
- Furió, Elies (1996), *Tourism, Environment and Labour Market*, Lecce.
- Garay, Luis Jorge y Humberto Molina (2003), *De Bogotá a la región: apuntes para un nuevo modelo de desarrollo*, Bogotá, Contraloría de Bogotá.
- Gobernación de Cundinamarca (2002), *Estadísticas de Cundinamarca 1998-2000*, Bogotá.
- Gobernación de Cundinamarca (2001a), *Plan de Desarrollo del Departamento de Cundinamarca: Trabajemos Juntos por Cundinamarca* (período 2001-2004), Bogotá.
- Gobernación de Cundinamarca (2001a), *Anuario estadístico*, Bogotá.
- Gómez Orea, Domingo (2000), "La política ambiental en las administraciones públicas", ponencia presentada en el Congreso *La conservación del medio ambiente, reto del siglo XXI*, Madrid.
- Gómez Orea, Domingo (2002), *Ordenación territorial*, Madrid, Editorial Agrícola Española/ Mundi Prensa.
- Gouëset, Vincent (1998), *Bogotá: Nacimiento de una metrópolis*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Helmsing, A. H. J. (2001), "Externalities, Learning and Governance. Perspectives on Local Economic Development", *Development & Change*, vol. 32, marzo.
- Helmsing, A. H. J. (1987), *Teoría y política de desarrollo económico local y regional*, Bogotá, Editorial Cerec-CIDER.
- IDEA (Instituto de Estudios Ambientales Universidad Nacional) (2003), *Sistema de Información Ambiental Municipal SIAM-UN*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, diciembre.
- Inglehardt, Ronald (1997), *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*, Princeton (NJ), Princeton University Press.
- Jaramillo, Ángel y C. Castaño-Urbe (2002), *Manual sobre los lineamientos generales para el diseño y puesta en marcha del Sistema Regional de áreas protegidas de la CAR: Una aproximación a la conservación de la biodiversidad y el patrimonio histórico-cultural*, Bogotá, Universidad Central y Red de Educación Ambiental de Cundinamarca (REAC).
- Krugman, Paul (1993), *Geography and Trade*, Cambridge (Mass.), MIT Press.
- Krugman, Paul (1991), "Increasing Returns and Economic Geography", *Journal of Political Economy*, vol. 99 n° 3, Chicago.
- Lipietz, Allain (2002), "Regulationist Political Ecology or Environmental Economics", en R. Boyer y Y. Saillard, *Regulation Theory. The State of the Art*, Londres y Nueva York, Rutledge.
- Llados, J. (2002), "Estructura productiva y desigualdad regional: Transición hacia el euro y la economía del conocimiento", *Revista de Economía Aplicada*, vol. 21.
- Londoño, J. L. (1997), "Brechas sociales en Colombia", *Revista de la Cepal*, vol. 61, abril.
- Márquez, G. (2003), "Transformación de ecosistemas, pobreza y violencia en Colombia: aproximación empírica", en www.idea.unal.edu.co.
- Márquez, G. (2002), "Ecosistemas estratégicos, bienestar y desarrollo", en *Educación para la gestión ambiental: una experiencia con los funcionarios del Sistema Nacional Ambiental en la Sierra Nevada de*

Santa Marta, Santa Marta, Unión Europea (proyecto: Desarrollo Sostenible Sierra Nevada de Santa Marta).

Matsuyama, Kiminori (1992), "Agricultural Productivity, Comparative Advantage and Economic Growth", *Journal of Economic Theory*, n° 58, diciembre.

Messiel, René (1995), *Décentralisation et Aménagement du Territoire*, París, Le Monde Editions.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2002), *Lineamientos para la política de ordenamiento ambiental del territorio*, Ministerio del Medio Ambiente, Instituto de Estudios Ambientales —IDEA—, Universidad Nacional de Colombia.

Mitchell, William J. (1999), *E-topia*, Cambridge (Mass.), MIT.

Mitchell, Ron, Brian Agle y Robert Wood (1997), "Towards a Theory of Skateholder Identification: Defining the Principle of Who and What Really Counts", *Academy of Management Review*, vol. 22 n° 4, pp. 853-886.

Mojica, Francisco José (2003), *Análisis prospectivo realizado en el segundo curso de capacitación en gestión del desarrollo regional*, Universidad Externado de Colombia, consultoría para la MPR, Bogotá, febrero 2003.

Moncayo, Edgar (2001), *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*, Santiago de Chile, ILPES.

Molina, Humberto (2003), *Distribución espacial de la población*, informe final Mesa Regional de Planificación, consultoría sobre población.

Noin, Daniel (1998), *Le nouvel espace français*, París, Arman Colin.

Noriega, Mario (2003), *Tercer curso de capacitación en gestión del desarrollo regional*, mimeo.

Pérez Preciado, Alfonso (2002), *Bases para la regionalización de Cundinamarca*, documento de la Unión Europea (proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal, Asesoría para la Gobernación de Cundinamarca), Bogotá.

Pérez Preciado, Alfonso (2000), *Bogotá-Cundinamarca: expansión urbana y sostenibilidad*, Bogotá, CAR.

Pérroux, F. (1961), *L' économie du XXe siècle*, París, PUF.

PNUD (1997), *Informe de Desarrollo Humano*, Madrid, España.

Porter, Michael (1998), "Clusters and the New Economics of Competition", *Harvard Business Review*, Boston, nov.-dic.

Porter, Michael (1985), *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, Nueva York, The Free Press.

Profamilia (2000), *Encuesta Nacional de Demografía y Salud*, Bogotá.

Richardson, L. (1977), *Teoría del crecimiento regional*, Madrid, Pirámide.

Sachs, Jeffrey (2000), "Notes on a New Sociology of Economic Development" en Lawrence E. Harrison and Samuel P. Huntington (eds.), *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*, Nueva York, Basic Books.

Schmitz, H. (1999), "Global Competition and Local Cooperation: Success and Failure in the Sinos Valley, Brazil", *World Development*, vol. 27, n° 9, pp. 1627-1650.

Schmitz, H. (1995a), "Small Shoemakers and Fordist Giants: Tale of a Super Cluster", *World Development*, vol. 23, n° 1, pp. 9-28.

Schmitz, H. (1995b), "Collective Efficiency: Growth Path For Small-Scale Industry", *Journal of Development Studies*, vol. 31, n° 4, pp. 529-561.

Sociedad Geográfica de Colombia —SGC— (1998), *Cuenca alta del río Bogotá: Descripción y diagnóstico. Pre-plan integral de ordenamiento físico y ambiental cuenca alta del río Bogotá*, Bogotá, Convenio CAR-SGC.

Ulloa, Carolina (2003), *Hacia una agricultura sostenible en América Latina y el Caribe*, Bogotá, Programa de Seguridad Alimentaria, Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

Vásquez Baquero, Antonio (1999), "Localización industrial y dinámica regional", *Estudios Territoriales*, n° 28, Madrid.

Van der Hammen, T. (1998), *Plan ambiental de la cuenca alta del río Bogotá: Análisis y orientaciones para el ordenamiento territorial*, Bogotá, CAR.

Vásquez Jorge (2002), "The Contribution of Publicly Provided Inputs to States Economics", *Regional Science and Urban Economics*, abril.

Vásquez, Téofilo (2002), *Análisis del conflicto armado en Cundinamarca y Bogotá 1995-2001*, Bogotá, Cinep, Consultoría para la MPR, diciembre de 2002.

Veltz P. (1996), *Nouveaux modèles d'organization de la production et tendances de l'économie territoriale*, París.

Veltz (2000), "Geography and Specialization: Industrial Belts on a Circular Plain", en *Regional Integration*, Londres, Cambridge University Press.

Venables, Anthony (1994), "Externalities and Industrial Development", Working Paper, National Bureau of Economics Research, n° 4730, NBER, mayo.

Wills H., Eduardo (2002), *La dimensión regional y local en el Plan Panamá Rural*, Banco Interamericano de Desarrollo, mimeo.

Zornosa, Ricardo (2003), *Plan maestro de abastecimiento de alimentos para Bogotá y la región definida*, Bogotá, Consorcio CPT-CIPEC.

Páginas web

www.bogotacompite.org.co.
[www.bts.gov/publications/
us_international_trade_and_freight_transportation_trends/2003/](http://www.bts.gov/publications/us_international_trade_and_freight_transportation_trends/2003/)
www.ccb.org.co
www.clades.cl/hacemos/1/reviagr4.htm
www.cundinamarca.gov.co
www.dane.gov.co/inf_est/inf_est.htm
www.dnp.gov.co/o2.sec/familia.familia.htm
www.empresario.com.co/carce
www.fao.org/worldfoodsummit/spanish/index.html
www.regionbogotacundinamarca.org
www.rlc.fao.org/cma/declaracion%20final-ong.htm