

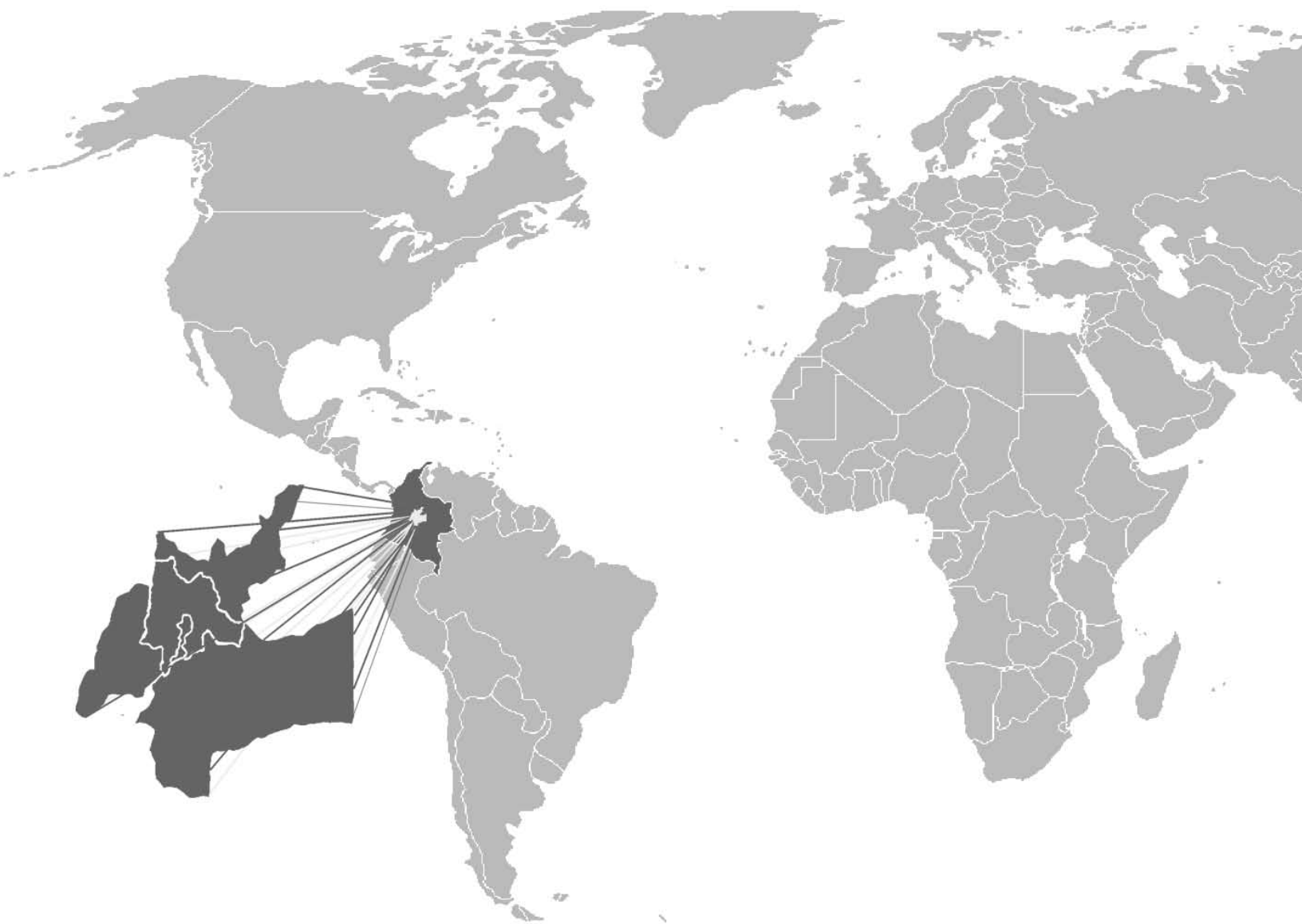
integración regional

e internacional

colección

6

# Balance de la política de integración regional e internacional de Bogotá 2001-2007




integración regional

e internacional

colección

6



# Balance de la política de integración regional e internacional de Bogotá 2001-2007



**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.**

Secretaría  
**PLANEACIÓN**

Con el apoyo de



## **ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ**

Luis Eduardo Garzón  
**Alcalde Mayor de Bogotá**

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

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

Equipo Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional: Gina Cleves Vélez, Directora; Hernando Sánchez, Fabio Ramírez, Magdalena Cabrera, Juan Carlos Alarcón, Paula Sáenz, Ivanna Haag, Paulina Herrán, Denise Suárez.

## **CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL -UNCRD**

Claudia Hoshino  
**Coordinadora**  
**Oficina para América Latina y el Caribe**

María Helena Rodríguez Z.  
**Experta Nacional**

## **GRUPO CONSULTOR**

Saúl Pineda Hoyos  
**Coordinador**

Horacio Osorio Velosa  
**Asesor**

Carlos Andrés Arévalo Pérez  
**Analista de Investigación**

**Corrección de estilo:** Carolina Salamanca  
**Diagramación de documento y portada:** Lab\_99 diseño + gráfica. [www.lab-99.com](http://www.lab-99.com)  
**Fotos:** Hernando Sánchez SDP 2007

**ISBN:** 978-958-44-2698-7

**Impresión:** Cartoprint LTDA

Bogotá 2007



## ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>11</b>
<b>1. PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL BOGOTÁ-CUNDINAMARCA</b>	<b>15</b>
I. Antecedentes	15
A. El aporte de los estudios y los procesos en la década de los noventa	16
B. Situación fiscal saneada: condición propicia para la intervención territorial	18
C. Las dinámicas recientes	19
II. El enfoque teórico para la gestión de la integración regional	22
A. Las razones del proceso de integración regional Bogotá-Cundinamarca	22
B. Las referencias conceptuales	25
C. Referencia a enfoques empleados en otras ciudades	26
1. La experiencia de Portland, Oregon	28
2. La experiencia de la Comunidad Autónoma de Madrid, España	30
III. Procesos e iniciativas en relación con la política de integración regional	31
A. Los arreglos institucionales al interior de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca (MPRBC)	32
1. Primer momento: Acuerdo de Voluntades	32
2. Segundo momento: inicio de operación de la MPRBC	32
3. Tercer momento: desarrollo de las fases del proyecto	35
4. Cuarto momento: marco institucional y continuidad del proceso	41
B. Los arreglos institucionales al interior del Consejo Regional de Competitividad (CRC)	42

1. Primera fase: los acuerdos de voluntades	42
2. Segunda fase: diseño de planes y agendas regionales para promover la competitividad y la productividad	43
3. Tercera fase: gestión público-privada de proyectos específicos	49
C. Articulación entre la Mesa de Planificación Regional y el Consejo Regional de Competitividad	50
1. Convergencia de la visión económica regional y de la visión del territorio	50
2. Enfoques compartidos en la gestión territorial de las estrategias	51
3. Trabajo conjunto en la formulación de la Agenda Interna Regional de Bogotá-Cundinamarca	51
D. Metodologías e instrumentos para construir capacidad técnica e institucional	52
E. Impacto de la política de integración regional en la administración y planeación del Distrito	53
1. Cambios institucionales	54
2. Cambios administrativos	54
3. Impacto en la planeación	55
IV. Resultados y DOFA del proceso de integración Bogotá-Cundinamarca	59
A. Resultados período 2001-2003	59
1. Cooperación entre entidades públicas	60
2. Cooperación público-privada	61
B. Resultados período 2004-2007	62
1. Cooperación entre entidades públicas	62
2. Cooperación público-privada	63
C. DOFA del proceso de integración regional Bogotá-Cundinamarca	64
D. Lecciones y recomendaciones	67
1. Liderazgo: condición de continuidad y sostenibilidad de los procesos	67
2. MPRBC y CRC: escenarios de construcción de confianza y credibilidad	67
3. Fortalecimiento y desarrollo institucional para la integración regional en medio de la tensión entre recentralización y descentralización	68
4. Articulación entre planes estructurantes: condiciones para avanzar hacia un escenario desconcentrado y de consolidación de una red de ciudades	68

5. No existe un modelo único para los arreglos institucionales regionales	69
6. Evitar las “fugas hacia adelante”	69
7. Abordar el tema de los tributos y las tasas territoriales	70
8. Apropiación colectiva del territorio por el Distrito, el departamento y los municipios: condición de un diálogo productivo con la Nación	71
Bibliografía	72
<b>2. BOGOTÁ EN EL PROCESO DE CONFORMACIÓN DE LA REGIÓN CENTRAL DE COLOMBIA</b>	<b>77</b>
I. Enfoque del proceso de integración de la región central de Colombia	78
A. Antecedentes del proceso de integración de la Región Central de Colombia	78
B. Las razones del proceso de integración de la Región Central de Colombia	80
C. Enfoque teórico del proceso de integración de la Región Central de Colombia	82
D. La experiencia internacional: el caso de la región Centro-Occidente de México en la construcción de un espacio regional para la promoción del desarrollo regional	85
II. El proceso de integración de la región central de Colombia	86
A. Arreglos institucionales del proceso de integración de la Región Central de Colombia	89
B. Resultados del proceso de integración de la Región Central de Colombia	91
1. Resultados en materia de construcción de la Región Central	91
2. Resultados de los proyectos impulsados	98
III. Balance del proceso de integración de la región central de Colombia	106
A. Análisis del proceso de integración de la Región Central de Colombia en términos de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas	106

1. Fortalezas del proceso de integración de la Región Central de Colombia	106
2. Debilidades del proceso de integración de la Región Central de Colombia	106
3. Oportunidades del proceso de integración de la Región Central de Colombia	108
4. Amenazas al proceso de integración de la Región Central de Colombia	108
B. Recomendaciones al proceso de integración de la Región Central de Colombia	109
Bibliografía	113
<b>3. LA INSERCIÓN DE BOGOTÁ EN REDES INTERNACIONALES DE CIUDADES Y DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA</b>	<b>117</b>
I. Enfoque del proceso de integración de Bogotá a redes internacionales de ciudades y a la cooperación descentralizada	118
A. Enfoque teórico del proceso de integración de Bogotá a Redes Internacionales de Ciudades	118
B. Antecedentes del proceso de integración de Bogotá a Redes Internacionales de Ciudades	119
C. Las razones del proceso de integración de Bogotá a Redes Internacionales de Ciudades	120
II. El proceso de integración de Bogotá a redes internacionales de ciudades y a la cooperación descentralizada	123
A. Resultados del proceso de integración de Bogotá a Redes Internacionales de Ciudades y a la cooperación descentralizada	124
1. Red Andina de Ciudades (RAC)	125
2. Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI)	126
3. Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU)	128
4. Movimiento América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC)	128
5. Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA)	129
6. Red URB-AL Programa Regional de Cooperación	130



7. Red de Cooperación Sur-Sur. Cooperación para el Desarrollo Regional Integrado	131
III. Balance del proceso de integración de bogotá a redes internacionales de ciudades y a la cooperación descentralizada	134
A. Análisis del proceso de integración de Bogotá a Redes Internacionales de Ciudades	135
1. Fortalezas del proceso de integración de Bogotá a Redes Internacionales de Ciudades	135
2. Debilidades del proceso de integración de Bogotá a Redes Internacionales de Ciudades	136
3. Oportunidades del proceso de integración de Bogotá a Redes Internacionales de Ciudades	136
4. Amenazas al proceso de integración de Bogotá a Redes Internacionales de Ciudades	137
B. Recomendaciones al proceso de integración de Bogotá a Redes Internacionales de Ciudades	137
Bibliografía	139
<b>RECONOCIMIENTOS</b>	140

## **UNCRD**

El Centro de las Naciones para el Desarrollo Regional (UNCRD por su sigla en inglés), establecido en 1971 bajo un convenio entre las Naciones Unidas y el gobierno de Japón, tiene como objetivo principal asistir y promover el desarrollo regional a través de capacitación e investigación, servicios de consultoría, intercambio de información y cooperación con otras agencias de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales, gobiernos nacionales y locales y organizaciones de la sociedad civil interesadas en el desarrollo regional. UNCRD tiene tres oficinas adicionales a su sede de Nagoya: la oficina para la Planeación de Gestión de Desastres de Hyogo, localizada en Kobe, Japón; la oficina para África localizada en Nairobi, Kenya, y la oficina para América Latina y el Caribe localizada en Bogotá, Colombia, establecida en 1997 mediante convenio con la ciudad de Bogotá DC.

## **Nota**

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan las del Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional –UNCRD–, de la Alcaldía Mayor de Bogotá, o de las demás entidades participantes. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contienen no implican, de parte de UNCRD, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida de ninguna manera o por ningún medio sin permiso previo y por escrito de la Alcaldía Mayor de Bogotá o de UNCRD.

## PRESENTACIÓN

La Secretaría Distrital de Planeación y la Oficina para América Latina y el Caribe del Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD-LAC) han decidido unir esfuerzos para hacer un análisis global de la política de integración –en sus ámbitos regional e internacional– llevada a cabo por las administraciones lideradas por los alcaldes Antanas Mockus (2001-2003) y Luis Eduardo Garzón (2004-2007).

El interés de la administración distrital por la integración regional e internacional –que ha sido apoyada por el UNCRD en diferentes ámbitos– se ha convertido a lo largo de estos años en un elemento central de sus políticas, estrategias y acciones de gobierno. Actos administrativos principales, como los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, han incorporado esta política en sus principios y proyectos, así como en los escenarios de cooperación entre agentes públicos y de éstos con el sector privado, la academia y las organizaciones sociales de la región.

Los retos de la integración regional e internacional son inmensos y de gran complejidad, ya que ésta involucra diversos actores, negociación continua, visiones de largo plazo, miradas interdisciplinarias y redes de cooperación en varias escalas, que son de obligatoria referencia para la coordinación eficaz, la toma de decisiones estratégicas y la ejecución de los proyectos derivados de la identificación de metas comunes. En cada ámbito espacial de integración –el metropolitano, el de la región, el del país y el internacional–, los problemas y las soluciones adquieren matices particulares que deben ser tenidos en cuenta para elegir los arreglos administrativos e institucionales apropiados, para precisar los ámbitos de trabajo, identificar las líneas óptimas de intervención y, sobre todo, para movilizar los recursos y los actores pertinentes con el fin de construir ciudadanía, gobernabilidad e identidad regional. A ello se suma el desafío que representa trabajar en el marco de una estructura administrativa que todavía es novel en sus funciones de gestionar el crecimiento económico y el ordenamiento territorial con una perspectiva regional, nacional e internacional.

Hacia el futuro próximo, un reto mayor de la ciudad-región es decidir si va a hacer lo necesario para contrarrestar las tendencias de concentración de las personas y las actividades en Bogotá y la Sabana, en donde se proyecta un aumento de la población en 3,8 millones hacia el año 2020. Asimismo, en el conjunto del territorio conformado por Bogotá y Cundinamarca se pretende encontrar salidas eficientes, para construir colectivamente una ciudad-región competitiva, con calidad de vida, sostenible y equitativa en su desarrollo, que pueda albergar a 12 millones de habitantes, con base en el patrón más deseable de distribución equilibrada de la población, las actividades productivas, los servicios básicos y la infraestructura de conectividad. Esto incluye especial atención a la población más vulnerable de la región.

La complejidad del fenómeno urbano-regional es la causa de fondo de las diferencias entre planes y realizaciones, entre objetivos deseados y resultados obtenidos, diferencias que frecuentemente se agudizan con fenómenos como la descoordinación entre urbanismo y transporte, las inequidades sociales, el desajuste entre oferta de servicios y ubicación de la

gente, o el desbalance visible entre entidades locales con atribuciones pero sin capacidades para la gestión del territorio. Al final y al comienzo está la gente, es decir, la pregunta de quién hace la ciudad y para quién se hace.

Conscientes de la magnitud de la tarea, creemos que hay muchas razones para el optimismo. Los años del período 2001-2007 abundan en experiencias, aprendizajes y lecciones para el futuro, y este documento trata de recogerlos de manera sintética y analítica. La integración regional e internacional ha comenzado a abrirse paso, ciertamente en el marco de las tensiones entre descentralización y centralización que hoy vive el país, pero, sobre todo, a partir del despliegue de madurez política y administrativa ganada por la ciudad en las últimas administraciones. A ello han contribuido el liderazgo político de sus mandatarios; los avances en la cooperación pública-pública y público-privada; la dinámica de reflexión desatada por el proceso en los escenarios de la academia, de las organizaciones comunitarias y de las organizaciones de cooperación internacional como las Naciones Unidas.

Como se podrá apreciar en este documento, la gestión moderna del territorio exige una nueva aproximación, la del gobierno relacional, que es aquel capaz de construir nexos eficaces con diversos actores, públicos y privados, pero también con diversos territorios en una escala que va de la dimensión local a la global, a través de estrategias que por naturaleza son "endógenas", es decir, de proximidad, pero que se proyectan y se enriquecen con la inserción en redes territoriales más amplias, con dimensión nacional e internacional.

El Distrito Capital se vinculó con las entidades territoriales de la región circunvecina (municipios, departamentos, autoridad ambiental), para dar sólidos pasos hacia la coordinación de la acción pública que tiene impacto en el ordenamiento del territorio y, al mismo tiempo, para construir los escenarios que permitan responder a los retos. El Acuerdo de Voluntades que dio paso a la formación de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca y a la conjunción de esfuerzos de varios departamentos y ciudades en la Región Central son la respuesta a la irrenunciable obligación del Estado de elaborar la política pública, más allá de los límites político-administrativos.

La experiencia de estos años en la región es también ejemplarizante en la construcción de alianzas entre los sectores público y privado para actuar en la construcción de bienes colectivos. Esta es la tarea en la que se comprometieron el Distrito Capital y la Gobernación de Cundinamarca con los representantes de la empresa privada de la región, en otro Acuerdo de Voluntades que también tiene resultados y lecciones importantes. El Consejo Regional de Competitividad es una expresión de la construcción de redes público-privadas con impacto potencial en el desarrollo económico y en la calidad de vida de la población.

La atracción de inversión, la Agenda Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación, la formación del recurso humano, la promoción del emprendimiento, la profundización de los flujos de comercio exterior son áreas en las que la colaboración del sector privado y el público pueden generar esos bienes o servicios colectivos que inciden en los desempeños de la productividad y la calidad de vida asociada. Algunas tareas son menos complejas que otras, y puede que algunos temas de importancia no reciban el respaldo

que merecen. Por ello son importantes la perspectiva de largo plazo, la amplitud de la participación y la transparencia de los acuerdos; sobre ellas siempre hay que volver.

De igual manera, la inserción en Redes Internacionales de Ciudades y de cooperación descentralizada expresa el interés de la ciudad y de sus autoridades en intercambiar experiencias con otras ciudades y regiones, y sacar el mayor provecho de estos escenarios para dar a conocer al mundo entero el modelo de ciudad-región que hoy estamos construyendo. Es así como Bogotá ha incursionado con éxito en la categoría de ciudades con un proyecto colectivo en marcha que cumple con los criterios básicos de una urbe con “prominencia global”, porque trabaja por el desarrollo incluyente y sostenible con los territorios contiguos y, al mismo tiempo, se conecta con éxito en redes hemisféricas y globales para fortalecer la cooperación y el aprendizaje conjunto con otros territorios.

Este documento recoge las experiencias de estos años, las analiza y les da contexto, al tiempo que extrae aprendizajes y recomendaciones, que esperamos sean de utilidad, no sólo para Bogotá-región y las siguientes etapas de la construcción de una región próspera, solidaria y con ambición de modernidad, sino para aquellos gobiernos, instituciones y organizaciones interesados en el tema.

Finalmente, expresamos nuestro agradecimiento a los consultores que trabajaron tan juiciosamente en el desarrollo del documento y a todas las entidades y personas que prestaron su colaboración para hacer posible este trabajo.

ARTURO FERNANDO ROJAS R.  
Secretario Distrital de Planeación  
Alcaldía Mayor de Bogotá

CLAUDIA HOSHINO  
Coordinadora  
Oficina para América Latina y el Caribe  
Centro de las Naciones Unidas para el  
Desarrollo Regional (UNCRD)



# 1

## PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL BOGOTÁ-CUNDINAMARCA

### I. ANTECEDENTES

La experiencia histórica moderna para atender problemas de integración de Bogotá con zonas fuera de su perímetro tiene un hito importante en el año 1954, cuando el Gobierno nacional adoptó la decisión administrativa de definir a Bogotá como Distrito Especial y la anexión de los municipios conurbados de Engativá, Bosa, Fontibón, Suba, Usme y Usaquén (Decreto Legislativo 3640 del 17 de diciembre de 1954).

Esta decisión tuvo como soporte técnico la “Misión para Bogotá”, dirigida por el profesor Lauchlin Currie, quien entonces señalaba claramente los problemas a atender que lo llevaban a la defensa de la anexión, para

“resolver ciertos problemas fundamentales de la capital. Las aguas negras tienen que atravesar necesariamente el municipio de Fontibón; las cabeceras actuales del acueducto están localizadas en Usme: las calles actuales de Bogotá llegan hasta Usaquén y Suba; Engativá está en el centro del municipio. Esto implica, lógicamente, que Bogotá no sólo tendrá que atender a los individuos que hoy viven en su área urbana, sino a los moradores de los municipios vecinos” (Currie, citado por Contraloría General de la República, 2006).

Se trataba de algunos problemas similares a los de hoy, aunque en una escala y en un contexto diferentes. De hecho, hoy resultan mucho más complejas las relaciones entre Bogotá y los municipios de la Sabana, relaciones que hacen cuestionable el expediente de la simple anexión. En todo caso, de esta decisión se derivó un ambiente de dificultad histórica para el trabajo conjunto de Bogotá con sus municipios vecinos y, por extensión, con el departamento de Cundinamarca.

El estudio “Fase II” (BIRF-PNUD-DAPD, 1974) de 1973 parte de la evaluación de tres escenarios de desarrollo regional<sup>1</sup>. El área de estudio comprende 17 municipios de la Sabana. Las propuestas incluyen, en materia urbana, el desarrollo de las propuestas del profesor Currie de ciudades dentro de las ciudades, la creación de una autoridad metropolitana, así como la creación de Corporaciones de Desarrollo para identificar proyectos regionales y “evitar la expansión y dispersión actual en la Sabana” (Currie, citado en Noriega, 2001).

<sup>1</sup>

“Fase II” es la continuación de “Alternativas para el Desarrollo de Bogotá” de 1969.

Adicionalmente, el estudio “Fase II” propuso formas específicas de colaboración entre el Gobierno nacional y el local para acciones de envergadura para las cuales no había capacidad operativa de la administración distrital (Salazar y Del Castillo, 2001).

Debe destacarse, también, el estudio realizado entre los años 1977-1981, por una misión de estudios del Banco Mundial, señalado como uno de los análisis pioneros en ciudades de países en desarrollo. Los cinco grandes sectores urbanos analizados fueron la vivienda, el transporte, la localización del empleo, el mercado laboral y las finanzas públicas. Según las conclusiones de este estudio, ante la limitada habilidad de las agencias gubernamentales, se consideraba prudente dejar que la iniciativa privada floreciera en el suministro de infraestructura y otros servicios. Frente al previsible crecimiento de la ciudad, el estudio reconoce que la fórmula de la anexión de municipios puede resultar más difícil, pero anticipa que la fragmentación de las jurisdicciones puede convertirse en un problema por la tasas de impuestos diferentes, la provisión de servicios, así como las reglamentaciones de construcción y de zonas de actividad (Mohan, 1994).

#### A. EL APOORTE DE LOS ESTUDIOS Y LOS PROCESOS EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

Después de la mitad de los años setenta se abandonó en Colombia la perspectiva regional y el desarrollo urbano integral. Sólo a comienzos de los años noventa, la nueva Constitución Nacional creó el marco normativo (Artículo 325) para impulsar posibles acuerdos entre el Distrito Capital y Cundinamarca alrededor de aspectos de interés para el desarrollo conjunto<sup>2</sup>.

Una serie de estudios y procesos iniciados en la década de los noventa, también hizo su aporte al proceso de integración regional. A diferencia de los años anteriores, cuando las reflexiones sobre el desarrollo de la ciudad básicamente eran hechas por especialistas convocados por las autoridades nacionales<sup>3</sup>, durante estos diez años, múltiples sectores sociales de la ciudad han tenido voz y compromiso en la definición de los problemas y soluciones.

Los estudios de la Misión Bogotá Siglo XXI (1990-1992) concentraron su preocupación en los temas estratégicos del futuro de Bogotá, en un total de 17 volúmenes. En el marco de este proyecto, el documento publicado en 1994, Estudio prospectivo de las relaciones de Santafé de Bogotá con Cundinamarca, pone de presente las características de factores de articulación en seis dimensiones temáticas (población, economía, servicios públicos, salud, educación y medio ambiente), y aborda explícitamente la exploración de fórmulas de la administración pública para enfrentar los retos encontrados en esa articulación.

<sup>2</sup> El Artículo 325 de la Constitución Nacional señala: “Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la Ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental”.

<sup>3</sup> Entre las más importantes cabe destacar: Misión Currie; Estudio Fase II; PIDUZOB; World Bank City Study; Bogotá, problemas y soluciones del DNP.



Posteriormente, la aprobación del Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto 1421 de 1993) dota a la ciudad de los instrumentos necesarios para alcanzar una mayor autonomía política, administrativa y fiscal; suprime la coadministración entre el nivel central y el Concejo; implementa la descentralización de la administración del Distrito, y le permite al gobierno distrital contar con nuevas herramientas para la administración de impuestos locales (autoavalúos, cobro bimestral del ICA, sobretasa a la gasolina, contribución por valorización, sanciones por incumplimiento de obligaciones tributarias).

En este contexto, la alcaldía de Jaime Castro convocó, en 1993, a un ejercicio de planeación estratégica para la ciudad, al cual fueron invitados representantes de los sectores empresarial, académico, cívico y político. El esquema de trabajo definió tres instancias: Consejo Rector, Consejo Consultivo y Equipo Técnico. El diagnóstico, la visión y líneas estratégicas así como los proyectos estratégicos aprobados por consenso se consignaron en el “Plan Estratégico Bogotá 2000”. Entre sus objetivos conviene resaltar el de “consolidar a Bogotá como eje del desarrollo equilibrado de la región metropolitana a partir de un marco de cooperación con los municipios vecinos”.

Un importante antecedente en torno a posibles arreglos institucionales para regular la movilidad y desarrollar la infraestructura asociada al transporte es el Plan Maestro de Transporte, realizado entre 1996 y 1997 por la Agencia de Cooperación Internacional de Japón, JICA, que incluyó en sus análisis a 17 municipios de la Sabana. En su propuesta central, el documento señaló la necesidad de crear una autoridad única para manejar el transporte en la región Bogotá-Sabana.

El estudio de competitividad para Bogotá, realizado por la firma Monitor (1997), con el apoyo de la administración de Antanas Mockus, de empresas de la ciudad y de la Cámara de Comercio de Bogotá, le permitió a la ciudad contar con una hoja de ruta para convertirla en una plataforma competitiva en Latinoamérica e identificar alternativas para su inserción internacional. Este estudio aportó la primera comparación de Bogotá con otras ciudades del mundo, analizó los modelos mentales de sus líderes y formuló un plan de acción con la meta de duplicar el ingreso per cápita en los siguientes diez años, en el marco de una visión para el desarrollo económico que debía ser construida entre las organizaciones públicas, privadas y comunitarias. En particular, el estudio señala que la competitividad de la ciudad dependía de tres factores fundamentales: la conectividad, el compromiso cívico y la calidad de vida en el conjunto de la región Bogotá-Cundinamarca.

A raíz de la preparación del Plan de Ordenamiento Territorial que la Ley 388 de Desarrollo Urbano de 1997 ordenó a los municipios del país, el CEDE de la Universidad de Los Andes elaboró un estudio sobre la realidad metropolitana en la Sabana de Bogotá. Este estudio fue publicado en 1998 por la Cámara de Comercio de Bogotá con el título “Bogotá-Sabana: ¿un territorio posible?”. El mismo año, con el apoyo de la Gobernación de Cundinamarca, el CEDE realizó un seminario internacional en torno a “Nuevos Conceptos sobre el Crecimiento Metropolitano”. Estos trabajos abordaron el tema de las relaciones de Bogotá con la Sabana desde la perspectiva del urbanismo, analizaron la estructura física del territorio e identificaron las singularidades de las formas de crecimiento de Bogotá-Sabana frente a otras metrópolis, así como la relación entre la estructura y el mercado de los suelos urbanos y las formas de ocupación del territorio.

## **B. SITUACIÓN FISCAL SANEADA: CONDICIÓN PROPICIA PARA LA INTERVENCIÓN TERRITORIAL**

En los años noventa se realizaron transformaciones institucionales en la administración del gobierno central y en los tributos y recaudos; con ello mejoró la capacidad de pago de la ciudad y se modificó el manejo del crédito público dentro de la estrategia financiera del Plan de Desarrollo. Desde la segunda mitad de los años noventa, la deuda (distintas emisiones de bonos públicos del Distrito y la deuda global) viene recibiendo mejor calificación del riesgo que la del país. Las condiciones creadas por el Estatuto Orgánico de Bogotá, que ya fueron señaladas, se encuentran en la base de estas importantes transformaciones.

La disciplina fiscal permitió darle mayor flexibilidad al presupuesto de inversión, lo cual, a su vez, ha generado montos de recursos para las prioridades establecidas por la administración. Para el año 2003, se estimaba que los recursos que pudieron destinarse a inversión planeada representaron cerca del 20% del total de la inversión, y el resto fue inversión forzosa. El gasto obligatorio, por su parte, se financia en un 56% con transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP), y el 46% restante con recursos propios de la ciudad (corrientes o de capital) (Garay y Molina, 2003). Estas tendencias de las finanzas locales de Bogotá le daban a la ciudad la fortaleza financiera suficiente para participar en un proceso de integración regional en el que la ciudad central ponía a disposición sus fortalezas institucional y fiscal.

Un claro contraste entre la situación financiera de los municipios circunvecinos de Bogotá y ésta radica en su menor esfuerzo fiscal. Mientras en Bogotá los impuestos locales representan 65% de los ingresos corrientes (año 2004) (Niño, 2006: 130), y el monto de impuestos locales por PIB es de alrededor de 3,5% (años 2000 a 2002) (Castro y Betancourt, 2005: 120), en los municipios de Cundinamarca las cifras correspondientes son 50% de los ingresos corrientes, 1,4% del PIB; y los del departamento 2,2% (Castro y Betancourt, 2005: 121). En lo que se refiere al gasto, hay una manifiesta baja capacidad de ejecución en los municipios (Garay y Molina, 2003: 259).

Es en el contexto de este balance de las cuentas fiscales del territorio Bogotá-Cundinamarca que ha surgido la propuesta para la creación de un Fondo Regional de Desarrollo, con el fin de atender las obras prioritarias de la región circundante. El Fondo sentaría las bases para la articulación de los procesos de desarrollo entre Bogotá, los municipios de la Sabana y los departamentos de Cundinamarca y vecinos (Garay y Molina, 2003: 132) y permitiría poner en un marco financiero realista, temas estratégicos como el de la vivienda de los estratos 1 y 2, las infraestructuras y los equipamientos colectivos, tanto en Bogotá como en la región metropolitana. En materia fiscal debería ocurrir algo semejante a lo que ocurre entre Bogotá y la Nación, por cuanto el Distrito ha tenido una gestión fiscal responsable, un buen desempeño de la administración tributaria y eficacia en la administración de servicios, lo cual lo faculta para solicitarle a la Nación mayor participación en los recursos fiscales para adelantar sus proyectos.

Este tipo de iniciativas emergen como respuestas a las presiones de problemas visibles en el proceso de integración urbana y regional, y tratan de buscar salidas imaginativas frente a la inexistencia de un marco de políticas regionales desde el orden nacional, marco que resulta condición necesaria para fortalecer las alianzas entre Bogotá y los municipios de Cundinamarca, a través de instrumentos y mecanismos que estimulen el trabajo conjunto de los entes territoriales y que, al mismo tiempo, contemplen la participación del gobierno central.

### C. LAS DINÁMICAS RECIENTES

En los últimos veinte años, la administración de los asuntos urbanos en Colombia ha tenido transformaciones institucionales, adelantadas en el proceso de descentralización administrativa y fiscal, que le han abierto espacio a la actuación local –asignación de funciones y recursos a los gobiernos locales concentrada en la política social y, en particular, en los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico– (1983) y la elección directa de administraciones municipales y departamentales (1986), así como en el proceso de implantación de la planeación territorial a partir de la Ley de Reforma Urbana (Ley 9 de 1989), y luego con la introducción de instrumentos específicos de ordenamiento (Ley 388 de 1997) que establecieron un marco de criterios y obligaciones para expedir el Plan de Ordenamiento Territorial de los municipios .

El primer POT de Bogotá, aprobado en el año 2000 (Decreto 619), abordó el tema de la integración regional desde su propia óptica, como elemento marginal del Plan y sin un proceso de deliberación con el resto de actores del territorio, ni de la ciudad (Del Castillo, 2000).

El POT se refiere a la “Región Santa Fe de Bogotá-Sabana”, conformada por el Distrito Capital y 19 municipios aledaños. En el diagnóstico se manifiesta “la preocupación por el crecimiento de las áreas de vivienda en la Sabana sin un ‘incremento proporcional del equipamiento funcional de los municipios’, el deterioro del medio ambiente, la disminución de la producción agrícola, la conurbación con los municipios vecinos, la falta de ‘integración y mejor articulación en el espacio regional’ y el ‘patrón de ocupación del suelo disperso’” (Noriega, 2001).

El POT propone, entonces, un modelo territorial regional compuesto de tres grandes espacios (i. suelo regional de protección; ii. espacio agrícola regional, y iii. espacio regional urbano), articulados por sistemas relacionales (infraestructura de transporte, sistemas de saneamiento ambiental, infraestructura de servicios públicos domiciliarios, y sistema de equipamiento).

La estrategia del POT para los objetivos propuestos al modelo regional es “impulsar” iniciativas para facilitar “el acercamiento, la concertación y los acuerdos” entre entidades territoriales e instituciones. El propósito es crear un “marco de concertación” basado en

la proposición de una “agenda marco sobre temas regionales”, la adopción de “bases para la gestión ambiental en la Sabana”, la promoción de un “programa científico para la actualización de estudios regionales”, la promoción de una “agenda de proyectos regionales” y la adopción del Protocolo “Directrices de Ordenamiento de la Región de la Sabana”<sup>4</sup>.

Las propuestas del POT 2000, de acuerdo con el análisis de los expertos, suponían la ubicación en Bogotá del 86% de los 11 millones de personas previstos para el año 2020 (Noriega, 2001).

En la última década, se ha fortalecido el propósito de redefinir una estrategia de desarrollo regional, como resultado de procesos de planeación convergentes entre el Distrito y los 116 municipios del departamento, y esto constituye los antecedentes más inmediatos de una gestión de la integración regional de Bogotá-Cundinamarca. En las últimas dos administraciones del Distrito se abordó el tema de la integración regional con una perspectiva mucho más amplia que la de las relaciones de Bogotá con la Sabana, con un enfoque que hizo posible la convergencia entre las nociones de productividad y ordenamiento del territorio, en un “área de estudio” que contempla la región Bogotá-Cundinamarca e incluso la Región Central del país. Todos los acuerdos y las actividades que se llevaron a cabo a partir de 2001 se inscribieron en esta nueva óptica de ocupación del territorio.

El Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir Todos del Mismo Lado” (2001-2004)<sup>5</sup>, de la administración de Antanas Mockus, formuló por primera vez desde el Distrito una política de integración regional con el objetivo específico, asociado a la productividad, de incrementar la generación sostenible de riqueza y prosperidad colectiva en la ciudad y en la región Bogotá-Cundinamarca, a través de la acción conjunta entre los sectores público y privado. La política propuesta apuntaba a relaciones productivas basadas en la cooperación y en las alianzas estratégicas con las entidades y organizaciones territoriales, nacionales e internacionales.

4

Los aspectos sobre los cuales se centra el Protocolo son los siguientes:

1. El manejo de los cerros, las cuencas hídricas y los humedales como suelo protegido a escala regional, para preservar su función ecológica y los recursos que contiene. Ello implica gestionar conjuntamente esta parte del territorio como la estructura básica del medio natural.
2. La delimitación del suelo sabanero que ha de ser preservado para la producción agropecuaria.
3. El fortalecimiento de una estructura regional para atender las demandas de transporte y comunicación, provisión de agua, saneamiento básico y oferta de servicios metropolitanos para el desarrollo social y de la actividad económica.
4. La promoción de funciones de mayor jerarquía en los centros subregionales y las áreas conurbadas, para fomentar procesos de reequilibrio territorial y disminución de la dependencia funcional de la Región con relación a Bogotá. Este aspecto de la integración implica una política de re-equipamiento de estos asentamientos.
5. La promoción de áreas de oportunidad en la región sabanera para aprovechar las ventajas infraestructurales y ambientales y los patrones de localización, para potenciar las actividades económicas regionales (POT, art. 4).

5

La información presentada en esta sección fue tomada del Plan de Desarrollo de la administración de Antanas Mockus (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2001: Decreto 440, Plan de Desarrollo de Bogotá 2001-2004, “Bogotá para vivir Todos del Mismo Lado”).

En cumplimiento de esta política, se optó por promover la integración regional como la integración productiva de Bogotá con otras ciudades y regiones. Para ello se plantearon como acciones específicas la creación y el fortalecimiento de una Consejería de Región y Competitividad, con el propósito de institucionalizar la competitividad como responsabilidad de gobierno; así como el fortalecimiento de los mecanismos de planificación y coordinación regional. En este contexto, el Plan identificó como proyectos prioritarios la puesta en marcha y el fortalecimiento técnico de una mesa de trabajo regional y el desarrollo de convenios de competitividad para los encadenamientos de valor en el sector turístico.

Por su parte, el Plan de Desarrollo de Cundinamarca 2001-2004, “Trabajemos juntos por Cundinamarca”<sup>6</sup>, delineó también una política de integración regional con Bogotá, que plasmó en el eje estructurante Fortalecimiento del Ordenamiento Regional, cuyo objetivo principal era el de iniciar un proceso de integración que permitiera distribuir y compartir equitativamente el desarrollo económico y social que se genera en el departamento y en el Distrito Capital.

En el marco de estas directrices, se formularon algunas estrategias para diferentes ámbitos del orden regional tales como el ordenamiento territorial, la infraestructura para la integración, los recursos naturales y los servicios ambientales. Entre ellas deben mencionarse: el funcionamiento de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca (MPRBC); la exploración de modelos de integración de la región Bogotá-Cundinamarca que permitan definir proyectos comunes que generen un desarrollo equitativo y armónico, de beneficio común; la caracterización y fortalecimiento de la red de ciudades de la región Bogotá-Cundinamarca; el aporte al proceso de integración regional y mejoramiento de la calidad del transporte en la región (tren de cercanías y Transmilenio); el establecimiento de alianzas estratégicas para evaluar y buscar alternativas para la óptima localización de asentamientos urbanos; y la formulación de planes de manejo y aprovechamiento de los ecosistemas como el Plan de Manejo Ambiental del Río Bogotá.

En este proceso de convergencia pueden destacarse, además, los acuerdos entre la Nación y la región Bogotá-Cundinamarca, desde la década pasada, en torno a aspectos estratégicos como la reactivación del Plan Maestro del Aeropuerto El Dorado –que condujo inicialmente a la construcción de la segunda pista–; la regionalización de la política de ciencia y tecnología (Ley 29 de 1990 y Acuerdo 05 de 2002); la creación de los Consejos Asesores Regionales de Comercio Exterior (1999), y el Plan de Gestión Ambiental Regional 2001-2010, expedido por la CAR, para lograr el “mejoramiento continuo en la relación entre la base socioeconómica y la base natural de la región más importante del país”, como condición de su sostenibilidad y competitividad. Bajo la lógica de que sólo con la concurrencia de distintos actores de todos los ámbitos territoriales sería posible construir y consolidar la integración regional, en diciembre de 2003 fue aprobado el Conpes Nacional 3256, que recoge los lineamientos de política y los compromisos de la Nación para aportar a la meta de la regionalización.

<sup>6</sup> La información presentada en esta sección fue tomada del Plan de Desarrollo de la administración de Álvaro Cruz (Asamblea de Cundinamarca, 2001: Ordenanza 011, Plan de Desarrollo de Cundinamarca 2001-2004, “Trabajemos juntos por Cundinamarca”).

La dinámica de trabajo desatada entre entidades del orden departamental y distrital condujo, en febrero de 2001, a la creación, entre la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca (MPRBC) y a su conversión en un proceso que “busca aumentar la productividad y la competitividad de este territorio, que el ingreso per cápita sea mayor y más equitativo, y que toda la población tenga acceso a los servicios sociales necesarios para su bienestar y desarrollo” (MPRBC DESA/UNCRD, 2005: Vol. 1).

Casi de manera simultánea, como resultado de los consensos entre los sectores público y privado de la región en torno a la necesidad de promover conjuntamente los temas críticos de la productividad y la competitividad de Bogotá-Cundinamarca, en abril de 2001, la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca, la Cámara de Comercio de Bogotá, la CAR junto con 1.800 organizaciones de los sectores público, empresarial, académico y cívico-social de Bogotá y Cundinamarca, dieron comienzo a las actividades del Consejo Regional de Competitividad, orientado a la formulación y ejecución de un Plan de Competitividad Regional en el marco de una visión económica compartida por los principales actores participantes en este proceso.

Así, la región Bogotá-Cundinamarca, desde el año 2001 y hasta la fecha, ha mantenido y fortalecido sus dos principales espacios de concertación y coordinación de los asuntos regionales: la Mesa de Planificación Regional (MPRBC), que discute, planifica y orienta la integración regional desde una perspectiva territorial y entre actores públicos; y el Consejo Regional de Competitividad (CRCBC), que también discute, planifica y orienta dicha integración desde un enfoque económico-productivo y entre actores públicos y privados.

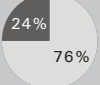





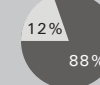
## **II. EL ENFOQUE TEÓRICO PARA LA GESTIÓN DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL**

La gestión de la integración regional de Bogotá parte del reconocimiento de que su productividad, competitividad y sostenibilidad también dependen y de manera considerable, de la relación de doble vía con el entorno territorial constituido por la red de ciudades de la región.

### **A. LAS RAZONES DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL BOGOTÁ-CUNDINAMARCA**

Un hecho particular que amenaza la productividad de Bogotá es el tamaño y la densidad poblacional a las que la ciudad ha llegado, que en términos relativos con otras ciudades-región del mundo le configuran una atípica distribución de la población entre el centro urbano principal y su entorno. Hacia el futuro las proyecciones de población, de no hacerse nada, intensificarían esta situación. Hacia el año 2020, la población de Bogotá y Cundinamarca se incrementará en 4 millones de personas (46% más del nivel de 2002), de los cuales en Bogotá y la Sabana se localizarían 3,8 millones y sólo 0,2 millones en el resto del departamento.

**Figura No. 1.**  
**Comparativo internacional de población**

	Tokio	Paris	Nueva York	Londres	Sao Pablo	Buenos Aires	Bogotá Sabana
Conglomerados urbanos (Habitantes)	Año 2000 	Año 2000 	Año 2000 	Año 2000 	Año 2000 	Año 2000 	Año 2000 
Centro Urbano Principal	8'160.000	3'000.000	7'894.862	3'010.000	5'749.513	3'000.000	6'500.000
Entorno	25'840.000	6'000.000	11'853.102	3'990.000	9'450.487	9'147.761	900.000
Total Habitantes	34'000.000	9'000.000	19'747.964	7'000.000	15'200.000	12'147.761	7'400.000
Área Kms <sup>2</sup>	15.000	-	33.000	6.500	8.051	3.680	3.847*

\*Bogotá-Cundinamarca 24.210Km<sup>2</sup>

Fuente: MPRBC - DESA / UNCRD, *De las Ciudades a las Regiones*, Vol 1, 2005

Por lo demás, la ciudad ha llegado a los límites de ocupación física de su territorio y su crecimiento se ha desbordado espontáneamente hacia los municipios circunvecinos generando demandas y problemas que sobrepasan la capacidad de manejo de las administraciones. De otra parte, en el territorio de Cundinamarca se mantienen tendencias de subutilización del territorio, despoblamiento de zonas y urbanización de las zonas aledañas a Bogotá con características de baja calidad, ausencia de equipamientos colectivos y con alta diferencia de densidad frente a Bogotá.

Igualmente se reconoce que las tendencias de metropolización de los territorios más productivos y competitivos en el mundo tienen como característica la formación de redes urbanas con diferencias menores en su densidad poblacional a medida que se alejan del centro urbano, una mayor descentralización del empleo y una excelente conectividad. Esto contrasta con la situación actual y las tendencias en la región de Bogotá y Cundinamarca. La ciudad concentra la mayor parte de los servicios, las actividades económicas y la población, en tanto que en la periferia las conurbaciones son pobres, desarticuladas y con predominio de unidades empresariales de pequeña escala y de baja productividad.

La gestión de la integración territorial exige, en consecuencia, la comprensión de la situación y tendencias de la integración territorial en la región Bogotá-Cundinamarca, en comparación con los patrones que ocurren en las ciudades-región más prósperas, donde se ha hecho evidente la transición de una jerarquía vertical (estructura monocéntrica) a una horizontal (estructura policéntrica), denominada red de ciudades (DAPD, 2003).

Este cambio, observado en las experiencias internacionales de regionalización que han contado con gran éxito, se adjudica a la reducción de costos de transporte, a la relocalización de las empresas y a la diversificación de la demanda del consumidor final,



lo cual ha destruido la hipótesis teórica de la existencia de áreas de mercado separadas y organizadas alrededor de los centros. El resultado de los cambios es la presencia de nuevas economías de localización y urbanización, la aparición de centros especializados en otras áreas del territorio y la localización de funciones superiores en centros urbanos de menor jerarquía, en contraste con la interpretación de los modelos de lugar central<sup>7</sup>.

La integración, en la práctica, entre las jurisdicciones del territorio demanda cada vez mayor atención en las agendas de los diferentes actores públicos. En el caso de Bogotá, son problemas crecientes la falta de tierra en su perímetro para desarrollos urbanos; los problemas de congestión vehicular, en un contexto de dificultades para la expansión y el mantenimiento de la malla vial; los flujos de pasajeros entre Bogotá y la Sabana, que demandan interconexiones de transporte; los peajes en los accesos sin transferencias de recursos para la malla vial de la ciudad; la conectividad con la región a bajo costo para la provisión de bienes; la corrección del daño ambiental, y la provisión de bienes esenciales como el agua y los alimentos, entre otros.

Para los responsables de la política pública del Distrito Capital, también era evidente la necesidad de reducir la presión del gasto sobre Bogotá –derivada de la concentración progresiva de la población en su perímetro urbano–. Tal reducción se daría a través de acciones conjuntas con otras entidades territoriales, para mejorar las condiciones de vida en las ciudades y regiones donde se genera la mayor presión migratoria hacia Bogotá. Existía, además, un interés específico de impulsar la coordinación de las políticas fiscales con los territorios integrados en la región Bogotá-Cundinamarca, con el fin de repartir mejor las cargas fiscales en un escenario de distribución desconcentrada de la población y de las actividades económicas<sup>8</sup>.

En el caso de los municipios y desde su perspectiva individual, es problemática la urbanización de su territorio, sea con asentamientos de baja densidad o con alta informalidad, pues éstos demandan prestación de servicios que sobrepasan las disponibilidades fiscales. Asimismo, la instalación de nuevas empresas e industrias trae consigo dificultades, pues si bien generan empleo, también demandan más servicios.

El departamento, por su parte, tiene que atender los problemas de despoblamiento de amplias zonas del territorio y el concomitante rezago de las administraciones locales y de la productividad de las empresas; combatir las diferencias de calidad de vida entre regiones y, al mismo tiempo, cerrar la brecha de dotaciones con los municipios y entre estos y la gran ciudad.

<sup>7</sup> Los modelos derivados de la teoría del “lugar central” (Christaller, Lösch, Beckman), sustentaron los argumentos más frecuentes para explicar los patrones de crecimiento de las ciudades principales y su articulación territorial, con base en tres planteamientos básicos: a) la estructura del sistema de ciudades obedece a un patrón jerárquico en el que la ciudad central domina al resto de ciudades de su entorno; b) el espacio urbano delimita el tamaño relativo del mercado y sus características funcionales actúan como barrera a la entrada de actividades económicas más complejas, y c) las empresas buscan maximizar el tamaño del mercado compitiendo por capturar aquel de mayor tamaño y donde los costes de transporte y el tamaño de planta son la restricción fundamental que determinan la localización geográfica de sus actividades (Boix Domenech y Trullen Thomas, 2003: Cap. 2).

<sup>8</sup> Entrevista con Carmenza Saldías, exdirectora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Bogotá, 23 de octubre de 2007.



## B. LAS REFERENCIAS CONCEPTUALES

Como referencia para interpretar los fenómenos de la conformación del sistema urbano de la región, y para el diseño de la gestión de la integración regional, la Mesa de Planificación Regional adoptó los aportes de los sistemas emergentes (Jonson, 2002 y Krugman *et al.*, 2001), la sintaxis del espacio (Hillier, 1966) y el diseño urbano estratégico (Noriega Restrepo & Asociados, 1990).

Los trabajos de Krugman y otros economistas renovaron la teoría económica con la incorporación del espacio en sus variables de análisis, en el marco de la llamada nueva geografía económica, a partir de la confluencia de la reinterpretación de varias vertientes<sup>9</sup> de teorías espaciales (urbanas, regionales y de comercio internacional) con nuevas aproximaciones metodológicas para interpretar realidades complejas y situaciones de equilibrio dinámico. Estos modelos se aplican al entendimiento de los procesos de concentración-desconcentración de la producción a nivel local y regional.

Estos modelos son relevantes, según Krugman, para entender la circunstancia de que en un mundo de competencia imperfecta, el comercio internacional es dirigido tanto por los retornos crecientes y las economías externas como por las ventajas comparativas. Bajo esta óptica, las dinámicas competitivas por la presencia de economías externas tienen la probabilidad de realizarse en los niveles local y regional, y no sólo en el nacional o el internacional.

La teoría de la sintaxis del espacio es una aproximación desde la arquitectura y el diseño urbano que analiza las interrelaciones del espacio, el movimiento en diferentes escalas, así como los patrones de uso del suelo, para con base en ello, derivar en una teoría de las ciudades como sistemas autoorganizados. La teoría se basa en la idea de que la configuración –es decir, la manera en que las partes se juntan– juega un papel crucial en la explicación del significado social de las formas construidas. La estructura relacional de cualquier forma construida configura los patrones de movimiento humano y la ocupación del espacio, e incide en las experiencias de las personas.

El diseño urbano estratégico es un “enfoque que facilita el manejo de la información gráfica en planos y el análisis simultáneo de variables que se manifiestan directamente en el espacio”. Los componentes del espacio (infraestructura, medio ambiente, asentamientos humanos) son tratados como mallas ordenadoras que se articulan en el espacio. Cada malla es una capa que, superpuesta con otras, permite identificar oportunidades de intervención al vincularlas con discontinuidades, conflictos y deficiencias. Los proyectos más estratégicos son los que producen el máximo efecto a partir de la menor intervención directa.

El enfoque adoptado por la MPRBC coincide con los postulados de las principales corrientes europeas y americanas contemporáneas en el abordaje de los temas territoriales. Una de ellas es la expresada en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea (2001), que ha sido puesto recientemente en perspectiva local por el Movimiento América Europa de Ciudades y Regiones (AERYC), al destacar

<sup>9</sup> Economías de aglomeración marshaliana, teorías tradicionales de localización, teoría de desarrollo por causación acumulativa.

la trascendencia que adquiere en la orientación de los asuntos regionales el trabajo en red de diversos territorios, como una condición de desarrollo humano sostenible. Como bien lo señala este movimiento, la gobernanza o gobierno en red significa el reconocimiento de la complejidad como elemento intrínseco del proceso político; un sistema de participación y colaboración de actores plurales en el marco de redes plurales, y una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, lo cual significa la adopción de nuevos roles e instrumentos (Pascual, 2006).

Esta aproximación conceptual se inscribe, asimismo, en las orientaciones del Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD), organismo que promueve el desarrollo del potencial de la región a través de la continua negociación de acciones y proyectos estratégicos, decisión política, alianzas entre los gobiernos de los niveles nacional, regional y local, y acuerdos entre los sectores público y privado. Esta concepción propicia el mejoramiento significativo de la gobernabilidad, la creación de una organización institucional efectiva y de un nuevo estilo de liderazgo compartido, capaz de servir como catalizador de las necesidades y demandas de los grupos de interés públicos y privados, y de dirigirlos y apoyarlos en la búsqueda de objetivos comunes y en la ejecución de acciones estratégicas (MPRBC -DESA/UNCRD, 2005: 16).

Por su parte, el Consejo Regional de Competitividad acogió, en el marco de sus referencias conceptuales, las teorías más recientes alrededor de la categoría de “ciudad-región global” desarrollada por Scott (1998), donde ésta se entiende como un espacio de variable extensión en el cual se integran varios territorios que comparten proximidad geográfica y desarrollan relaciones de cooperación. La ciudad-región global partió de la idea de ciudades mundiales expuesta por Hall (1966), así como de la noción de ciudad global desarrollada por Saskia Sassen (1991).

El concepto de ciudad-región global logra integrar los enfoques físico y económico en torno a los propósitos de competitividad en el marco del criterio fundamental de que las regiones deben ser concebidas como “sistemas abiertos en constante proceso de definición” (Keating, 1998). La ciudad-región global actúa como una plataforma vital para la competitividad y para ello requiere de un nuevo marco de gobernabilidad regional capaz de hacer sustentable el desarrollo económico y construir redes de innovación (clusters) en un territorio que se extiende más allá de las áreas metropolitanas tradicionales. Para la competitividad de una ciudad-región global son prioritarios el transporte público y las obras de infraestructura, mientras que la ciudad global es, más bien, una categoría electrónica, que, por tanto, requiere menos de sus estructuras regionales (CRCBC, 2003).

### C. REFERENCIA A ENFOQUES EMPLEADOS EN OTRAS CIUDADES

Los factores que le han dado ventaja a Bogotá<sup>10</sup> y que la han constituido en la mayor aglomeración urbana nacional con gran diferencia en el ingreso per cápita y en la

<sup>10</sup>

Economías de aglomeración, ventajas de especialización y diversidad, mayor capital humano y físico en relación con el resto del país.

productividad en relación con el resto de ciudades del país, han estado acompañados de otros factores que afectan la calidad de vida de sus habitantes<sup>11</sup>, al tiempo que reducen el margen de maniobra para cerrar la brecha que la separa de las ciudades y las regiones más exitosas del mundo.

Estos factores benéficos y negativos de la vida urbana son comunes a todas las grandes urbes, aunque en grado y especificidad diferentes, y son el origen de diversas propuestas para el manejo de los problemas de crecimiento y bienestar de la ciudadanía. A ellos habría que adicionar las características del marco institucional, tanto estatal<sup>12</sup> como ciudadano y empresarial, cuya variedad es numerosa en formas, en particular cuando se trata de la relación de las formas administrativas del estado con la dinámica económica y social del territorio.

La experiencia internacional de manejo de los problemas del crecimiento y su sostenibilidad, en el cual se incorpora el contexto territorial, es rica en alcances espaciales, participación de actores, identificación de problemas críticos y estrategias, así como en modalidades institucionales con las que operan las políticas. La lección que se puede extraer de esta variedad es que no hay un modelo único, no hay generalización sin excepciones, y, sobre todo, que las opciones que se pueden adoptar dependen de las características específicas de los procesos económicos, sociales y políticos que ocurren en el territorio.

Tampoco de la teoría hay una formulación de modelo óptimo (Bird y Slack, 2004).

Ciudades ejemplo de estas tendencias son Seúl, con el desarrollo de espacios verdes; Melbourne, con un enfoque multinodal de ciudades; Londres, Estocolmo y Singapur, con el establecimiento de peajes para el acceso a las ciudades en automóvil; Glasgow, Bilbao, Cleveland y Kitakyushu, por su parte, siguen estrategias para un renacimiento urbano basado en el desarrollo de recursos culturales en áreas desfavorecidas, en el fomento del turismo y en la promoción de las marcas territoriales para atraer inversión extranjera directa.

En la plataforma territorial, un elemento esencial es la infraestructura y el equipamiento, cuya planeación y ejecución requiere coordinación de actores y articulación de varias dimensiones del territorio (empleos, vivienda), lo cual conduce a niveles de administración con la más amplia visión del territorio. Sin embargo, este objetivo puede entrar en conflicto con la proximidad del ciudadano a los asuntos públicos que lo afectan. El punto crítico no es, por lo tanto, cuál es el modelo de gobernabilidad, sino cuál es el efectivo. Es en este balance que se puede entender la diversidad de experiencias internacionales de arreglos institucionales para la gobernabilidad del territorio (OECD, 2006).

<sup>11</sup> Costos de congestión, deterioro de la infraestructura física por inadecuado mantenimiento, daño ambiental, amplias zonas sin equipamientos, amplias zonas con población pobre; arribo a un tamaño de población que amenaza la productividad y la sostenibilidad.

<sup>12</sup> Como ejemplos paradigmáticos están los casos de Francia, con un Estado altamente centralizado, pero con un reciente proceso de significativa descentralización; Alemania, con un Estado federal descentralizado, y Holanda, con autoridades locales con gran dependencia de las finanzas del gobierno central, junto con una densa interacción y negociación entre niveles de gobierno.

Las soluciones radicales implican el establecimiento de nuevas autoridades a nivel funcional, mediante la creación de entidades político-territoriales a las cuales se ceden atribuciones para fortalecer el trabajo conjunto (por ejemplo, Londres, Stuttgart, Portland), o bien la expansión de los límites de las ciudades ya existentes, a través de fusiones o anexiones con un carácter de fuerte verticalidad en las relaciones entre la ciudad central y los territorios vecinos (por ejemplo, Montreal, Toronto, Busan, Estambul). Otras soluciones van desde la formación de agencias especializadas, o cuerpos intermunicipales, a contratos entre diferentes autoridades para el trabajo conjunto –por decisión unilateral o por requerimiento para recibir apoyo de niveles de gobierno superiores–, hasta los acuerdos informales de cooperación.

El alcance de estas colaboraciones puede además ser muy diverso. Algunas tienen un carácter multisectorial (por ejemplo, Vancouver, Lyon), mientras que otras son para prestar servicios individuales como los transportes (por ejemplo, Atenas, Filadelfia). En términos espaciales, las alternativas más frecuentes tienen alcance de parte de los municipios de un área metropolitana, o de todos ellos, con un creciente número de casos en los que predominan los sistemas o redes de ciudades (Office of the Deputy Prime Minister, 2006).

Si bien las particularidades de los procesos individuales les resta posibilidad de implantarse en otras circunstancias, hay aspectos de estas experiencias que son aleccionadores para el proceso de determinación de un arreglo institucional en la región Bogotá-Cundinamarca, como los dos casos que a continuación se presentan. En el caso de Portland (Oregon, Estados Unidos), se destaca el arreglo institucional entre múltiples actores público-privados, así como los factores que lo favorecieron, y en el de Madrid (España), la capacidad de diálogo entre agencias públicas de distinto orden para la formulación e implementación de planes de ordenamiento territorial<sup>13</sup>.

### 1. La experiencia de Portland, Oregon<sup>14</sup>

El Área Metropolitana de Portland (Oregon), al noroeste de los Estados Unidos, es reconocida como un caso de esfuerzo colectivo exitoso en la perspectiva de la integración regional y el desarrollo sostenible. Su proceso de construcción, que ha tomado más de 60 años, se inició bajo un esquema de coordinación interinstitucional entre 3 condados y 24 ciudades para regular los perímetros de crecimiento urbano (UGB).

<sup>13</sup> Otras experiencias consultadas por la MPRBC fueron: las regiones metropolitanas europeas; la experiencia público-privada del Silicon Valley; el sistema integrado de administración local del Japón; la región del Gran ABC paulista; los procesos de desarrollo regional adelantados en México y Chile, entre otros.

<sup>14</sup> Con base en Cervero (2003); Pineda (1999) y Wheeler (1998).

Estos esfuerzos de coordinación avanzaron hacia su institucionalización con la creación de la Comisión de Planeamiento Metropolitano en 1957 y posteriormente con la aprobación del Consejo Metropolitano de Portland (METRO) en 1978. A partir de 1990, en virtud de una enmienda constitucional, esta agencia adquiere el carácter de autoridad regional con un director y un consejo de 7 miembros, elegidos por votación popular. En la actualidad, METRO tiene responsabilidades específicas en materia de manejo del crecimiento urbano, planeamiento del transporte y los usos del suelo, parques regionales y asesoría de las autoridades locales.

A continuación se presentan los principales factores que han creado condiciones propicias al desarrollo del área metropolitana de Portland:

- La fuerte identidad regional ha favorecido la consolidación de estructuras informales de regulación local, las cuales se han reflejado en buenas prácticas asociadas a las relaciones interinstitucionales entre diversos actores del desarrollo regional.
- La existencia de una institucionalidad como el Consejo Metropolitano de Portland (METRO), caracterizado por ser una entidad ágil, libre del control burocrático y con gran capacidad para la gestión de los asuntos locales y la interacción con los principales actores del desarrollo regional, ha permitido que su estrategia de regulación favorezca el crecimiento ordenado de la región.
- El respaldo del gobierno de Oregon a las estrategias de desarrollo en la región de Portland ha sido fundamental en el proceso. En efecto, a través de leyes estatales requirió a todos los condados y ciudades la puesta en marcha de planes de crecimiento de largo plazo, que incluyen los usos del suelo urbano y rural, los perímetros de crecimiento urbano (UGB) y la protección de los recursos naturales. El gobierno estatal también ha propiciado a la región metropolitana un amplio marco de actuación, a través de la activa promoción de la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno.
- El papel de las organizaciones ciudadanas de distintas procedencias en Portland ha sido decisivo. En el proceso de definición de las agendas regionales participan entidades como “Mil Amigos de Oregon”, “Oregon para vivir con Calidad”, “Ciudadanos por las Prioridades del Transporte”, entre otras. Estos grupos han desarrollado una gran habilidad de interlocución con el Estado, con los oficiales locales y con los cuerpos políticos regionales, así como gran poder de convocatoria de los ciudadanos en torno al proceso de planeación regional.
- La presencia de entidades como la Cámara de Comercio y organizaciones gremiales ha sido muy importante en la adopción del marco de acción público-privado para el desarrollo de la estrategia de integración regional.
- La existencia de una voluntad expresa de las autoridades locales y regionales de adoptar la comunicación, la cooperación y la construcción de consensos como

mecanismo para facilitar la organización del territorio le ha permitido a la región la consolidación de una agenda territorial para el desarrollo sostenible.

- En años recientes, METRO convocó la cooperación público-privada y ciudadana en torno a un consenso de largo plazo para la definición del patrón deseado de ocupación del territorio, en un proceso conocido como “Región 2040”, que proyectó el territorio con una perspectiva de 50 años. El plan hace énfasis en directrices de planeación para el desarrollo del sistema de transporte regional. Asimismo, apuesta por concentrar el futuro crecimiento en centros regionales que estarán articulados por arterias multimodales y servicios públicos de transporte.
- La economía de la región, hoy ampliamente diversificada, se basa en los servicios y las industrias del conocimiento, con un visible impacto en la calidad de vida de su entorno, en el crecimiento del turismo, en la calidad de la educación, en la atracción de servicios financieros globales. El énfasis en las actividades de investigación y desarrollo de sus empresas y el dinamismo de su comercio exterior juega también un papel importante.

## 2. La experiencia de la Comunidad Autónoma de Madrid, España<sup>15</sup>

La construcción de región en Madrid, España, lleva más de 40 años. Se inició con la creación del Área Metropolitana en 1965, con la cual la ciudad avanzó en el diseño de normas y directrices –por ejemplo, la Ley de Suelos en 1975–, que fueron esenciales para la planificación de la región. En 1983, con la constitución jurídica de la Comunidad Autónoma de Madrid, se reemplazó el concepto de área metropolitana y se amplían sus funciones, dándole un mayor marco territorial de jurisdicción y una estructura institucional más refinada. Su principal función es la de elaborar planes estratégicos para coordinar las acciones del orden local, así como determinar bases normativas y los arreglos institucionales necesarios para su correcto funcionamiento.

El cambio en el modelo de gestión regional transformó el modelo metropolitano de ciudad central potente por el de un territorio más articulado. Como consecuencia, en 1984 se expidió la Ley de Ordenamiento Territorial de la Comunidad Autónoma de Madrid; en 1991 se definió la Estrategia Territorial de Actuaciones de Madrid Región Metropolitana; y en 1995 se expidió la Ley de Medidas de Política Territorial, Uso del Suelo y Urbanismo para la Región de Madrid. Finalmente, en 1997 se definieron las Bases del Plan regional de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid.

A continuación se caracteriza la experiencia de Madrid a la luz de dos conceptos que, en su momento, fueron determinantes en el proceso de planificación de su desarrollo regional:

- Proyectos interinstitucionales:

En Madrid, como en la mayoría de las ciudades del mundo, las funciones, competencias y poderes están repartidas en tres niveles: el estatal, el regional y el municipal. Por tal motivo,

<sup>15</sup>

Con base en Ortiz (2003).

la gestión de su desarrollo tuvo que propiciar el diálogo de los actores asociados a dichos niveles, con el objetivo de alcanzar consensos e implementar soluciones.

Sin embargo, la tarea no ha sido fácil. Para lograr dichos consensos, fue necesaria la definición de visiones acerca de lo que se quería localizar en el territorio y cómo hacerlo, para que de este modo las decisiones, a pesar de no ser las óptimas, fuesen avaladas por los actores presentes en la región.

Asimismo, fue necesario que las autoridades locales tomaran conciencia de la forma como las decisiones del rango supramunicipal afectaban el orden local, en términos de generación de externalidades llamadas plusvalías o minusvalías. Para ello, fue necesario generar acuerdos con los alcaldes en los que se asumía que si la intervención del gobierno regional generaba plusvalías, no habría problemas; pero si generaba minusvalías, se compensaba a las municipalidades con otros equipamientos públicos o infraestructuras.

#### - Formulación e implementación:

La coordinación del conjunto de los actores territoriales es una tarea muy compleja. El proceso de aprobación del Plan implica la convergencia del gobierno regional –con 8 ministerios regionales y 55 Direcciones Generales–, varios ministerios del gobierno central –para infraestructuras y equipamientos de rango nacional–, los 178 municipios afectados y el sector privado.

Por tal motivo, para la formulación del Plan Regional de la Comunidad de Madrid, primero se debió aclarar que un plan de este tipo no requería de la aprobación de los diferentes actores regionales, ya que éstos articulan la relación entre diversas administraciones, dentro del absoluto respeto de las competencias que la Constitución, la legislación y el ordenamiento administrativo han contemplado.

Tal vez lo más interesante de la experiencia de Madrid radica en la persistencia en la voluntad de diálogo y compromiso de sus instituciones públicas para definir qué es lo que se va a localizar en el territorio y cómo se va a localizar, a partir de una visión compartida del territorio y de una programación conjunta de las inversiones de largo plazo en infraestructuras y equipamientos colectivos.

### **III. PROCESOS E INICIATIVAS EN RELACIÓN CON LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN REGIONAL**

La evaluación documentada de los diferentes procesos de coordinación pública que confluyen en la política de integración regional, nos ha permitido identificar, por una parte, la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca como un escenario relevante en el fortalecimiento de capacidades, las metodologías de construcción de visión y proyectos, y por otra, el avance en los arreglos institucionales al interior de las entidades públicas, en medio de dificultades de diversa índole, que son comunes a procesos de esta naturaleza.

De igual manera, el Consejo Regional de Competitividad se ha constituido en el espacio en el cual múltiples fuerzas públicas y privadas de Bogotá y Cundinamarca concertadamente formularon una visión económica de largo plazo de la región e identificaron las líneas estratégicas y los proyectos necesarios para concretar dicha visión, en cuya promoción y ejecución han avanzado.

Asimismo, es pertinente resaltar que a partir del ambiente de cooperación generado por efecto del trabajo desarrollado en estas dos instancias, son múltiples los proyectos y procesos de concertación regional “bilateral” entre entidades distritales y municipios de Cundinamarca, en un proceso que ha adquirido dinámica propia.

#### **A. LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES AL INTERIOR DE LA MESA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL BOGOTÁ-CUNDINAMARCA (MPRBC)**

En el desarrollo de los arreglos institucionales de la MPRBC se pueden identificar cuatro momentos (MPRBC -DESA/UNCRD, 2005: 16). El primero duró aproximadamente un mes, y en él se pusieron de acuerdo el alcalde de Bogotá, el gobernador del departamento de Cundinamarca y el director de la CAR con respecto a la importancia del trabajo conjunto. El resultado fue la firma de un Acuerdo de Voluntades para constituir una mesa de trabajo. En el segundo momento, que se denominó “Fase 0” y duró nueve meses, se definió el funcionamiento de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca y se establecieron las bases operativas y económicas para iniciar el proyecto “Construcción de Capacidad Técnica e Institucional para el Planeamiento y Gestión del Desarrollo Integrado de la Región”. El tercer momento fue el desarrollo de este proyecto en sus diferentes fases durante un período de veintiséis meses. El cuarto momento ha sido el diseño del proceso para consolidar su institucionalidad, así como la proyección y continuación de la MPRBC y el proyecto en las nuevas administraciones.

##### **1. Primer momento: Acuerdo de Voluntades**

Un mes después de posesionados, el alcalde de Bogotá, el gobernador de Cundinamarca y el director de la CAR se pusieron de acuerdo, en un documento que se firmó el 8 de febrero de 2001, con el propósito de “fortalecer los lazos de cooperación entre Bogotá y Cundinamarca para promover el desarrollo económico y social de sus territorios y hacer más productiva y competitiva la región”. En este acuerdo se definió la instalación de la MPRBC y se planteó un período de tres años para las tareas iniciales, que coincidía con el período de los tres líderes que firmaron el documento. Se enfatizó en el ordenamiento territorial, la planificación regional, en la ejecución de proyectos y en el marco institucional para gestionar acuerdos.

##### **2. Segundo momento: inicio de operación de la MPRBC**

Para el inicio de actividades de la MPRBC, que contó con el acompañamiento técnico del Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD), se invitó a participar



al Gobierno Nacional, como apoyo del proceso. El presidente de la República delegó al director de Planeación Nacional como su representante y éste designó al director de la Unidad de Desarrollo Territorial para asistir a las reuniones y apoyar las actividades técnicas.

Durante los nueve meses que tomó este momento se desarrollaron, entre otras, las siguientes actividades: a) incluir temas de cooperación interinstitucional y desarrollo regional, con proyectos y presupuesto, en los planes de desarrollo e inversión 2001-2004 de Bogotá, Cundinamarca y la CAR; b) definir las reglas básicas de operación de la MPRBC y delimitar un plan de trabajo para tres años, el cual incluyó la asignación y administración de los recursos; c) elaborar, con el apoyo del UNCRD, el proyecto “Construcción de Capacidad Técnica e Institucional para el Planeamiento y la Gestión del Desarrollo Integrado de la Región, y d) precisar objetivos del proyecto, determinar necesidades de capacitación en las instituciones y comenzar el trabajo conjunto<sup>16</sup>.

Estas primeras actividades permitieron acordar como uno de los propósitos centrales del proceso “articular el manejo del territorio y objetivos de desarrollo económico y social a partir, inicialmente, de la coordinación entre instituciones públicas para posteriormente ir involucrando sectores productivos privados y organizaciones comunitarias”. Asimismo, los trabajos iniciales de la MPRBC hicieron posible identificar siete temas de interés común para las instancias participantes: i) actividades productivas y economía; ii) servicios públicos; iii) estructura de movilidad (vías, transporte y manejo del tráfico); iv) medio ambiente; v) vivienda con equipamientos comunitarios (hábitat); vi) desarrollo institucional, y vii) sistemas de información geográfica.

#### **Recuadro No. 1.**

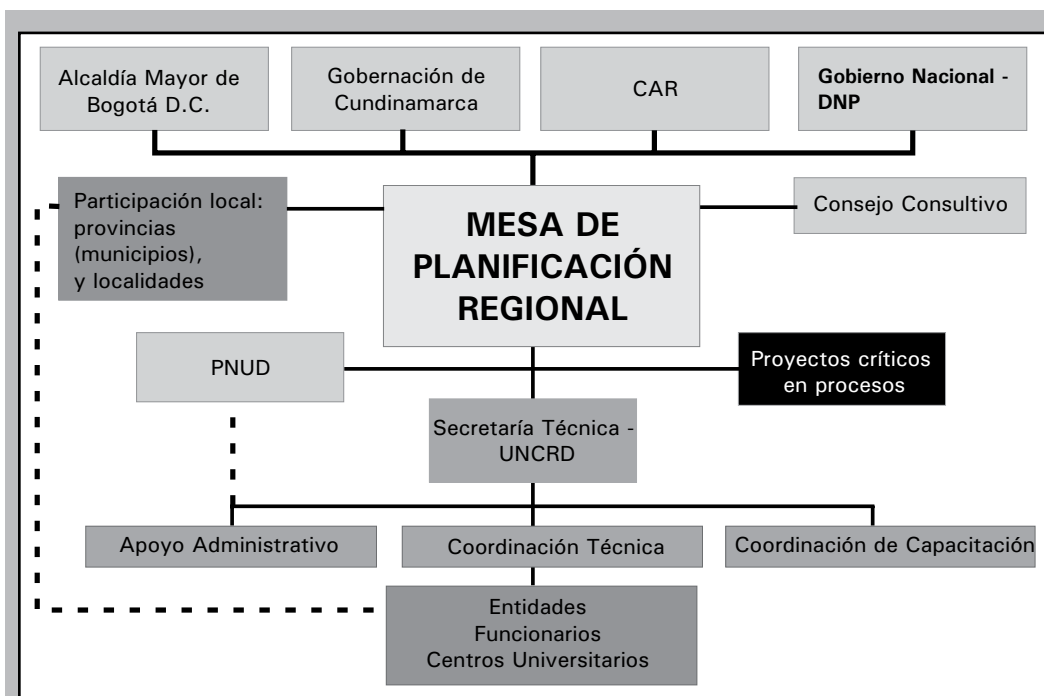
##### **Estructura organizativa de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca**

El liderazgo visible y la activa participación del alcalde de Bogotá, del Gobernador de Cundinamarca y del director de la CAR, junto con el respaldo del Gobierno Nacional y del Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD), resultaron de gran importancia para fortalecer los arreglos institucionales que orientaron los trabajos iniciales de la MPRBC. De esta manera, se logró con el más alto compromiso de los codirectores del proceso poner en marcha las actividades básicas del Proyecto, con un código de funcionamiento que definía muy claramente que los diversos actores no se levantarían de la mesa hasta encontrar acuerdos en los aspectos abordados.

<sup>16</sup>

Bogotá Distrito Capital, el departamento de Cundinamarca y la CAR hicieron aportes por partes iguales para el desarrollo del proyecto. Se trató de un monto de aproximadamente 1,8 millones de dólares que se invirtieron en cuatro años, incluyendo empalme y trabajo adicional con las nuevas administraciones. Esto significa aproximadamente 150.000 dólares anuales por entidad. La ejecución de gastos se llevó a cabo con controles simultáneos de las tres entidades

**Recuadro No. 1.**  
**Estructura organizativa de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca**



La estructura organizativa, que corresponde al Acuerdo de Voluntades establecido, dio lugar a un organigrama flexible, que se basó en la capacidad institucional de los participantes y que, por lo tanto, renunció a la creación de una estructura burocrática. La orientación política de los principales líderes del proceso, así como la interacción permanente entre los funcionarios públicos involucrados se convirtieron, entonces, en el principal criterio de orientación de los trabajos de la MPRBC.

La creación de una Secretaría Técnica, que fue confiada al Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD), permitió la coordinación operativa y técnica del proceso, con funciones de apoyo administrativo, capacitación y aportes de cooperación técnica para hacer posible la presencia de expertos locales e internacionales en el permanente acompañamiento a las principales actividades de análisis y debates generados por el proyecto.

Para la formulación y coordinación del proyecto de “Construcción de Capacidad Técnica e Institucional para el Planeamiento y la Gestión del Desarrollo Integrado de la Región”, y para la puesta en marcha de sus diferentes fases, se vinculó un grupo consultor de cinco personas que tuvo a cargo la definición del enfoque general y la metodología a seguir, la elaboración de los documentos, el manejo del cronograma de reuniones de la MPRBC, el apoyo a las actividades de capacitación y participación, y la coordinación de aquellas actividades que requirieron apoyo de entidades, expertos externos y centros universitarios.

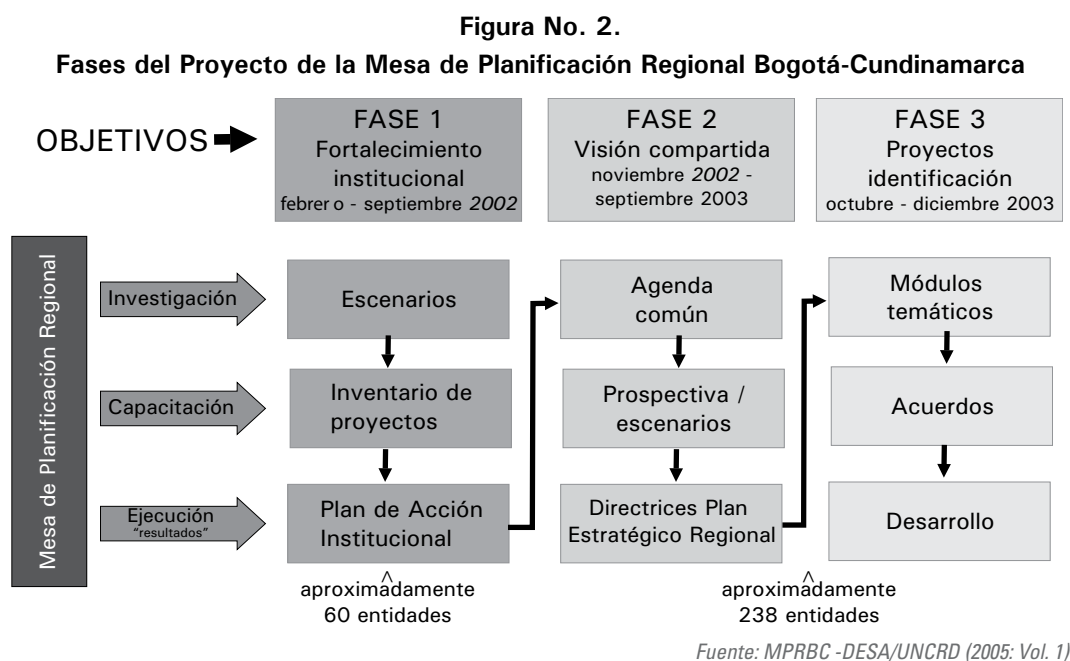
### Recuadro No. 1. Estructura organizativa de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se encargó de administrar recursos y brindar asistencia de cooperación técnica. La MPRBC se aplicó, en consecuencia, a desarrollar una labor de fortalecimiento de capacidades y a poner en marcha metodologías de construcción de consensos al interior de los participantes del sector público, a partir de la identificación conjunta de los proyectos de alcance regional y de la definición de una visión compartida de largo plazo, las cuales contribuyeron a generar confianza entre los participantes.

*Fuente: MPRBC -DESA/UNCRD (2005: Vol. 1)*

### 3. Tercer momento: desarrollo de las fases del proyecto

El tercer momento de los arreglos institucionales, que duró veintiséis meses, se desarrolló en tres fases, en el marco de los criterios que han guiado las tareas de la MPRBC: investigación, capacitación y logro de los resultados establecidos en el Documento de Proyecto (ver Figura No. 2).



En la primera fase, denominada "Fortalecimiento institucional y formulación del plan de acción interinstitucional", se desarrolló un intenso programa de capacitación, dirigido por el UNCRD, para dotar a las instituciones, a través de sus funcionarios, de herramientas para resolver problemas técnicos, identificar metodologías de coordinación y construir acuerdos en torno a los temas estratégicos y a los proyectos alrededor de los cuales debían confluir las entidades participantes. El resultado inicial fue una base de datos

sistematizada de 183 proyectos y una caracterización preliminar del área de estudio. Desde esta primera fase se formularon tres posibles escenarios de desarrollo y ocupación del territorio<sup>17</sup>, como base para la orientación de los talleres y discusiones. A partir de las relaciones detectadas entre los proyectos regionales, se organizaron once planes, y a cada uno se le asignó una entidad líder para explorar posibilidades de articulación institucional.

En la segunda fase, conocida como “Construcción de una visión compartida de largo plazo”, se definió una agenda común, a partir de un ejercicio de prospectiva de amplia participación. Se precisaron seis variables funcionales para construir esta agenda: equilibrio en la distribución de la población y de las actividades económicas; productividad y competitividad; sostenibilidad ambiental, infraestructura física y de servicios; desarrollo institucional; y cohesión social. Se hizo una evaluación de escenarios (ver Recuadro No. 2), se seleccionó el más deseable y de allí se derivaron las directrices para el Plan Estratégico Regional futuro, que se concibió como una herramienta flexible para articular módulos o componentes específicos de actuación alrededor de los cuales pudieran movilizarse los recursos institucionales y financieros de las entidades con interés en garantizar su ejecución (ver Recuadro No. 2). En el escenario seleccionado como el más deseable (el de desconcentración y creación de una red de ciudades), se plasman las directrices con respecto a las variables clave identificadas y su expresión en el territorio.

#### **Recuadro No. 2.**

##### **Escenarios referenciales de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca<sup>18</sup>**

Los escenarios referenciales son una herramienta para visualizar, analizar y comparar, de una manera integral, distintas opciones de desarrollo asociadas al territorio. La formulación de cada escenario se valió de estudios y bases técnicas suministradas por el diagnóstico de cada uno de los siete temas estratégicos del diagnóstico<sup>19</sup>, y de los resultados de los ejercicios colectivos de prospectiva. Los escenarios tienen en común la población -actual y proyectada-, estructura socioeconómica -inicial-, plazo -16 años-, ocupación del territorio -compacta y densa-, recursos, infraestructura y equipamiento -base de proyectos actual-, y desarrollo institucional, cohesión social y conflicto armado. En cada escenario varía la distribución de la población, prioridades de manejo ambiental, estructura de movilidad, estructura de servicios públicos, vivienda y equipamiento, estructura administrativa, legal y financiera, y proyectos estratégicos. Los tres escenarios contruidos tienen las siguientes características:

<sup>17</sup> Escenario de desarrollo concentrado en Bogotá y sus alrededores; escenario de desarrollo lineal sobre el eje Tunja-Girardot y la cuenca del río Bogotá, y el escenario de desconcentración de Bogotá y creación de una red de ciudades.

<sup>18</sup> MPRBC -DESA/UNCRD (2005: 16).

<sup>19</sup> Proyectos interinstitucionales, economía, medio ambiente, infraestructura, conflicto armado, población, e integración.

**Recuadro No. 2.****Escenarios referenciales de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca****Escenario 1. Concentración**

Escenario que mantiene y consolida la situación actual de concentración de población, infraestructura, actividades económicas y servicios en Bogotá, con un desborde sobre los municipios aledaños de la Sabana.

La base de esta difusión es la estructura vial, que requiere enfatizar los ejes que se cruzan en Bogotá mejorando sus especificaciones; por ejemplo, con dobles calzadas continuas hasta los límites del área de estudio o posiblemente hasta las capitales de los departamentos vecinos. En términos institucionales, este escenario supone la creación en el corto o en el mediano plazo de un área metropolitana alrededor de Bogotá, con un manejo integrado de servicios públicos, transporte, equipamientos de salud, recreación, etc.

El escenario busca aprovechar las ventajas económicas de la concentración de población y requiere de la construcción de infraestructura adicional de vías, transporte, redes de servicios y equipamientos para satisfacer las necesidades de la nueva población. Para responder al aumento de población y seguramente de densificación en Bogotá y los municipios aledaños, se requerirán obras de infraestructura con especificaciones técnicas de gran capacidad (medios de transporte masivo, tipo metro pesado subterráneo; construcción de torres de vivienda; programas de renovación urbana, y renovación de redes de servicios domiciliarios).

**Escenario 2. Lineal**

Este escenario mantiene la tendencia a la concentración de población e infraestructura, pero organizada a lo largo de un eje vial y ambiental estratégico para toda el área de estudio. Se trata de estructurar el desarrollo a partir del sistema de asentamientos y actividades ubicado sobre la carretera nacional que comunica a Tunja con Girardot y en las vías complementarias con las cuales se constituye un sistema lineal. Este escenario tiene como ámbito geográfico la cuenca del río Bogotá y el valle de Ubaté. La estrategia de ocupación busca recuperar la cuenca hidrográfica más importante del departamento y crear un eje transversal de servicios de fácil acceso y uso por parte de los municipios que están en los bordes del área de estudio.

Este escenario busca que la población no solamente se concentre en Bogotá y la Sabana, sino que se extienda en un eje que relaciona el área de estudio con dos capitales de departamentos vecinos (Tunja e Ibagué). El proyecto estratégico más importante para este escenario es el manejo integral de la cuenca del río Bogotá, lo cual implica su recuperación con la descontaminación del agua, la implementación de Distritos de riego y la recuperación de tierra para usos agrícolas, recreativos y de vivienda.

## Recuadro No. 2.

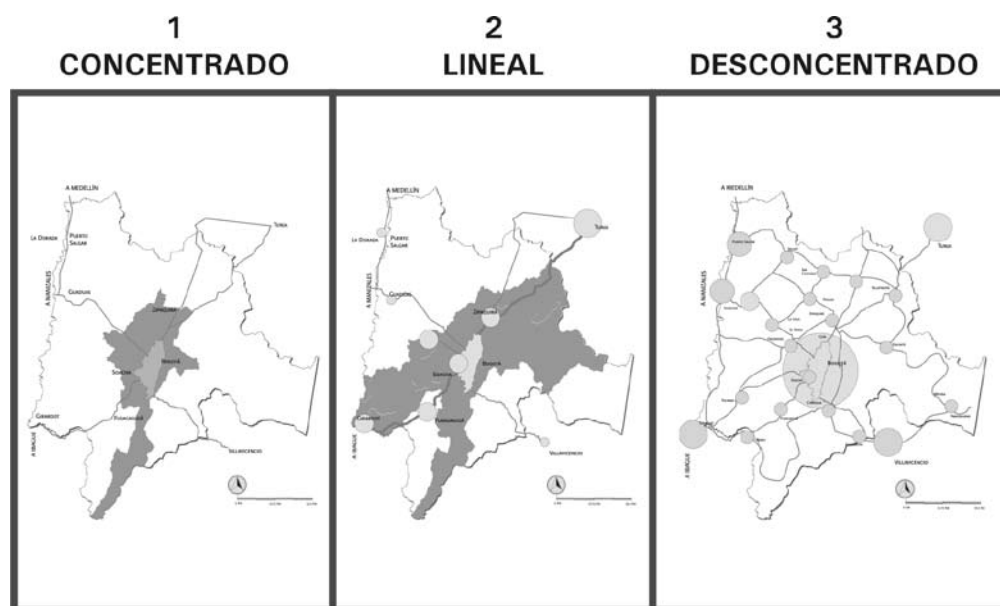
### Escenarios referenciales de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca

#### Escenario 3. Desconcentración de Bogotá y conformación de una red de ciudades

En este escenario se busca revertir el proceso de concentración de población en Bogotá creando una red articulada de ciudades que se integren y funcionen como un solo sistema. Este escenario ofrece a la población y a las actividades económicas la posibilidad de ubicarse de forma equilibrada en todo el territorio. La mayor concentración de población, infraestructura y servicios seguirá existiendo a corto y mediano plazos en Bogotá y la Sabana, pero se ofrecen localizaciones alternas en ciudades y sitios con alto potencial para desarrollar actividades económicas, ubicar servicios y atraer población. Esta estrategia se puede asimilar a conceptos como ciudad-región, ciudad regional, red de ciudades o sistema regional.

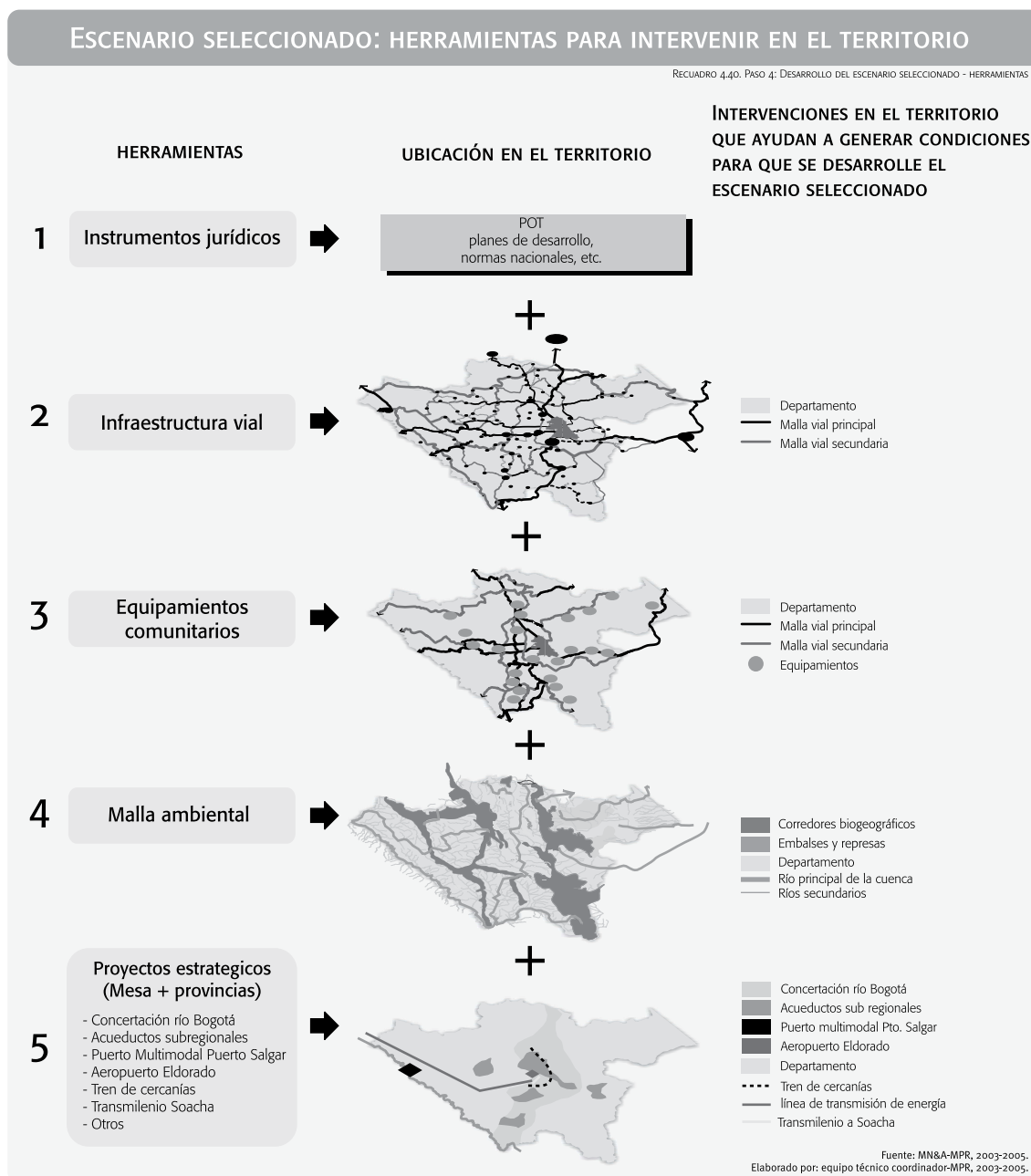
El propósito de este escenario es generar una política expresa y contundente para disminuir y, en lo posible, revertir a largo plazo el proceso de concentración que se focaliza en Bogotá y el despoblamiento de partes críticas del departamento de Cundinamarca. Los proyectos más importantes son los que incentiven el desarrollo de sitios estratégicos como cadenas productivas, especialmente de actividades agroindustriales en el norte, sur y occidente de Cundinamarca; el desarrollo de turismo en las provincias del Tequendama y Alto Magdalena; la construcción de infraestructura estratégica para exportar; la consolidación de la red vial que enfatiza la integración de municipios entre sí y de éstos con centros de servicios diferentes a Bogotá; la recuperación del sistema de cuencas hidrográficas existentes, y la integración vial y funcional de servicios con capitales de departamentos vecinos, como Tunja, Villavicencio e Ibagué.

Fuente: MPRBC -DESA/UNCRD (2005: Vol. 1)



Fuente: MPRBC -DESA/UNCRD (2005: Vol. 2)

**Figura No. 3.**  
**Directrices para el Plan Estratégico Regional - Mesa de Planificación Regional Bogotá-  
 Cundinamarca (Escenario 3 con sus variables estratégicas)**



Fuente: MPRBC -DESA/UNCRD (2005: Vol. 1)

En la tercera fase, caracterizada como “Desarrollo de proyectos en un marco regional”, se identificaron los temas específicos sobre los cuales se podrían construir acuerdos interinstitucionales y que deberían dar lugar a la puesta en marcha de proyectos concretos. Esta fase se valoró como decisiva, porque debía garantizar el adecuado empalme con las nuevas administraciones. A ella corresponden actividades complementarias para darle continuidad al proceso, tales como el análisis de la estructura financiera y fiscal de los entes territoriales participantes; los acercamientos con el Gobierno nacional que hicieron posible la aprobación del documento Conpes 3256, titulado “Políticas y estrategias para la gestión concertada de la región Bogotá-Cundinamarca”, y el contexto jurídico en el cual debería darse continuidad al proceso, que originó los argumentos jurídicos para iniciar la conformación de una Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE). El análisis del conflicto armado en el territorio fue presentado al Gobierno nacional, lo cual dio origen a la modificación de la táctica de confrontación (ver Recuadro No. 4). A esta fase corresponde la construcción de una visión compartida de largo plazo a partir de proyectos e intervenciones que incluyeron, además de la perspectiva de las entidades que constituyen la MPRBC, la de quince provincias del departamento, la de las veinte localidades del Distrito Capital y la del sector privado representado en el Consejo Regional de Competitividad.

#### Recuadro No. 4.

##### Dinámica Territorial del Conflicto - Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca

Hasta el año 2004, estudios de la MPRBC sobre el conflicto examinaron la dinámica del conflicto en la región y las lógicas territoriales en la disputa político militar (MPRBC -DESA/UNCRD, 2005: Vol. 2).

Una conclusión del trabajo es que la confrontación violenta en la región se da por la importancia estratégica que ocupa en la lógica militar y en la política nacional y regional para hacer presencia en la capital del país y presionar alrededor de su periferia.

No parece ser cierta la relación directa entre ausencia del Estado, pobreza y conflicto armado; ni tampoco que en Cundinamarca la presencia de las FARC esté conectada estructuralmente, es decir, que se relacione con problemas de exclusión social, económica o política. Es cierto, en cambio, que está relacionada con los planes estratégicos-militares de la guerrilla de copar la cordillera oriental, trazados en su VII Conferencia, y de asedio y urbanización de la guerra político militar, expuestos en la VIII Conferencia.

Algunos estudios señalan como causas centrales para el crecimiento de las FARC en el departamento de Cundinamarca y la Sabana de Bogotá, el exitoso plan de financiamiento a partir del secuestro y el desbordado crecimiento de la Región Central, o proceso de conurbación de la ciudad, que atrae la presencia de la guerrilla en su versión de milicias semirurales y urbanas. Este proceso trajo consigo la reactivación de las autodefensas en la región, especialmente a partir de 1997.



**Recuadro No. 4.****Dinámica Territorial del Conflicto - Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca**

En Cundinamarca, las FARC tienen, en sentido norte-sur, dos corredores en las cordilleras a lo largo de la Sabana de Bogotá. Al occidente, en tierras templadas, y al oriente, en clima frío. En el occidente, el despoblamiento del desarrollo centralizado en la Sabana ayuda al lento pero seguro avance de la guerrilla. Asentarse en las regiones periféricas es requisito para el objetivo de control de los corredores. En el oriente, el corredor en las provincias de Sumapaz y Oriente, que conecta a la capital con las zonas de Meta y Huila de control tradicional de las FARC, la ofensiva paramilitar las ha contenido, aunque con altos costos para el desarrollo.

En el período posterior al período del estudio realizado por la MPR, los logros de las fuerzas del Estado de la ofensiva contra las FARC, y el proceso de negociación con los paramilitares modificaron sustancialmente la situación del conflicto en Cundinamarca, que pasó a tener los mejores índices de acciones en muchos años. El conflicto se desplazó a las zonas selváticas del país, a donde se replegaron las fuerzas guerrilleras.

**4. Cuarto momento: marco institucional y continuidad del proceso**

El cuarto momento se inicia con la exploración de alternativas para definir la institucionalidad más apropiada, con el fin de desarrollar los objetivos planteados por la MPRBC y el Proyecto. Durante la Fase 3 ("Desarrollo de proyectos en un marco regional"), se habían obtenido avances en el diseño de instrumentos en esta dirección, entre los cuales se destacan un proyecto de ley que regula la RAPE, un proyecto de convenio que la constituye y un proyecto de estatutos que se ocupan de su funcionamiento y del régimen de autonomía de su personalidad jurídica (MPRBC -DESA/ UNCRD, 2005: Vol. 1, p. 35).

El Acto Legislativo No. 1 de 2003, iniciativa de un grupo de congresistas de la región Bogotá-Cundinamarca, dispuso en su artículo 17 adicionar el artículo 306 de la Constitución, con el fin de habilitar la creación de una Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE), de la cual podrían hacer parte Bogotá y los departamentos contiguos. Esta reforma fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en marzo de 2004 por procedimientos de trámite. No obstante, el proceso evidenció la importancia y el interés que múltiples actores distritales, municipales, departamentales y nacionales dieron a la necesidad de contar con una institucionalidad de carácter regional.

En 2004, la nueva dirección de la CAR manifestó su voluntad de retirarse del convenio que la hacía partícipe de la MPRBC, con el argumento de que para entonces se habían alcanzado los objetivos técnicos de su interés inicialmente propuestos por el proyecto, y que en la fase siguiente del mismo, orientada a la consolidación institucional de la región, el protagonismo correspondía a las entidades territoriales. Este evento es una manifestación de las dificultades corrientes en todos los procesos de formación de gobernabilidad cuando se reformula la asignación de responsabilidades (Barron *et al.*, 2006).

Entre tanto, durante este mismo año, otros gobiernos departamentales y ciudades capitales vecinas manifestaron su interés por formar parte del “área de estudio”. Esta solicitud, acogida por el nuevo alcalde de Bogotá, Luis Eduardo Garzón, y por el gobernador entrante de Cundinamarca, Pablo Ardila, dio lugar, el día 6 de julio de 2004, a un Acuerdo de Voluntades para trabajar conjuntamente en el marco de la Región Central de Colombia, en la cual integran esfuerzos los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima, con sus respectivas capitales.

## B. LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES AL INTERIOR DEL CONSEJO REGIONAL DE COMPETITIVIDAD (CRC)

En Bogotá y Cundinamarca, los gremios de actividades productivas desde tiempo atrás están organizados con un alcance territorial y jurisdicción activa en Bogotá y el departamento<sup>20</sup>. La variada experiencia de vinculación a labores públicas de varias agremiaciones de la ciudad, sobre todo desde comienzos de los años 90<sup>21</sup>, permitió la madurez de su capacidad para desarrollar una interlocución proactiva con el sector público y comprometerse en proyectos como los identificados y ejecutados en el marco del Consejo Regional de Competitividad de Bogotá-Cundinamarca.

### 1. Primera fase: los acuerdos de voluntades

El 24 de abril de 2001, el Comité Intergremial de Bogotá-Cundinamarca, la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) firmaron el acta de intención con el propósito de construir una visión de generación sostenible de riqueza y prosperidad para todos los habitantes de Bogotá y Cundinamarca, que articulara las acciones públicas y privadas bajo los principios de cooperación y confianza. El Consejo se concibió desde un comienzo como un escenario de participación voluntaria en el cual confluyen las iniciativas público-privadas para cooperar en la meta colectiva de convertir el territorio de Bogotá y Cundinamarca en una de las cinco regiones más competitivas y con mayor calidad de vida en América Latina.

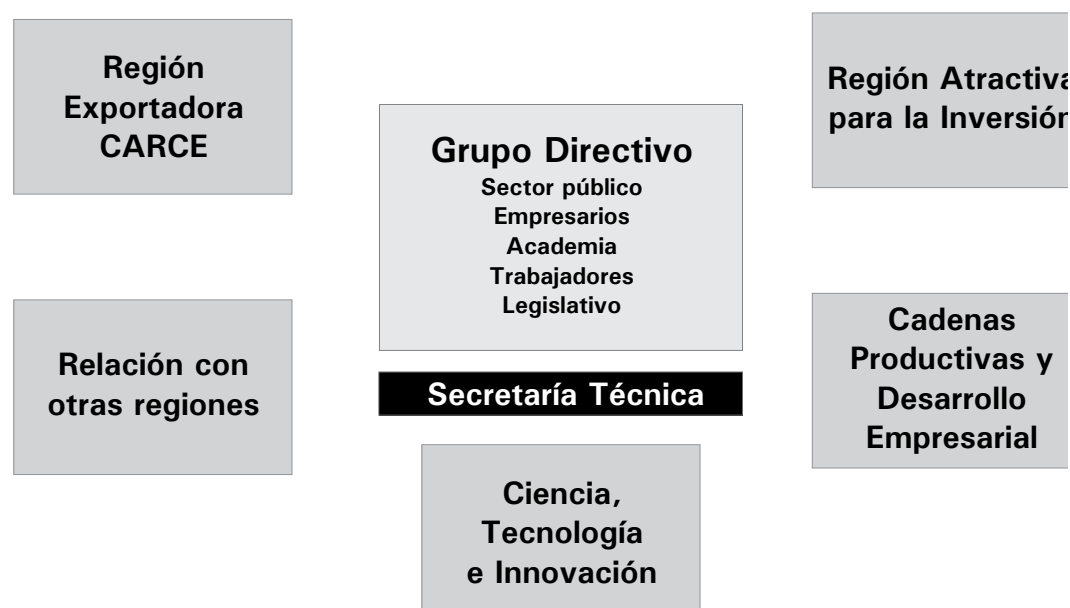
El Consejo Regional de Competitividad (CRC) se instaló oficialmente el 20 de marzo de 2002, con la suscripción de un acta de compromiso por parte de los sectores público y privado de Bogotá-Cundinamarca, en la cual se expresaba la voluntad de las instituciones participantes de formular y ejecutar un Plan de Competitividad Regional en el marco de una visión económica compartida. Para avanzar en esta dirección, el CRC se organizó de tal manera que al sector privado, a la academia y a las organizaciones cívicas y sociales correspondieran las dos terceras partes de la representación en el Consejo Directivo, máximo órgano rector

<sup>20</sup> La Cámara de Comercio de Bogotá tiene jurisdicción en 59 municipios del departamento. La regional de CAMACOL es de Bogotá-Cundinamarca y lo mismo sucede con las regionales de la ANDI y ACOPI.

<sup>21</sup> Se destacan el ejercicio de concertación realizado en el marco del “Plan estratégico Bogotá 2000” y el estudio de competitividad de Bogotá patrocinado de manera conjunta por los sectores público y privado de la ciudad.

del Consejo, en tanto que a los sectores públicos, del orden nacional, regional y local correspondería una tercera parte de la representación. De esta forma se señalaba el liderazgo que el sector privado asumiría en la conducción de las tareas y proyectos del Consejo.

**Figura No. 4.**  
**Consejo Regional de Competitividad - Estructura organizativa**



*Fuente: Secretaría Técnica del Consejo Regional de Competitividad (septiembre de 2007)*

Además del Grupo Directivo, el CRC cuenta con una Secretaría Técnica, conformada por tres entidades privadas (Cámara de Comercio, FENALCO y ANDI) y tres entidades públicas (Alcaldía de Bogotá, Gobernación de Cundinamarca y CAR), que tiene como función principal suministrar los insumos técnicos y coordinar los Grupos de Gestión del Consejo (atracción de inversión; exportaciones; cadenas productivas; ciencia, tecnología e innovación, y relación con otras regiones), que son los encargados de formular y gestionar los planes y proyectos.

## **2. Segunda fase: diseño de planes y agendas regionales para promover la competitividad y la productividad**

Casi de manera simultánea con los acuerdos de voluntades y la organización de los trabajos del Consejo Regional de Competitividad, se dio paso al trabajo conjunto de las instituciones público-privadas para dotar a la región de una serie de planes, agendas y proyectos que permitieran la puesta en marcha de una estrategia conjunta de desarrollo competitivo entre Bogotá y Cundinamarca.

### **a. El Plan Estratégico Exportador Regional (PEER)**

En 1999, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo creó la figura de los Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior (CARCE), como los organismos a los que les

corresponde sugerir las acciones gubernamentales que faciliten y apoyen la iniciativa privada y la gestión de los agentes económicos para promover la internacionalización y contribuir a la creación de una cultura exportadora, al crecimiento de las exportaciones y a elevar los niveles de competitividad de la región.

En este marco, el CARCE de la región Bogotá-Cundinamarca formuló, en julio de 2001, el Plan Estratégico Exportador Regional de Bogotá y Cundinamarca (PEER) para guiar el esfuerzo exportador de la región, informar hacia dónde ir y cómo llegar al mercado internacional. Este trabajo fue concertado entre los gremios de la región, las instituciones públicas y el sector académico, y se constituyó, asimismo, en una guía para las actividades del CARCE y de sus Mesas de Trabajo.

El PEER fue definido con un horizonte temporal al año 2010 y con la visión de lograr que “las exportaciones de Bogotá y Cundinamarca sean la principal fuente de crecimiento de la economía regional, del mejoramiento de la calidad de vida de su población y de la internacionalización de sus empresas”.

Para tal fin, el PEER contemplaba que, para 2010, las exportaciones de la Región debían alcanzar el promedio mundial de US \$1.010 per cápita de exportaciones de bienes y llegar así a la cifra de US \$10.500 millones. Asimismo, planteaba las metas de US \$1.200 millones (para 2010) en exportaciones de servicios y la generación de 700 mil nuevos empleos.

En 2004 se realizó una actualización del PEER que mantiene, en lo básico, las metas en los mismos niveles a los de 2001, pero con un horizonte temporal al año 2015. La meta en servicios es modificada al alza hasta los US \$2.048 millones.

La actualización de 2004 se concentra en la reformulación de los objetivos, estrategias e instrumentos del Plan. Por ejemplo, propone reducir a dos los objetivos del PEER:

**Recuadro No. 5.**  
**Objetivos del Plan Estratégico Exportador de la Región Bogotá-Cundinamarca**

Objetivos del Plan original (2001)	Propuesta de ajuste de los objetivos (2004)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elevar la productividad de la región.</li> <li>2. Formar redes de productores.</li> <li>3. Exportar bienes.</li> <li>4. Exportar servicios.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gestionar iniciativas que mejoren el entorno regional para los negocios internacionales.</li> <li>2. Promover acciones para facilitar la internacionalización de las empresas de la región.</li> </ol>

En función de los objetivos se ajustan estrategias e instrumentos hacia la reducción de costos de transacción y de tramitación, el mejoramiento de la infraestructura y la logística

de la región para la integración comercial, el fomento de la asociatividad empresarial con vocación exportadora, y la promoción de la articulación de los empresarios y gremios del sector servicios de cara a la integración hemisférica (Coalición Regional de Servicios).

En 2007 se realizó una nueva actualización que recomienda mantener la actual visión, objetivos y apuestas productivas de la región, para conservar su énfasis en agroindustria y servicios. Sin embargo, propone modificar las metas del PEER, teniendo en cuenta algunos elementos como el acceso a mercados (TLC y Mercado Asiático), “los riesgos de alta dependencia de Venezuela”, el fomento de la inversión extranjera y las exportaciones de servicios; todo lo anterior en el marco de las relaciones ciudad-región. En consecuencia, se propone multiplicar por 5 las exportaciones regionales, hasta alcanzar los US \$24.000 millones y US \$2.000 per cápita en 2019 (Cámara de Comercio de Bogotá, 2007).

### **b. Construcción de la Agenda Regional de Ciencia y Tecnología (2002-2007)**

El desarrollo de una Agenda Regional de Ciencia y Tecnología para Bogotá y Cundinamarca se originó en una convocatoria realizada en 2002 por Colciencias-SENA, como parte de la estrategia de regionalización de la ciencia y la tecnología y el desarrollo de los objetivos de la política nacional en esta materia (DNP, 2000). Desde mediados de la década de los noventa, la dimensión de la ciencia y la tecnología había sido introducida en las políticas públicas locales, como resultado del interés expresado por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital en esta dirección. No obstante, el tema adquirió mayor relevancia con su introducción formal en el Plan de Desarrollo de la segunda administración del alcalde Antanas Mockus (2001-2003).

Por su parte, el Plan de Desarrollo de la administración de Luis Eduardo Garzón, “Bogotá sin Indiferencia”, incorporó en los “ejes” social y urbano-regional el tema de la ciencia, la tecnología y la innovación, con énfasis en el componente educativo y en el de la promoción del desarrollo empresarial productivo. Deben mencionarse, además, la creación en 2003 del Consejo Departamental de Ciencia y Tecnología y del Fondo para la Ciencia y la Tecnología, con representantes de la administración, del sector productivo y de la academia, así como la conformación de la Comisión Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación, que se instala en octubre de 2005.

El objetivo planteado en la propuesta para el desarrollo de la Agenda Regional de Ciencia y Tecnología fue:

“Construir en consenso con los actores de la ciudad-región, la visión prospectiva regional para desarrollar en el corto, mediano y largo plazo una capacidad endógena de ciencia y tecnología como base para una gestión competitiva en las organizaciones públicas y privadas, creando las condiciones de generación, difusión y utilización del conocimiento, que incrementen la productividad y mejoren la calidad de vida de sus habitantes” (CRC, Grupo de Gestión de Tecnología e Innovación, 2002).

El equipo executor del proyecto se conformó con representantes de las instituciones que actuaron como responsables: por el departamento de Cundinamarca, las Secretarías de Planeación y de Educación; por el Distrito Capital, la Secretaría de Educación, el Departamento Administrativo de Planeación<sup>22</sup>, y el Departamento Administrativo de Acción Comunal; por el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, la Cámara de Comercio de Bogotá y el Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología; y por la Instituciones de Educación Superior, la Universidad de la Sabana y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

La agenda se elaboró entre finales de 2002 y finales de 2005 con recursos que fueron aportados, en la más importante proporción, por la Cámara de Comercio de Bogotá (29%); Secretaría de Planeación de Cundinamarca (20%) y Colciencias-SENA (11%). El resto de los aportes se distribuyó entre las demás entidades del equipo conformado para la ejecución, las cuales entregaron contrapartidas en dinero y en especie (Universidad Distrital, 2006).

La Agenda Regional de Ciencia y Tecnología se construye a partir de cinco subsistemas: el productivo, el educativo, el social, el ambiental y el político e institucional, a los cuales corresponden unos ejes de intervención. Las actividades recomendadas por la Agenda en los ejes de cada subsistema presentan en la actualidad avances asimétricos en su desarrollo. Sin embargo, uno de los resultados más visibles del proceso lo constituye la realización de estudios de brecha tecnológica que coinciden, en términos generales, con las apuestas productivas de la ciudad y del departamento. En este sentido, la Alcaldía Mayor de Bogotá desarrolló estudios para las cadenas de autopartes, artes gráficas y consultoría en ingeniería civil y electrónica; la Gobernación de Cundinamarca desarrolló los estudios para papa, carbón y aromáticas; y la Cámara de Comercio de Bogotá los de las cadenas hortofrutícola, software, ropa interior femenina, marroquinería y salud.

### c. Bases del Plan Regional de Competitividad 2004-2014

Este documento, entregado en diciembre de 2003, fue el resultado de un consenso político entre el alcalde de Bogotá, Antanas Mockus; el gobernador de Cundinamarca, Álvaro Cruz, y el Consejo Intergremial de Bogotá-Cundinamarca, organismo que aparece en 2002 como resultado de la creación del Consejo Regional de Competitividad.

Las Bases del Plan Regional de Competitividad 2004-2014 tuvieron en cuenta el proceso de construcción de la visión económica regional iniciado desde 2002 por el Consejo Regional de Competitividad y que se expresa en este documento, una vez surtido el consenso de las entidades públicas, privadas y comunitarias que participaron en su concepción, en los siguientes términos:

22

Después de finalizado el proceso de reestructuración administrativa del Distrito, esta entidad se convirtió en la Secretaría Distrital de Planeación.

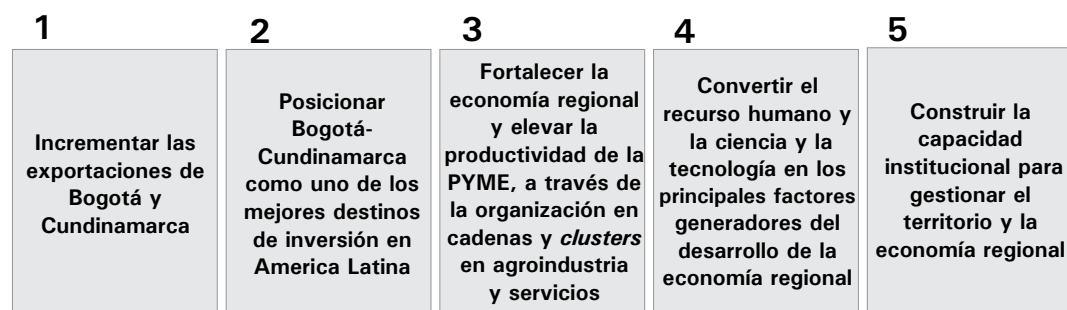
“En 2015, Bogotá y Cundinamarca será la región de Colombia más integrada institucional, territorial y económicamente, con una base productiva diversificada con énfasis en servicios especializados y agroindustria, articulada al mercado mundial, para ser una de las cinco primeras regiones de América Latina por su calidad de vida”.

Esta visión tiene varias implicaciones. En primer lugar, define como principal atributo territorial la integración de Bogotá y Cundinamarca como una condición fundamental para promover el desarrollo regional, mejorar la calidad de vida y cerrar las brechas sociales existentes; en segundo lugar, señala con precisión una elección competitiva que define a Bogotá como centro urbano internacional, con base en el potencial de sus servicios avanzados, y que proyecta a Cundinamarca como centro agroindustrial en sectores de valor agregado; en tercer lugar, selecciona una aspiración de posicionamiento estratégico en América Latina, más allá del ámbito andino al cual considera como su espacio de posicionamiento “natural”; finalmente, apuesta por una meta cuantitativa que orienta a las instituciones participantes hacia resultados, en indicadores de calidad de vida.

Los objetivos estratégicos que acompañan este ejercicio de convergencia regional son: a) incrementar las exportaciones de Bogotá-Cundinamarca; b) posicionar a Bogotá-Cundinamarca como uno de los mejores destinos de la inversión extranjera en América Latina; c) fortalecer la economía regional a través de la organización de sus empresas en cadenas y clusters en agroindustria y servicios especializados; d) elevar la productividad de las pequeñas y medianas empresas; e) convertir el recurso humano y la ciencia y la tecnología en los principales factores generadores de desarrollo de la economía regional, y f) construir la capacidad institucional para gestionar el territorio y la economía regional.

El Plan contempla un total de 20 estrategias, 36 líneas de acción y una agenda de 99 proyectos que distribuye entre los diferentes grupos de gestión para su puesta en marcha y seguimiento. En 2004, las Bases del Plan fueron validadas y articuladas a los Planes de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia” del alcalde Luis Eduardo Garzón y “Cundinamarca: Es Tiempo de Crecer” del Gobernador Pablo Ardila. Este proceso arrojó como resultado la priorización de 38 proyectos asociados a 5 objetivos estratégicos.

#### Plan Regional de Competitividad Bogotá-Cundinamarca 2004-2014



20 ESTRATEGIAS ➡ 99 PROYECTOS ➡ 38 PROYECTOS PRIORIZADOS

Fuente: Secretaría Técnica del Consejo Regional de Competitividad (2006)

#### **d. Construcción de la Agenda Interna Regional de Productividad y Competitividad (2005)**

En el marco de los acuerdos comerciales que el país ha puesto en marcha en los últimos años, durante el año 2005, el Consejo Regional de Competitividad y la Mesa de Planificación Regional se aplicaron, de manera conjunta, al diseño de la Agenda Interna Regional con el propósito de

“contribuir al desarrollo económico y social de la región, mediante el fortalecimiento del tejido productivo, el aprovechamiento de las ventajas comparativas y la creación de ventajas competitivas para lograr una mayor inserción creativa en el escenario internacional, según los principios del desarrollo humano equitativo y sostenible”.

En este proceso, concluido en noviembre del mismo año, participaron tanto las entidades que confluyen en el Consejo Regional de Competitividad como aquellas que lo hacen en la Mesa de Planificación Regional, con la clara intención de ratificar el consenso y profundizar los consensos construidos en los últimos años para construir un futuro compartido para la región. Este escenario de la construcción de la Agenda Interna Regional constituye el principal producto de la convergencia entre los trabajos de la MPRBC y el CRC.

La formulación de la agenda conserva en lo fundamental los objetivos estratégicos considerados en las “Bases del Plan de Competitividad Regional 2004-2014”, pero adiciona un objetivo específico referido a la necesidad de fortalecer la estrategia de ordenamiento territorial y contribuir al desarrollo equitativo y sostenible de la región.

La agenda contempla tres dimensiones –sectorial, transversal y regional– como marco de aproximación a los proyectos estratégicos que identifica. La dimensión sectorial de la Agenda Interna, orientada a la identificación de las “apuestas productivas regionales” (ver Recuadro No. 6), es construida con base en el conjunto de estudios realizados por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD, la Gobernación de Cundinamarca, el Consejo Regional de Competitividad, la Mesa de Planificación Regional, la Agenda de Ciencia y Tecnología, la Cámara de Comercio de Bogotá y el análisis de las cifras de la Encuesta Anual Manufacturera del DANE.

La dimensión transversal de la Agenda hace referencia al conjunto de factores que inciden en la competitividad y que se reflejan en indicadores de competitividad estructural. Estos indicadores se construyen con base en los factores planteados por la CEPAL (2002) y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, de la Universidad Nacional de Colombia (CID-UN, 2003), a partir de los cuales se clasifican los planes, programas y proyectos priorizados por el Consejo Regional de Competitividad, la Mesa de Planificación Regional y la Agenda Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para Bogotá y Cundinamarca.



**Recuadro No. 6.**  
**Apuestas productivas de la Agenda Interna Regional Bogotá-Cundinamarca**

<b>Agroindustria</b>	Flores Frutales exportables Hierbas aromáticas y medicinales Hortalizas Lácteos con valor agregado Productos alimenticios procesados
<b>Servicios</b>	Turismo Salud de alta complejidad Informática, telecomunicaciones y desarrollo de software Empresariales y profesionales
<b>Industria</b>	Textiles y confecciones Productos químicos y plástico Otros productos químicos: cosméticos, productos de aseo, farmacéuticos y agroquímicos Papel, imprenta, editoriales y artes gráficas Automotor y autopartes Bebidas Material de construcción, cerámica y vidrio
<b>Sectores promisorios</b>	Coques y semicoques de hulla Biocombustibles Artículos de cuero, calzado y marroquinería

*Fuente: Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad de la Región Bogotá-Cundinamarca (CRC y MPRBC, noviembre de 2005)*

La dimensión regional de la Agenda Interna guarda relación con las políticas de ordenamiento y gestión estratégica del territorio contempladas la Mesa de Planificación Regional. En este contexto, la Agenda considera que el proceso de construcción del territorio conformado por Bogotá y Cundinamarca debe asegurar la viabilidad futura de la región en el marco de un desarrollo económico y social desconcentrado, equilibrado y competitivo.

La Agenda Interna Regional para la productividad y la competitividad de Bogotá y Cundinamarca definió 71 planes, programas y proyectos que se presentaron en la matriz por factores estructurales de la competitividad, y en otra que detalla la información básica de cada uno de ellos.

### **3. Tercera fase: gestión público-privada de proyectos específicos**

Bajo las administraciones del alcalde Luis Eduardo Garzón y el gobernador Pablo Ardila, tienen lugar nuevos arreglos institucionales al interior del CRC, orientados a fortalecer la Secretaría Técnica del Consejo y a focalizar su acción en la ejecución de proyectos con impacto directo en el logro de las metas en los 5 objetivos estratégicos

acordados<sup>23</sup>. Entre los proyectos gestionados durante este período se destacan: región bilingüe, región turística, región atractiva, megaproyecto agroindustrial, agenda regional de servicios y región emprendedora, que en la actualidad presentan grados diferentes de realización y, en todo caso, han contribuido a mantener la cohesión de los miembros del Consejo Regional de Competitividad.

### **C. ARTICULACIÓN ENTRE LA MESA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL Y EL CONSEJO REGIONAL DE COMPETITIVIDAD**

Para definir el grado de articulación existente entre los trabajos de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca (MPRBC) y el Consejo Regional de Competitividad (CRC), debe tenerse en cuenta que desde un comienzo existió un arreglo tácito<sup>24</sup> en el sentido de que la MPRBC se concentraría en el sector público y en la coordinación de sus intervenciones con una óptica territorial, mientras que el CRC debía ocuparse de liderar la cooperación público privada, en aspectos como metas de producción y exportación, desarrollo tecnológico, creación de cadenas productivas y aumento de la competitividad.

Entre algunos actores clave en la construcción de las políticas de integración regional existe la percepción de que después de unos meses de constituidos los escenarios de la MPRBC y el CRC, sus dinámicas empezaron a transitar de manera paralela, como si se tratara de dos procesos con motivaciones, metodologías y aspiraciones diferentes. Sin embargo, el trabajo de documentación realizado permitió identificar al menos tres momentos en los cuales el trabajo coordinado entre la Mesa y el Consejo hizo posible la convergencia y la generación de espacios para la coordinación.

#### **1. Convergencia de la visión económica regional y de la visión del territorio**

Con el desarrollo del proyecto de la MPRBC se busca que el área de estudio (la región Bogotá-Cundinamarca) sea más integrada y productiva, que el ingreso per cápita sea mayor y más equitativo, y que la población —especialmente la más vulnerable— tenga acceso a los servicios sociales necesarios para su desarrollo. En esta misma perspectiva se orienta la visión del Consejo Regional de Competitividad, que explícitamente apuesta por una región integrada institucional, territorial y económicamente, en la cual la calidad de vida de la población se convierte en la expresión superior de la competitividad del territorio.

<sup>23</sup> El liderazgo asumido por la Secretaría Técnica del CRC en la gestión técnica de los proyectos fortaleció la comunicación de esta instancia con el Grupo Directivo, pero debilitó el trabajo de los Grupos de Gestión, algunos de los cuales se han ido diluyendo en la medida en que la Secretaría Técnica asume directamente sus tareas o los proyectos son puestos en marcha por parte de las instituciones aliadas. Es el caso, por ejemplo, del grupo de Región Atractiva, cuando se dio vida a la agencia Invest In Bogotá.

<sup>24</sup> En la programación de la MPRBC inicialmente se concebía que en el tiempo primero se adelantaría el proceso con el sector público el que luego jalaría al sector privado (MPRBC DESA/UN-CRD, 2005: 16).

## 2. Enfoques compartidos en la gestión territorial de las estrategias

En las Bases del Plan Regional de Competitividad 2004-2014, se señala que en el tema de “relación con otras regiones”, el objetivo estratégico es “construir la capacidad institucional para gestionar el territorio y la economía regional” y para lograrlo define cuatro estrategias: i) desarrollar la organización institucional y política para promover la integración económica de Bogotá y Cundinamarca como ciudad-región; ii) concertar y gestionar proyectos de interés común entre Bogotá, Cundinamarca y sus regiones vecinas; iii) estructurar la red de ciudades para la articulación regional y la cooperación con otras ciudades del país y del mundo, y iv) garantizar la sostenibilidad de las finanzas territoriales y de la inversión.

El proyecto de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca ejecuta programas de construcción de capacidad técnica e institucional, para que la diversidad de actores y jurisdicciones que actúan en el área de estudio construyan consensos alrededor de los problemas y prioridades que deben abordar, desarrollen una visión compartida del futuro de su región, e identifiquen e implementen conjuntamente proyectos y acciones estratégicas para enfrentar amenazas y obstáculos críticos.

## 3. Trabajo conjunto en la formulación de la Agenda Interna Regional de Bogotá-Cundinamarca

En el documento “Agenda Interna Regional para la Productividad y Competitividad de la Región Bogotá-Cundinamarca”, en el cual comparten créditos el CRCBC y la MPRBC, se incorpora a la estrategia económica regional el concepto de un territorio integrado bajo la concepción de redes de ciudades:

“De conformidad con lo anterior, se concluye que la construcción económica y social del proyecto regional de Agenda Interna para la Región Bogotá-Cundinamarca incorpora las visiones, los proyectos, estrategias e iniciativas de diferentes actores del nivel municipal, subregional o provincial cundinamarqués y de las localidades bogotanas. A su vez, ésta considera criterios de especialización, economías de escala, ventajas comparativas y competitivas para la generación de capacidades y oportunidades que se conciben en un escenario de redes de ciudades compactas” (CRC MPRBC, 2005).

La Agenda identifica los proyectos de acuerdo con los factores estructurales de la competitividad y señala tanto aquellos que son responsabilidad directa de la MPRBC y el CRC, como aquellos que son compartidos por estos escenarios.

Este documento reconoce, además, que en el proceso de construcción de la Agenda Interna para la Región Bogotá-Cundinamarca se tomaron como referencia los procesos de integración regional, es decir, la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca y el Consejo Regional de Competitividad, por cuanto la gran mayoría de los proyectos incluidos en esa Agenda fueron priorizados en estas dos instancias (CRC. MPRBC, 2005).

En 2006, la región Bogotá-Cundinamarca, a través de un proceso de discusiones conducido por el alcalde de Bogotá y el gobernador de Cundinamarca y apoyado por la Secretaría Técnica del Consejo Regional de Competitividad, logró ponerse de acuerdo con el DNP y el Alto Consejero Presidencial para la Competitividad en torno a la asignación presupuestal en el Plan Nacional de Inversiones, para 5 proyectos prioritarios de la agenda interna regional con énfasis en el área de la infraestructura, proyectos que habían sido identificados previamente por la Mesa de Planificación Regional<sup>25</sup>.

#### D. METODOLOGÍAS E INSTRUMENTOS PARA CONSTRUIR CAPACIDAD TÉCNICA E INSTITUCIONAL

Las actividades de planificación territorial son una obligación reciente (Ley 388 de 1997) de las autoridades municipales, con unos objetivos, metodologías y herramientas diferentes de los usados por la tradición normativista de la planificación urbana, y de los planes de largo plazo de la infraestructura urbana, especialmente vial, que la precedieron.

Por requisito de la norma de planeación y por las obligaciones del voto programático, la tarea de la planeación se ha visto confinada a los límites locales, lo cual no resulta razonable frente a problemas o soluciones que están interconectados entre jurisdicciones. Si a estas circunstancias se adiciona la dificultad de establecer relaciones de cooperación entre administraciones separadas por diferencias de tamaño y capacidades, o por el rechazo de los pequeños a fórmulas de integración, se entiende la necesidad de una iniciativa de planificación sobre todo el territorio, y el desarrollo de acciones conjuntas entre varios actores territoriales para nivelar el terreno y eliminar asperezas de negociación.

Este problema se asemeja al enfrentado por las administraciones locales de todo el país al inicio del proceso de descentralización, que asignó competencias a los municipios con la esperanza de que la experiencia desarrollara las capacidades. En el desarrollo de éstas, la Nación dedicó muchos recursos y varias reformas que significaron avances y retrocesos en la descentralización (Rojas, 2003), para enfrentar las consecuencias de la insuficiencia de capacidades.

En este escenario de disparidades, Bogotá, los municipios y la gobernación de Cundinamarca, acordaron un proyecto de actividades de la MPRBC que puso énfasis en la planificación territorial, la construcción de capacidad institucional a través de la formación de funcionarios, las relaciones interinstitucionales y el apoyo técnico especializado.

Para ello se buscaron instrumentos que propiciaran la generación y generalización de conocimiento, la interacción negociada a partir de la solución de conflictos y la contribución deliberante a las decisiones regionales de proyectos presentes y futuros. El foco de atención es la reflexión y la capacidad de apropiación de los procesos de articulación o desarticulación que ocurren en el territorio.

<sup>25</sup>

Macroproyecto Urbano-Regional Aeropuerto El Dorado; navegabilidad del río Magdalena; puerto multimodal de Puerto Salgar-La Dorada, y corredor vial Tobía Grande-Puerto Salgar.

La capacitación, directamente relacionada con procesos de investigación y asistencia técnica, se basó en procesos de aprendizaje, técnicas de conciliación de diferencias y producción de resultados compartidos para coordinar acciones entre entidades. La participación de todos los actores institucionales que tienen injerencia en la conformación del territorio les permite compartir resultados físicos, económicos y sociales.

Las metodologías usadas en el proceso de generación de información para la planeación, la formación de visión y la toma de decisiones sobre planes y proyectos estuvieron referidas a las mejores prácticas a nivel internacional (gestión del ciclo de proyectos y prospectiva); a las técnicas para georreferenciar y analizar los sistemas existentes en el espacio (diseño urbano estratégico), y a la realización de dinámicas de participación.

Debe destacarse, en particular, el aporte de las metodologías de participación y capacitación desarrolladas al proceso de surgimiento de nuevos arreglos de “gobernanza territorial” con incidencia directa en aspectos como:

- Construcción de una visión conjunta del futuro de la región.
- Entrenamiento activo en la maximización de recursos disponibles.
- Enfrentamiento de la complejidad en la formulación de políticas públicas a partir de la identificación de las expectativas de diferentes actores.
- Aproximaciones prácticas a la solución de conflictos entre los diversos actores que actúan en el territorio.

La experiencia de la MPRBC se valió de varias metodologías para identificar problemas, hacer diagnósticos, definir planes e identificar proyectos colectivos. El mecanismo tradicional de la consulta de la opinión experta es uno de ellos, para facilitar un proceso de interacción con los actores institucionales de la región. Adicionalmente, se vale de la interacción de los actores de las entidades públicas de la región, quienes recibieron el encargo de explorar posibilidades de articulación institucional, compartir información y liderar la ejecución de los proyectos estratégicos para integrar el área de estudio.

En el desarrollo de sus iniciativas, el Consejo Regional de Competitividad también da prioridad a la metodología participativa, al establecimiento de compromisos voluntarios y a la asignación de responsables por proyecto. Su énfasis no ha estado en la generación de conocimiento –para lo cual se vale de la opinión de expertos–, sino en la identificación de proyectos con impacto regional y en su puesta en marcha.

## **E. IMPACTO DE LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN Y PLANEACIÓN DEL DISTRITO**

En el período 2001-2007 de manera amplia e integral se incorpora en los objetivos de la política económica de la ciudad un componente de integración regional en todos los ámbitos espaciales: urbano-regional, urbano-rural, nacional e internacional. Ello ha sido acompañado de cambios institucionales, administrativos y de planificación del Distrito.

## **1. Cambios institucionales**

Los arreglos institucionales han ocurrido en el campo de las relaciones con las entidades territoriales, con el sector privado y con el ajuste de la administración asignando responsabilidades a entidades diferentes y estableciendo mecanismos de coordinación.

En el ámbito espacial regional se iniciaron procesos para coordinar la planeación y la gestión del ordenamiento territorial. La operación durante el período 2001-2003 de la MPRBC es el inicio de un proceso para responder desde la gestión pública a los problemas acumulados y potenciales que genera la integración de la economía y la sociedad, los cuales en ocasiones se intensifican o evolucionan en líneas indeseadas por la acción descoordinada de las autoridades o por la ausencia de objetivos y de enfoques de intervención compartidos.

Las actividades de la MPRBC aportaron perspectivas de región, conocimiento de las realidades económicas y sociales, e interacción de los responsables de la gestión pública para coordinar la ejecución de los proyectos con impacto regional; de igual manera, sentaron las bases para adelantar procesos de planeamiento. Estas actividades se realizaron en un escenario de acuerdos voluntarios, lo cual, para la presente etapa, ha significado un gran logro, tanto por los aportes de configuración de visión compartida del territorio como por el cumplimiento de las partes en incorporar en sus tareas de planificación y gestión la perspectiva compartida de región.

La consolidación y la sostenibilidad de este proceso están limitadas por la vulnerabilidad de arreglos institucionales de carácter informal que, con frecuencia, dependen del liderazgo político y de la voluntad de coordinación del conjunto de las agencias que intervienen en el territorio.

El descenso de la actividad de la MPRBC desde el año 2004 ha hecho que las tareas de seguimiento y formulación de la política de integración regional fueran conducidas por la voluntad de coordinación de algunas agencias y el trabajo bilateral entre entidades del Distrito y algunos municipios de Cundinamarca, pero sin el liderazgo político y el direccionamiento estratégico requeridos.

## **2. Cambios administrativos**

En el Distrito Capital, las tareas de seguimiento y formulación de la política de integración regional se concentraron en el Departamento Administrativo de Planeación Distrital hasta el año 2006, cuando entró a operar una reforma administrativa del Distrito. Desde entonces, la Secretaría Distrital de Planeación (Decreto 550 de 2006) se ha ocupado de las estrategias de ordenamiento territorial, mientras que la Secretaría de Desarrollo Económico (Decreto 552 de 2006) se ha hecho cargo de la política de competitividad regional y de los programas de internacionalización de las actividades económicas en un trabajo coordinado con el sector privado de la región. Asimismo, las dos entidades están encargadas de liderar y de coordinar la articulación del Distrito Capital con el ámbito regional para la formulación de políticas y planes de desarrollo conjuntos.

Las áreas de trabajo asignadas a la Secretaría de Desarrollo Económico no son del todo una novedad en el organigrama del Distrito, pero su reorganización les imprime ahora una mayor capacidad de acción para enfrentar las tareas del desarrollo económico local, acorde con las tendencias internacionales en la materia (Boisier, 2005; Helmsing, 2002). Los gobiernos subnacionales, ante los cambios que genera la integración global, se han visto impelidos a mejorar las estrategias de provisión de servicios y a incursionar en aspectos menos tangibles del desarrollo como la creación de capital social, el incremento de la capacidad de innovar, y la retención o atracción de actividades económicas hacia el territorio (Tassonyi, 2005; World Bank, 2001).

### 3. Impacto en la planeación

En el período 2001-2007, la administración distrital presentó avances significativos para incorporar en sus instrumentos de planeación los objetivos y proyectos de la política de integración regional. El marco general se incorporó en el Plan de Ordenamiento Territorial de 2003 y los desarrollos específicos se expresaron en los planes maestros y en los planes zonales. En el período 2004-2007 se aprobaron 17 planes maestros<sup>26</sup> y se diseñaron 4 planes zonales. Todos los planes incorporaron en su visión la perspectiva de la integración regional, pero por su importancia estratégica se harán observaciones sobre el Plan Maestro de Movilidad y el Plan Maestro de Seguridad Alimentaria.

#### a. Planes de desarrollo 2001-2007

En el período 2001-2007 el tema regional adquirió relevancia otorgada desde el plan mismo de gobierno de las administraciones, de modo que se constituyó en uno de los ejes de los planes de desarrollo, económico y social, acompañados de expresiones de cambio, pero también de continuidad en aspectos centrales de la política de integración regional.

En el caso de la segunda administración Mockus, el segundo de los siete objetivos generales del plan “Bogotá para vivir Todos del Mismo Lado” (Decreto 440 de 2001) es la productividad, la cual es entendida como “el incremento de la generación sostenible de riqueza y prosperidad colectiva en la ciudad y la región, a través de la acción conjunta entre lo público y lo privado”. Las estrategias de productividad definidas para ese objetivo se centraron en impulsar la cultura y la educación para la productividad; aumentar los flujos de inversión; racionalizar los costos de hacer; mantener y operar la ciudad y la región, e integrar productivamente a Bogotá con otras ciudades y regiones. Los programas de productividad para cada una de estas estrategias tenían metas y proyectos prioritarios en los se mezclaban de manera apropiada la participación del sector privado y el público, así como del conjunto del territorio regional.

<sup>26</sup>

De movilidad y estacionamiento y de servicios públicos (acueducto y alcantarillado, energía, gas natural, telecomunicaciones y residuos sólidos); de equipamientos (educación, bienestar social, abastecimiento de alimentos y seguridad alimentaria, cementerios y servicio funerarios, cultura, salud, deporte y recreación, culto, recintos feriales, espacio público, seguridad defensa y justicia).

Proyectos del sector privado destacados fueron la modernización y consolidación de las cadenas productivas promisorias, la atracción de la inversión con proyectos de disminución de costos de tiempo y racionalización de trámites, y metas específicas de desempeño del sector público para asegurar la sostenibilidad financiera del Distrito, lo cual significaba recaudo de tributos y gasto eficiente en las prioridades de la ciudad.

El sector público en su desempeño es parte de las condiciones que propician la elevación de la productividad. Los proyectos del Plan enfatizaron la provisión de suelo en Bogotá y la región y, en especial, buscaron institucionalizar las relaciones interregionales e internacionales. En este programa se señaló expresamente la intención de fortalecer los mecanismos permanentes de planificación y coordinación regional, uno de cuyos proyectos se concretó en la puesta en marcha de la Mesa de Planificación Regional.

Una de las consecuencias del Plan de Desarrollo fue la necesidad de efectuar ajustes al POT ante los cambios en los escenarios, los recursos disponibles y la ejecución real de las obras del período de la administración anterior.

La administración de Luis Eduardo Garzón (2004-2007) de nuevo mantuvo la jerarquía del tema regional al tomar al eje urbano-regional como uno de los tres ejes de su plan de gobierno “Bogotá sin Indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión” (Acuerdo 119 de 2004); los otros dos ejes son el social y el de reconciliación. El objetivo del eje urbano-regional fue:

*“Avanzar en la conformación de una ciudad de las personas y para las personas, con un entorno humano que promueva el ejercicio de los derechos colectivos, la equidad y la inclusión social. Una ciudad moderna, ambiental y socialmente sostenible, equilibrada en sus infraestructuras, integrada en el territorio, competitiva en su economía y participativa en su desarrollo”.*

Las políticas para este objetivo entrelazan los propósitos de la productividad con los de rendimiento social. Las áreas de política son el hábitat, la ciudad-región, “coopetividad” y competitividad (no sólo la segunda) y la sostenibilidad ambiental.

De las 7 estrategias definidas por el plan, se destacan, por su relación con los propósitos regionales, las siguientes: i) enfatizar en la redistribución de los beneficios en los procesos de gestión, uso y ocupación del territorio; ii) aprovechar las oportunidades de inserción creativa en la comunidad internacional; iii) potenciar la estructura económica regional, y iv) afianzar la unidad de acción, el mejoramiento de la gestión y el control de las actuaciones públicas y privadas en el territorio. La continuidad en las dinámicas de integración regional se ha hecho manifiesta en acciones para avanzar en la institucionalidad regional, promover el turismo, impulsar una estrategia exportadora, y desarrollar instrumentos específicos para atraer la inversión y masificar el emprendimiento. Los énfasis nuevos están en proyectos como el de seguridad alimentaria y el de ampliación a la Región Central del alcance de la colaboración pública-pública, dentro del proceso de integración regional.



## **b. Plan de Ordenamiento Territorial 2003**

La pieza mayor de la Planeación Territorial en las ciudades colombianas es el POT. El primer Plan fue aprobado en 2000 y tuvo modificaciones importantes en la revisión efectuada en 2003 (Decreto 469), con el propósito explícito de incorporar la perspectiva regional en correspondencia con los compromisos de concertación en la MPRBC y de dotar al territorio de una nueva estrategia de ordenamiento, a partir de una visión de la región como red de ciudades y de la ciudad gestionada en el marco de esa red.

La nueva visión se reflejó en nuevos objetivos del POT del Distrito, al implicar un horizonte de planeamiento de largo plazo; al pasar en el ordenamiento territorial de un modelo cerrado –limitado a los municipios circunvecinos–, a un modelo abierto a los sistemas urbanos y urbano-rurales de la región; al incorporar la planeación del Distrito al sistema –en construcción– de la planeación regional; al controlar los procesos de expansión urbana en Bogotá; al reconocer la interdependencia del sistema urbano y territorial; al aceptar la construcción de un modelo de ciudad-región diversificado y la necesidad de desarrollar instrumentos regionales para la planeación, la gestión urbanística y de regulación del mercado del suelo.

Para el año 2003, se encontraba en pleno avance el proceso concertación con la región, con base en los trabajo de la Mesa de Planificación Regional. En consecuencia, los proyectos incorporados en el POT de 2003 presentan características que corresponden a la fase “Desarrollo de proyectos en un marco regional” de la MPRBC. De esta manera, los proyectos del POT son aquellos que: a) se desarrollan en el territorio y que son competencia del Distrito; b) apoyan el proceso de definición de la institucionalidad de la región (con información y promoción del proyecto); c) fortalecen la interconexión con la región y en gran medida requieren de la participación financiera, normativa u operativa de la Nación, y d) contribuyen al mejoramiento del medio ambiente en una escala regional. Por ser la región metropolitana la de más intensa interacción con la ciudad, resulta apenas lógica la alta convergencia de proyectos que están tanto en el POT del año 2000 como en su actualización de 2003.

Para nuevas etapas, queda pendiente la tarea de armonizar los POT de los municipios de la región, desarrollar en la región una gestión del suelo consistente y desarrollar acciones concretas de articulación regional en la que las entidades territoriales se financien con recursos propios o cuenten con el apoyo de incentivos del Gobierno nacional a la planeación y la acción coordinada.

## **c. Plan Maestro de Movilidad (PMM)**

Este Plan es un instrumento estructurante de primer nivel de jerarquía que desarrolla y complementa el POT. El Plan establece las determinaciones generales y normativas del Sistema de Movilidad, que hace parte de los sistemas generales urbanos que

componen la estructura básica del territorio<sup>27</sup>. El sistema de movilidad integra de manera jerarquizada e interdependiente los modos de transporte y carga con los diferentes tipos de vías y espacios públicos de la ciudad y el territorio rural.

La formulación del PMM tuvo como propósito que el sistema de movilidad contribuyera en la integración del territorio urbano y de la región, en el control del crecimiento de la ciudad hacia los municipios de la Sabana, en el mejoramiento de la productividad de los sectores económicos y, en general, en el aumento de la competitividad de la región Bogotá-Cundinamarca. Parte de la perspectiva de que para ordenar la movilidad del Distrito se debe ordenar la movilidad de la región, y de que, por ende, los determinantes regionales pesan de manera sustancial en las definiciones de la movilidad del Distrito.

Los análisis y propuestas del PMM se hicieron en el contexto del modelo actual de ciudad y el modelo de ciudad-región que el POT desea conformar, esto es: una región polinuclear con áreas urbanas compactas, una ciudad nuclear compacta, policéntrica y desconcentrada, con las dotaciones necesarias y con adecuada gestión del suelo para la transformación de la ciudad en torno de grandes infraestructuras que favorezcan la movilidad (tren cercanías, metro, aeropuerto, terminales de desconsolidación de carga).

La conciencia de que para ordenar la movilidad del Distrito se debe ordenar la movilidad de la región, así como la reflexión sobre la manera en que la movilidad debe abordar la tarea de la integración regional, se ha enfrentado, en la práctica, con la limitación de la falta de institucionalidad.

En el corto plazo, el Plan señala obstáculos a la desconcentración regional en las condiciones de la topografía de montaña frente a las áreas planas de fácil urbanización y buena infraestructura de la Sabana; en la tendencia a la dispersión y suburbanización del crecimiento de las actividades económicas en la Sabana, y en la cercanía a Bogotá de los centros regionales (Zipaquirá, Chía, Facatativá y Soacha). Además, grandes proyectos como el metro, el tren de cercanías, el aeropuerto, las dobles calzadas refuerzan la concentración en la capital y la Sabana. Ejecutarlos de tal manera que favorezcan la perspectiva desconcentradora requiere de grandes coordinaciones administrativas, de interrelaciones de políticas sectoriales y de nuevas fórmulas de política.

#### **d. Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria<sup>28</sup>**

El abastecimiento de alimentos en Bogotá conforma una red que interrelaciona a un gran número de pequeños productores de alimentos localizados en la región (77% de la oferta se origina en los 4 departamentos vecinos), nodos de transformación y varias modalidades de distribución al consumidor. El otro eslabón al final de la cadena son los consumidores, de los cuales la parte afectada por la pobreza tiene graves indicadores de desnutrición. El sistema tiene unas condiciones de operación con opciones de mejoras en la eficiencia,

<sup>27</sup> Los otros son: servicios públicos, residuos sólidos, equipamientos (10), espacio público, y estacionamientos.

<sup>28</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá (2006). Decreto 315.

reducción de costos, reducción o eliminación de vulnerabilidades funcionales, y en la mejora de las condiciones nutricionales de una parte importante de la población. La localización de los diferentes eslabones responde a lógicas diferentes de acumulación en los actores económicos que fue indispensable considerar en los programas y proyectos para mejorar la productividad y para influir sobre la localización de las actividades económicas en el territorio.

El Plan de Abastecimiento de Alimentos y de Seguridad Alimentaria se elaboró en un proceso participativo de la administración de Bogotá con actores de todos los eslabones de la cadena de aprovisionamiento. El objetivo que estableció el plan fue el de propiciar transformaciones para mejorar la eficiencia del abastecimiento y precios justos para la nutrición.

La política, en lo social, es asegurar la alimentación de los sectores más vulnerables de la población, con calidad y entrega oportuna; en lo operativo, mejorar la eficiencia; y en lo territorial, promover una mejor distribución de la población y de las actividades económicas en la ciudad-región.

Los proyectos del plan son, en la esfera del consumidor, la conformación de la NUTRI-RED, que, por medio de gestión de vecindades urbanas, hace llegar la mejor nutrición a la población necesitada; y en la esfera productora, la AGRO-RED, que, por medio de la gestión de vecindades rurales, propicia la organización empresarial, la integración de procesos de estandarización, calidad, acarreo y la difusión de buenas prácticas productivas. La dotación de equipamientos directa o por reglamentación urbanística es una herramienta que permite cumplir los objetivos del Plan. En la tabla anexa 5 se presentan detalles de los objetivos, políticas, estrategias y metas de cada eje del Plan.

#### **IV. RESULTADOS Y DOFA DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN BOGOTÁ-CUNDINAMARCA**

La actividad de las administraciones distrital, departamental y municipal con relación a los procesos de integración Bogotá-Cundinamarca entre el período 2001-2003 y el período 2004-2007 presenta diferencias de distintos órdenes, según las características de los trabajos emprendidos y a la concreción de los proyectos. En general, puede afirmarse que el primer período fue de prospección de la región y de diseño y articulación de estrategias, con base en los dos escenarios de cooperación (MPRBC y CRCBC) creados para el propósito. El segundo período ha sido de ajustes en la administración y en sus tareas para incorporar los objetivos de la integración, y de avance en la ejecución de los proyectos y compromisos adquiridos en la primera etapa. No obstante, se presentó una diferencia notoria del lado de la cooperación entre las instituciones públicas, debido al descenso visible en las actividades de la MPRBC.

##### **A. RESULTADOS PERÍODO 2001-2003**

Una manera conveniente de apreciar los resultados es agruparlos de acuerdo con las instancias de cooperación existentes: la Mesa de Planificación Regional y el Consejo Regional de Competitividad.

## 1. Cooperación entre entidades públicas

Los resultados de este período en este ámbito tienen que ver con las actividades adelantadas por la MPRBC, cuya memoria de actividades y de resultados fue recogida en la publicación *De las ciudades a las regiones. Desarrollo regional integrado en Bogotá-Cundinamarca*<sup>29</sup>. Independientemente de las dimensiones, complejidad u otras características de los procesos, los resultados fueron clasificados atendiendo a sus propiedades comunes.

### a. Del proceso de participación y capacitación

- Construcción de confianza e interacción fructífera entre funcionarios públicos participantes en el proceso, a partir de metodologías para hallar el consenso y definir actuaciones de cooperación.
- Construcción de capacidades municipales para la negociación y la investigación a partir de la capacitación y la participación. Las dificultades de cobertura, la alta rotación de funcionarios y la falta de una mayor apropiación del proceso por parte de los municipios son retos permanentes para un mayor impacto de este trabajo de fortalecimiento de capacidades locales.

### b. Del proceso de formulación y ejecución de políticas

- Aportes a la comprensión de las dinámicas de la región en diversos aspectos (demográficos, económicos, institucionales, ambientales, tendencias del conflicto).
- Incorporación en los planes de desarrollo de Bogotá y Cundinamarca de la perspectiva de la integración regional como elemento para la mejora de la competitividad y el desarrollo social en esas jurisdicciones.
- A partir de los trabajos adelantados por la MPRBC, las administraciones municipales incorporaron modificaciones en los POT con la perspectiva de integración regional, aunque de manera independiente y no coordinada.
- La Gobernación estableció directrices para el ordenamiento territorial municipal con perspectiva regional.
- Aprobación de documento Conpes 3256 que exige a instancias nacionales el reconocimiento del proceso de integración Bogotá-Cundinamarca y la coordinación de acciones teniendo en cuenta los acuerdos de la MPRBC.

<sup>29</sup>

Realizada en 2004-2005 por solicitud de la MPRBC al Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD), con la colaboración del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas (UNDESA) y del equipo técnico de la MPRBC.

### **c. Acuerdos, alianzas y agendas entre diversas jurisdicciones**

- Construcción regional de una visión de futuro en la que convergen la competitividad y la ocupación del territorio en un escenario que promueve la distribución más equilibrada de población y actividades económicas, y la conformación de una red de ciudades.
- Identificación de proyectos regionales y de proyectos estructurantes de la integración regional.
- Lineamientos para el Plan Estratégico Regional (comprende los temas: distribución espacial de la población; desconcentración de la actividad productiva y el empleo; desarrollo local de empresas; globalización y región).
- Lineamientos para los planes estructurantes en seis áreas estratégicas (desarrollo institucional, medio ambiente, servicios públicos, transporte y movilidad, vivienda y competitividad económica).

### **d. Arreglo institucional**

- Incorporación del legislativo nacional en una reforma institucional para la planeación y la administración del territorio (Región Administrativa y de Planificación Especial, RAPE), que, a pesar de los múltiples intentos, aún no ha llegado a convertirse en norma.

Los resultados de la MPRBC también tuvieron implicaciones en las actividades de la cooperación público-privada. El trabajo de diagnóstico técnico, la identificación de proyectos, y los compromisos interinstitucionales alimentaron las propuestas del sector privado en el escenario de cooperación público-privada (CRC). Un aporte adicional de la MPRBC en relación con el sector privado, que tuvo poco desarrollo, fue la deliberación sobre alternativas de regulación de actividades productivas (vivienda, efectos ambientales de actividades, entre otros), y la necesidad de atraer inversión privada en las condiciones requeridas por los objetivos de la integración regional, en la prestación de servicios públicos, en la dotación de equipamientos urbanos y en el desarrollo de infraestructura de varias modalidades de transporte.

## **2. Cooperación público-privada**

El principal resultado de este período es la conformación del Consejo Regional de Competitividad de Bogotá-Cundinamarca y la definición de las “Bases de un Plan de Competitividad de la Región Bogotá-Cundinamarca para el Período 2004-2014”. Los campos de acción seleccionados fueron las exportaciones, la inversión privada nacional y extranjera, las cadenas productivas, la ciencia y la tecnología, así como la capacidad institucional para gestionar el territorio y la economía. De igual manera, debe destacarse

la elaboración de la Agenda Interna Regional, construida en el marco de de los escenarios de inserción internacional del país, la cual comprendió la identificación de los proyectos de la plataforma regional que apoyan los objetivos del Plan, extraídos del conjunto de proyectos identificados por la Mesa de Planificación Regional.

## **B. RESULTADOS PERÍODO 2004-2007**

### **1. Cooperación entre entidades públicas**

En este período, las nuevas administraciones de Bogotá y Cundinamarca no asignaron tareas sustantivas a la MPRBC, mientras que la CAR, a mediados de 2005, se retiró de la misma con el argumento de que sus objetivos de participación en la MPRBC ya se habían cumplido. De otro lado, si bien el convenio inicial fue renovado por las partes –por la CAR, hasta su retiro, y por el Distrito y la Gobernación, cuando fueron requeridas por la coordinación técnica del proyecto– no fue posible que se abrieran paso varias propuestas para la realización de un nuevo convenio que permitiera fortalecer los trabajos de la MPRBC en el período 2004-2007. De esta etapa deben destacarse los siguientes resultados.

#### **a. Del proceso de formulación y ejecución de políticas**

- Incorporación de la perspectiva regional en planes maestros de Bogotá (mención especial merecen los lineamientos del Plan Maestro de Movilidad y Plan Maestro de Seguridad Alimentaria).
- Conpes 3320 (6 de diciembre de 2004): estrategia para el manejo ambiental del río Bogotá.
- Modificación de la estrategia para el manejo de la subversión armada, a partir de los estudios territoriales de la confrontación que llevan a disminuir amenazas en la región.

#### **b. Arreglo institucional**

- Reforma administrativa de Bogotá, que crea dependencias encargadas de la política de integración regional y competitividad (la Secretaría Distrital de Planeación, a través de la Subsecretaría de Planeación Económica - Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional; y la Secretaría de Desarrollo Económico, a través de la Dirección de Competitividad Bogotá Región).
- Incorporación de nuevos actores públicos (los departamentos de Boyacá, Meta y Tolima, y sus respectivas capitales) a la conformación de una institucionalidad en su territorio (Región Central) para la intervención pública en políticas de integración regional y la definición de la misma.
- Nuevos esfuerzos del legislativo para aprobar institucionalidad para la región (RAPE).

- Debates públicos sobre la institucionalidad requerida (anexión vs. coordinación voluntaria; región como entidad territorial vs. región como ente administrativo; autoridad metropolitana en materias específicas vs. autoridad regional).

### **c. Acuerdos, alianzas y agendas entre diversas jurisdicciones**

- Definición y desarrollo de acuerdos bilaterales entre entidades del Distrito y de los municipios o el departamento. Los municipios del primer anillo son los de mayor número de proyectos por municipio. Los del resto del departamento son menos y en gran parte también participa la Gobernación. Las entidades más activas –incluso fuera de su sector– son las de infraestructura (energía, acueducto, Transmilenio). Desde 2005 crece anualmente el número de proyectos y la participación de las entidades distritales.
- Ejecución y propuestas de proyectos de la Nación con coordinación local (dobles calzadas Bogotá-Girardot y Briceño-Sogamoso) y sin coordinación local (Concesión Aeropuerto El Dorado; proyecto de vivienda ALO Segundo Centenario en el costado occidental del río Bogotá; regulación de la localización de industrias en la Sabana).
- Contratación de estudios para formulación de Plan de Movilidad Regional.

### **d. Reconocimiento**

- La MPRBC y el CRC se identifican como procesos ejemplares en países en desarrollo en materia de cooperación público-público y público-privada.
- Se desarrollaron actividades específicas de transferencia de metodología a otras regiones del país. La Comisión Tripartita de Antioquia reconoce el aporte de la experiencia de Bogotá-Cundinamarca tanto en el desarrollo de sus acuerdos institucionales, como en la puesta en marcha de metodologías de capacitación y participación. Otras regiones, como el Eje Cafetero, Yopal-Casanare, el Atlántico, han manifestado su interés y solicitado apoyo para la constitución de Mesas de Planificación Regional.
- En 2003, la experiencia de la MPRBC fue incluida en el reporte anual del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas como una experiencia ejemplar.

## **2. Cooperación público-privada**

- Se ampliaron espacios de cooperación público-privada (Invest in Bogotá, Programa de Emprendimiento, Megaproyecto Agroindustrial, Coalición de Servicios).

- Apropiación por el sector privado del objetivo de conformación de una red de ciudades e incorporación de proyectos identificados por la MPRBC en la Agenda de Competitividad de la Región Bogotá-Cundinamarca
- El CRC realizó estudios sobre la competitividad de municipios de la región (Soacha, Chía, Zipaquirá, Girardot y Fusagasugá).
- La administración distrital y de Cundinamarca realizaron estudios sobre cadenas productivas con localización en la región Bogotá-Cundinamarca (Agroalimentarias, manufacturas livianas, electrónica y comunicaciones).
- La administración distrital, la Cámara de Comercio de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca adelantaron estudios sobre brechas tecnológicas de varios sectores productivos (ver supra sección “Arreglos institucionales al interior del CRC).
- El CRC y la región en su conjunto hicieron seguimiento permanente a los impactos previsibles de un tratado de libre comercio entre Colombia y los Estados Unidos sobre las principales apuestas productivas de la región.

La conclusión que puede derivarse de estos resultados es que la idea de intervenir desde la región en la competitividad y el ordenamiento territorial encontró un campo fértil en la sociedad y en el estado regional. Asimismo, se puede apreciar que la complejidad de los temas y las soluciones plantean desafíos adicionales a los acuerdos; que el proceso se encuentra en una etapa incipiente, de tal manera que las opciones para la experimentación son amplias; que el arraigo todavía no es fuerte en las cabezas de la administración pública; y que todavía están pendientes temas de gran envergadura. De igual manera, es posible concluir que tanto el sector público como el sector privado de la región, a pesar de las múltiples actividades emprendidas, tienen aún mucho por aprender para alcanzar los objetivos propuestos. Las tareas futuras de los escenarios de integración regional existentes deberán abordarse en medio de amenazas y oportunidades del ambiente institucional regional, así como de las tendencias del entorno nacional e internacional, como se presenta a continuación en el balance DOFA.

### **C. DOFA DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL BOGOTÁ-CUNDINAMARCA**

La revisión de los trabajos adelantados por la Mesa de Planificación Regional y por el Consejo Regional de Competitividad, desde la perspectiva de las fuerzas internas y del entorno, a partir de elementos de juicio obtenidos de expertos, funcionarios y exfuncionarios vinculados al proceso, permite presentar el siguiente balance del proceso de integración Bogotá-Cundinamarca:



**Recuadro No. 7.**  
**Fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades del proceso de integración**  
**regional Bogotá-Cundinamarca**

<b>FORTALEZAS</b>	<b>DEBILIDADES</b>
<b>INSTITUCIONAL</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El trabajo conjunto de diversas instancias públicas y privadas ha permitido construir un referente de región.</li> <li>- Proceso de construcción de confianza y ambiente de diálogo entre entes territoriales.</li> <li>- Construcción de una visión compartida para la región Bogotá-Cundinamarca.</li> <li>- Fortalecimiento del capital humano en las entidades, formado en perspectiva regional.</li> <li>- Alianza fuerte Bogotá-Cundinamarca en algunos proyectos.</li> <li>- Mayor información sobre relaciones económicas espaciales.</li> <li>- Incorporación de la perspectiva regional en objetivos y proyectos del Plan de Ordenamiento y Planes Maestros.</li> <li>- Coincidencia en proyectos del CRC con los de la MPRBC.</li> <li>- Sector privado fortalecido en su capacidad de interlocución con el sector público.</li> <li>- Pragmatismo y experimentación.</li> </ul>	<b>INSTITUCIONAL</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acuerdos de la MPRBC ligados a personas, no institucionalizados; por ende, sin fórmula de continuidad, ni profundización del proceso.</li> <li>- Participación limitada de municipios.</li> <li>- POT de Bogotá y municipios sin incorporación de todos los instrumentos de planificación.</li> <li>- Debilidad planificadora del departamento.</li> <li>- No diálogo continuo entre líderes del proceso.</li> <li>- No incorporación institucional del tema en todas las entidades del Distrito, del departamento y de los municipios.</li> <li>- Responsabilidad centrada en pocos actores institucionales.</li> <li>- No asignación de recursos para la continuidad del proyecto en sus componentes de participación y capacitación.</li> <li>- No consenso político sobre prioridad de tema territorial, ni alcance del territorio.</li> <li>- Falta de seguimiento a los compromisos.</li> </ul>
<b>TEMAS ESTRATÉGICOS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejora en conectividad (doble calzada Bogotá-Girardot; doble calzada Briceño-Sogamoso).</li> <li>- Ejecución de la Concesión Aeropuerto El Dorado.</li> </ul>	<b>TEMAS ESTRATÉGICOS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausencia de un escenario cooperativo para aplicar solución al transporte rápido masivo intermunicipal en la Sabana.</li> <li>- Experiencia incipiente en la ejecución de instrumentos de planificación territorial.</li> <li>- No se ha abordado el tema de generación de recursos tributarios locales para la integración territorial.</li> </ul>

**Recuadro No. 7.**  
**Fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades del proceso de integración regional Bogotá-Cundinamarca**

FORTALEZAS	DEBILIDADES
	<b>VISIÓN</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pendiente fuerza propulsora de inversión privada más allá del área metropolitana.</li> <li>- Base estrecha de validación ante ciudadanos y sus organizaciones.</li> <li>- Por afinar articulación de proyectos con objetivos y herramientas de descentralización.</li> </ul>
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<b>INSTITUCIONAL</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bancada congresional activa frente al tema de integración regional.</li> <li>- Plan Maestro de Movilidad Regional.</li> <li>- Plan de Abastecimiento de Alimentos.</li> <li>- Plan Económico Regional.</li> <li>- Coyuntura internacional favorable para exportaciones.</li> <li>- Cambio en la imagen internacional de Bogotá.</li> </ul> <b>TEMAS ESTRATEGICOS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mayor atención a riesgos ambientales.</li> <li>- Preocupación por proyectos de conectividad frente a eventual colapso de movilidad en la ciudad.</li> <li>- Apremio por no disponibilidad de tierra en el perímetro de Bogotá.</li> <li>- Planeación e implementación de proyectos estructurantes (Macroproyecto Urbano-Regional Aeropuerto El Dorado).</li> <li>- Mejora de la seguridad en el territorio.</li> <li>- Mayor entendimiento compartido de las amenazas críticas a la seguridad humana y vulnerabilidad de la población en el marco de las migraciones (despoblamiento de los municipios y concentración de población pobre en Bogotá).</li> </ul>	<b>INSTITUCIONAL</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- No cohesión interjurisdiccional ante políticas nacionales (ciudad ALO Segundo Centenario, aeropuerto El Dorado).</li> <li>- Limitaciones presupuestales para el desarrollo de los proyectos estructurantes.</li> <li>- Prioridad a la atención en proyectos locales sin conexión regional.</li> <li>- Política nacional sin soporte a la acción coordinada de proyectos regionales.</li> </ul>

## D. LECCIONES Y RECOMENDACIONES

El proceso desarrollado entre 2001-2007 para definir y ejecutar una política de integración regional en el territorio de Bogotá-Cundinamarca permite extraer lecciones y recomendaciones para la futura ampliación, profundización y perfeccionamiento de la misma.

### **1. Liderazgo: condición de continuidad y sostenibilidad de los procesos**

Los procesos adelantados en la MPRBC y en el CRCBC se han desarrollado a partir de acuerdos de voluntades cuya sostenibilidad sólo puede ser asegurada por la ejecución de las tareas y el éxito en el logro de los objetivos. Una lección que deja la experiencia de lo que podría considerarse el descenso en la actividad de la MPRBC en el período 2004-2007 es que estos procesos requieren de una gran capacidad de liderazgo de la alta dirección de las administraciones participantes, para garantizar amplitud de visión, capacidad de convocatoria y de persuasión. El trabajo conjunto y la construcción de confianza entre los funcionarios de las diferentes entidades y agencias es una condición necesaria para garantizar la ejecución de algunos de los planes y programas que se derivan de los acuerdos institucionales, pero no es suficiente para garantizar la sostenibilidad del proceso en el largo plazo.

### **2. MPRBC y CRCBC: el reto de la construcción de confianza y credibilidad**

La existencia de escenarios especializados, de un lado, para la articulación pública en torno al ordenamiento territorial con perspectiva de productividad (MPRBC) y, de otro lado, para la concertación del sector público y del privado alrededor de metas de competitividad del territorio (CRC) ha sido eficaz para desarrollar tareas complementarias que atienden tanto a la diversidad de niveles y actores del Estado, como a la multiplicidad de agentes económicos y sociales.

En cada escenario los temas abordados enfrentan retos diferentes. En el caso del sector público, la dificultad a superar es la inadecuada –o inexistente– interacción de las administraciones públicas ante procesos económicos y sociales que trascienden las jurisdicciones, actitud que agudiza los problemas en lugar de mitigarlos o resolverlos mediante intervenciones coordinadas.

En el caso de la cooperación público-privada alrededor de las dimensiones de la competitividad, un contexto reciente para los actores locales, la meta a conseguir es la construcción de relaciones de credibilidad y confianza a partir de la participación amplia y activa en la búsqueda de objetivos colectivos, así como en la ejecución y seguimiento de los proyectos identificados.

### **3. Fortalecimiento y desarrollo institucional para la integración regional en medio de la tensión entre recentralización y descentralización**

En el sector público, la definición de una institucionalidad para el ordenamiento territorial de la región resulta una tarea de gran envergadura, si se considera la complejidad que representa la estructura administrativa vigente en los distintos niveles del sector público. No debe obviarse que, más allá del tamaño de las agencias, existe entre ellas diferencias importantes originadas en la evolución que ha tenido el proceso, todavía abierto (Rojas, 2003), de descentralización administrativa y fiscal del Estado colombiano<sup>30</sup>; en las asimetrías en las capacidades operativas y funcionales<sup>31</sup>; y en las brechas visibles en el uso y la eficacia de las herramientas de ordenamiento territorial (MAVDT *et al.*, 2004), cuya trayectoria es corta en el tiempo.

En consecuencia, la dinámica y la continuidad de la política de integración regional dependerán en gran medida del manejo realista de las restricciones y oportunidades que origina la tensión entre descentralización y recentralización que hoy vive el país. En esta perspectiva, el departamento debe ajustar su estructura interna para cumplir con sus funciones de asesoría e intermediación en relación con los municipios, tanto en materia de ordenamiento territorial como de promoción del desarrollo económico y social. Bogotá, en su reforma administrativa, estableció espacios institucionales para abordar explícitamente, con agencias internas y externas al Distrito, los procesos de la integración regional (Secretaría Distrital de Planeación) y la competitividad (Secretaría de Desarrollo Económico). Los municipios de mayor tamaño en Cundinamarca deberían avanzar en una dirección similar

La asignación del tema de la integración regional a instancias administrativas del Distrito, debe hacer seguimiento al desarrollo de su fortaleza, para que pueda realizar no sólo los procesos de planeación sino también la articulación de las otras secretarías y empresas del Distrito, especialmente en aquellas operaciones que tienen impacto en la conformación del espacio regional.

### **4. Articulación entre planes estructurantes: condiciones para avanzar hacia un escenario desconcentrado y de consolidación de una red de ciudades**

El trabajo de la MPRBC avanzó en la identificación –y coordinación entre jurisdicciones– de planes y proyectos estructurantes regionales. Una de las lecciones para el futuro es que se deben intensificar los esfuerzos para superar uno de los problemas tradicionales de la planeación en Colombia como es el de la integralidad, en especial, en la relación entre la planeación urbana y regional con los sistemas de transporte (Cervero, 2005 y 2003a). La tarea inmediata que tiene el proceso de integración regional en esta dirección, es la de garantizar la adecuada articulación entre el Plan de Movilidad Regional,

<sup>30</sup> La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), exigida por la Constitución de 1991 para definir las competencias de los entes territoriales y sus características, ha tenido múltiples debates y propuestas en el Congreso de la República, pero aún no ha sido aprobada.

<sup>31</sup> La asignación de funciones entre las entidades territoriales ha sido municipalista, y la figura departamental es débil (ver Porras, 2004; Maldonado, 2000).

actualmente en proceso, y el Plan Regional propuesto por la MPRBC para vertebrar una red de ciudades en el territorio de Bogotá-Cundinamarca, tal como lo confirman las prácticas internacionales más destacadas en la materia.

Los planes maestros del Distrito, que deberán ser revisados en la administración que se inicia en enero de 2008, tendrán que profundizar en el desarrollo de herramientas y en su coordinación con los otros entes territoriales de la región, para que puedan pasar del plano de las directrices generales al de los instrumentos específicos.

## 5. No existe un modelo único para los arreglos institucionales regionales

A pesar de las restricciones normativas y administrativas, en los dos períodos de gobierno de 2001 a 2007, se abrieron caminos para comenzar el diseño de maneras de intervenir y actuar concertadamente frente a los evidentes y crecientes problemas del territorio regional y a su rezago relativo con respecto a otras áreas semejantes en el contexto de América Latina (Cámara de Comercio de Bogotá, 2006).

En la experiencia internacional, las opciones de interacción del sector público local y regional frente a los problemas del territorio no tienen un modelo único. Por el contrario, dependen en gran medida del contexto de los problemas, del marco legal, de las culturas y las tradiciones de interacción (Borja, 2004). Las variantes incluyen gobernabilidad formal (fusiones, anexiones), informal (acuerdos de voluntad) o funcional (órganos de planeación territorial o sectorial –por ejemplo, transporte–) (Katz, 2006).

Al integrar las experiencias, Borja señala que

“los sistemas de gobierno y de planificación y la gestión de los programas y de los servicios públicos no pueden organizarse o diseñarse según los modelos administrativos tradicionales, por lo cual aparecen nuevos conceptos e instrumentos como la planificación estratégica, la contractualización de las relaciones interinstitucionales, la cooperación público-privada, la gestión social, la participación deliberativa” (Borja, 2004: 62).

Estas experiencias dejan la lección de que es necesario tener gran flexibilidad en el diseño de los arreglos institucionales y, además, reconocer que estos evolucionan en el tiempo<sup>32</sup>, que simultáneamente puede operar más de uno, según la escala<sup>33</sup> o el tema a tratar, y que la Nación también tiene parte en la generación de nuevas formas institucionales que incentiven la cooperación de las administraciones subnacionales.

## 6. Evitar las “fugas hacia adelante”

Una nueva lección se puede extraer de la experiencia de las propuestas oficiales sobre la

<sup>32</sup> Una experiencia como la de Toronto es ejemplar de la evolución en el tiempo de formas institucionales, ver Bourne, 2003.

<sup>33</sup> Por ejemplo, la planeación al interior de la ciudad debe continuar.

institucionalidad para la intervención pública en el ordenamiento territorial, caracterizado por la fuga hacia una nueva escala geográfica. Antes de 2001, se intentó organizar un área metropolitana de Bogotá con municipios del occidente de la Sabana, y el POT de Bogotá de la época limitó el contexto del plan al área de la Sabana de Bogotá.

En el período 2001-2003 la reforma del POT de Bogotá criticó y desdibujó este contexto, y dio paso a la región conformada por el territorio de Bogotá y Cundinamarca, el área de estudio de la MPRBC. En las administraciones de 2004 a 2007, los esfuerzos se concentraron en la propuesta de estudiar y diseñar propuestas para la Región Central, conformada por Bogotá y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima, con las respectivas capitales de los tres últimos<sup>34</sup>.

Al hacer un balance del proceso seguido, resulta evidente que la búsqueda de una coalición política para el alcance espacial del “área de estudio” ha dejado sin la debida atención al área metropolitana de Bogotá y la Sabana, que es el territorio en donde se acumulan los problemas cotidianos y de mayor urgencia en su tratamiento (transporte, suelo urbano, vivienda y equipamiento urbano). Los arreglos institucionales y los acuerdos administrativos que se logren en este “primer anillo” no excluyen el objetivo de la intervención coordinada en el conjunto de la región.

## 7. Abordar el tema de los tributos y las tasas territoriales

La atención prestada a la definición sobre el alcance espacial de la nueva institucionalidad, no ha brindado espacio para abordar, con mayor profundidad, temas de envergadura como el de las finanzas territoriales (Bird y Slack, 2004), la utilización de formas de tributación que coordinen con el logro de objetivos de ordenamiento territorial (Cepal, 2001), así como la coordinación interjurisdiccional de las herramientas tributarias para influir en el ordenamiento territorial, entre otros.

Como bien lo señala un trabajo reciente sobre las relaciones entre y fiscalidad desarrollo territorial:

“...La fiscalidad, que en el caso de los municipios se expresa en la política de suelo, debe tener una concepción regional, pues la economía actúa más productivamente en esos espacios. Tributación concertada, técnica y factible garantiza la distribución equitativa de cargas y beneficios del modelo. Es preciso mantener las fuentes tributarias tradicionales y también establecer y desarrollar nuevas: plusvalías, sistemas de cargas-beneficios y valorizaciones, con base en estructuras fiscales amplias, progresivas y fundadas en los principios de tributación universal y gasto racional...” (Saldías, 2007).

<sup>34</sup>

De otra parte, propuestas no oficiales señalan nuevas definiciones de ciudad-región, como es el caso de Jaime Castro, quien propone que la ciudad-región se limite a Bogotá y los municipios de la Sabana, que el departamento no haga parte de ella, y que la ley que la defina otorgue las características de entidad territorial (ver Castro, 2006).

## **8. Apropiación colectiva del territorio por el Distrito, el departamento y los municipios: condición de un diálogo productivo con la Nación**

En los últimos años, el Gobierno nacional ha sido el actor que ha avanzado en la definición de los proyectos de mayor impacto en el ordenamiento territorial de Bogotá-Cundinamarca, como es el caso de la infraestructura vial y aeroportuaria, pero sin respuestas específicas de articulación con las normas urbanísticas locales y regionales. En otras áreas más próximas a las facultades de las autoridades locales, el Gobierno nacional también formalizó una propuesta de expansión del suelo urbano para vivienda de estratos 1 y 2<sup>35</sup>, que constituye uno de los graves problemas en el perímetro de Bogotá, para el cual se deberían encontrar soluciones en la cooperación intermunicipal; o las medidas de restricción del uso del suelo en la Sabana para la localización de actividad industrial. La lección de estos hechos es que atender los problemas desde la perspectiva regional ha pasado del nivel de importante al de urgente. Si la región no intensifica la atención a esta área de la política, aumentan las probabilidades de repetir la experiencia de la política urbana nacional y local durante el siglo XX de ser seguidora, en lugar de líder, del crecimiento urbano y territorial (Mohan, 1994: 10).

---

<sup>35</sup>

Proyecto de vivienda Segundo Centenario, localizado en el margen occidental del río Bogotá. Esta ubicación tiene el potencial de ser un hito en la expansión de la ocupación de la Sabana bajo la forma tradicional de “mancha de aceite”.

## BIBLIOGRAFÍA

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2001): Plan de Desarrollo de Bogotá 2001-2004: "Bogotá para vivir Todos del Mismo Lado".

—— (1994): "Plan Estratégico Bogotá 2000". Bogotá.

ASAMBLEA DE CUNDINAMARCA (2001): Plan de Desarrollo de Cundinamarca 2001-2004: "Trabajemos juntos por Cundinamarca".

BARRON, David *et al.* (2006): *Dispelling the Myth of Home Rule. Local Power in Greater Boston*. Rappaport Institute for Greater Boston. Cambridge, Mass.

BIRD, Richard y Enid Slack (2004): *Fiscal Aspects of Metropolitan Governance*. University of Toronto.

BIRF-PNUD-DAPD (1974): Plan de Estructura para Bogotá. Fase II.

BOISIER, Sergio (2005): "¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?". En: *Revista de la Cepal* No. 86.

BOIX DOMENECH, Rafael y Joan Trullen Thomas (2003): *Redes de ciudades y externalidades*. Tesis doctoral. Capítulo 2. Departamento de Economía Aplicada. Universidad Autónoma de Barcelona.

BORJA, Jordi (2004): Informe sobre la gobernabilidad de las áreas metropolitanas en el mundo. Estudio para la MPRBC.

BOURNE, Larry (2003): "Diseño de una región metropolitana: lecciones y oportunidades perdidas de la experiencia de Toronto". En: M. Freire y Richard Stern (2003): *Los retos del gobierno urbano*. Banco Mundial.

CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ (2007): Taller de Actualización del Plan Estratégico Exportador.

CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ Y AMÉRICA ECONOMÍA (2006): Brechas de competitividad de Bogotá en el contexto de América Latina.

CÁNFORA, Elba (2006): "Los estudios sobre Bogotá". En: *Revista Contraloría General de la República* (2006) No. 313-314.

CASTRO, J. V y C. Betancourt (2005): "Nueva estimación de la presión tributaria en Bogotá". En: *Actualidad Económica de Bogotá*, No. 2, SDH.

CASTRO, Jaime (2006): "Bogotá y la Sabana deben ser ciudad-región".



CEPAL (2002): Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia. Bogotá, Colombia. Versión digital.

—— (2001): Financiamiento urbano: reflexiones en perspectiva regional.

CERVERO, Robert (2005): Accessible Cities and Regions: A Framework for Sustainable Transport and Urbanism in the 21st Century. UC Berkeley.

—— (2003a): “Integración del transporte y la planificación urbana”. En: En: M. Freire y Richard Stern (2003): Los retos del gobierno urbano. Banco Mundial.

—— (2003b): Institutional Arrangements for the Development of Regional Transport System. Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD), Bogotá.

CID-UN (2003): Guía metodológica para la construcción de mapas de competitividad regional en Colombia. Proyecto “Metodología para promover la Competitividad Regional en Colombia 2003-2006”. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

CONSEJO REGIONAL DE COMPETITIVIDAD - GRUPO DE GESTIÓN DE TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (2002): “Propuesta para construir la Agenda Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para Bogotá y Cundinamarca”. Bogotá.

CONSEJO REGIONAL DE COMPETITIVIDAD BOGOTÁ-CUNDINAMARCA, CRCBC (2003): “Bases del Plan Regional de Competitividad (2004-2014)”.

CONSEJO REGIONAL DE COMPETITIVIDAD, CRC - MESA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL BOGOTÁ-CUNDINAMARCA, MPRBC (2005): “Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad de la Región Bogotá-Cundinamarca”.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2006): Revista No.313-314.

DAPD (2003): Documento Técnico de Soporte del Decreto Distrital 469 de 2003 por el cual se adopta la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.

DEL CASTILLO, Juan Carlos (2000): POT del Distrito Capital. Sociedad Geográfica de Colombia.

DNP (2000): Documento Conpes 3080. Política Nacional de Ciencia y Tecnología Nacional. Junio 28 de 2000.

—— (1992): Bogotá: problemas y soluciones.

GARAY, Luis J. y Humberto Molina (2003): De Bogotá a la región. Apuntes para un modelo de desarrollo regional. Contraloría de Bogotá.

HALL, Peter (1966): The World Cities.

HELMSING, A. H. J. (2002): "Perspectivas sobre el desarrollo económico localizado". En: EURE, Vol. 28 No. 84.

HILLIER, Bill (1966): *Space is the Machine*. New York.

JONSON, Steven (2002): *Emergence. The Connected Lives of Ants, Brains, Cities and Software*. New York.

KATZ, Bruce (2006): *Local and Metropolitan Governance: Lesson from the US*. The Brookings Institution.

KEATING, Michael (1999): *Governing Cities and Regions. Territorial Restructuring in a Global Age*. Global City-Regions Conference, Los Angeles, 21-23 October 1999.

KRUGMAN, Paul *et al.* (2001): *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*. MIT Press Cambridge.

MALDONADO, Alberto (2000): *Desarrollo económico local y descentralización*. CEPAL.

MAVDT *et al.* (2004): *Formulación y aplicación de la Ley 388 de 1997 en Colombia. Una práctica colectiva hecha realidad*.

MOHAN, Rakesch (1994): *Understanding the Developing Metropolis. Lessons from the City Study of Bogotá and Cali*. World Bank.

MPRBC -DESA/UNCRDA (2005): *De las ciudades a las regiones. Desarrollo Regional Integrado en Bogotá-Cundinamarca*. Vol. 1: "Soporte técnico".

—— (2005): *De las ciudades a las regiones. Desarrollo Regional Integrado en Bogotá-Cundinamarca*. "Prólogo", Vol. 2: "Estudios y procesos".

NIÑO, Camila (2006): "Tributación y crecimiento económico en Bogotá". En: *Actualidad Económica de Bogotá*, No.1, SDH.

NORIEGA RESTREPO & ASOCIADOS (1990): "El Diseño Urbano Estratégico, DUE". En: *Revista Proa*, No. 397 y 398.

NORIEGA, Mario (2001): *POT para Santafé de Bogotá. Impactos y Consecuencias. Tema ¿equilibrio regional...?*

OECD (2006): *Competitive Cities in the Global Economy*.

OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER (2006): *A Framework for City Regions*. London.

PASCUAL, Josep María (2006): *El Plan Estratégico como inicio de gobernanza territorial*. Julio de 2006.

PINEDA, Saúl (1999): Desarrollo económico local y regional en la era de la información. Un análisis comparativo. Universidad de California en Berkeley, Instituto para el Desarrollo Urbano y Regional. Publicado por la Cámara de Comercio de Medellín.

PORRAS, Osvaldo A. (2004): El departamento en el proceso de descentralización colombiano.

ROJAS, Fernando (2003): "En la encrucijada de la descentralización: recentralización, federalización". En: Banco Mundial Colombia: Fundamentos económicos de la paz. Alfaomega.

SALAZAR, José y Juan Carlos del Castillo (2001): "La planeación urbanística en Colombia". En: Trayectorias urbanas en la modernización de Colombia.

SALDÍAS, Carmenza (2007): Proyecto de investigación sobre las regiones en América Latina. Estructura fiscal y configuración de la ciudad-región. Una primera aproximación a partir del caso de Bogotá D.C. 1991-2003. Versión: 15 de junio de 2007.

SASSEN, Saskia (1991): The Global City. New York, London, Tokio. Princeton University Press.

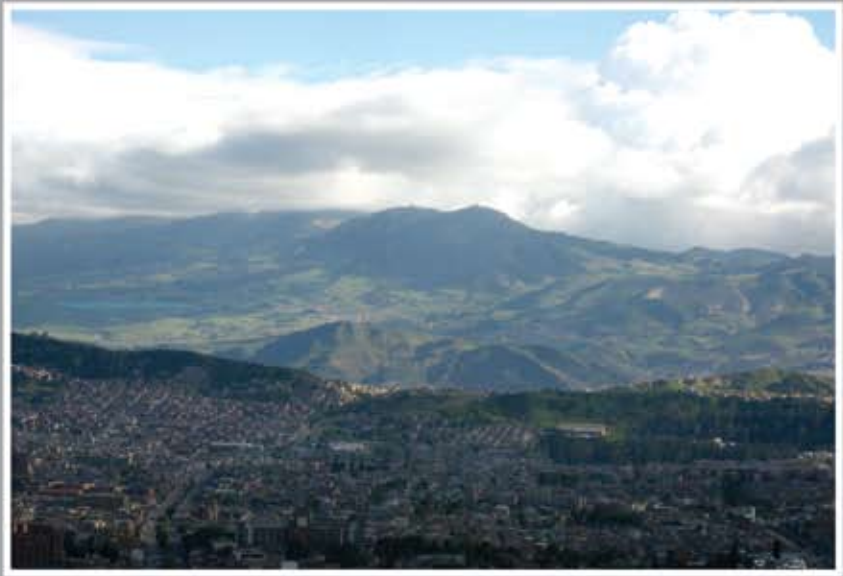
SCOTT, Allen (1998): Regions and the World Economy. The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order. Oxford University Press.

TASSONYI, Almost (2005): Local Economic Development and the Ontario Experience. University of Toronto.

UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS (2006): Agenda Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para Bogotá y Cundinamarca.

WHEELER, Steve (1998): Reasons for Successful Regional Planning: A Comparative Analysis of Portland, Toronto, and the San Francisco Bay Area. University of California at Berkeley. Department of City and Regional Planning.

WORLD BANK (2001): Local Economic Development. Quick Reference. Urban Development Division.



# 2

## BOGOTÁ EN EL PROCESO DE CONFORMACIÓN DE LA REGIÓN CENTRAL DE COLOMBIA

En el contexto de la era infoglobal, las ciudades se han convertido en los espacios por excelencia de las políticas públicas y del desarrollo económico, para atender una serie de dinámicas tales como la atracción de inversión empresarial, la generación de condiciones para la competitividad económica, la calidad de vida, la disminución de inequidades sociales o la planificación de los territorios. Por tal motivo, en los últimos años se ha planteado la necesidad de redefinir los entes territoriales existentes (ciudades y áreas metropolitanas), con el fin de diseñar alianzas en ámbitos más amplios que permitan conformar conglomerados urbano-regionales que respondan más eficientemente a los desafíos globales.

Conscientes de esta realidad, diferentes ciudades y regiones del mundo han desarrollado procesos de integración, bajo el supuesto de que el éxito en un mundo globalizado debe tener implícita la sostenibilidad de los territorios y que ésta sólo será posible bajo el esquema de alianzas estratégicas entre diversos sectores (públicos y privados) de diferentes ámbitos territoriales subnacionales y supranacionales (SDP, 2005a).

En este sentido, en el año 2001, Bogotá y Cundinamarca empezaron a consolidar, a través de escenarios como la Mesa de Planificación Regional y el Consejo Regional de Competitividad, un proceso de integración que les ha permitido definir una visión regional, objetivos comunes y proyectos específicos para su consecución.

Asimismo, en otras regiones de Colombia también se han adelantado algunos procesos de integración. Tal es el caso del proceso de articulación de los departamentos de Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Guaviare, Guainía, Meta, Putumayo, Vaupés y Vichada, en una región denominada Amazorinoquia, para hacer frente a la globalización e incursionar exitosamente en el mercado internacional; o del proceso de construcción de la Región Centro-Occidente de Colombia, iniciativa de los departamentos de Risaralda, Caldas, Valle, Quindío, Tolima y Chocó, que busca diseñar un ordenamiento territorial que permita orientar el crecimiento, el uso y la ocupación sostenible de la región.

En este contexto, los gobernadores de los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima, junto con los alcaldes de Tunja, Bogotá, Villavicencio e Ibagué, han sido conscientes de que el reto regional no está circunscrito únicamente a sus territorios, sino que además tiene grandes oportunidades en “la conformación de una Región Central, en la que se potencien las interdependencias y se fortalezcan las autonomías

de dichos entes territoriales” (SDP, 2005a). Para tal fin, los gobernadores y alcaldes de los departamentos y municipios de las regiones mencionadas decidieron, en el año 2004, unir esfuerzos para conformar la “Región Central de Colombia”. A continuación se describen las principales características de este proceso.

## **I. ENFOQUE DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA REGIÓN CENTRAL DE COLOMBIA**

### **A. Antecedentes del proceso de integración de la Región Central de Colombia**

En Colombia, a pesar de los múltiples estudios y propuestas planteadas para promover el desarrollo de iniciativas asociativas de diferentes entes territoriales, en términos de la definición de estrategias de ordenamiento territorial, apuestas productivas comunes y marcos normativos que favorezcan los procesos de integración, los avances tendientes a facilitar la articulación de los territorios son muy limitados, debido principalmente a las restricciones asociadas a las prioridades políticas de los líderes departamentales y al marco normativo vigente en el país, que no permiten acuerdos sólidos y duraderos en el tiempo. En el presente apartado se plantean algunos antecedentes importantes de las iniciativas de integración regional que se han realizado en Colombia.

En el libro Estructura urbano-regional en Colombia del IGAC (1986), se recogieron algunas de las propuestas de regionalización más importantes que se han realizado en Colombia, entre las cuales se destacan:

- i. La Misión Le Bret del Gobierno nacional en 1958, que estableció una propuesta de regionalización del país desde el punto de vista de la planificación en 6 regiones, articuladas cada una alrededor de una ciudad importante (Región Norte-Barranquilla, Región Noroeste-Medellín, Región Noreste-Bucaramanga, Región Central-Bogotá, Región Suroeste-Cali y Región Sur-Popayán) (SDP, 2005a).
- ii. La del Departamento Nacional de Planeación en 1969, en la que se plantea la división del país en 8 regiones (Región Costa Caribe-Barranquilla, Región Noroccidental-Medellín, Región Central-Bogotá, Región Suroccidental-Cali, Región Centro-Occidente, Región Nororiente, Región Magdalena Medio, Región Sur-Central).
- iii. La de Fornaguera y Guhl en 1969, que proponen un ordenamiento del territorio en 6 regiones con base en la ubicación de un centro urbano cuya especialización funcional cree un sistema de dependencias recíprocas con estructuras variadas (Región de Barranquilla-Barranquilla, Región de Medellín-Medellín, Región Caldense-Manizales-Pereira, Región de Cali-Cali, Región de Bogotá-Bogotá y Región de Bucaramanga-Bucaramanga).

Asimismo, en diferentes estudios se han planteado argumentos asociados a características geográficas, culturales o de relaciones funcionales, que harían necesario el reordenamiento de los territorios. En este sentido, instrumentos como la Ley 76 de 1985, con la que se creaban los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social (bajo la cual surgen, el CORPES de la Costa Atlántica, el de Occidente, el Central, el de la Amazonía y el de la Orinoquia) constituyeron una experiencia relevante. Sin embargo, pesó más la inercia de las actuales divisiones territoriales y los poderes que allí se ejercen, por lo cual estos Consejos finalmente no tuvieron continuidad.

La Constitución de 1991 avanza hacia un tratamiento del tema regional. Es así como en su artículo 306 establece que el concepto de región se mueve en la esfera de lo supradepartamental:

**“Artículo 306.** Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio”.

En esta misma vía, establece que para convertir a una región en entidad territorial se deberá formular una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), que establezca las condiciones para la conformación y reglamentación de las regiones y provincias:

**“Artículo 307.** La respectiva Ley Orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados”.

Con la definición de la LOOT se establecerían atribuciones, órganos de administración, recursos de las regiones y participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías, así como los principios para la adopción del estatuto especial de cada región. Sin embargo, en la construcción de la LOOT no se ha avanzado y resulta poco probable que en las próximas legislaturas se obtengan resultados concretos. La tendencia del actual Gobierno nacional es a recentralizar las acciones y el control sobre los proyectos que se realizan en las regiones. Adicionalmente, para el trámite de una ley de este tipo en el Congreso se carece de congresistas que asuman la responsabilidad de impulsar el proceso.

De otro lado, el antecedente más importante y reconocido de este proceso fue el adelantado entre Bogotá y Cundinamarca para constituir la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca (MPRBC)<sup>36</sup> que, junto con la alianza estratégica con el sector productivo de la región para crear el Consejo Regional de Competitividad (CRC), han sido determinantes para avanzar en un proceso de integración que cuenta con el reconocimiento de instancias como la Oficina para América Latina y el Caribe del Centro

<sup>36</sup> Proceso que inició formalmente en el año 2001 con la firma del Acuerdo de Voluntades entre el alcalde de Bogotá, el gobernador de Cundinamarca y el director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.



de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD), el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas (UNDESA), la Secretaría General de las Naciones Unidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT), así como también de ciudades y regiones en el ámbito internacional que ven en este proceso una experiencia exitosa (SDP, 2005a).

En este sentido, lo que se ha buscado con la creación de la MPRBC y el CRC es diseñar una estrategia de desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca a la luz del ordenamiento territorial, y el soporte para lograr mayor productividad y competitividad, así como un equilibrio con el entorno territorial en términos ambientales, sociales e institucionales. Asimismo, se busca construir una visión de generación sostenible de riqueza y prosperidad para todos los habitantes de la región, que articule las acciones públicas y privadas según los principios de cooperación y confianza.

Otro antecedente importante son las Agendas Internas para la Productividad y la Competitividad Departamentales, las cuales tratan la dimensión regional en dos sentidos. En primer lugar, en una órbita sub-regional, donde las provincias, municipios y localidades juegan un papel importante en el logro de las acciones; y en segundo lugar, en un ámbito suprarregional, referido a la relación existente entre el departamento y los departamentos contiguos. En este sentido, la región ofrece una perspectiva sistémica e integral que favorece la identificación y realización de los objetivos de desarrollo regional. El planteamiento de planes, programas y proyectos requiere de la identificación del espacio de ubicación territorial con el propósito de examinar el territorio como un todo y, por lo tanto, detectar aquellos territorios (regiones y municipios) en donde es necesario priorizar de manera más puntual las políticas propuestas (Región Central de Colombia, 2007)<sup>37</sup>.

Finalmente, en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, se hace referencia a la dimensión regional del desarrollo, planteando que el Gobierno nacional contribuirá a la articulación de los procesos regionales promoviendo la creación y el fortalecimiento de figuras asociativas tales como agencias de desarrollo local y regional, alianzas estratégicas, convenios y asociaciones. Cabe destacar que a partir de esta base, pueden adelantarse alianzas estratégicas interinstitucionales para avanzar en proyectos de regionalización como el de la Región Central. Además se estimula la configuración de nuevas geografías estatales tales como las regiones y provincias administrativas y de planificación (Región Central de Colombia, 2007).

## **B. Las razones del proceso de integración de la Región Central de Colombia**

El punto de partida del proceso de integración de la Región Central del país fue el reconocimiento de los vínculos existentes entre los entes territoriales que la conforman.

<sup>37</sup>

La Agenda fue construida a través de un trabajo concertado entre los entes territoriales que conforman la Región Central, con el apoyo técnico de la Universidad Nacional de Colombia.



Por ejemplo, los departamentos son proveedores de alimentos, recursos hídricos y materia prima para Bogotá, mientras que la ciudad acoge buena parte de los migrantes de la región, integrándolos a su mercado laboral y ofreciéndoles servicios especializados como la educación. En este punto, el Distrito siempre ha hecho énfasis en la necesidad de generar niveles de desarrollo desconcentrado en toda la región, de modo tal que Bogotá no se constituya en la única o en la preferente alternativa para todos los habitantes de la región. Es por eso que se requiere contar con ciudades intermedias y pequeñas atractivas que ofrezcan oportunidades y calidad de vida.

En este sentido, la principal motivación para la conformación de la Región Central del país fue la de adelantar un proceso, a través de alianzas de cooperación supradepartamental entre Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima y sus respectivas capitales, para construir alternativas o modelos de desarrollo sostenible en lo ambiental, económico, social, político y territorial.

Para ello, fue fundamental la existencia de una voluntad política de los gobernadores de los cuatro departamentos y de los alcaldes de las respectivas capitales, elegidos para el período 2004-2007, con el fin de iniciar un proceso de integración regional que fue delegado, en su coordinación, a las Secretarías, Departamentos y Oficinas de Planeación Territorial.

Resultan innegables las posibilidades y el potencial que, de manera individual, presenta cada uno de los departamentos y ciudades de la Región Central en el contexto nacional. Sin embargo, al analizarse la Región como un todo, su trascendencia toma mucha más fuerza, debido a su supremacía económica y a la calidad de su plataforma competitiva en el escenario nacional, en términos de recurso humano, infraestructura y calidad de sus instituciones. Por tal motivo, la consolidación de la Región Central se constituye en eje estratégico para el desarrollo nacional, así como en una fuerza de coalición con mayor poder de negociación en el escenario nacional y con posibilidad de posicionamiento en el proceso de globalización.

Es importante destacar que la Región Central participa con el 34% del PIB nacional, con actividades asociadas a sectores como la industria (16%); el agropecuario y minero (11%); de servicios como los inmobiliarios y de alquiler (11%), y el comercio, restaurantes y reparación de vehículos (13%) (DANE, 2007). En términos de tamaño del mercado, la Región Central concentra cerca del 30% del total nacional, con un fuerte predominio urbano (84%), lo cual representa una gran oportunidad para la expansión de las empresas de la región (DANE, 2005).

Asimismo, al interior de la región existe una fuerte tendencia migratoria desde departamentos como Tolima y Boyacá hacia Bogotá y Cundinamarca, principalmente por los mayores estándares de calidad de vida y las oportunidades que ofrece Bogotá en términos laborales y educativos. En este sentido, una motivación fundamental del proceso de integración ha sido la de regular los flujos migratorios, principalmente hacia Bogotá, ciudad que ha manifestado un especial interés en lograr un modelo desconcentrado que le de sostenibilidad al territorio, garantice la seguridad alimentaria y propicie la calidad de vida y el desarrollo humano.

En relación con el territorio, la Región Central se encuentra ubicada estratégicamente en Colombia. Esta ubicación fue aprovechada parcialmente en los primeros años del proceso de apertura, pero ha cobrado fuerza con el posicionamiento estratégico del aeropuerto El Dorado como la principal puerta de entrada y salida del país. La región cuenta también con una serie de núcleos poblados que le confieren la posibilidad de conformar una red de ciudades complementarias y especializadas.

En el ámbito de la ciencia y la tecnología, la región tiene un gran potencial en comparación con otras regiones del país, lo cual se evidencia en mayor inversión para actividades de innovación y en el número creciente de centros que desarrollan investigación. Sin embargo, es preciso anotar que estos indicadores están fuertemente influenciados por los resultados de Bogotá en estos aspectos.

Una de las principales motivaciones del proceso de integración de la Región Central fue la de desarrollar proyectos de cooperación descentralizada y el intercambio de experiencias entre los entes territoriales que la conforman, así como con otros actores de la región –el sector privado o la academia, por ejemplo–.

Finalmente, los departamentos también vieron en el proceso de integración una oportunidad para acogerse al dinamismo de Bogotá, que sin lugar a dudas es el ente territorial que jalona con mayor fuerza el crecimiento de la economía nacional y que ofrece mejores niveles de calidad de vida.

### **C. Enfoque teórico del proceso de integración de la Región Central de Colombia**

Al analizar el proceso de integración de la Región Central del país, se puede argüir que este se sustenta en el supuesto de que las regiones son cada vez menos hechos dados, relacionados con condiciones naturales, sociales o culturales, y cada vez más construcciones originadas en acuerdos estratégicos de territorios cuyas relaciones funcionales se amplían e inciden en diversos ámbitos y escalas que van desde lo local hasta lo internacional. El hecho de buscar una integración regional para diseñar una agenda conjunta en temas estratégicos tales como la construcción de una plataforma competitiva eficiente, el garantizar la seguridad alimentaria de la población o la identificación de apuestas productivas con potencialidad, es un reflejo de que los procesos de este tipo trascienden las motivaciones geográficas o culturales para convertirse en mecanismos para la promoción del desarrollo económico y el mejoramiento de la calidad de vida. Resulta entonces pertinente contextualizar un proceso como el de la Región Central de Colombia a la luz de una serie de referencias teóricas que refuerzan el planteamiento anterior.

Una primera referencia teórica al proceso es Sergio Boisier, experto chileno en temas regionales, quien afirma que una región es hoy en día una estructura compleja e interactiva y de múltiples límites, en la cual el contenido define al contenedor (límites, tamaño y otros atributos geográficos). Una región es hoy una y múltiple, puesto que, una vez superada

la noción de contigüidad, cualquier región conforma alianzas tácticas para el logro de objetivos determinados y por plazos igualmente determinados con otras regiones, a fin de posicionarse mejor en el contexto internacional (Boisier, 1992).

Los trabajos más recientes de Jordi Borja (2004) conciben la conformación de regiones a través de alianzas en un ámbito más amplio (conglomerados urbano-regionales), para el desarrollo del potencial económico que la agrupación produce en el ámbito regional y para la consolidación de políticas públicas integradas y de ámbitos de cohesión social y desarrollo sostenible. En este mismo sentido, Borja afirma que en la actualidad las aglomeraciones en regiones urbanas está caracterizada por contar con un centro importante sobre el que se articula una red de centros medianos y pequeños, lo cual hace posible que los nuevos territorios se posicionen como actores en la vida política, económica y cultural a nivel nacional e internacional, logrando visibilidad y una mayor oportunidad para hacerse escuchar en los niveles superiores donde se toman decisiones que los afectan, tales como la inversión en grandes infraestructuras o el apoyo a actividades económicas, entre otros.

Asimismo, dentro del proceso también fueron analizados aspectos planteados por Saskia Sassen (2001) y Manuel Castells (1997-1998), como por ejemplo el hecho de que la tendencia a la integración regional puede generar nuevas fracturas y desigualdades sociales en los territorios que quedan excluidos, debido a su baja competitividad, a la escasa conectividad y al bajo nivel de cohesión. El creciente proceso de globalización que caracteriza al mundo contemporáneo expresa sus impactos en la especialización flexible y en la descentralización y desconcentración de los procesos tanto productivos como de gerencia y administración.

En un trabajo reciente, María Victoria Bravo (2007) sintetiza de la siguiente manera el papel de las redes territoriales en el contexto de la economía infoglobal:

“La globalización de la economía tiene su soporte en sistemas locales de organización de la producción que afectan fundamentalmente, pero no exclusivamente, a las ciudades importantes desde el punto de vista económico y demográfico. Estas actúan como nodos de sistemas regionales que involucran centros urbanos de diversos tamaños, pero con funciones complementarias en la estructuración de la economía de un territorio.

Es decir, las relaciones entre centros urbanos son las que ordenan la economía de flujos a nivel mundial, nacional y regional. Esto significa que las regiones y los Estados que tienen ciudades integradas a corrientes económicas bien estructuradas tienen mayores posibilidades de prosperar, en tanto que los que tienen centros urbanos disgregados, inconexos o con débiles relaciones económicas entre ellos son territorios irrelevantes y poco viables en el marco de los flujos económicos nacionales e internacionales.

En este marco, se han empezado a considerar las llamadas economías de red [Boix Domenech y Trullen Thomas, 2003], que dan lugar a economías externas tanto para la empresa y la industria como para las unidades urbanas mismas, que surgen como consecuencia de la interacción entre centros urbanos

localizados en el mismo espacio económico, el cual no coincide necesariamente con el espacio geográfico y por lo tanto no requiere para su conformación de la contigüidad territorial” (Bravo, 2007).

Por otra parte, Josep María Pascual (2006) ilustra la trascendencia que adquiere la gestión relacional en el territorio para consolidar estas redes de ciudades en un contexto más amplio que el de las áreas metropolitanas tradicionales:

“En el momento de definir las estrategias de integración regional debe tenerse muy en cuenta que son las estrategias las que definen el territorio y no el territorio a la estrategia. Vale decir que cada estrategia delimita un ámbito territorial, que significa una gestión diferenciada de las redes de cooperación, según se trate del ámbito local, regional, nacional o internacional [...]. Resulta evidente [por lo tanto] que el ámbito territorial en el que se establece el mayor número de relaciones que afectan a la calidad de vida de la población de una ciudad es el de la región: cadenas productivas, educación superior (universidades), salud, movilidad, vivienda, agua, energía, medio ambiente, equipamientos colectivos y turismo interior, entre otros. [...] Estos ejemplos específicos de los temas y las escalas de intervención rompen con el principio político-administrativo de los límites del territorio y obligan a pensar en políticas más amplias de actuación que superan incluso el asunto de las conurbaciones y de las áreas metropolitanas” (Pascual, 2006).

Este hallazgo sugerente nos permite darle una mayor precisión a los temas críticos y a las escalas de intervención territorial que podrían desarrollarse en la Región Central.

Como bien lo señala el documento de trabajo de Josep María Pascual, en la nueva forma de entender la política, lo fundamental para los gobiernos territoriales ya no es desarrollar políticas en un territorio para garantizar la calidad de vida, sino garantizar la calidad de vida de una población residente en un territorio, impulsando las estrategias y las alianzas entre actores públicos y privados en aquellos territorios donde sea necesario y posible.

Los departamentos de la Región Central de Colombia no son ajenos a este proceso que se produce en el interior de las ciudades capitales y se reproduce en el territorio departamental y nacional, donde las condiciones de vida que rigen en las áreas rurales o en los pequeños poblados de la periferia son más críticas que las de las áreas urbanas.

En el proceso de construcción de los estudios de diagnóstico de la Región Central de Colombia, se planteó que el concepto de “región asociativa flexible” era el más adecuado para las características de los territorios que la conforman, en la medida que les permite configurar y resolver sus eventuales relaciones y alianzas en un ámbito abierto. Esta conceptualización resulta exitosa, siempre y cuando se establezcan o diseñen mecanismos claros de articulación entre las diferentes instancias, que permitan superar la desarticulación imperante (SDP, 2006).

Finalmente, es importante mencionar que el proceso de la construcción de la Región Central se concibe desde un enfoque nodal, en el que un “centro” organiza las

relaciones en torno a él, sin que se establezcan esquemas jerárquicos, que hoy parecen una tendencia del pasado. Este concepto corresponde a la existencia de un espacio heterogéneo en el que las diversas partes son complementarias y mantienen entre sí mayor intercambio que con las regiones vecinas<sup>38</sup>. En esta perspectiva, lo importante para la Región Central no han sido los rasgos comunes, sino poder identificar cómo las subregiones se organizan para conformar estructuras espaciales diferenciadas con cohesión interna entre los elementos.

#### **D. La experiencia internacional: el caso de la región Centro-Occidente de México en la construcción de un espacio regional para la promoción del desarrollo regional<sup>39</sup>**

Desde 1998 se viene impulsando un proceso de promoción del desarrollo regional en la Región Centro-Occidente de México, proceso que ha contado con la participación de nueve estados de ese país (Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas), con el propósito principal de construir una visión regional compartida y definir una estrategia integral para el desarrollo regional.

La iniciativa surgió de los secretarios de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de tres de estos estados (Aguascalientes, Guanajuato y Jalisco) y su propósito inicial era el de intercambiar experiencias en materia de ordenamiento, infraestructura urbana, caminos y aguas, así como definir proyectos en los que se pudiera trabajar de manera conjunta. Este proceso concluyó con la conformación de las “Bases de Coordinación entre las Secretarías de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de los Estados de la Región Occidente-Centro-Norte”, que contó con el apoyo de los entes de planificación central.

A partir de esta iniciativa, el proceso avanzó hacia la construcción de unos Consejos Sectoriales, conformados por representantes estatales y del nivel federal, que buscan identificar áreas de trabajo que demandan la coordinación regional y la promoción e implementación de proyectos interestatales para el desarrollo. Con los avances identificados en dicha región, el Gobierno federal de México decidió institucionalizar, en el año 2000, la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional, que promovía la organización de los estados en cinco mesorregiones con objetivos similares a los de la Región Centro-Occidente.

Como resultado del proceso de institucionalización de la planificación para el desarrollo de la región, en 2001 se creó el Fideicomiso para el Desarrollo de la Región Centro-Occidente (FIDERCO), el cual buscaba, a través de la administración de recursos, la promoción y realización de estudios y proyectos estratégicos, así como la instrumentación y seguimiento del Programa de Desarrollo Regional; esto sin perjuicio del rol ejecutor que han seguido desempeñando los Consejos Sectoriales.

<sup>38</sup> Sobre el concepto de “Región Nodal”, ver Delgado (2003), en SDP (2005b).

<sup>39</sup> Información tomada de SDP (2007a).

En materia de logros, es preciso destacar que en la región Centro–Occidente mexicana se ha avanzado hacia: i) la construcción de un Programa de Desarrollo de la Región, que estableció las orientaciones para promover el desarrollo desde un enfoque integral a la luz de tres ejes rectores (competitividad, sustentabilidad e integración y cohesión social); ii) la definición de una Cartera de Proyectos Regionales, y iii) la incorporación de actores sociales al proceso regional.

Uno de los grandes obstáculos al proceso fue la ausencia de un compromiso político más fuerte por parte de los gobernadores de los estados y del Gobierno federal mismo con el proceso, así como la carencia de un marco legal que facilitara la aplicación de instrumentos. Para superarlo, fue necesario comprometer políticamente a los gobernadores con el Programa de Desarrollo de la Región y con la promoción de un marco legal para la planeación. Sin embargo, el respaldo de los líderes políticos al proceso se ha dilatado, por lo cual aún persisten problemas asociados a mecanismos de coordinación intergubernamental que se articulen territorialmente.

La continuidad del proceso de integración de la Región Centro-Occidente de México depende hoy, en gran medida, del fortalecimiento de los esquemas de trabajo que posibilitan la sostenibilidad en el mediano y largo plazos de las estrategias de desarrollo y su instrumentación. Asimismo, sus gestores han identificado la necesidad de evolucionar hacia la construcción de un marco legal que institucionalice el desarrollo regional desde una perspectiva multinivel, y hacia la definición de instancias y mecanismos de gestión descentralizada que permitan que las estrategias de desarrollo regional se puedan ejecutar sin ningún contratiempo.

## II. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA REGIÓN CENTRAL DE COLOMBIA

El proceso de integración de la Región Central de Colombia inicia, formalmente, en julio de 2004, cuando los gobernadores de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima, junto con los alcaldes de las ciudades de Tunja, Bogotá, Villavicencio e Ibagué suscribieron un Acuerdo de Voluntades en el que se comprometieron a conjugar esfuerzos para que la población de dichos territorios alcance mayores niveles de productividad, competitividad, seguridad humana y desarrollo sostenible, motivados por la convicción de la interdependencia y la posibilidad de establecer relaciones de reciprocidad. Debe destacarse, además, que este proceso tuvo su origen en el interés de los departamentos vecinos a Bogotá y Cundinamarca por hacer parte del “área de estudio” de la Mesa de Planificación Regional que integraba desde el año 2001 los esfuerzos de estas entidades territoriales, con visibles éxitos en la fase de construcción de consensos e identificación de proyectos estructurantes de su desarrollo regional.

Es necesario señalar como un hito importante un primer ejercicio de planeación estratégica realizado en junio de 2004 en Bogotá, en el cual las Secretarías de Planeación de los cuatro departamentos y de las cuatro ciudades capitales avanzaron sustancialmente en la elaboración participativa de los objetivos del proceso, los

principales resultados a obtener, las actividades prioritarias, los tiempos, los responsables de la ejecución, así como en la identificación de los recursos para la implementación de la iniciativa.

Para formalizar aún más este propósito, los entes territoriales participantes decidieron incluir, en sus respectivos planes de desarrollo, el proceso de integración en la Región Central de Colombia como un mecanismo estratégico para que los acuerdos del trabajo conjunto queden articulados a los temas prioritarios de las administraciones y así se facilite su avance. Con excepción de las ciudades de Tunja e Ibagué<sup>40</sup>, en los diferentes planes de desarrollo se hace referencia a la integración regional como estrategia de promoción del desarrollo económico y territorial (Región Central de Colombia, 2007):

**Plan Departamental de Desarrollo de Boyacá 2004-2007. “Boyacá: Deber de Todos”.** La visión del Plan es la de proyectar a Boyacá como un departamento modelo en la construcción de desarrollo humano sostenible, competitivo a nivel nacional e internacional, fundamentado en la gestión del conocimiento y recuperación de la confianza en lo público. Sobre los temas de planificación propone fortalecer el sistema y la institucionalidad de la planeación territorial del desarrollo, y en uno de sus apartados, avanza sobre los sistemas regionales. Allí se plantea planificar estratégicamente la participación en la Mesa Regional Bogotá-Cundinamarca, Oriente y/o Región Andina, con el fin de continuar un proceso de integración y conformación de una fuerza regional que permita hacer competitivo el modelo socioeconómico propuesto. Asimismo, propone como ejes transversales el de la conectividad, la competitividad, la ciencia y tecnología y el desarrollo sostenible.

**Plan Departamental de Desarrollo de Cundinamarca 2004-2008. “Cundinamarca: Es Tiempo de Crecer”.** Su objetivo es ubicar al departamento en una senda de desarrollo sostenible, entendiéndose como la ampliación de las facultades y opciones para todos los habitantes, que les permitan disfrutar vidas saludables y productivas, prestando atención al uso adecuado de los recursos naturales, de forma que se preserven las oportunidades para las generaciones futuras. La dimensión del desarrollo económico y social incluida en el Plan tiene como objetivo específico aumentar la productividad y competitividad de la economía departamental, en el contexto nacional e internacional y procurar que los beneficios obtenidos se distribuyan de forma equitativa entre sus regiones e individuos. El tema de integración regional como plataforma del desarrollo se plantea dentro de las estrategias de gestión. Allí se especifica sobre la gestión del proceso de integración con otros departamentos, de tal forma que se puedan explotar las potencialidades productivas de los municipios de Cundinamarca.

**Plan Departamental de Desarrollo del Meta 2006-2007. “La Vía Correcta para el Meta”.** Su objetivo es el de alcanzar el desarrollo integral de la población a partir de la lucha contra la corrupción, de la generación de confianza, de consolidación

<sup>40</sup> En los planes de desarrollo de Tunja e Ibagué no se hace ninguna referencia al tema de integración regional, lo cual puede estar relacionado con el ámbito geográfico tradicionalmente más limitado de las funciones de las alcaldías.



del respeto, la cultura y la sana convivencia; así como del fortalecimiento de la planificación estratégica del territorio que permita su integración, crecimiento económico, sostenibilidad ambiental, capacidad institucional, y eficacia en la gestión para ser competitivo frente a los retos de la globalización. En el tercer pilar del Plan, asociado a temas económicos y de competitividad, se destaca un programa de integración regional orientado hacia la competitividad, allí se plantea formular, socializar y publicar políticas públicas de integración regional.

**Plan Departamental de Desarrollo del Tolima. “Tolima Solidario 2006-2007”.**

El objetivo general del Plan es el de trabajar concertadamente con la comunidad y el sector privado, teniendo como guía la política nacional, las metas sociales de la propuesta Visión 2019, las metas del milenio para derrotar la pobreza, la Visión Tolima 2025, la Agenda Interna de Competitividad y Productividad del Tolima y la Agenda de Ciencia y Tecnología y el programa de gobierno Tolima Solidario. En el eje económico, se establecen seis políticas, entre las cuales se destaca la de integrar al departamento del Tolima con otros departamentos para conformar región, de modo que le permita pensar en un territorio cuyos vínculos en términos de intercambios económicos, de abastecimiento de bienes y servicios, de migraciones poblacionales e interrelaciones desde lo medioambiental sean un potencial a explorar y afianzar mediante los procesos de integración.

Así pues, la conformación de la Región Central se ha constituido en una de las principales apuestas en materia de integración regional de Bogotá, con el objetivo de crear condiciones favorables al desarrollo económico y al mejoramiento de la calidad de vida de la ciudad. Es importante aclarar que la Región Central no es una región natural existente, sino una región que se construye a partir de alianzas y acuerdos en beneficio de un desarrollo sostenible.

**Figura No. 6.**  
**Localización geográfica de la Región Central de Colombia**





El proceso de conformación de la Región Central del país se encuentra en marcha actualmente. Durante los últimos años se ha avanzado en la articulación de las diferentes instancias que actúan sobre el territorio, así como en la identificación de metas comunes y proyectos estratégicos que concilien los intereses de los territorios que la conforman. A continuación se hace un recuento de los principales avances alcanzados por la región en términos de arreglos institucionales, construcción de la visión prospectiva regional y proyectos estratégicos desarrollados.

### **A. Arreglos institucionales del proceso de integración de la Región Central de Colombia**

En términos de arreglos institucionales, además de la firma del Acuerdo de Voluntades por parte de los gobernadores y alcaldes de los territorios, es pertinente señalar que, en septiembre de 2004, se institucionalizó el Comité Técnico de la Región Central para la Integración y Desarrollo Regional, instancia conformada por los secretarios de Planeación y sus asesores, con el encargo de hacer seguimiento, coordinar los compromisos y desarrollar las acciones necesarias en el marco del proceso de integración y en temas estratégicos como el medio ambiente, la competitividad o la definición de apuestas productivas conjuntas.

Las funciones específicas del Comité Técnico eran las siguientes (SDP, 2006):

- Realizar la coordinación técnica del proceso de integración y desarrollo regional.
- Identificar las características, problemáticas y potencialidades de la región.
- Articular los diferentes instrumentos de planificación de las entidades territoriales en los temas de integración y desarrollo regional.
- Formular el Plan Estratégico de Integración y Desarrollo Regional de la Región Central del país.
- Promover, gestionar y concertar la participación de los diferentes actores y sectores que puedan ser agentes del desarrollo regional.
- Coordinar las mesas de trabajo sectoriales de integración y desarrollo regional.
- Identificar, priorizar y formular programas y proyectos de productividad, competitividad, seguridad humana y desarrollo sostenible para la región.
- Evaluar y hacer seguimiento a los procesos de integración y desarrollo regional.

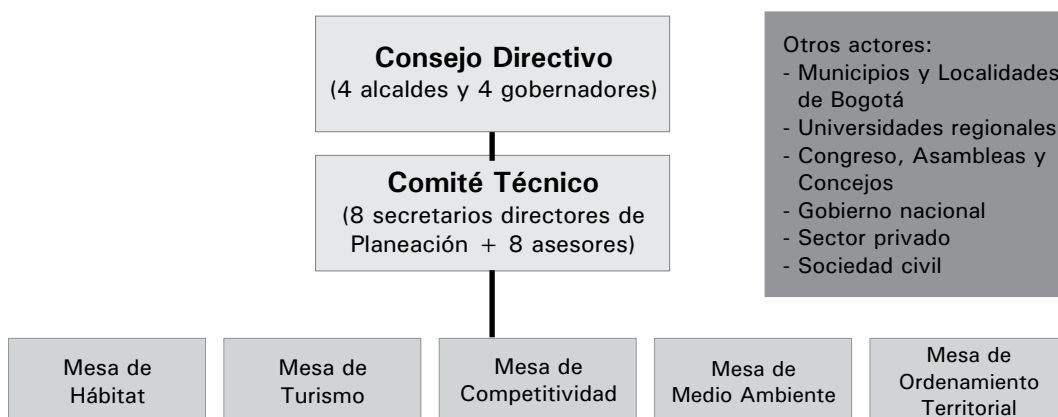
Como ente adjunto al Comité, y de forma simultánea a la creación del mismo, se conforma la Secretaría Técnica de la Región Central, la cual sería ejercida de manera rotativa (cada seis meses) por dos de sus integrantes (un departamento y su capital) y cuyas acciones debían enfocarse en (SDP, 2006):

- Convocar y coordinar las sesiones del Comité Técnico.
- Abrir y clausurar las sesiones del Comité.
- Llevar la representación del Comité.
- Actuar como secretario del Comité.
- Elaborar en cada sesión las actas respectivas y refrendarlas con su firma.
- Diligenciar, mantener y custodiar las actas que lleve el Comité.
- Tramitar la correspondencia.
- Mantener actualizada la información y el registro de entrada y salida de documentos.
- Llevar un control estricto de la asistencia de los integrantes del Comité.

En ese mismo año, la integración de la Región Central avanzó en la creación de cinco mesas de trabajo temáticas, vinculadas a cinco factores que fueron identificados por los agentes involucrados en el proceso como estratégicos para la región, a saber: competitividad, turismo, medio ambiente, ordenamiento territorial y hábitat. El objetivo final de cada una de estas mesas temáticas era el de alcanzar consensos regionales sobre elementos de interés común, detectar cuáles deberían ser las bases para definir una política de integración regional en su área específica y avanzar en su desarrollo (SDP, 2006).

Con el trabajo en las mesas no sólo se buscaba avanzar en la identificación de políticas estratégicas en los temas propuestos, sino también integrar articuladamente a los miembros de las entidades territoriales involucradas en el proceso, ya que son ellos quienes a partir de su conocimiento de los lineamientos de sus entidades y administraciones particulares, tienen la capacidad de identificar cuáles son los temas de mayor pertinencia en el marco de la integración regional, y la capacidad de avizorar las ventajas que de tal integración se deriven para el impulso de su tema (SDP, 2006).

**Figura No. 7.**  
**Institucionalidad de la Región Central de Colombia**



La institucionalidad reseñada del proceso se consolidó a través de la expedición de un reglamento del Comité Técnico en el cual se definieron la naturaleza, funciones, integrantes y sesiones del Comité Técnico, así como las funciones y periodicidad de la Secretaría Técnica.

Finalmente, es conveniente mencionar el importante rol que ha desempeñado la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, en términos de la consecución de apoyo técnico permanente a la integración regional. Para tal fin, la Secretaría ha desarrollado cuatro convenios interadministrativos con la Universidad Nacional de Colombia, con el objetivo de garantizar el acompañamiento permanente de un grupo de expertos en temáticas regionales y de desarrollo urbano-regional al proceso de construcción regional.

## **B. Resultados del proceso de integración de la Región Central de Colombia**

Los resultados de la Región Central se pueden analizar a la luz de dos dimensiones. En la primera, se deben tener en cuenta aquellos aspectos asociados al proceso de construcción de la región en sí misma, es decir, en factores tales como visión, estrategias, normatividad, metas y objetivos comunes, y consolidación de dinámicas de trabajo conjunto. En la segunda, se deben analizar los resultados a la luz de los proyectos impulsados para mejorar la competitividad y asegurar el desarrollo económico y social de la región. A continuación se presentan los principales resultados del proceso de integración de la Región Central en las dos dimensiones reseñadas.

### **1. Resultados en materia de construcción de la Región Central**

La primera aproximación a la planeación estratégica de la Región Central se dio en el taller de junio de 2004, en el que se logró concretar una visión de la región de largo plazo, un objetivo de desarrollo y un objetivo de corto plazo para alcanzar en el proceso de integración. La visión se definió en los siguientes términos:

*“La población de los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta, Tolima y del Distrito de Bogotá han alcanzado mayores niveles de productividad, competitividad, seguridad humana y desarrollo sostenible” (SDP, 2006).*

El objetivo de desarrollo apuntaba al hecho de que los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima se articularan para conformar la Región Central, mientras que el objetivo del proyecto estaba asociado a lograr que los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta, Tolima y sus respectivas ciudades capitales consolidaran alianzas de cooperación regional hacia el desarrollo sostenible.

Para avanzar hacia la consolidación de la visión y los objetivos iniciales, en 2005, el Comité Técnico de la Región Central se concentró en la identificación de alternativas que le dieran institucionalidad jurídica al proceso. En este sentido, se realizó una propuesta de Convenio

Marco de Cooperación entre los departamentos y las ciudades capitales, que permitiera darle continuidad en el tiempo al tema de la Región Central, sin importar los cambios en las diferentes administraciones. Sin embargo, no se logró consolidar la propuesta.

En ese mismo año, se realizaron acercamientos con los congresistas de la Región Central con el objetivo de darle un respaldo político al proceso y de conseguir un consenso en torno a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) o la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) para la región, temas que son estratégicos y que necesitan del apoyo de una bancada fuerte en el Congreso de la República para un trámite exitoso.

Adicionalmente, entre febrero y octubre de 2005, los miembros de cada una de las mesas que se fueron instalando discutieron sobre los objetivos estratégicos específicos, las acciones prioritarias y el plan de acción a desarrollar, el cual fue concertado entre las diferentes entidades y articulado entre las mesas. Luego de concertado y definido el plan de acción entre los miembros de las mesas temáticas (integradas por funcionarios de los ocho entes territoriales), se buscó concentrar los esfuerzos posteriores en materializar su desarrollo (SDP, 2007). Los resultados específicos de cada una de las mesas se presentan en la sección “Resultados de los proyectos impulsados”.

Los avances del período 2004-2005 en materia de prospectiva regional fueron una base importante del proceso de construcción de Región Central. Sin embargo, estos esfuerzos fueron perdiendo fuerza por la falta de continuidad de los delegados e incluso de algunos de los mandatarios que originalmente suscribieron el Acuerdo de Voluntades, lo cual ha llevado a que cada vez que se involucre un nuevo actor se deba retomar las discusiones técnicas. Adicionalmente, la existencia de múltiples y diversos intereses en las entidades que participan en el proceso no ha permitido una institucionalización que facilite la definición de la estrategia de la Región Central.

De otro lado, es importante mencionar que la región ha avanzado en un proceso de construcción de la estrategia del territorio. Para tal fin, en 2006 se acordó que el Comité priorizaría un trabajo coordinado en los siguientes aspectos:

- Talleres de socialización del proceso de integración en los 315 municipios.
- Socialización del proceso de integración con la bancada regional.
- Talleres de las mesas temáticas.
- Realización del ejercicio de prospectiva estratégica de la región.
- Acompañamiento logístico y metodológico al proceso de integración.

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

En este frente, los avances logrados por el Comité Técnico durante 2007 están asociados, en primer lugar, al desarrollo de acuerdos en materia de responsabilidades de gestión, acompañamiento y compromisos presupuestales para la puesta en marcha del ejercicio de prospectiva regional; en segundo lugar, a la definición de los proyectos por realizar y de los fondos que cada entidad debe disponer para su desarrollo, frente a lo cual es importante destacar la decisión de empezar los procesos contractuales con las Naciones Unidas (PNUD)<sup>41</sup> para el manejo y ejecución de los recursos de la Región Central, direccionándolos hacia la ejecución de los proyectos prioritarios, y en tercer lugar, al acompañamiento del proceso por parte del grupo Universidad Nacional de Colombia-SDP para la construcción de la Visión Prospectiva Regional (SDP, 2007).

Al momento de realización del presente balance, el ejercicio de construcción prospectiva de la Región Central se encontraba en su fase final. Este proyecto cuenta con el apoyo financiero y técnico de la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) y con la activa participación del Comité Técnico de la región mediante talleres de construcción de la visión regional; el diagnóstico de la situación actual en términos de debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades del proceso, y la formulación de estrategias para el desarrollo sostenible.

Para avanzar en esta dirección, los días 11 y 12 de octubre de 2007, en la ciudad de Tunja se reunieron líderes y actores del proceso, con el objetivo de diseñar, de manera concertada y participativa, un esquema de prospectiva estratégica para la Región Central. Este encuentro estuvo precedido por talleres departamentales que avanzaron en la concertación subregional de variables estratégicas para la integración regional; se realizaron actividades que permitieron la construcción de escenarios para identificar y valorar tendencias de los entes de la Región Central, formular y evaluar una “estrategia apuesta” (propuesta por integrantes de la Región Central), y reconocer y atender a la diversidad de intereses de los distintos actores comprometidos.

Dentro de los principales resultados del ejercicio se encuentra la construcción de una matriz DOFA de la región, en la que se caracterizó la situación actual (fortalezas y debilidades) de la Región Central y se analizaron las amenazas y oportunidades del proceso en términos de diferentes escenarios (positivos y negativos) construidos para tal fin.

<sup>41</sup> En los planes de desarrollo de Tunja e Ibagué no se hace ninguna referencia al tema de integración regional, lo cual puede estar relacionado con el ámbito geográfico tradicionalmente más limitado de las funciones de las alcaldías.

**Recuadro No. 8.**  
**Análisis DOFA de la Región Central**  
**(Resultados del Taller de Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas**  
**-Prospectiva - Tunja, octubre de 2007)**

<p><b>DEBILIDADES</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ausencia de alianzas gremiales e institucionales.</li> <li>2. Falta de liderazgo regional.</li> </ol>	<p><b>OPORTUNIDADES</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Demanda internacional de bienes y servicios regionales (agroindustria y turismo).</li> <li>2. Oferta tecnológica a nivel mundial.</li> <li>3. Posibilidad de formulación de políticas nacionales fuertes que favorezcan a la RC.</li> <li>4. Cooperación descentralizada internacional.</li> <li>5. Disponibilidad e interés de recursos financieros extranjeros y nacionales para inversión y cooperación.</li> <li>6. TLC.</li> </ol>
<p><b>FORTALEZAS</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ubicación geográfica.</li> <li>2. Competitividad empresarial.</li> <li>3. Disponibilidad y diversidad de recursos en general.</li> <li>4. Capital social y humano.</li> <li>5. Peso económico de la región en el país.</li> <li>6. Alta infraestructura y conectividad frente a otras regiones del país.</li> <li>7. Alta densidad poblacional-mercado interno grande.</li> <li>8. Capital del país como parte de la Región Central.</li> <li>9. Interés de algunos actores institucionales.</li> <li>10. Condiciones históricas culturales y de mercado más o menos comunes.</li> </ol>	<p><b>AMENAZAS</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conflicto armado y social del país.</li> <li>2. TLC.</li> <li>3. Inversión extranjera tipo enclave.</li> <li>4. Deterioro del medio ambiente.</li> <li>5. Ausencia de normatividad y legislación a nivel nacional que fortalezca el proceso de integración.</li> <li>6. Inestabilidad política y ausencia de normas que regulen la competencia de los mercados ante procesos apertura.</li> <li>7. Alto desempeño de los competidores de la RC.</li> <li>8. Inoperancia del Estado para atender demandas ciudadanos.</li> </ol>

Como resultado del ejercicio de construcción de la DOFA, los asistentes diseñaron una serie de estrategias preliminares con las que se pretende superar las amenazas y debilidades identificadas, así como potencializar las fortalezas y oportunidades inherentes a la Región Central y a su proceso de consolidación. A continuación se presentan, a manera de ejemplo, algunas de las estrategias identificadas:

**Recuadro No. 9.****Estrategias definidas por la Región Central para fortalecer el proceso de integración  
(Resultados del Taller de Prospectiva - Tunja, octubre de 2007)**

1. Promover alianzas entre los gremios, el sector privado, la academia y la sociedad civil para la integración de la Región Central.
2. Promover programas culturales y educativos entre el sector académico de la Región Central y las entidades públicas para afianzar la identidad cultural.
3. Crear una unidad operativa que gestione los proyectos de la agenda de la Región Central en cuanto a cooperación nacional e internacional con vista a la institucionalización de la Región Central.
4. Formulación y gestión política de un proyecto de ley participativo y de un paquete normativo asociado a la vida jurídica de la Región Central.
5. Constitución del bloque de parlamentarios de la Región Central, empresarios y universidades.
6. Posicionamiento en la agenda de la Región Central de proyectos de desarrollo de infraestructuras con estándares internacionales.
7. Estructuración de un mercado que unifique oferta y demanda de los productos de la Región Central para abastecer la región, la Nación y la comunidad internacional. (Inclusión de Centro de Estudios Económicos para temas como el impacto de TLC en la Región Central).
8. Conformar una unidad regional para el manejo y control de la biodiversidad de la Región Central.
9. Promover alianzas estratégicas sólidas del sector político para articular las acciones de todos los sectores.
10. Conformación de una estructura organizacional autónoma que impulse y promueva el desarrollo de la región.
11. Conformación de un banco regional de gestión de proyectos comunes (para el análisis de impactos regionales) que hagan más efectiva la cooperación internacional.
12. Aprovechamiento del capital social y humano en las empresas de tipo enclave, a través de normas que permitan regularlos en los diferentes niveles, especialmente el nivel directivo.
13. Consolidar la integración de los líderes regionales a la Región Central para aprovechar la disponibilidad de recursos extranjeros y nacionales para la inversión.
14. Elaboración de la agenda de los líderes de Región Central.
15. Inventario de recursos y servicios de la Región Central.
16. Firma de convenios de cooperación con agentes y gobiernos internacionales y nacionales.
17. Fortalecer el proceso de regionalización con el fin de buscar el mejoramiento del aparato productivo.
18. Fortalecimiento institucional de las entidades encargadas del medio ambiente.
19. Aplicabilidad del sistema nacional e internacional ambiental.
20. Desarrollar y descentralizar la infraestructura y conectividad para que las industrias de alto conocimiento se instalen en la región.
21. Transferencia de tecnología de Bogotá hacia los otros municipios de la Región Central.

**Recuadro No. 9.****Estrategias definidas por la Región Central para fortalecer el proceso de integración  
(Resultados del Taller de Prospectiva - Tunja, octubre de 2007)**

22. Fomentar la articulación entre las organizaciones empresariales, la academia, el sector productivo y la sociedad civil de la región, para aumentar la productividad enfocados hacia economías de escala.
23. Fortalecer la producción interna de la región para garantizar la seguridad alimentaria y generar excedentes de rentabilidad. (Diversificación de producto con excedentes de valor agregado y en condiciones optimas de consumo).
24. Formular políticas, programas y proyectos conjuntos para disminuir la pobreza y la miseria, y aumentar la calidad de vida de los habitantes de Región Central.
25. Creación de un ente promotor que pueda darle continuidad a las acciones planteadas.
26. Abrir el proceso a más escenarios de discusión vinculando actores institucionales y gremiales, a través del emprendimiento del papel que juegan frente al proceso de asociatividad regional.
27. Articular y armonizar los instrumentos de planeación que posee cada una de las instituciones, según sus competencias, para trazar acciones comunes conjuntas y coherentes con el proceso de consolidación de Región Central.
28. Promover el liderazgo y la asociatividad para crear unidades empresariales competitivas para enfrentar el TLC.
29. Aprovechar y fortalecer los sectores productivos potenciales, identificados en el proceso de agenda interna para suplir la demanda internacional especialmente en agroindustria y turismo.
30. Aprovechar la ubicación geográfica, la diversidad de recursos y el capital humano para atraer inversión extranjera y de esta forma enfrentar el TLC.
31. Legitimar la Región Central mediante una organización visible.
32. Socializar y sensibilizar masivamente el concepto de Región Central.
33. Incluir dentro de los planes de desarrollo de los cuatro departamentos el proyecto de Región Central.
34. Crear marca o imagen de la Región Central
35. Gestionar una política de incentivos del Gobierno nacional para apoyar el proceso de integración regional y el desarrollo económico de la Región Central.
36. Diseñar un plan de cultura, formación y fomento conforme a nuestra visión.
37. Crear un plan de fortalecimiento de infraestructura para la Región Central diseñado para la competitividad.
38. Hacer alianzas a nivel internacional para ver modelos de región.
39. Desarrollar una política para incentivar la inversión extranjera.
40. Crear una página web de la Región Central. (Links con Web de gobernaciones y alcaldías).
41. Conformación de zonas francas en los departamentos de Boyacá, Meta y Tolima.
42. Invertir en la infraestructura para mejorar la competitividad.
43. Articular el sector privado, la academia y los gremios.
44. Lograr el compromiso de los líderes políticos para mejorar las condiciones políticas nacionales y favorecer a la Región Central.



**Recuadro No. 9.****Estrategias definidas por la Región Central para fortalecer el proceso de integración  
(Resultados del Taller de Prospectiva - Tunja, octubre de 2007)**

45. Aprovechar la ubicación geográfica y la competitividad empresarial articulándola a través de clusters orientados a fortalecer la agroindustria y el turismo.
46. Desarrollar mecanismos para hacer atractiva la inversión en la Región Central, logrando altos estándares de cobertura y calidad de servicios públicos, además de infraestructura, conectividad, seguridad y estabilidad jurídica.
47. Aprovechar la concentración empresarial e institucional de la Región Central para ampliar y mejorar la oferta académica y de talento humano.
48. Promover el desarrollo institucional con políticas e instrumentos jurídicos aprovechando la capacidad y la gestión política.
49. Aprovechar el interés de algunos actores institucionales y lograr masa crítica para que el Estado sea más operante y atienda las demandas de los ciudadanos, detenga el deterioro ambiental y genere fuentes alternativas –servicios ambientales (generación energía hídrica)–.

A partir de este listado, se formularon cuatro grandes áreas que contienen todas las estrategias planteadas en el taller:

- **Desarrollo del capital humano y social.** Estrategia que se constituye en uno de los pilares del crecimiento económico y de la equidad en la Región Central, a través de su efecto sobre la productividad y sobre las posibilidades de movilidad social.
- **Inversión en competitividad.** Estrategia que busca promover alianzas entre los gremios, el sector productivo, el sector público, la sociedad civil y la academia para fortalecer las cadenas productivas en la Región Central, generar economías de escala e impulsar los procesos de internacionalización.
- **Desarrollo institucional y liderazgo.** Estrategia que hace énfasis en la creación de una unidad operativa que gestione los proyectos de la agenda de la Región Central, tanto a nivel nacional como internacional, facilitando la institucionalización de la misma y propiciando la articulación con los diferentes niveles del Gobierno (nacional, departamental y municipal).
- **Ambiente y desarrollo territorial.** Estrategia orientada al manejo sostenible del medio ambiente de la Región Central.

El paso a seguir en el proceso de construcción de la Región Central es la validación de los resultados y la aprobación, por parte de cada uno de los entes de planificación, de la visión prospectiva, así como de las estrategias y de las apuestas que buscarán el posicionamiento de la región como un escenario de desarrollo equitativo y sostenible de los territorios que la conforman.

## 2. Resultados de los proyectos impulsados

En cuanto al segundo componente, asociado al trabajo al interior de las mesas, es importante destacar, tal como se mencionó anteriormente, que los proyectos se han llevado a cabo de manera conjunta, a través del aporte, por parte de los entes territoriales, de recursos a un fondo común administrado por organismos como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Como resultado del trabajo, en los últimos años se ha logrado la consolidación de tres de las cinco mesas temáticas planteadas inicialmente (turismo, competitividad y medio ambiente). En la presente sección se presentan los principales resultados obtenidos en el trabajo de las mesas temáticas de la región durante los 3,5 años del proceso de integración.

### a. Mesa de Turismo

El 16 de septiembre de 2004 se instaló en la ciudad de Tunja la Mesa Temática de Turismo. En esa ocasión se trabajó en una Submesa de Infraestructura y en otra de Promoción y Comercialización. En la primera se detectaron como proyectos importantes los de la red vial regional; la navegabilidad de los ríos Magdalena y Meta; la recuperación y utilización de la red férrea, la recuperación y uso de caminos, y la señalización turística, mientras que en la segunda se identificó la necesidad de diseñar e integrar la oferta turística de la Región Central, de realizar un plan de promoción turística regional, y de integrar al sector privado en el diseño de un paquete multidesino (SDP, 2006).

La Mesa de Turismo se institucionalizó con el objetivo estratégico de consolidar una región turística diversa y especializada en su unidad regional, eje transversal para contribuir en la generación de bienestar social y económico sostenibles, mediante el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y la construcción de un multidesino competitivo.

Dentro de las principales actividades realizadas durante 2005 en el marco de la Mesa de Turismo, se destaca la elaboración de un diagnóstico DOFA cuyo objetivo era el de perfilar productos y tener información para elaborar una estrategia regional. Asimismo, se priorizaron los atractivos turísticos en cada uno de los entes territoriales para avanzar en la conformación de paquetes turísticos regionales especializados y en la identificación de aquellos temas críticos en los que se requeriría de la planificación coordinada de las entidades territoriales (vías o seguridad, por ejemplo).

Adicionalmente, se concertó estructurar los “Corredores Turísticos” como modelo estratégico de intervención territorial. A partir de ellos se identificaron acciones estratégicas que deben implementarse: definición de una marca que permita la promoción y estándares de calidad para la prestación del servicio, estrategias de promoción y formalización del sector turístico, entre otros.

Entre los resultados concretos de la gestión de la Mesa de Turismo durante 2005 se encuentran: i) la definición de un plan de acción que ha permitido que la mesa avance con una dinámica propia, y ii) la identificación de los temas comunes con las demás

mesas, especialmente con la Mesa de Competitividad, ya que sus acciones son complementarias en términos de infraestructura regional.

En 2006, la Mesa de Turismo definió sus proyectos estratégicos, priorizó su ejecución e hizo los primeros planteamientos para su desarrollo con el fin de concertar los términos de referencia, la estrategia de ejecución, la definición de recursos y los aportes por parte de las entidades comprometidas (SDP, 2007). En este sentido, en el Plan de Acción 2006-2007 se definen tres metas para ser gestionadas desde la mesa:

**Recuadro No. 10.**

**Metas planteadas por el Plan de Acción de la Región Central para la Mesa de Turismo**

MESA	METAS DEL PLAN DE ACCIÓN INICIAL Planteadas en septiembre de 2006
TURISMO	1.1. Portafolio de productos turísticos de la Región Central.
	1.2. Puntos de información turística de la Región Central articulados.
	1.3. Cartilla de calidad turística.

En relación con este Plan de Acción, el trabajo de la Mesa de Turismo se concentró en dos proyectos: puntos de información turística e identificación del portafolio de productos turísticos de la Región Central.

En este sentido, en 2007 se están definiendo los términos de referencia para contratar la articulación de los puntos de información turística de los cuatro departamentos y sus ciudades capitales, en términos de planta física, recursos humanos y tecnológicos, conectividad e interconexión virtual. En este objetivo, Boyacá, Cundinamarca, Ibagué y Bogotá avanzaron en la definición de sus requerimientos, mientras que se han realizado contactos con firmas de webmasters para avanzar en la articulación de contenidos de las páginas web de turismo de la Región Central. Sin embargo, es preciso mencionar que sólo Boyacá y Bogotá llevan a cabo la operación de sus puntos turísticos.

Asimismo, se avanzó en la elaboración de un “Portafolio de productos turísticos de la Región Central”, para lo cual se contrató un equipo para elaborar el manual de producto turístico regional a partir de talleres departamentales con operadores turísticos. En una segunda etapa se realizará el proceso de difusión del portafolio.

## **b. Mesa de Competitividad**

El 5 de noviembre de 2004 se instaló en la ciudad de Ibagué la Mesa Temática de Competitividad con el fin de adelantar el “Encuentro de Agenda del Plan de

Competitividad y Productividad para la Región Central”, el cual tenía como objetivo guiar en la escogencia de una posible metodología para adelantar el proceso de construcción de la Agenda del Plan de Competitividad y Productividad para la Región Central (SDP, 2006).

La Mesa de Competitividad tuvo como principal objetivo elaborar la Agenda Interna de la Región Central, a partir de la cual se busca avanzar en el desarrollo de los instrumentos estratégicos que permitan crear las condiciones para mejorar la productividad y competitividad de la Región Central, con el fin de lograr su inserción exitosa en los mercados nacional e internacional. En este sentido, hubo un consenso generalizado entre los entes territoriales acerca de la importancia de la mesa para:

- Consolidar los procesos de planeación de la competitividad y productividad de la Región Central.
- Construir una Agenda Interna sobre competitividad y productividad conjunta.
- Hacer visible la Región Central a nivel nacional, especialmente en la interrelación región-Nación, de modo que se evidencie como territorio, plantee escenarios de fortalecimiento y busque recursos y criterios de cohesión.

Como un primer trabajo, en 2004 se empezaron a evaluar los avances hechos por cada departamento en términos de 5 factores estratégicos para la construcción de la agenda: i) cadenas productivas y productividad empresarial; ii) infraestructura exportadora; iii) región atractiva para la inversión; iv) desarrollo institucional y cooperación regional, y v) fomento de ciencia y tecnología.

Durante 2005, las acciones se encaminaron hacia la consolidación de una lista de los proyectos afines o que tuviesen cobertura en los departamentos de la Región Central con los siguientes criterios: i) que aportaran al mejoramiento de la competitividad, ii) que tuvieran cobertura regional e impacto, y iii) que incidan en la globalización de los mercados departamentales y locales. Para el cumplimiento de este objetivo, el proceso se basó en los proyectos identificados en las Agendas Internas de cada uno de los cuatro departamentos.

En 2006, la Mesa de Competitividad se concentró en la definición del planteamiento, la metodología y la conceptualización para la construcción y desarrollo de la Agenda Interna para la Competitividad y Productividad de la región, logrando acuerdos en temas estratégicos como objetivos, apuestas productivas prioritarias al interior de los territorios, definición de criterios para la selección de apuestas y proyectos regionales y factores estructurales de competitividad. Adicionalmente, se inició una segunda etapa de caracterización de la región, la cual se centró en la compilación general de la información necesaria para la construcción del documento y el soporte técnico de las actividades, apuestas y proyectos regionales (SDP, 2007). Como resultado, el Plan de Acción 2006-2007 define cuatro metas a la gestión desde la mesa:

**Recuadro No. 11.**  
**Metas planteadas por el Plan de Acción de la Región Central para la Mesa de Competitividad**

MESA	METAS DEL PLAN DE ACCIÓN INICIAL Planteadas en septiembre de 2006
<b>COMPETITIVIDAD</b>	<b>3.1.</b> Agenda para la productividad y competitividad de la Región Central.
	<b>3.2.</b> Validación de la agenda con gremios, academia y sociedad civil.
	<b>3.3.</b> Rueda de negocios de la Región Central.
	<b>3.4.</b> Ejecución de un proyecto identificado en la Agenda de productividad y competitividad.

Como resultado de la gestión del Plan, en 2007 se avanzó en la construcción de la agenda y en la actualidad se cuenta con un documento titulado “Región Central. Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad”, que busca la consolidación de un proceso de articulación entre los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima y sus respectivas capitales, con el fin de promover intercambios económicos, abastecimiento de bienes y servicios, migraciones poblacionales, e interrelaciones desde lo medioambiental, a través del establecimiento de alianzas de cooperación supradepartamental, a partir de objetivos y acuerdos comunes a corto, mediano y largo plazos, alianzas que se encaminan a fortalecer la economía, a desarrollar el talento humano y a procurar un desarrollo sostenible de los territorios.

Para el cumplimiento de este objetivo, en la Agenda Interna de la Región Central se identificaron 11 apuestas productivas y se seleccionaron 66 acciones regionales (entre estrategias, proyectos, planes y programas regionales) asociadas a varios factores de la competitividad regional (fortaleza económica; infraestructura, logística y equipamiento; recursos naturales y sostenibilidad ambiental; desarrollo humano; desarrollo de las empresas; ciencia y tecnología; productividad e innovación; instituciones; gestión del Gobierno, e internacionalización). Las apuestas productivas seleccionadas son:

**Recuadro No. 12.**  
**Apuestas productivas de la Región Central de Colombia identificadas en la Agenda Interna Regional**

Sectores	Líderes	Prioritarios	Promisorios
<b>Agroindustria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lácteos, cárnicos y piscicultura, hortofrutícola y aromáticas.</li> <li>- Desarrollo de la producción forestal (forestal, maderas y muebles).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arroz.</li> <li>- Tubérculos y plátano.</li> <li>- Cadena algodón - textil - confecciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Biocombustibles (palma, caña, yuca, maíz).</li> </ul>
<b>Servicios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Turismo y artesanías.</li> <li>- Informática y telecomunicaciones.</li> </ul>		
<b>Industria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autopartes, sector automotor y transporte de carga y pasajeros.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuero y marroquinería.</li> </ul>
<b>Minería</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coques, hullas y otros carbones.</li> </ul>

### **c. Mesa de Medio Ambiente**

Esta mesa fue instalada en la ciudad de Villavicencio el 18 de febrero de 2005 con el nombre de “Cuencas y Recursos Hídricos”. Su objetivo era lograr el equilibrio entre los recursos naturales existentes en el territorio y las acciones realizadas por la sociedad para su gestión y desarrollo.

Durante 2005, el trabajo de la mesa se centró en la definición de 6 acciones (SDP, 2006) prioritarias para el cumplimiento del objetivo central de la Mesa:

- Formular e implementar un Plan de Ordenación de Cuencas Compartidas Regionales.
- Ser propositivo, como Región Central, en la definición de los instrumentos normativos y de gestión alrededor del recurso hídrico.

- Conocer la oferta y la demanda del recurso hídrico por cuenca hidrográfica compartida, de acuerdo con los lineamientos del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (IDEAM).
- Crear y reglamentar el funcionamiento de la red de trabajo en gestión de recursos.
- Diagnosticar y fortalecer los programas de educación ambiental en el manejo sostenible de cuencas dentro de la Región Central.

En 2006, los actores de la mesa reformulan sus prioridades y definen un plan de trabajo. Como consecuencia, se cambia el nombre de la mesa por “Medio Ambiente” y se amplía su panorama de trabajo a cuatro temas estratégicos: recurso hídrico, educación ambiental, residuos sólidos y áreas protegidas. Asimismo, se consolidó un Plan de Acción 2006-2007, asociado a los temas estratégicos mencionados (SDP, 2007):

### Recuadro No. 13.

#### Metas planteadas por el Plan de Acción de la Región Central para la Mesa de Turismo

MESA	METAS DEL PLAN DE ACCIÓN INICIAL Planteadas en septiembre de 2006	
MEDIO AMBIENTE	2.1. Gestión integral de residuos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diseño de la estrategia institucional para la gestión integral de residuos sólidos en la Región Central.</li> <li>2. Planteamiento de los proyectos.</li> <li>3. Ejecución de los proyectos planteados.</li> </ol>
	2.2. Áreas Protegidas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lineamientos para el manejo integral del recurso hídrico.</li> <li>2. Lineamientos para la gestión de biodiversidad y sustentabilidad.</li> <li>3. Estrategias de formación y comunicación para la gestión de biodiversidad y sustentabilidad para los parámetros de Rabanal y Sumapaz.</li> <li>4. Portafolio de proyectos regionales y locales formulados y gestionados con participación institucional y comunitaria.</li> </ol>
	2.3. Recurso hídrico	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Construcción de un marco conceptual.</li> <li>2. Elaboración del diagnóstico.</li> <li>3. Formulación del proyecto.</li> </ol>
	2.4. Educación ambiental	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Construcción de un marco conceptual.</li> <li>2. Elaboración del diagnóstico.</li> <li>3. Formulación del proyecto.</li> </ol>

En 2007, en la mesa se priorizó el trabajo en el proyecto “Lineamientos de Política Ambiental para la Región Central”, que recogía los principales puntos del Plan 2006 de manera integral. Para ello se definieron los términos de referencia para su contratación y se invitaron a realizar propuestas a reconocidas instituciones del ámbito nacional. En el marco de este proyecto se invitó a participar a las Autoridades Ambientales Regionales (Corporaciones Autónomas) con el fin de contar con su concurso y con la aceptación de lo que los gobiernos de Región Central están buscando desarrollar con su implementación. A la fecha de realización del presente balance, se estaba adelantando el proceso de contratación del equipo encargado de desarrollar el proyecto que se realizará con el apoyo del convenio entre el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD) y la MPRBC.

Este proyecto es transversal a todas las metas del Plan, ya que con él se busca diseñar una propuesta concertada de lineamientos de política ambiental para los distintos territorios de la Región Central, que incluya un Plan de Acción para su gestión y posicionamiento, y promueva la armonización de los distintos instrumentos de planificación ambiental y la cooperación en la Región Central, esto con el fin de tener una herramienta marco en el tema ambiental en toda la región (SDP, 2007).

#### **d. Mesa de Ordenamiento Territorial**

Esta mesa fue instalada en la ciudad de Villavicencio el 18 de febrero de 2005, con el mismo objetivo de la Mesa de Hábitat y Medio Ambiente, a saber: lograr un equilibrio entre los recursos naturales existentes en el territorio y las acciones que la sociedad realice para su gestión y desarrollo.

En 2005 se avanzó en la definición de un Plan de Acción de la mesa, con la identificación de intervenciones en dos temas estratégicos: i) armonización de los POT y diseño del Sistema de Información Geográfica Regional (SIGR), y ii) implementación de instrumentos de gestión del suelo. Las acciones propuestas fueron las siguientes (SDP, 2006):

- Evaluar los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios de cada departamento de la región.
- Definir los lineamientos para la articulación de los POT y del SIGR.
- Definir el modelo de ordenamiento territorial; diseñar el Sistema de Información Geográfica Regional (SIGR).
- Identificar el estado de la aplicación de instrumentos de gestión del suelo en la región.
- Contribuir al mejoramiento de la aplicación de instrumentos de gestión del suelo en los municipios de la región.



El balance de los trabajos realizados en este frente señala que para 2006 y 2007 no se registran resultados debido a que las actividades de esta mesa se suspendieron en octubre de 2005, como consecuencia de la pérdida de interés o de la falta de dinámica permanente de los delegados para este tema.

#### **e. Mesa de Hábitat**

Esta mesa fue instalada en la ciudad de Villavicencio el 18 de febrero de 2005, con el mismo objetivo de la Mesa de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a saber: lograr un equilibrio entre los recursos naturales existentes en el territorio y las acciones que la sociedad realice para su gestión y desarrollo (SDP, 2006).

Durante 2005, se lograron identificar 8 acciones estratégicas en las que la Mesa de Hábitat de la Región Central debería concentrarse:

- Medición integral del déficit habitacional.
- Construcción de un Sistema de Información Geográfica sobre ocupación del territorio.
- Formulación e implementación de una política pública regional de hábitat.
- Desarrollo y aplicación de instrumentos de gestión del suelo.
- Promoción de fuentes alternativas y complementarias de financiamiento de política de hábitat.
- Estandarización regional de condiciones mínimas de hábitat.
- Generación de un sistema de monitoreo, control, socialización y educación ambiental regional.
- Desarrollo de sistemas de gestión del riesgo.

Asimismo, se acordó priorizar el trabajo durante el primer año para conocer el déficit real habitacional en la Región Central; construir el Sistema de Información Georreferenciado, herramienta de Planificación Territorial Regional; tener una línea de política unificada para la atención y gestión del hábitat en la Región Central, y definir un conjunto articulado de conceptos, criterios, objetivos, estrategias y acciones integrales que garanticen el cumplimiento de los derechos a la vida, el ambiente sano y la vivienda digna.

Al igual que para la Mesa de Ordenamiento Territorial, en 2006 y 2007 no se registran resultados debido a que el trabajo de esta mesa se suspendió en octubre de 2005.

### III. BALANCE DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA REGIÓN CENTRAL DE COLOMBIA

#### A. Análisis del proceso de integración de la Región Central de Colombia en términos de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas

A continuación se presenta un balance DOFA de lo que ha sido el proceso de integración de los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima, así como de sus ciudades capitales Tunja, Bogotá, Villavicencio e Ibagué, en el escenario de la Región Central de Colombia. El ejercicio DOFA inicial, realizado con base en la información disponible, se enriqueció con una consulta a actores relevantes que hicieron presencia en el taller que se celebró el día 31 de octubre de 2007.

#### 1. Fortalezas del proceso de integración de la Región Central de Colombia

- Voluntad política de algunos de los mandatarios, lo cual le da un respaldo en términos políticos al proceso y prioriza su ejecución al interior de los entes de planificación.
- Interés por un trabajo concertado en pro de la región, producto de la sensibilización de los funcionarios acerca de la importancia de procesos de este tipo en la planificación del desarrollo.
- La existencia de unas mesas de trabajo temáticas y su impulso a proyectos específicos como la Agenda Regional para la Competitividad y Productividad.
- La construcción de la visión prospectiva estratégica de la Región Central, que posibilita dimensionar para dónde se quiere avanzar y qué se debe hacer para lograrlo.
- Liderazgo de Bogotá como capital del país, ya que su presencia fortalece el proceso frente a otras regiones del país.
- La existencia de una Agenda Interna Regional para la Productividad y la Competitividad, que en sí misma se constituye en fuente de estrategias y compromisos regionales por el desarrollo económico, social, ambiental y habitacional de la Región Central de Colombia.

#### 2. Debilidades del proceso de integración de la Región Central de Colombia

- La normatividad se ha constituido en un obstáculo para el proceso, en la medida que si bien la integración en regiones supradepartamentales es avalada explícitamente por la Constitución de 1991, simultáneamente todas las iniciativas adelantadas en esta vía quedan supeditadas a la reglamentación de la LOOT, que en la actualidad no tiene fuerza en el Congreso de la República.

- Falta de apropiación del proceso de regionalización en la sociedad civil, ya que hasta la fecha este se ha construido con participación casi exclusiva de los funcionarios de las entidades de planificación de los territorios.
- Temor de algunos líderes locales a perder autonomía en el territorio, como consecuencia de la definición de mecanismos que permitan la planificación y el diseño de las estrategias de desarrollo en un orden supradepartamental.
- Dependencia de la voluntad de los gobernantes de turno, lo cual se ha reflejado en la intermitencia de la voluntad política de algunos de los entes pertenecientes al proceso.
- Ausencia de instrumentos institucionales y legales para la gestión de la Región Central.
- En general, los procesos de integración regional no son una prioridad para las administraciones. Estos se constituyen en una tarea más de los funcionarios de Planeación de los entes territoriales participantes, lo cual hace que el proceso no sea dinámico. Esto se ve reflejado en que muchas veces no existe la disponibilidad de recursos humanos, técnicos y financieros para impulsar los trabajos.
- Falta una idea o una estrategia articuladora de la integración regional. La experiencia internacional señala que la estrategia define el territorio y no al contrario, por lo cual se puede afirmar que la Región Central es un territorio en busca de estrategia, ya que hasta ahora se está construyendo.
- En la Región Central no se ha analizado el tema de desarrollo humano y pobreza, que constituye un tema crítico y determinante de los flujos migratorios que se pretenden regular; de las interrelaciones entre los territorios; del desarrollo sostenible con equidad, y de la localización de encadenamientos productivos.
- Hasta el momento no se ha realizado un trabajo con los municipios de los departamentos, como consecuencia, principalmente, de que los entes territoriales departamentales carecen de un trabajo de articulación con los municipios.
- Falta de mayor integración de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), principalmente en el trabajo de la Mesa Temática de Medio Ambiente.
- Dados el liderazgo visible de Bogotá y la capacidad técnica de su equipo de funcionarios, en muchas oportunidades sus directrices son las que predominan a la hora de la definición y priorización de estrategias y proyectos.
- Se carece de la participación del Gobierno nacional en el proceso (por ejemplo, con la formulación de un documento Conpes para la Región Central). Este fenómeno puede ser consecuencia de la marcada tendencia actual de la política nacional a la recentralización más que a la profundización de la descentralización. Sin embargo, los actores regionales mismos reconocen que no han invitado al Gobierno a participar de manera muy decidida.

- Falta una articulación con el proceso de la Mesa de Planificación Regional de Bogotá-Cundinamarca, en el sentido de que no se ha aprovechado la dinámica de la MPRBC en la perspectiva de generar sinergias que contribuyan a profundizar el proceso de la Región Central.

### **3. Oportunidades del proceso de integración de la Región Central de Colombia**

- El posicionamiento del conjunto de la Región Central en el contexto nacional e internacional como una de las regiones más competitivas y con calidad de vida de América Latina.
- El apoyo que pueda ofrecer el grupo de parlamentarios de la Región Central al proceso, en términos de la gestión y aprobación de una normatividad tipo LOOT en próximas legislaturas que le dé instrumentos y herramientas de gestión a la región.
- La planificación en red, producto de la concientización de los funcionarios de las administraciones acerca la importancia de la coordinación para el diseño de estrategias territoriales.
- La cooperación descentralizada internacional y entre Bogotá y los demás entes territoriales (por ejemplo, en materia tributaria), que contribuya a la apropiación de buenas prácticas en los entes territoriales.
- La conformación de un Consejo o Corporación Regional de Planificación con un fondo de funcionamiento, que se constituiría en el punto de partida para la planificación coordinada.
- La inclusión del proceso de Región Central en los planes de desarrollo y de gestión de las CAR.
- Los Tratados de Libre Comercio en los que el país se encuentra comprometido (Mercosur, Chile, Comunidad Andina, Triángulo Norte de Centroamérica, G2, Estados Unidos, Canadá, Unión Europea).

### **4. Amenazas al proceso de integración de la Región Central de Colombia**

- La inestabilidad política en algunos de los departamentos, que genera intermitencia en el cumplimiento de los compromisos.
- La persistencia del conflicto armado en la Nación.
- El cambio en las administraciones departamentales y municipales, el cual puede redundar en una renuncia al proceso emprendido, porque no aparece en la agenda de prioridades de algunas administraciones.

- No contar con una serie de proyectos de impacto que tengan visibilidad y validen el proceso en el corto plazo.
- La ausencia de un mecanismo o sistema de seguimiento a los resultados y avances del proceso de integración.
- La pérdida de memoria institucional por la alta rotación de funcionarios en los entes responsables del proceso.
- La tendencia a la recentralización que se está dando en el país.
- Los Tratados de Libre Comercio en los que el país se encuentra comprometido (Mercosur, Chile, Comunidad Andina, Triángulo Norte de Centroamérica, G2, Estados Unidos, Canadá, Unión Europea).

Del análisis DOFA presentado se puede concluir que el proceso ha registrado grandes avances en temas estratégicos, como por ejemplo la construcción de escenarios de discusión y de coordinación de proyectos, la construcción de la visión prospectiva estratégica o la formulación de una Agenda Interna Regional.

Sin embargo, en procesos de largo plazo como el de la Región Central son muchos los desafíos que se deben afrontar para que las bases del proceso sean sólidas. El hecho de que el proceso cuente con el respaldo político de los mandatarios es un activo valiosísimo, pero no es suficiente para garantizar su éxito. Por tal motivo, debilidades como la ausencia de una institucionalidad que respalde las decisiones y proyectos implementados deben ser afrontadas con celeridad. En este sentido, en la siguiente sección se formula una serie de recomendaciones que podrían fortalecer el proceso de integración de la Región Central de Colombia.

## **B. Recomendaciones al proceso de integración de la Región Central de Colombia**

En primer lugar, es importante destacar que la integración de la Región Central del país es un proceso reciente e incipiente. En 3,5 años de integración se han registrado avances en la caracterización de los departamentos y ciudades de la región en términos económicos, poblacionales, sociales o ambientales; y en la actualidad se avanza en la construcción de una visión prospectiva de ella.

Asimismo, se debe destacar el compromiso y la voluntad política de los líderes de los entes territoriales, con el propósito de consolidar a la Región Central del país como un escenario que favorecerá el desarrollo económico con calidad de vida y equidad. En este punto es importante resaltar que los nuevos mandatarios de Bogotá y Cundinamarca para el período 2008-2011 señalaron, en el marco del IV Foro de Competitividad Regional, su apoyo al proceso de construcción de la Región Central de Colombia, denominándola ahora como “Región Capital”.

En esta misma vía, los funcionarios de las entidades encargadas de la planificación de los territorios han entendido el alcance de los acuerdos y son conscientes de las oportunidades asociadas al proceso tanto para los departamentos como para las ciudades capitales.

Si bien la región se ha decidido por la voluntad política de los alcaldes y gobernadores participantes, se encuentra pendiente la definición de la estrategia de desarrollo que pueda dar paso a la definición del ámbito territorial más apropiado para su desarrollo. En otras palabras, podríamos señalar que la Región Central de Colombia es hoy un territorio que construye su estrategia con base en tres temas estratégicos (turismo, competitividad y medio ambiente) y que hasta ahora empieza a definir sus planes de acción.

Por tal motivo, es prioritario que los nuevos mandatarios conozcan los resultados del ejercicio de construcción de la Visión Prospectiva de la Región Central de Colombia (proyecto realizado con el apoyo técnico de la Universidad Nacional de Colombia) y que además promuevan su difusión bajo un esquema de mayor participación de otros sectores de la sociedad civil como los empresarios, la academia y las organizaciones sociales, ya que estos pueden aportar y complementar los proyectos y las estrategias que se están adoptando para la integración de los territorios.

De otro lado, las agendas políticas territoriales, que no han estado exentas de dificultades y de cambios en las prioridades de la gobernabilidad local, se han convertido en impedimento adicional para lograr avances sustantivos en el proceso. Por tal motivo, el desafío que el proceso de construcción de la Región Central tiene ahora por delante es garantizar que los mandatarios electos se apropien en los próximos meses de los trabajos adelantados hasta el presente y, sobre todo, reafirmen la voluntad política necesaria para darles continuidad. Para ello, y ante la ausencia de una figura institucional que le de continuidad al proceso –por lo menos en el corto plazo– es fundamental que se impulse una renovación permanente del Acuerdo de Voluntades con los nuevos mandatarios, como resultado de una serie de reuniones de sensibilización con respecto a la importancia de un proceso de este tipo para los territorios. Estas reuniones deben hacer énfasis en un acuerdo en torno al hecho de que procesos de este tipo tienen resultados en el largo plazo, pero que la responsabilidad de las nuevas administraciones pasa por sembrar las bases de un trabajo coordinado en beneficio del desarrollo regional.

Adicionalmente, el acuerdo debe involucrar a los municipios de la Región Central, ya que su participación en el proceso puede aportar elementos constructivos a la estrategia de planificación coordinada que se está implementando. Asimismo, la participación de los municipios, en función de temas estratégicos regionales, es fundamental para dinamizar el trabajo que se está realizando en las mesas temáticas, ya que son los municipios los escenarios donde se van a visualizar los impactos de los proyectos implementados.

La no existencia de arreglos institucionales más sólidos que permitan avanzar hacia una posible figura administrativa o territorial, para la formulación de su planificación y su ordenamiento territorial, le ha impedido a la Región Central avanzar más rápidamente en términos de coordinación para la ejecución de políticas y proyectos. Como consecuencia de esto, el proceso de integración se convierte en una tarea que depende exclusivamente de la voluntad de los entes de planificación territorial, lo cual hace perder solidez y sostenibilidad al proceso. Sin embargo, este no debería ser un obstáculo insalvable. De hecho, en la actualidad, aun sin que medien normas específicas para tal fin, podrían promoverse figuras imaginativas de asociación que incluyan fórmulas novedosas de trabajo entre los entes territoriales y de estos con el Gobierno nacional, por ejemplo, alrededor de la gestión de los servicios públicos o las obras de infraestructura vial.

Es prioritario también que al interior de las administraciones se creen oficinas como la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, que se pongan al frente de procesos de este tipo, con funcionarios con dedicación exclusiva o, al menos, preferente. Estas oficinas deberían ser coordinadas a través de una institución de orden supradepartamental encargada de coordinar la planificación.

Además, es importante que al interior de cada una de las administraciones territoriales se garantice que la participación en el proceso no sea única y exclusiva las oficinas de planeación, sino también de otras dependencias que tengan competencia en los temas objetos de planificación coordinada. Su participación garantiza la presencia de expertos en cada tema y es un mecanismo para que otros entes tengan la posibilidad de complementar e intercambiar políticas.

En relación con la Agenda Interna Regional para la Productividad y la Competitividad, se considera fundamental realizar un ejercicio de priorización tanto de sectores productivos como de acciones regionales, ya que con un abanico tan amplio de posibilidades se corre el riesgo de perder impacto en las acciones emprendidas, y de no conseguir los objetivos esperados en términos del desarrollo de la región.

Por otro lado, al analizar los avances de la región en términos de proyectos ejecutados, se debe priorizar, desde el Consejo Directivo, la ampliación del número de mesas a otros temas y hacer énfasis en que el trabajo sea mucho más frecuente en el tiempo, ya que las mesas temáticas son el escenario más importante del proceso, porque son ellas las que diseñan las estrategias de planificación coordinada a la luz de las necesidades de los territorios y de las acciones que se desarrollan en cada ente territorial de forma independiente.

Por ejemplo, es imperativo realizar un análisis del tema de desarrollo humano y pobreza. Este tema se constituye en un tema crítico y determinante de los flujos migratorios que se pretenden regular, de las interrelaciones entre los territorios, del desarrollo sostenible con equidad, y de la localización de encadenamientos productivos. Así pues, debería institucionalizarse una mesa temática que aborde estos temas y favorezca el intercambio de experiencias entre los entes territoriales participantes.

La experiencia internacional muestra que el éxito en la promoción del desarrollo desde una estrategia regional demanda: i) orientación clara hacia la acción; ii) concepto innovador de planeación; y además iii) iniciativa regional, a través de un ejercicio generado de abajo hacia arriba (desde la región con apoyo nacional). Asimismo, exige una institucionalidad suprarregional que permita la planificación de acciones coordinadas; un marco normativo y recursos que le faciliten su actuación.

Es prioritaria la construcción de un sistema regional de información que les permita a los funcionarios de las administraciones realizar el seguimiento a los proyectos e iniciativas que se desarrollen en el marco de la Región Central del país. Un sistema de este tipo también le permitiría a los gobernantes medir el impacto y el grado de avance del proceso de integración de la Región Central.

De forma complementaria, resulta fundamental realizar una socialización de los avances y de los resultados concretos que el proceso de construcción vaya teniendo. Un mecanismo de este tipo legitima las actuaciones, permite que la sociedad civil haga veeduría al proceso de integración, y favorece la creación de una identidad regional entre los habitantes de los territorios que la conforman.

Es importante que se fortalezca, por lo menos en el corto plazo, mientras se crea la figura institucional pertinente, el apoyo del PNUD en términos de su facilitación institucional para la conformación de una bolsa común de recursos (que los entes territoriales destinan para proyectos conjuntos y el acompañamiento en la asistencia técnica) que garantiza mayor agilidad en su ejecución. El respaldo de una institución como el PNUD a un proceso como éste es garantía de transparencia y eficiencia al interior del mismo.

Finalmente, la iniciativa de construcción de la Región Central tiene la posibilidad de constituirse en un escenario determinante para la toma de decisiones a nivel político en el ámbito nacional, y en el vehículo para el fortalecimiento de una identidad común. Por tal motivo, es necesario comprometer a los líderes políticos de la región (congresistas, diputados y concejales) para la promoción de una normatividad, tipo LOOT, que haga más expedito el camino hacia la consolidación de la estrategia y el territorio de la Región Central de Colombia.



## BIBLIOGRAFÍA

- ALCALDÍA DE VILLAVICENCIO (2006): Plan de Desarrollo Municipal de Villavicencio 2006-2007: "Trabajemos juntos por Villavicencio".
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2004): Plan de Desarrollo Distrital de Bogotá 2004-2008: "Bogotá sin Indiferencia. Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión". Acuerdo 119 del 3 de junio de 2004.
- BOISIER, Sergio (1992): La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-estados y cuasi-empresas.
- BOIX DOMENECH, Rafael y Joan Trullen Thomas (2003): Redes de ciudades y externalidades. Tesis doctoral. Capítulo 2. Departamento de Economía Aplicada. Universidad Autónoma de Barcelona. Consultado en Internet: [http://www.tesisenxarxa.net/TESIS\\_UAB/AVAILABLE/TDX-0611104-14549/rbd1de4.pdf](http://www.tesisenxarxa.net/TESIS_UAB/AVAILABLE/TDX-0611104-14549/rbd1de4.pdf)
- BORJA, Jordi (2004): Informe sobre la gobernabilidad de las áreas metropolitanas en el mundo. Estudio para la MPRBC.
- BRAVO, María Victoria (2007): Las apuestas en materia de desarrollo económico y competitividad como marco para el desarrollo territorial de Antioquia. Informe de Consultoría para la Comisión Tripartita.
- CASTELLS, Manuel (1997-1998): La era de la información. Tres Tomos. Alianza Editorial.
- DANE (2007): Cuentas Económicas Departamentales.
- (2005): Censo de Población.
- GOBERNACIÓN DE BOYACÁ (2004): Plan Departamental de Desarrollo de Boyacá 2004-2007: "Boyacá: Deber de Todos".
- GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA (2004): Plan Departamental de Desarrollo de Cundinamarca 2004-2008: "Cundinamarca: Es Tiempo de Crecer".
- GOBERNACIÓN DEL META (2006): Plan Departamental de Desarrollo del Meta 2006-2007: "La Vía Correcta para el Meta".
- IGAC (1986): Estructura urbano-regional en Colombia. Bogotá.
- PASCUAL, Josep María (2006). El Plan Estratégico como inicio de la gobernanza democrática y territorial. La capacidad de organización y acción de los territorios.
- REGIÓN CENTRAL DE COLOMBIA (2007): Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad de la Región Central de Colombia.

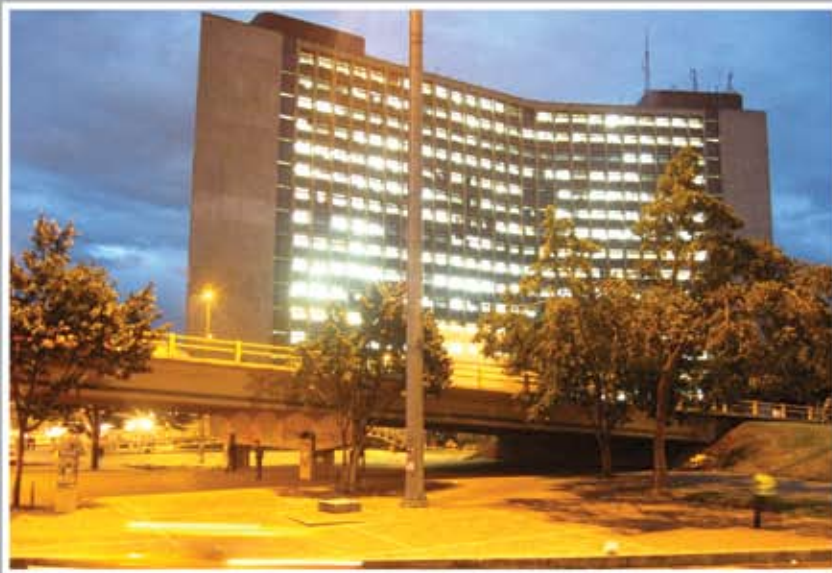
SASSEN, Saskia (2001): *Global Cities and Global City Regions: A Comparison*.

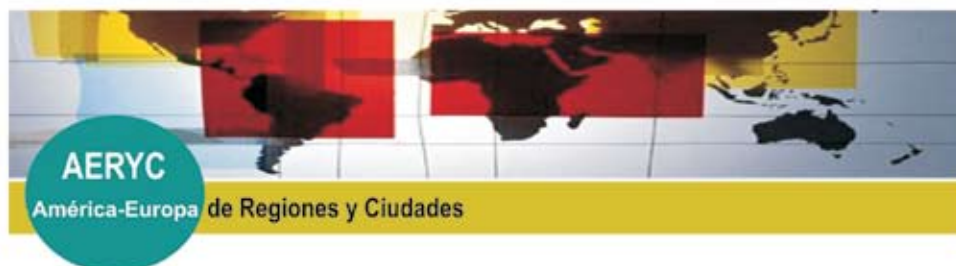
SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, SDP (2007a): *Región Central de Colombia. Balances y Perspectivas*. Memorias del seminario realizado el 6 de julio de 2007. Bogotá.

——— (2006): *Región Central de Colombia. Memorias y algunas reflexiones sobre el proceso de integración*. Bogotá.

——— (2005a): *Región Central de Colombia. Génesis del proceso*.

——— (2005b): *Colección de Estudios y Políticas Sociales. Condiciones de vida y convergencia*, Bogotá y la Región Central. Bogotá.





**United Cities and Local Governments**  
**Cités et Gouvernements Locaux Unis**  
**Ciudades y Gobiernos Locales Unidos**

## 3

LA INSERCIÓN DE BOGOTÁ EN REDES  
INTERNACIONALES DE CIUDADES Y DE  
COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

Un nuevo grupo de ciudades y regiones con prominencia global<sup>42</sup> emerge y “se construye” a través de los consensos locales y las redes internacionales, con el objetivo de realizar intercambios de aprendizaje conjunto, más allá de las restricciones impuestas por las “jerarquías” político-administrativas y las fronteras nacionales. Se trata de ciudades y regiones que han logrado desarrollar habilidades para integrar la estrategia de conexión a redes territoriales dinámicas en la economía, la política y la cultura globales, en virtud de los esfuerzos llevados a cabo en materia de cohesión social y sostenibilidad del desarrollo.

En este nuevo contexto, el modelo de jerarquías basado en la noción de ciudad mundial, desarrollado por la experta en asuntos urbanos, Saskia Sassen, a comienzos de los años noventa, parece superado. Hoy la ciudad global (Hall, 1992) –y con mayor énfasis, la ciudad-región global (Scott, 2001)– es un espacio hecho de fragmentos de ciudades dispersas por todo el mundo (Castells, 1999).

De esta manera, una ciudad como Bogotá podría integrarse –como de hecho lo hace en la actualidad– a redes dinámicas dentro del nuevo escenario global, sin que medien criterios de subordinación a ninguna jerarquía que condicione sus relaciones. Entre otras razones, porque en la “geometría variable” de la nueva economía global, las relaciones ya no privilegian sólo a los países o a las ciudades tradicionalmente “ganadoras”, sino también a nuevas ciudades y nuevas regiones que logran incorporarse con éxito en la desconcentración y descentralización flexible de los procesos productivos que ocurren a escala global.

A partir de la década de los ochenta, las redes de ciudades han experimentado un enorme auge, y se ha convertido en una estrategia casi obligada para las ciudades grandes y medianas, que mejoran así su competitividad (CIDEU<sup>43</sup>). En este sentido, las redes de ciudades se pueden entender como un sistema complementario de solidaridad internacional para el intercambio de experiencias en temas estratégicos para el desarrollo local, a la vez que resultan un vehículo eficaz para proporcionar un espacio de participación a las ciudades en la esfera política mundial (CIDEU).

<sup>42</sup> Este concepto fue desarrollado por el autor de esta síntesis en la investigación: Desarrollo Económico Local y Regional en la era de la información. El caso de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Pineda, 1999).

<sup>43</sup> Información tomada de la página web del CIDEU: <http://www.cideu.org/site/content.php?id=2103>

## I. ENFOQUE DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE BOGOTÁ A REDES INTERNACIONALES DE CIUDADES Y A LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

### A. Enfoque teórico del proceso de integración de Bogotá a Redes Internacionales de Ciudades

Los múltiples roles que cumplen las ciudades en el mundo contemporáneo imprimen un enorme dinamismo a la vida urbana. En ellas se realizan las acciones que posibilitan el desarrollo de actividades industriales y de servicios, el intercambio comercial y la equidad en el ingreso a los servicios de la ciudad través de las políticas fiscales (Torres, 2006).

Además, la globalización, la interdependencia y la apertura de las economías han incrementado, por un lado, la competencia entre ciudades y territorios, y por otro, la necesidad de fortalecer relaciones de complementariedad y crear alianzas o redes entre ciudades para el intercambio de conocimientos, experiencias y tecnologías, así como para proporcionar un espacio de participación a las ciudades en la esfera política mundial (Torres, 2006).

En un principio, la cooperación internacional nació como una necesidad de interacción entre los países desarrollados y en desarrollo, para buscar construir economías fuertes, mejorar la eficiencia y fortalecer los sistemas de mercado, expandir el libre comercio y contribuir al desarrollo (SDH, 2007).

Hoy en día, las ciudades y regiones, así como las organizaciones no-gubernamentales, eclesásticas e incluso de la sociedad civil son las que han cobrado protagonismo con el desarrollo de mecanismos de cooperación entre ellas, de forma tal que las interrelaciones resultantes sean más eficaces, en términos de los beneficios económicos y de calidad de vida para la población.

El surgimiento de actores diferentes al Estado en la canalización de ayuda al desarrollo, principalmente en el contexto de la Unión Europea, consolidó el enfoque de cooperación descentralizada (SDH, 2007), que es aquella ayuda al desarrollo que se canaliza desde las administraciones locales o regionales representativas del sector civil (SDH, SDP y Red Distrital de Cooperación para el Desarrollo, 2007), tales como gobiernos regionales, comunidades autónomas, provincias, municipios y demás comunidades locales.

La cooperación descentralizada es una nueva modalidad de cooperación internacional, resultante del proceso de globalización, del redimensionamiento del rol de los territorios y de los desarrollos propios del modelo de cooperación. Este modelo ha permitido que los entes territoriales y las regiones cuenten con un abanico de posibilidades para posicionar sus fortalezas y trabajar conjuntamente con sus pares naturales para promover el mejoramiento de las condiciones de su población<sup>44</sup>.

44

La cooperación descentralizada se diferencia de la horizontal en que ésta última se refiere a la ayuda técnica realizada entre países de similar nivel de desarrollo económico relativo, mientras que la descentralizada se da entre administraciones descentralizadas representativas de la sociedad civil (SDH, SDP y Red Distrital de Cooperación para el Desarrollo, 2007).

Estas nuevas tendencias de la cooperación son una manifestación de la creciente preocupación de actores locales en torno al uso eficiente de los flujos destinados y administrados tradicionalmente por los entes nacionales de los países en desarrollo. Todo esto se da en un contexto en el que hay un claro desplazamiento de la ayuda para el desarrollo, desde los principios del Consenso de Washington hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SDH, 2007: 100).

## **B. Antecedentes del proceso de integración de Bogotá a Redes Internacionales de Ciudades<sup>45</sup>**

El proceso de integración de Bogotá a Redes Internacionales de Ciudades y de cooperación descentralizada no es nuevo. En 1982, con la firma del Protocolo de Hermanamiento de Ciudades entre las capitales iberoamericanas, institucionalizado por la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas UCCI, se inicia un proceso de inserción de la ciudad a esquemas de cooperación para fomentar los vínculos, relaciones e intercambios con otras ciudades.

Sin embargo, es después de 1991, cuando la Constitución fortalece los gobiernos municipales y sus estrategias de desarrollo, que se identifica la necesidad de darle a Bogotá un perfil adecuado para su inserción internacional.

En efecto, el proceso que concluyó con la formulación del Plan Estratégico Bogotá 2000, entre 1993 y 1995, contó con el apoyo del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), lo cual indica que la ciudad transitaba por la senda de la vinculación a los propósitos de integración con capitales iberoamericanas.

En 1998 se crea la Asesoría para la Nación y las Relaciones Internacionales, oficina adscrita a la Secretaría Privada del Alcalde Mayor, encargada de los temas internacionales de la ciudad y que basaba sus acciones en tres estrategias: i) agenda internacional; ii) promoción de ciudad, y iii) cooperación internacional.

En la segunda administración Mockus (2001-2003) la figura y el enfoque cambian por la Asesoría de Región y Competitividad, que durante los años 2001 y 2002 asesoraba directamente al alcalde en los temas de integración y competitividad de la ciudad. Dentro de sus tareas específicas asociadas a la cooperación, se encontraban las de identificar temas y socios estratégicos (agencias, regiones, ciudades, sector privado, etc.), así como coordinar acciones para lograr una mayor participación de la ciudad en procesos de cooperación internacional.

En el año 2002, la Asesoría pasó a ser parte del antiguo Departamento Administrativo de Planeación Distrital (hoy Secretaría Distrital de Planeación), apoyando y asesorando en el ámbito internacional la participación en las redes de ciudades y la coordinación de los acuerdos bilaterales de hermanamiento con ciudades estratégicas.



En síntesis, en los últimos años las acciones distritales enfocadas a la inserción exitosa de Bogotá en redes de ciudades se han intensificado, como consecuencia del esfuerzo visible de las instituciones públicas de dotarse de una estrategia de largo plazo para sentar sobre bases firmes el desarrollo humano sostenible y la calidad de vida de la región. En esta dirección, han contribuido tanto el liderazgo político, en el contexto de la elección popular de alcaldes, como la cooperación público-privada desde comienzos de los años noventa. Asimismo, la Reforma Administrativa de 2006, con la cual se reestructuró la organización y el funcionamiento de los organismos y entidades del Distrito, asigna competencias a la Secretaría Distrital de Planeación para el diseño de la estrategia de integración internacional de Bogotá.

### **C. Las razones del proceso de integración de Bogotá a Redes Internacionales de Ciudades**

En los años noventa, la inserción internacional de Bogotá estaba motivada, principalmente, por su aspiración de posicionamiento en un escenario cada vez más global, donde las ciudades compiten por atraer nuevos recursos para impulsar su desarrollo.

Esta tendencia se ha visto reforzada y complementada en los últimos años. Es así como la inserción reciente de Bogotá en Redes Internacionales de Ciudades y de cooperación descentralizada ha estado asociada al interés directo de los funcionarios y de las instituciones locales y regionales de compartir y realizar un intercambio fructífero de conocimiento con otras ciudades sobre las experiencias en política pública en sus diferentes sectores.

En esta vía, el proceso de integración a redes de ciudades durante la última administración responde a un interés plasmado claramente en el Plan Distrital de Desarrollo:

“El Distrito Capital emprenderá una activa gestión de relaciones políticas, comerciales, culturales e institucionales con otras ciudades, regiones y países, en la perspectiva de lograr una Bogotá moderna y humana. Las relaciones internacionales de Bogotá buscarán su inserción competitiva en el escenario internacional con sentido de pertenencia regional, solidaridad, participación social y sostenibilidad. Serán prioritarias las relaciones comerciales y de integración con la región y las ciudades andinas, latinoamericanas y del Caribe, y las relaciones con Estados Unidos, Unión Europea y otros espacios regionales se desarrollarán acatando las directrices nacionales y regionales” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004).

En este sentido, es válido afirmar que la integración de Bogotá a redes de ciudades puede variar, dependiendo del escenario del que estemos hablando. Por ejemplo, para la ciudad es fundamental la integración a un escenario como el Movimiento América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC), debido a la importancia de intercambiar



prácticas de planificación regional. En la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), la motivación está asociada a posicionar políticas distritales en el escenario iberoamericano, mientras que en la Red Andina de Ciudades (RAC) es un interés multitemático, en aspectos como el intercambio comercial, el turismo, la conectividad, la cultura o el medio ambiente, interés que se origina en la importancia de la Región Andina como escenario natural para la proyección de Bogotá.

Por otro lado, el ingreso de Bogotá a la Red URB-AL, Programa Regional de Cooperación, es fruto del interés de varias entidades distritales de acceder a recursos con base en el apoyo que esta red tiene de la Unión Europea (UE) y promocionar a la ciudad en Europa, así como del interés por intercambiar experiencias con ciudades de la UE, gracias a las mayores dinámicas de acercamiento entre ciudades latinoamericanas y europeas.

Además, es importante mencionar que Bogotá también ha suscrito una serie de acuerdos y convenios de hermandad con otras ciudades. Los objetivos de estos convenios se presentan a continuación:

**Recuadro No. 14.**  
**Acuerdos y Convenios de Hermandad suscritos por Bogotá**

Año	Ciudad	Objeto del Acuerdo
1971	Miami (Estados Unidos)	Desarrollar programas de intercambio y cooperación, en diferentes campos.
1982	Seúl (Corea del Sur)	Intercambiar conocimientos y experiencias adquiridas en los campos de la administración, la economía, la cultura y los más importantes aspectos sociales.
1988	Rabat (Marruecos)	Estrechar los vínculos de amistad, cooperación técnica, científica y cultural.
1998	Caracas (Venezuela)	Desarrollar programas de trabajo que requieran mutua colaboración, incluyendo gestión técnica y administrativa.
2001	Quito (Ecuador)	Estrechar los lazos de amistad y fortalecer la cooperación entre áreas de mutuo interés, especialmente en la incorporación de nuevas tecnologías y modernización de los diferentes sectores de su competencia, procurando acciones conjuntas entre lo público y lo privado.
2002	Roma (Italia)	Cooperar técnicamente en los siguientes ejes: políticas públicas integrales con perspectivas de derechos y de género; políticas poblacionales; participación ciudadana, y formación de recursos humanos.
2005	Barcelona (España)	Promover el desarrollo institucional, la modernización de los servicios municipales, así como incluir el desarrollo económico, social y tecnológico, que permita incrementar el bienestar de los habitantes de ambas ciudades.

De acuerdo con consultas realizadas a los funcionarios responsables de la política de integración internacional de Bogotá, se puede hablar de cuatro motivaciones fundamentales en la inserción de la ciudad a redes de ciudades y en el desarrollo de acuerdos de cooperación descentralizada, las cuales son resumidas en el Recuadro No. 15:

**Recuadro No. 15.**  
**Objetivos principales de participar en Redes de Ciudades**

Objetivos generales	Objetivos específicos
<b>1. Desarrollar la agenda internacional de la ciudad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer relaciones políticas e institucionales con otras ciudades y regiones con énfasis en Región Andina, América Latina y el Caribe.</li> <li>- Avanzar en la agenda de las ciudades y regiones a nivel regional, latinoamericano y global.</li> <li>- Establecer alianzas estratégicas para el fortalecimiento de los territorios y de los gobiernos locales.</li> <li>- Generar espacios en torno a la conformación de redes de información urbana.</li> <li>- Convenir una agenda política en torno a temas estratégicos para las ciudades como desarrollo económico e institucional, planificación estratégica y territorial.</li> </ul>
<b>2. Desarrollar las relaciones comerciales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumentar el intercambio comercial.</li> <li>- Abrir nuevos mercados/ Articular complementariedades.</li> </ul>
<b>3. Promover la ciudad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover la ciudad como destino turístico.</li> <li>- Atraer inversión nueva.</li> </ul>
<b>4. Lograr cooperación técnica y financiera</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intercambiar conocimiento y mejores prácticas.</li> <li>- Formación.</li> <li>- Asesorías/estudios.</li> <li>- Recursos de cooperación técnica y financiera para proyectos específicos.</li> <li>- Acceder a convenios de cooperación con organizaciones como la Agencia Española de Cooperación Internacional o el Banco Interamericano de Desarrollo</li> </ul>

En síntesis, se puede afirmar que la motivación que unifica el interés de Bogotá por integrarse a Redes Internacionales de Ciudades está asociada a su aprovechamiento como un instrumento, y no como un fin en sí mismo, para el desarrollo de proyectos y el intercambio de conocimientos y buenas prácticas que favorezcan el desarrollo territorial, económico, social, ambiental y cultural de Bogotá, así como la promoción de la ciudad en un escenario globalizado.

## II. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE BOGOTÁ A REDES INTERNACIONALES DE CIUDADES Y COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

En los últimos años, Bogotá se ha vinculado a una serie de Redes Internacionales de Ciudades, como parte integral de su estrategia de promoción de ciudad, para identificar buenas prácticas realizadas en el mundo que puedan ser útiles para el desarrollo económico, social y territorial de la ciudad y la región.

Dada la importancia de fortalecer los procesos de integración regional de Bogotá en todos los ámbitos, en 2006 se adopta el Acuerdo 257, mediante el cual la Secretaría Distrital de Planeación fue delegada como la entidad competente para liderar y coordinar la estrategia de cooperación distrital en todos los niveles<sup>46</sup>. Para este fin, el Decreto 550 de 2006 asigna a la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional las funciones de promover políticas y estrategias de cooperación internacional para la cooperación técnica y financiera no reembolsable, así como la de coordinar la integración de Bogotá a redes de ciudades nacionales o internacionales y la participación en la promoción internacional de Bogotá, entre otras (SDH, 2007).

En la administración distrital, la estrategia de cooperación se ha enfocado en un trabajo por líneas temáticas prioritarias y temas transversales para el desarrollo de la ciudad. Los principales temas abordados se presentan en el Recuadro No. 16 (SDH, SDP y Red Distrital de Cooperación para el Desarrollo, 2007).

### Recuadro No. 16.

#### Líneas temáticas prioritarias y temas transversales de la estrategia de cooperación de Bogotá en las dos últimas administraciones

Línea temática	Ámbitos de cada línea temática
1. Desarrollo social	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliación del acceso, permanencia y calidad de la educación.</li> <li>- Mejoramiento de las condiciones de vida y de la calidad de vida de la población.</li> <li>- Mejoramiento de la capacidad institucional para atender población vulnerable. planificación estratégica y territorial.</li> </ul>

<sup>46</sup>

En este mismo acuerdo, a la Secretaría Distrital de Hacienda se le encarga la misión de gestionar la consecución de recursos, donaciones, cooperación y aportes voluntarios que financien el presupuesto distrital, tarea que deberá ejecutar a través de la Oficina de Banca Multilateral y Cooperación (Acuerdo 257 de 2006).

**Recuadro No. 16.****Líneas temáticas prioritarias y temas transversales de la estrategia de cooperación de Bogotá en las dos últimas administraciones**

Línea temática	Ámbitos de cada línea temática
1. Desarrollo social	- Convivencia ciudadana y paz.
2. Desarrollo institucional	- Modernización de las entidades distritales. - Mecanismos de participación. - Fomento de la corresponsabilidad. - Estudios e Investigaciones.
3. Desarrollo productivo y generación de ingresos	- Generación, fortalecimiento y promoción del emprendimiento, con creación de empleo productivo, estable y sostenido. - Generación de actividades económicas. - Especialización en actividades en las que Bogotá es fuerte o tiene potencial.
4. Medio ambiente, hábitat y prevención de desastres	- Conservación de ecosistemas y servicios ecológicos. - Reducción, control y mitigación del impacto ambiental de la actividad urbana. - Implementación de tecnologías limpias. - Control y reducción de la contaminación de aire, agua y suelos urbanos. - Reciclaje, compostaje y gestión integral de residuos. - Mejoramiento integral de barrios. - Sistema de movilidad.
<b>Temas transversales</b>	
1. Ciencia, tecnología e innovación	
2. Mujer y género	
3. Cultura	

**A. Resultados del proceso de integración de Bogotá a Redes Internacionales de Ciudades y a la cooperación descentralizada**

En el marco previamente descrito, Bogotá ha suscrito algunos acuerdos para el trabajo en red con ciudades del mundo en temas transversales al desarrollo urbanístico, económico y social. Estas adhesiones no fueron producto de una evaluación y sistematización previas, sino que corresponden en mayor medida a coyunturas propias del desarrollo de la cooperación en las relaciones internacionales, así como a las políticas a corto, mediano y largo plazos trazadas por las diferentes administraciones distritales.

Entre 2004 y 2007, Bogotá ha participado activamente en las distintas reuniones y comités de las redes de ciudades, con la presencia del alcalde o un delegado. Como resultado, en la agenda de las redes se incluyeron temas prioritarios para el Distrito Capital tales

como seguridad alimentaria, migraciones y seguridad ciudadana. En este sentido, Bogotá ha compartido diferentes iniciativas y experiencias de región como los avances en el Plan Estratégico Bogotá 2000, el proceso de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca o el Sistema de Transporte Masivo (Transmilenio).

A continuación se presentan las principales características y resultados de estas redes en el período 2004-2007:

### 1. Red Andina de Ciudades (RAC)

En 2003 fue creada la Red Andina de Ciudades (RAC), como instrumento para el apoyo mutuo y el trabajo mancomunado que les permitiese a los municipios administrar eficientemente las urbes, mejorar las condiciones de vida de su población, luchar contra la pobreza y construir sociedades locales competitivas en el mundo globalizado del siglo XXI (Comunidad Andina de Naciones, 2003).

La RAC fue creada por treinta municipalidades de la Región<sup>47</sup>, incluyendo las principales ciudades capitales, con el fin de intercambiar experiencias en los temas de la promoción de relaciones comerciales y desarrollo de la pequeña y mediana empresa; de la conectividad entre ciudades y regiones; de la gestión municipal; de la cooperación cultural, y del intercambio académico y profesional. Asimismo, participa en el Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales, institución consultiva creada por la Decisión 585 de la Comunidad Andina que está orientada a impulsar acciones para fortalecer las ciudades como actores de la integración regional.

En la RAC, Bogotá es responsable de impulsar el eje temático asociado a la promoción de relaciones comerciales y desarrollo de MIPYMES innovadoras, en torno al cual ha realizado una serie de reuniones y un foro para discutir acerca de los elementos necesarios para elevar la competitividad económica de las ciudades de la región.

**Recuadro No 17.**  
**Ejes temáticos de la Red Andina de Ciudades**

Ciudad	Eje temático
Bogotá	- Convivencia ciudadana y paz.
Lima	Conectividad entre ciudades y regiones.
La Paz	Experiencias e iniciativas de gestión municipal.
Quito	Cooperación cultural.
Caracas	Intercambio académico y profesional.

<sup>47</sup> Por Bolivia: La Paz, Santa Cruz de la Sierra, Cochabamba, Oruro, Sucre y Potosí; por Colombia: Barranquilla, Bogotá, Medellín, Santiago de Cali, Bucaramanga y Cartagena; por Perú: Iquitos, Piura, Lima, Cusco, Chiclayo y Arequipa; por Venezuela: Caroní, Mérida, Maracaibo, Caracas Libertador, Maracay y San Cristóbal, y por Ecuador: Quito, Guayaquil, Cuenca, Loja, Manta y Tena.

En 2007, se realizó la III Asamblea General de la RAC en La Paz, Bolivia, donde se acordó que Bogotá continuaría ejerciendo la Secretaría Técnica del proceso. Asimismo, se acordó gestionar la inclusión de nuevos miembros a la RAC, definir el plan de acción en los ejes temáticos y presentar a los organismos de cooperación programas y/o proyectos que han de ser desarrollados por la RAC. Finalmente, se acordó la adhesión al Plan de Acción de la Coalición Latinoamericana y del Caribe contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia.

Adicionalmente, en noviembre de 2007, la RAC realizó en Bogotá el “II Encuentro para la Promoción de las Relaciones Comerciales y Desarrollo de MIPYMES Innovadoras, con el objetivo de elaborar políticas públicas y acuerdos relacionados con el fomento empresarial y la educación para la innovación en la Región Andina. El evento fue realizado con el apoyo de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y Maloka, y definió las estrategias para:

- Construir la Subred de Mipymes innovadoras de las ciudades RAC y mecanismos para fortalecerlas.
- Promocionar las relaciones comerciales entre ciudades.
- Identificar estrategias supramunicipales que articulen las necesidades de formación técnica, tecnológica, superior de educación no formal y la transferencia de los desarrollos científico-tecnológicos al sector productivo, entre otros.

El debilitamiento de la Comunidad Andina con el retiro de Venezuela, así como la focalización de la Secretaría General de este organismo en los aspectos comerciales y ambientales del proceso de integración, en un contexto de fuertes restricciones financieras, han contribuido a desdibujar las actividades propias de una red que inicialmente presentaba una gran proyección.

## **2. Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI)**

La Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI) fue creada en 1982, como instrumento de cooperación intermunicipal para fomentar los vínculos y favorecer las relaciones e intercambios en diferentes ámbitos de las grandes ciudades y promover el desarrollo armónico y equilibrado de las ciudades desde la solidaridad y la cooperación entre ellas.

Las autoridades públicas locales de las diferentes ciudades son las que ejercen la representatividad de las ciudades ante la UCCI, en donde se desarrolla un trabajo, a través de Comités Sectoriales, en temas estratégicos para el desarrollo regional, tales como: cultura; desarrollo económico; descentralización, reforma administrativa y servicios públicos; hacienda y finanzas municipales; igualdad de oportunidades; nuevas tecnologías; medio ambiente; promoción social; seguridad y policía municipal; tránsito y transporte urbano; turismo; juventud, y desarrollo urbano y vivienda.

En el marco de la UCCI, Bogotá logró posicionar en la agenda de discusión de las ciudades iberoamericanas, la temática de la Seguridad Alimentaria y Nutricional desde la perspectiva de ciudad, realizando el Primer Seminario Iberoamericano de Seguridad Alimentaria y Nutricional, entre el 3 y el 5 de mayo de 2006, que reunió a representantes de todas las ciudades pertenecientes a la UCCI, congregó a más de 70 expertos internacionales y a más de 1.100 participantes. Este evento significó el reconocimiento por parte de las ciudades iberoamericanas de la importancia de diseñar y promover políticas públicas destinadas a luchar contra el hambre desde una perspectiva local, dado el diagnóstico arrojado por las intervenciones de las ciudades participantes. Asimismo, dejó sentado el compromiso de realizar un segundo seminario, que tendrá lugar en Bogotá en noviembre de 2008.

Por otro lado, Bogotá se ha propuesto convertirse en un centro económico, cultural y deportivo de Iberoamérica. Para ello, pretende promocionar su actividad cultural y su patrimonio histórico como entrada ideal a un país con una riqueza paisajística extraordinaria.

En 2007, la UCCI hizo entrega del diploma que acredita a Bogotá como Capital Iberoamericana de la Cultura durante este año. Esta designación es un reconocimiento a la transformación de la ciudad en los últimos años, gracias a su desarrollo cultural y a los esfuerzos por complementar los logros de una cultura ciudadana fundada en el conocimiento y el cumplimiento individual de la ley y la autorregulación, como formas de promover la convivencia.

Como resultado, durante 2007, Bogotá realizó diferentes actividades como Capital Iberoamericana de la Cultura para avanzar en diferentes líneas de discusión y para vivenciar y vincular las reflexiones a la vida cultural de la ciudad y de Iberoamérica; entre ellas se destacan<sup>48</sup>:

- Foros virtuales y blogs. Espacios de encuentro para la reflexión, el diálogo y el debate sobre diferentes ejes temáticos que redunden en la realización de propuestas para generación de políticas culturales iberoamericanas.
- Mesas académicas virtuales. Espacios para el intercambio y la construcción de conocimiento que contribuya a la generación de políticas públicas iberoamericanas.
- Foros y encuentros presenciales. Eventos presenciales con el fin de vincular las discusiones virtuales, intercambiar experiencias, vincular diferentes actores y realizar agendas en torno a los ejes temáticos propuestos.
- Programación de eventos culturales. Escenario de diversos eventos artísticos y culturales entre los que se destacan las actividades desarrolladas en el marco de la designación de Bogotá como Capital Mundial del Libro y las temporadas de ciudad.

48

Información tomada de:  
<http://www.bogotacapitaliberoamericanadelacultura.gov.co/actividades.php>

### 3. Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU)

El Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) se constituyó en Barcelona en 1993 como mecanismo para compartir las experiencias de las ciudades de Iberoamérica en sus procesos de planificación estratégica urbana.

El CIDEU es una asociación de más de 80 socios, de los cuales 76 son ciudades vinculadas por la planificación estratégica urbana, que promueve la puesta en común de proyectos de ciudad, tales como: cohesión social; conectividad, transporte y tráfico; cultura y deportes; identidad y marketing urbano; infraestructura; innovación y nuevas tecnologías; medio ambiente urbano y sostenibilidad; organización administrativa municipal; promoción económica y empleo, y ciudad del conocimiento, entre otros.

Dentro de esta red, Bogotá ha logrado posicionar la temática de las migraciones y es así como entre el 9 y el 12 de mayo de 2006, Bogotá fue la sede del XIV Congreso del CIDEU, cuyo tema central fue las repercusiones urbanas de las migraciones. En este congreso, 32 ciudades iberoamericanas invitadas reconocieron el desafío que este fenómeno representa para las ciudades modernas. Como conclusión se firmó la Declaración de Bogotá, donde las ciudades firmantes establecieron 6 propuestas estratégicas con el propósito de responder a los problemas migratorios.

Asimismo, la ciudad ha aprovechado su espacio virtual para promocionar los proyectos en planeación estratégica que actualmente viene desarrollando, con el propósito de impulsar la cooperación horizontal que puede surgir a partir de este intercambio de información. Así pues, en la sección de Bogotá de la página web de esta red se describen los avances de proyectos como el de Región Central y el de Servicio al Ciudadano, entre otros.

Debe destacarse, además, el importante papel de intermediación que cumplió el CIDEU para hacer los contactos necesarios con el Programa Barcelona Activa, con el fin de acceder a sus estrategias y metodologías de emprendimiento. De esta manera, fue posible la realización de un importante convenio entre el Distrito, la Cámara de Comercio de Bogotá y Barcelona Activa, con el fin de garantizar su acompañamiento para la puesta en marcha del Centro de Emprendimiento Bogotá Emprende, que es una realidad en la ciudad desde el mes de noviembre de 2006.

### 4. Movimiento América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC)

El Movimiento América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC) se inicia en el año 2003 como un movimiento de ámbito europeo y latinoamericano, con los objetivos de promover, fortalecer y consolidar la gobernanza y la gestión estratégica en regiones y ciudades, y favorecer la elaboración de estrategias territoriales compartidas y los procesos de colaboración institucional y cooperación pública y privada y de participación ciudadana.



Al movimiento pertenecen 49 ciudades, 16 son gobiernos regionales y el resto, universidades, fundaciones y entidades de estudios sobre gobernanza territorial (AERYC<sup>49</sup>).

Bogotá, al participar dentro de esta red de ciudades, puede promocionar el modelo de ciudad-región sobre el cual se basa el desarrollo de la ciudad, y aprovechar las posibilidades de cooperación técnica y horizontal que surjan a partir del intercambio de información con las demás entidades pertenecientes a ella.

En el marco de AERYC, en 2006, Bogotá fue sede de su IV Conferencia Anual, en la que se profundizó en la discusión sobre la gobernanza democrática como un nuevo enfoque para los grandes retos urbanos y regionales.

En 2007, Bogotá apoyó la elaboración de las memorias del IV Encuentro General, remitiendo los documentos necesarios para ello. Asimismo, como Presidentes del Movimiento se participó activamente en la organización del V Encuentro Anual que se celebró en Puerto Rico los días 29 y 30 de noviembre.

### **5. Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA)**

La Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA) fue fundada en 1981 y busca representar los intereses de los gobiernos locales, ciudades y Asociaciones Nacionales de Gobiernos Locales, así como establecer vínculos de cooperación con instituciones que trabajan por la promoción, el desarrollo y la democracia local.

FLACMA es la sección latinoamericana de la Organización Mundial de Municipios, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y se constituye con el objetivo principal de fortalecer y unificar todas las corrientes de los municipios expresadas en temas como conectividad e internet, igualdad de género, descentralización, combate a la pobreza y preservación del medio ambiente.

En julio de 2007, Bogotá participó en el III Congreso Latinoamericano de Ciudades y Gobiernos Locales con la exposición que representó a la ciudad en la Bienal de Venecia y que le valió ser ganadora del Premio León de Oro, en 2006. El objetivo de esta participación era posicionar ante las ciudades participantes del evento las políticas públicas exitosas desarrolladas por Bogotá durante las últimas cuatro administraciones.

La importancia de esta red radica en la gran posibilidad que le ofrece a la ciudad en términos de intercambio de experiencias entre gobiernos locales, no solamente en el ámbito latinoamericano, sino a escala mundial, ya que el CGLU, que busca promover la gobernabilidad, es una de las principales fuentes de apoyo a los gobiernos locales

democráticos con estrategias innovadoras en la conducción de sus proyectos locales y regionales. En este sentido, es prioritario fortalecer las acciones de Bogotá encaminadas a posicionarse en la red CGLU, como escenario para mostrar los impactos de las diferentes políticas distritales e identificar mecanismos para su fortalecimiento.

## **6. Red URB-AL Programa Regional de Cooperación:**

El programa URB-AL de la Unión Europea fue lanzado en 1995, con el objetivo de fomentar el intercambio de experiencias entre colectividades locales de Europa y América Latina para el desarrollo de redes de cooperación descentralizada sobre temas y problemas concretos de desarrollo local urbano.

En el programa URB-AL han participado más de 680 colectividades locales en temas como la droga, el medio ambiente, la participación ciudadana, la lucha contra la pobreza, el transporte, la seguridad, el urbanismo, el desarrollo económico, la sociedad de la información o la democracia.

Mediante el intercambio y la participación de las colectividades locales en proyectos comunes, el programa URB-AL ha contribuido a:

- Reforzar la capacidad de acción de las ciudades y de las regiones en el desarrollo social, económico y cultural, incluso con la creación de nuevos equipamientos o servicios públicos.
- Desarrollar la capacidad de gestión de las colectividades locales mediante la formación de los recursos humanos.
- Promover la asociación entre colectividades locales y representantes de la sociedad civil.
- Aumentar la participación de las colectividades locales (y, en particular, la participación de las más pequeñas) en el ámbito internacional.
- Difundir las buenas prácticas de desarrollo local europeas y latinoamericanas respetando las especificidades locales.

A través de su integración en la red URB-AL, Bogotá ha participado activamente en 5 redes del programa multilateral, principalmente con ciudades de la Península Ibérica:

- Red 6. Medio Ambiente Urbano. La ciudad ha participado en el programa “Modelo Rector de Capacitación Ambiental para Tomadores de Decisiones Locales (MRCA)”, el cual ha contribuido, a través de talleres y el intercambio de experiencias, al fortalecimiento de la capacidad institucional de la instancia coordinadora de las políticas ambientales en Bogotá.

- Red 7. Gestión y Control de la Urbanización. El objetivo particular de la inserción de la ciudad en esta red ha sido el de trabajar en temas estratégicos como el control y gestión del desarrollo urbano ambiental, social y económico o el ordenamiento territorial. Como resultado, Bogotá ha avanzado en el desarrollo de la capacidad de gestión de la Secretaría Distrital de Planeación; en la articulación de instrumentos de gestión para la planeación de la ciudad; así como en la armonización y organización de los diferentes tipos y niveles de intervención requeridos para lograr una planeación exitosa.
- Red 10. Lucha contra la Pobreza Urbana. En esta red Bogotá ha liderado encuentros en los cuales ha compartido experiencias de diferentes proyectos de la ciudad y del mundo, enfocados a la construcción de políticas para contrarrestar el fenómeno de la nueva pobreza. Con la participación en la red, la ciudad ha intercambiado experiencias con ciudades europeas y latinoamericanas sobre políticas públicas; ha capacitado funcionarios y ha conseguido apoyo en metodologías para profundizar en la investigación del fenómeno y la identificación de prioridades para Bogotá.
- Red 12. Mujer y Ciudad. En el marco de la participación en esta red, la ciudad ha fortalecido la capacidad institucional de la instancia rectora de la política pública de Mujer y Géneros en Bogotá, y ha conseguido apoyo en metodologías para favorecer la transversalidad de la perspectiva de género en las políticas públicas de la ciudad.
- Red 14. Seguridad Ciudadana en la Ciudad. La ciudad ha participado activamente en el programa “Protagonismo del Gobierno Local como Articulador en la Integración de Políticas de Seguridad Ciudadana”, que ha servido como escenario para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana en los gobiernos e instituciones locales, y como instrumento para la identificación de experiencias innovadoras y la creación de lazos para la articulación con otras ciudades participantes.

## **7. Red de Cooperación Sur-Sur. Cooperación para el Desarrollo Regional Integrado**

La Red de Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo Regional Integrado es una red de regiones, ciudades y organizaciones interesadas en temas regionales, o con competencias en ellos, para avanzar en el propósito de llevar a cabo procesos efectivos de gestión del desarrollo regional integrado donde interactúa una gran diversidad de actores y jurisdicciones.

El proyecto de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca ha proporcionado una oportunidad única para identificar lecciones relevantes y valiosas sobre procesos de construcción de capacidad para la gestión del desarrollo regional integrado que se puedan replicar en otras regiones. Este proyecto es considerado como una práctica innovadora que ha atraído la atención de diversas administraciones públicas y entidades

de desarrollo regional en Colombia, Argentina, Chile, Guatemala y Brasil<sup>50</sup>, que desean aprender de la experiencia y emprender procesos similares.

Como respuesta a este interés, UNCRD-LAC, con el apoyo de la MPRBC, inició en 2004 un Programa de Cooperación Sur-Sur para los países de América Latina, el cual se centra en la creación de una red de colaboración e intercambio de experiencias entre regiones de América Latina interesadas en el tema.

En este sentido, la red promueve el intercambio o la provisión de personal, con habilidades y conocimientos específicos del tema regional, entre las diferentes experiencias, sin que se tenga el propósito explícito, como lo sugiere la definición, de que existan donantes y receptores, sino más bien mecanismos para el intercambio de experiencias inscritas en el concepto de asistencia técnica.

La participación de Bogotá en la red se realiza a través de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, la cual apoyó su montaje. Los temas abordados están asociados a los siguientes ejes: gobernabilidad regional y gestión del desarrollo regional; desarrollo económico regional; medio ambiente; infraestructura y seguridad humana.

El objetivo general de la red es propiciar y apoyar la organización, participación, capacitación y asistencia técnica de actores clave del gobierno y del sector privado para que ellos, conjuntamente, identifiquen aspectos y problemas comunes y desarrollen planes de acción que deberán incluir la articulación de una serie de actividades y prioridades alrededor de las cuales se deberán coordinar las diferentes entidades.

Los objetivos específicos del programa son:

- Fomentar el intercambio de experiencias entre regiones participantes y agencias nacionales y regionales de los sectores público y privado.
- Promover la formulación de planes de acción basados en la participación de todos los actores relevantes públicos y privados para construir consensos alrededor de sus problemas y aspectos prioritarios, una visión compartida de futuro de su región, y la identificación conjunta de acciones estratégicas y proyectos para alcanzar un crecimiento y un desarrollo regional integrado sostenibles.
- Promover apoyo de cooperación técnica de organizaciones internacionales e instituciones académicas.
- Fomentar el intercambio con otras regiones del hemisferio, así como con regiones de Asia y África.

<sup>50</sup>

Buenos Aires y la Región Centro (Argentina); Curitiba y el estado de Paraná (Brasil); la región metropolitana de Santiago (Chile); la región metropolitana de Ciudad de Guatemala; las regiones del Eje Cafetero, Región Central, Medellín-Antioquia-Área Metropolitana del Valle de Aburrá/Comisión Tripartita, Yopal-Casanare, el Atlántico, Urabá (Colombia).

El programa comprende los siguientes componentes:

- Capacitación en Gestión del Desarrollo Regional Integrado. Con el fin de dar una respuesta más efectiva a la creciente demanda de diferentes regiones en Colombia y otros países de América Latina de apoyo en la construcción y fortalecimiento de la capacidad institucional para la gestión del desarrollo regional integrado, la red se ha propuesto el diseño y la implementación de un programa de capacitación internacional, que pueda ser ofrecido a los países y regiones interesadas. Este programa se basa en las experiencias y lecciones aprendidas en el desarrollo del proyecto de La Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca y otras experiencias de capacitación en el tema de seguridad humana y desarrollo regional implementadas por UNCRD.
- Talleres interregionales. Estos talleres se enfocan en: i) el intercambio de información, conocimiento y experiencias entre los países participantes, de lecciones aprendidas de experiencias prácticas; ii) la identificación de demandas y prioridades, posibilidades de apoyo de cooperación técnica, así como la definición de acuerdos preliminares para implementar una agenda específica de cooperación, y iii) aprender de programas que están siendo implementados con el apoyo de instituciones internacionales que han expresado su interés en participar de esta red.
- Talleres específicos de región. Cada región participante tiene una gama de problemas diferente. Por consiguiente, a solicitud de las regiones, se desarrollan talleres diseñados a la medida de las necesidades específicas de cada una de ellas y basados en sus aspectos particulares. Los talleres apuntan a generar planes de acción concretos. Dado cada caso en particular, la asistencia se dirige a la implementación de programas sostenibles de desarrollo regional integrado que incluyan el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones para la planificación y la gestión.
- Página web interactiva. La página ([www.redsursur.org](http://www.redsursur.org)) busca dar respuesta a la amplia necesidad de difusión e intercambio de información entre actores interesados o regiones participantes. La página se actualiza continuamente con información y experiencias relevantes en el área de gestión del desarrollo regional integrado proveniente de diversas fuentes. Adicionalmente, el material didáctico preparado para los talleres realizados, o resultante de estos, se pone a disposición del público a través de un centro de documentación que forma parte del sitio web.
- Iniciativas internacionales. Más allá de la dimensión regional (latinoamericana), se promueve que las regiones de América Latina se beneficien de la experiencia global en gestión del desarrollo regional integrado y, de la misma manera, que la perspectiva de las regiones latinoamericanas sea tomada en cuenta en los foros globales, donde retos similares se estén discutiendo.

### III. BALANCE DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE BOGOTÁ A REDES INTERNACIONALES DE CIUDADES Y A LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

Un diagnóstico realizado en 2004 por funcionarios de la administración distrital muestra las potencialidades que ofrece la integración de Bogotá en cada una de las redes de ciudades. En el Recuadro No. 18, se puede apreciar la calificación en torno al posible impacto que el trabajo en las redes podría tener en términos de las motivaciones iniciales de la ciudad para participar en ellas.

**Recuadro No. 18.**  
**Evaluación de los beneficios potenciales que ofrecen las principales redes de ciudades en que participa Bogotá**

Objetivo general	Objetivos específicos	RAC	FLACMA	UCCI	CIDEU	CGLU	RED SUR-SUR
Desarrollar la agenda internacional de la ciudad	- Fortalecer relaciones políticas e institucionales con otras ciudades de la región.	+ + +	+	+ + +			+
	-Avanzar en la agenda de las ciudades y regiones a nivel regional y global.	+ + +	+ + +	+ + +		+ +	+ + +
Desarrollar las relaciones comerciales	- Aumentar intercambio comercial.	+ +					
	- Abrir nuevos mercados/Articular complementariedades.	+ +		?	?		
Promover la ciudad	- Promover la ciudad como destino turístico.						
	- Atraer inversión nueva.			?	?		
Lograr cooperación técnica y financiera	- Intercambiar conocimiento y mejores prácticas.	+	+	+ + +	+ + +		+ + +
	- Formación.			+ + +	+ + +		+ + +
	- Asesorías/estudios.			?	+ + +		+ + +
	- Recursos de cooperación técnica y financiera para proyectos específicos.		+	?	?		+ + +

Leyenda: + + + Potencial alto; + + Potencial medio; + Potencial bajo; ? Beneficios potenciales

En la actualidad, el objetivo de buscar una mayor participación de la ciudad en redes de ciudades está explícito en la política de la administración distrital. Es así como Bogotá ha priorizado su participación en la Red Andina de Ciudades (RAC), en la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), en el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), y en el Movimiento América-Europa de Ciudades y Regiones (AERYC), debido a su importancia para el desarrollo de temas estratégicos para la ciudad.

### **A. Análisis del proceso de integración de Bogotá a Redes Internacionales de Ciudades**

A continuación se presenta un balance en el cual se muestran las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de lo que ha sido el proceso de integración de Bogotá a escenarios de cooperación descentralizada como las Redes Internacionales de Ciudades.

#### **1. Fortalezas del proceso de integración de Bogotá a Redes Internacionales de Ciudades**

- Promoción y venta del modelo de ciudad en el exterior.
- Conocimiento y utilización de las mejores prácticas y políticas implementadas por gobiernos locales en el mundo.
- Proceso de aprendizaje incorporado para identificar la importancia de una institucionalidad al interior de la administración distrital que permita diseñar la política de integración internacional.
- Activa participación en los espacios de intercambio internacionales, lo cual le ha permitido a la ciudad avanzar en un mayor reconocimiento y relevancia internacional.
- Consolidación de proyectos como el Centro de Emprendimiento, el Sistema de Urgencias 123, la Red de Ciclorrutas e Invest in Bogotá, gracias al intercambio con otras ciudades y a la cooperación descentralizada en el caso del último proyecto.
- Autonomía alcanzada para identificar fuentes internacionales de cooperación técnica y financiera.
- Difusión de la importancia del trabajo en las redes internacionales fuera del ámbito de la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional.
- Bogotá ya tiene una dinámica de trabajo en la UCCI, en el CIDEU y en la RAC que se debe replicar en las demás redes.
- Apoyo de organizaciones internacionales como la Oficina para América Latina y el Caribe del Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional para promover la continuidad de las iniciativas de cooperación Sur-Sur con apoyo técnico, recursos humanos, difusión y movilización de recursos financieros.

## **2. Debilidades del proceso de integración de Bogotá a Redes Internacionales de Ciudades**

- No hay un diálogo entre la política nacional y la local. Ésta no es sólo una característica propia de Colombia, sino también de otros países.
- Las prioridades locales cambian y también su grado de actividad en las redes.
- La imagen del país y su impacto sobre Bogotá.
- No hay continuidad en el trabajo, debido a la falta de expertos vinculados de tiempo completo a su gestión.
- El tema de la cooperación internacional no es una prioridad para las instituciones distritales, pues son muy pocas las que utilizan la cooperación internacional para diseñar programas y proyectos.
- Las apuestas en las redes tienden a ir de la mano con las prioridades coyunturales del Distrito y no con estrategias y prioridades de más largo plazo.
- Ausencia de un Plan Estratégico que defina en qué redes trabajar o qué proyectos priorizar.
- Ausencia de un sistema de comparación que permita medir cómo va la ciudad, tanto en impacto de los proyectos como en la gestión de los mismos.
- Falta de coordinación en las acciones desarrolladas por las entidades encargadas de liderar la política internacional de la ciudad, tales como Invest in Bogotá, el Bureau de Convenciones<sup>51</sup> o la Dirección de Integración de la Secretaría Distrital de Planeación.
- No todas las redes poseen recursos propios para la gestión de proyectos estratégicos.
- Deficiencia en términos de recursos humanos, físicos y financieros del Distrito para coordinar y administrar las diferentes redes a las que pertenece la ciudad, lo cual impide aprovechar al máximo las posibilidades que ofrecen redes como la de cooperación Sur-Sur.

## **3. Oportunidades del proceso de integración de Bogotá a Redes Internacionales de Ciudades**

- Definir en el próximo Plan de Desarrollo las directrices que consoliden la institucionalización del tema de la integración internacional de la ciudad a redes internacionales.

<sup>51</sup>

El Bureau de Convenciones es una entidad sin ánimo de lucro, creada con el apoyo de la Asociación Hotelera de Bogotá, la Cámara de Comercio de Bogotá, el Instituto Distrital de Cultura y Turismo, agencias de viajes, centros comerciales, parques temáticos, restaurantes y otras entidades, para impulsar el crecimiento económico de Bogotá y sus alrededores a través del



- Visibilizar las redes, darles más relevancia y mostrar los resultados que traen consigo.
- Definir indicadores de gestión para garantizar un mayor impacto en la gestión distrital y la internacionalización de la ciudad.
- Un posicionamiento de marca de ciudad más fuerte (marketing).
- Promoción de las redes a través de las cámaras binacionales.
- Promover la articulación de las redes con agencias de cooperación internacional.

#### **4. Amenazas al proceso de integración de Bogotá a Redes Internacionales de Ciudades**

- El cambio en la administración distrital, si no se logra posicionar el trabajo realizado frente al nuevo alcalde electo.
- La posible omisión de que se está promoviendo un modelo de ciudad integrada con la región.
- No realizar seguimiento a oportunidades de trabajo con agencias internacionales o nacionales.
- Pérdida de la memoria institucional por la alta rotación de funcionarios.
- Falta de una estrategia en gestión de la inserción internacional de Bogotá y de apropiación por los funcionarios del Distrito.

#### **B. Recomendaciones al proceso de integración de Bogotá a Redes Internacionales de Ciudades**

En primer lugar, es importante que en la próxima administración se incluya, en el marco del Plan de Desarrollo, una política clara de integración internacional de la ciudad, planteada como una prioridad para las diferentes entidades distritales en términos de consecución de proyectos de cooperación descentralizada e inserción a redes internacionales.

Como complemento a este proceso, resulta determinante que en la administración distrital se diseñe una estrategia de comunicación hacia adentro (en las entidades distritales) y hacia afuera (en las redes) que permita dar a conocer los proyectos y las oportunidades de la integración internacional.

Asimismo, es prioritaria la definición de un comité interinstitucional entre entidades distritales, que sea la instancia encargada para coordinar la política de inserción

internacional de la ciudad. Para tal fin, resulta necesaria la realización de un plan estratégico que acompañe la toma de decisiones y facilite la priorización de acciones, con el fin de darle carácter de política de Estado al proceso de inserción en redes internacionales y escenarios de cooperación descentralizada.

Es fundamental que al interior de la administración se entienda la importancia de la cooperación descentralizada como un instrumento poderoso para realizar la promoción de los proyectos contruidos al interior de las diferentes entidades, y de la ciudad en su conjunto.

En cuanto a la gestión de las redes, es preciso que al interior de la administración distrital se prioricen las acciones hacia unas redes concretas en las que la ciudad encuentre reciprocidad en términos de cooperación y mayor visibilidad de sus programas, pues si se apuesta en todas las direcciones, se puede perder impacto en la gestión realizada.

En términos de la operación de las redes, resultaría interesante que la ciudad llevara propuestas concretas en torno al fortalecimiento financiero de las mismas, pues es evidente que las redes que cuentan con más recursos tienen mayor posicionamiento en la esfera global y mejores resultados en términos de divulgación e impacto de los proyectos realizados.

Finalmente, y no menos importante, es imperativo y urgente que la ciudad desarrolle un sistema de benchmarking en el escenario de las redes y de los acuerdos bilaterales, que le permita comparar sus avances y resultados en términos de gestión de proyectos e impacto de los mismos. En este sentido, alianzas con las cámaras de comercio, organizaciones internacionales de las Naciones Unidas o acuerdos con las ciudades para producir periódicamente la misma información resultan estratégicos en beneficio de este objetivo.

Ejercicios continuos de este tipo le permitirían a la ciudad identificar fortalezas construidas y tareas pendientes, con la perspectiva de fortalecer las redes de cooperación en aspectos clave de su competitividad, tales como el emprendimiento, los procesos de innovación, la gobernabilidad, la conectividad y las estrategias de ordenamiento territorial.

## BIBLIOGRAFÍA

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2004): Plan de Desarrollo Distrital de Bogotá 2004-2008: "Bogotá sin Indiferencia. Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión". Acuerdo 119 del 3 de junio de 2004.

CASTELLS, Manuel (1999): Information, Technology and Global Capitalism.

CENTRO IBEROAMERICANO DE DESARROLLO ESTRATÉGICO URBANO (CIDEU):  
[www.cideu.org](http://www.cideu.org)

CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS (CGLU): [www.cities-localgovernments.org](http://www.cities-localgovernments.org)

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (2003): Declaración de Quito sobre la creación de la Red Andina de Ciudades. Quito.

CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTÁ (2006): Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006.

FEDERACIÓN LATINOAMERICANA DE CIUDADES, MUNICIPIOS Y ASOCIACIONES (FLACMA): [www.flacma.org](http://www.flacma.org)

HALL, Peter (1992): Priorities in Urban and Economic Development. University of California at Berkeley.

MOVIMIENTO AMÉRICA EUROPA DE REGIONES Y CIUDADES (AERYC): [www.aeryc.org](http://www.aeryc.org)

PINEDA, Saúl (1999): Desarrollo económico local y regional en la era de la información. El caso de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Cámara de Comercio de Medellín.

RED ANDINA DE CIUDADES (RAC): [www.redandina.org](http://www.redandina.org)

RED URB-AL: [http://ec.europa.eu/europeaid/projects/urbal/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/projects/urbal/index_es.htm)

SCOTT, Allen (2001): Conference on Global City Regions. UCLA.

SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA (2007): La cooperación internacional en Bogotá. Cuadernos de Ciudad. Serie Ingresos y Gastos No. 8.

SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA, SDH; SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, SDP, Y RED DISTRITAL DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO (2007): Colección Estrategia de Cooperación de Bogotá D.C. Bogotá.

TORRES, Jaime (2006): "La visión de las ciudades frente a los desafíos globales de la región". En: Milenio Ambiental No. 3. Junio de 2006. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá, IDRC, Vancouver.

UNIÓN DE CIUDADES CAPITALES IBEROAMERICANAS (UCCI): [www.munimadrid.es/ucci/](http://www.munimadrid.es/ucci/)

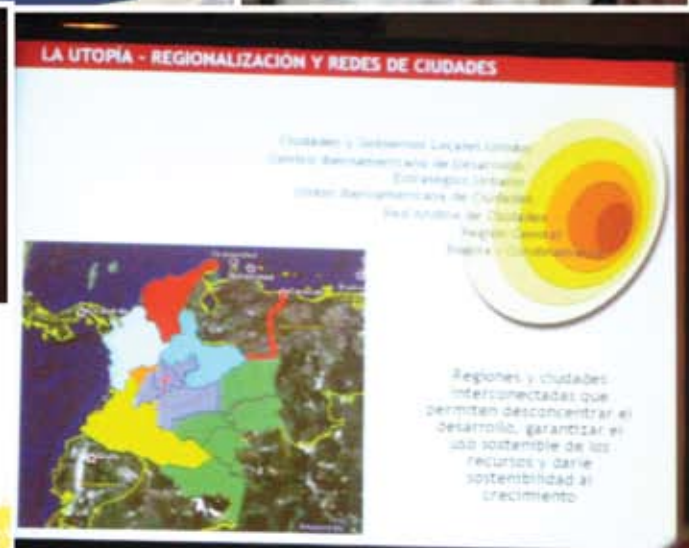
[www.bogotacapitaliberoamericanadelacultura.gov.co/actividades.php](http://www.bogotacapitaliberoamericanadelacultura.gov.co/actividades.php)

## RECONOCIMIENTOS

Nombre	Entidad	Tipo de Aporte
Claudia Hoshino	Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD)	Entrevista sobre el proceso de la Región Bogotá - Cundinamarca
Carmenza Saldías	Consultora Internacional	Entrevista sobre el proceso de la Región Bogotá - C/marca
María Eugenia Avendaño	Cámara de Comercio de Bogotá (CCB)	Entrevista sobre el proceso de la Región Bogotá - C/marca
Mario Noriega	Mario Noriega y Asociados S.A.	Entrevista sobre el proceso de la Región Bogotá - C/marca
Humberto Molina	Consultor Nacional e Internacional	Entrevista sobre el proceso de la Región Bogotá - C/marca
José Salazar	Universidad Nacional de Colombia	Entrevista sobre el proceso de la Región Bogotá - C/marca
Fernando Rojas	Banco Mundial	Entrevista sobre el proceso de la Región Bogotá - C/marca
Concha Baracaldo	Alcaldía de Chía	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca
Martha Lucía Gutiérrez	Alcaldía de Sibaté	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca
Catalina Puerta	Asociación Nacional de Industriales (ANDI)	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca
Carlos Córdoba	Cámara de Comercio de Bogotá (CCB)	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca
Alejandra Diazgranados	Cámara de Comercio de Bogotá (CCB)	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca
Marcela Corredor	Cámara de Comercio de Bogotá (CCB)	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca
Jeffrey Fajardo	Cámara de Comercio de Bogotá (CCB)	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca
Jorge Enrique Moreno	Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD)	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca
María Helena Rodríguez	Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD)	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca
Alberto Maldonado	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca
Olga Lucía Acosta	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca
Gustavo Peralta	Consultor Independiente	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca
Héctor Gustavo Díaz	Corporación Autónoma Regional (CAR)	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca
Eduardo Chilito	Dirección de Prevención y Atención de Emergencias (DPAE)	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca
Santiago Fernández de Soto	Empresa de Energía de Bogotá	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca
Alejandro Florián	Fedevivienda	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca
Juan Manuel Uribe	Fundación Buen Gobierno	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca
José Alcibiades García	Gobernación de Cundinamarca	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca
Jaime Ortiz	Gobernación de Cundinamarca	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca
Consuelo Onofre	Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca
Edgar Cataño	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca
Gloria González	Secretaría de Hábitat y Recursos Mineros de Cundinamarca	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca
Andrea Giraldo	Secretaría de Movilidad	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca
Alvaro Sánchez	Secretaría de Planeación de Cundinamarca	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca
María Consuelo Castro	Secretaría de Planeación de Cundinamarca	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca
Silvio López	Secretaría de Planeación de Cundinamarca	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca
Pedro Rodríguez	Secretaría de Planeación de Cundinamarca	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca
Andrea González Varela	Secretaría de Planeación de Cundinamarca	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca
Olga Patricia Roncancio	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca
Javier Bastidas	Secretaría Distrital de Planeación	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca

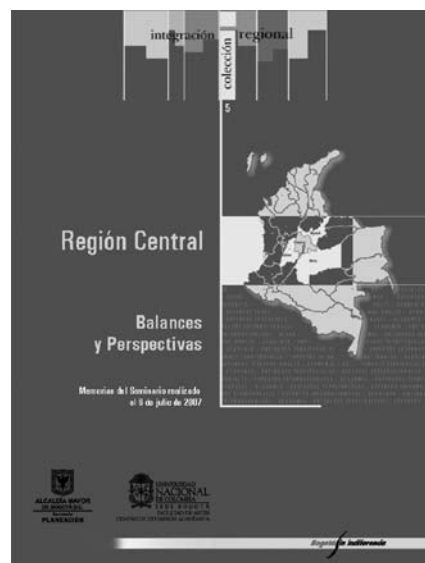
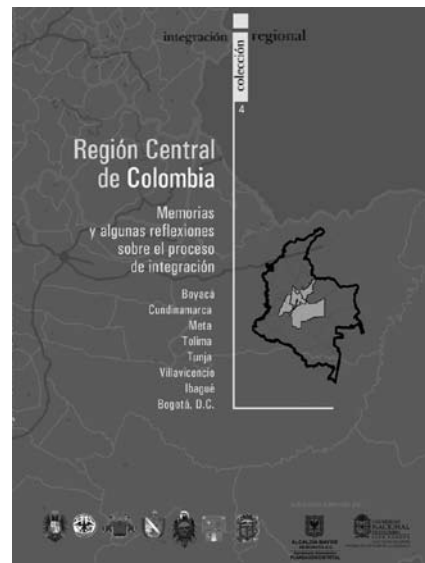
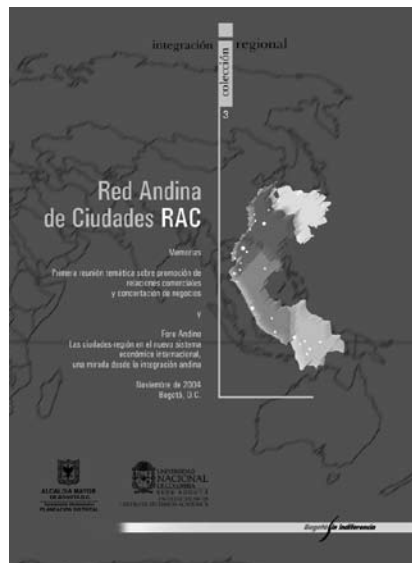
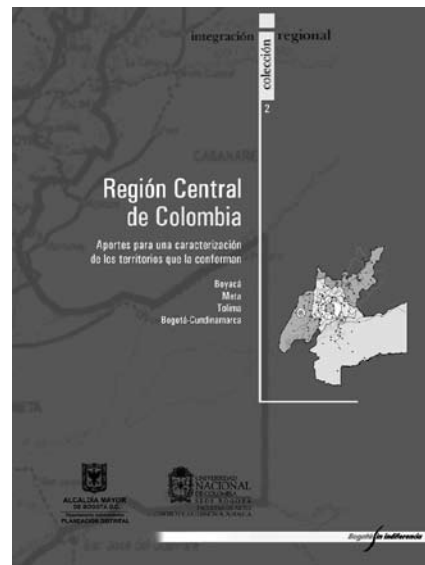
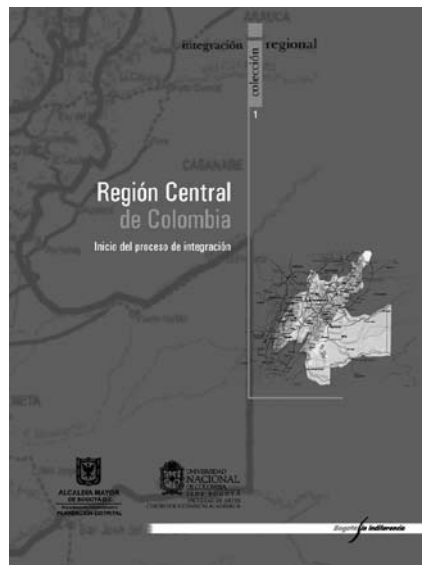
Nombre	Entidad	Tipo de Aporte
Juan Carlos Ortega	Secretaría Distrital de Planeación	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca
César Ruiz	Secretaría Distrital de Planeación	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca
Juan Carlos Alarcón	Secretaría Distrital de Planeación	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca
Carlos Olivella	Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD)	Taller de balance del proceso de la Región Bogotá - C/marca
José María Hoyos	Alcaldía de Ibagué	Taller de balance del proceso de la Región Central de Colombia
Sandra Naranjo	Alcaldía de Villavicencio	Taller de balance del proceso de la Región Central de Colombia
Fabio Corredor	Gobernación de Cundinamarca	Taller de balance del proceso de la Región Central de Colombia
Sandra Beltrán	Gobernación del Meta	Taller de balance del proceso de la Región Central de Colombia
Fabiola García	Instituto Distrital de Turismo	Taller de balance del proceso de la Región Central de Colombia
Ricardo Pérez	Planeación Departamental de Boyacá	Taller de balance del proceso de la Región Central de Colombia
Rómulo Zipaquirá	Planeación Departamental de Boyacá	Taller de balance del proceso de la Región Central de Colombia
José Fernando León	Secretaría de Planeación de Cundinamarca	Taller de balance del proceso de la Región Central de Colombia
Oscar Pinto	Secretaría Distrital de Ambiente	Taller de balance del proceso de la Región Central de Colombia
Juan Manuel Bojacá	Secretaría Distrital de Hábitat	Taller de balance del proceso de la Región Central de Colombia
Magdalena Cabrera	Secretaría Distrital de Planeación	Taller de balance del proceso de la Región Central de Colombia
Liliana Pulido	Secretaría Distrital de Planeación	Taller de balance del proceso de la Región Central de Colombia
Pedro Héndez	Universidad Nacional de Colombia	Taller de balance del proceso de la Región Central de Colombia
Patricia Rincón	Universidad Nacional de Colombia	Taller de balance y entrevista del proceso de la Región Central de Colombia
Natasha Ramírez	Consultora Independiente	Taller de balance del proceso de Redes Internacionales de Ciudades y de Cooperación Descentralizada
Martha Carvajal	Secretaría de Movilidad	Taller de balance del proceso de Redes Internacionales de Ciudades y de Cooperación Descentralizada
Natalia Peña Hernández	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	Taller de balance del proceso de Redes Internacionales de Ciudades y de Cooperación Descentralizada
Paula Sáenz Camacho	Secretaría Distrital de Planeación	Taller de balance del proceso de Redes Internacionales de Ciudades y de Cooperación Descentralizada
Paulina Herrán Ocampo	Secretaría Distrital de Planeación	Taller de balance del proceso de Redes Internacionales de Ciudades y de Cooperación Descentralizada
Ivanna Haag	Secretaría Distrital de Planeación	Taller de balance del proceso de Redes Internacionales de Ciudades y de Cooperación Descentralizada
Denise Suárez	Secretaría Distrital de Planeación	Taller de balance del proceso de Redes Internacionales de Ciudades y de Cooperación Descentralizada





Imágenes de talleres de la consultoría de Balance de Política de Integración Regional e Internacional de Bogotá. Octubre de 2007

## PUBLICACIONES DE LA COLECCIÓN INTEGRACIÓN REGIONAL E INTERNACIONAL





Esta publicación  
se terminó de imprimir  
en Cartoprint LTDA.  
en enero de 2008