

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**BOGOTÁ Y LA REGIÓN CAPITAL (REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE
PLANIFICACIÓN ESPECIAL - RAPE)**

PLAN ANUAL DE ESTUDIOS- PAE 2012

DIRECCIÓN DE ECONOMÍA Y FINANZAS DISTRITALES

Bogotá, D.C. Agosto de 2012

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Diego Ardila Medina
Contralor de Bogotá, D.C.

Ligia Inés Botero Mejía
Contralora Auxiliar

Ramiro Augusto Triviño Sánchez
Director de Economía y Finanzas Distritales

Carmen Aldana Gaviria
Subdirectora de Estudios Fiscales, Económicos y Sociales de Bogotá

Profesionales
Luis Felipe Teran Cárdenas
Luis Andrés Trujillo Díaz

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN	5
3. MARCO REFERENCIAL Y CONCEPTUAL	10
3.1. REGIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL	10
3.2 REGIONES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS.....	10
3.3 REGIONES TERRITORIALES	11
3.4 REGIONES ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN	11
3.5 REFERENCIA A LA REGIÓN EN FRANCIA	12
3.6 LA DISCUSIÓN CONTEMPORÁNEA EN COLOMBIA.....	13
4. EVOLUCIÓN DEL TEMA REGIONAL EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL	16
4.1 EL POT FRENTE AL DESARROLLO DEL TEMA DE CIUDAD REGIÓN ..	17
4.1.1 El reconocimiento de un desequilibrio regional	17
4.1.2 El reconocimiento de la interdependencia entre Bogotá y la Región	17
4.1.3 Ante la necesidad de moderar el crecimiento de la ciudad	17
4.1.4 El tema ambiental adquiere una relevancia estratégica	18
4.1.5 El tema económico y de productividad.....	18
4.1.6 Establecimiento de la Ciudad Región.....	19
5. EL PROCESO DESARROLLADO PARA LA CONSTRUCCION DE LA RAPE	20
5.1 DESDE LA ÓPTICA DEL DESARROLLO CONSTITUCIONAL Y LEGAL ...	20
5.2 EL PROCESO DE LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA	21
5.3 CONVENIO INTERADMNISTRATIVO ENTRE LAS DOS ENTIDADES TERRITORIALES	22
5.4 CONVENIENCIA Y VIABILIDAD DE LA RAPE	23
5.4.1 Autorización específica para crear este esquema asociativo.....	24
5.4.2 Reglas para constitución y conformación de la RAPE	24
5.4.3 Determinación de órganos de Dirección y administración.....	24
5.4.4 Patrimonio y recursos.....	24
6. EL CONCEPTO APLICABLE DE REGIÓN Y EL TERRITORIO COMPRENDIDO	25
7. EL PORQUÉ DE UNA REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE PLANEACIÓN ESPECIAL (RAPE) ENTRE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA.....	27
7.1 LAS DISPARIDADES EXISTENTES ENTRE LOS DOS TERRITORIOS A PARTIR DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO.	27
7.2 LA RELACIÓN TAMAÑO DISTRIBUCIÓN POBLACIONAL	28
7.3 CONTRARIEDAD EN LA TENDENCIA URBANIZACIONAL.....	28
7.4 EL REQUERIMIENTO DE CONSTRUIR INSTANCIAS REGIONALES DE PLANIFICACIÓN.	29
7.5 LA TENDENCIA DE LA REGIONALIZACIÓN EN EL MUNDO.....	30

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

7.6 VENTAJAS COYUNTURALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL ENTRE LAS ENTIDADES DE LA REGIÓN	31
8. EL OBJETO DE LA RAPE, REGIÓN CAPITAL.....	33
8.1 INTEGRACIÓN ECONÓMICA PARA LA REDUCCIÓN EFECTIVA DE DIFERENCIAS Y DESEQUILIBRIOS	33
8.1.1 Creación de un nuevo marco institucional.....	34
8.1.2 Dotación de infraestructura	34
8.1.3 Focalización a través de intervenciones concretas	34
8.1.4 El marco institucional propuesto para la creación de la Región Capital como RAPE.....	34
9. EVOLUCIÓN DE LOS PROYECTOS REGIONALES EN EL MARCO DEL PLAN DE DESARROLLO-PDD BOGOTÁ POSITIVA	36
9.1. DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA REGIÓN CAPITAL.....	36
9.1.1 La meta de ciudad: crear la región administrativa de planificación especial rape.	37
9.1.2 la meta plan de desarrollo distrital	39
9.2. GESTIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA REGIÓN CAPITAL.....	42
9.2.1 El desarrollo de los proyectos regionales de gestión	42
9.3 PLAN DE DESARROLLO BOGOTÁ HUMANA 2012 – 2016	55
10. EVOLUCIÓN DE LOS PROYECTOS REGIONALES EN EL MARCO DEL PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL DE CUNDINAMARCA “CALIDAD DE VIDA”	57
10.1 PLAN MAESTRO DE ABASTECIMIENTO Y SEGURIDAD ALIMENTARIA PMASAB.....	59
10.2 CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA EN EL ÁMBITO DE LA REGIÓN CAPITAL CONVENIO CUNDINAMARCA – BOGOTÁ	61
10.3 EMPRESA FÉRREA REGIONAL S.A.S,	62
10.4 PLAN DE LOGÍSTICA REGIONAL.....	63
11. LA POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL POR LA INTEGRACIÓN REGIONAL..	66
BIBLIOGRAFÍA	73

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

PRESENTACIÓN

La Región Capital conformada por Bogotá y Cundinamarca con sus 116 municipios, se ha posicionado en el contexto nacional como un territorio de gran importancia para el país. La ciudad y el departamento poseen una estrecha relación social, económica, cultural, política y ecológica que se evidencia en el intercambio de materias primas y alimentos, así como en el movimiento diario de población.

La Constitución Nacional de Colombia en su artículo 306 establece que “Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, y su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio” y el Artículo 325 de la Carta magna, abre la posibilidad de incluir al Distrito Capital de Bogotá con los mismos derechos y deberes de los departamentos, para efectos de su asociación con otros departamentos¹.

De igual forma, el Artículo 7 del Decreto Ley 1421 de 1993 Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, determina que “Las atribuciones administrativas que la Constitución y las leyes confieren a los departamentos se entienden otorgadas al Distrito Capital, en lo que fuere compatible con el régimen especial de este último, y sin perjuicio de las prerrogativas políticas, fiscales y administrativas que el ordenamiento jurídico concede al departamento de Cundinamarca (...)”.

El presente documento tiene como objetivo examinar el estado del proceso de integración regional y los avances adelantados por la Administración de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca, en vías a consolidar el desarrollo regional en el marco de la denominada región central del país.

Se mostrarán las etapas ejecutadas durante el proceso de creación de la Región Administrativa de Planificación Especial (RAPE) y las fases de consolidación, efectuadas con el apoyo de las Naciones Unidas, las Cámaras de comercio de Bogotá y Cundinamarca, los gremios, la Administración Distrital y la Gobernación de Cundinamarca, entre otros.

La Contraloría de Bogotá considera muy importante, conforme al desarrollo de su función de vigilancia normativa del POT de Bogotá y dada la expedición de la Ley

¹ Constitución política de Colombia 1991

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) Ley 1454 de junio de 2011, verificar el desarrollo del proceso y la implementación de la RAPE REGIÓN CAPITAL, especialmente en sus aspectos técnicos.

El proceso de integración se desarrolló a partir de 2001 con la creación de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, que impulso estudios de planificación urbana y regional, y de otras instancias como el Consejo Regional de Competitividad en 2002 (hoy Comisión Regional de Competitividad) y la firma del Convenio Interadministrativo entre el Distrito Capital de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca para la conformación de la Región Capital en 2008, con el objetivo de *“garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo”*. Todo lo cual, ha permitido configurar algunos proyectos prioritarios regionales.

Adicionalmente, durante el periodo 2008-2012 los gobiernos de las dos entidades territoriales, incluyeron en sus respectivos planes de desarrollo importantes acciones para la consolidación y creación de la Región Capital.

El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas 2008-2012 “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”, desarrolló metas y estrategias específicas encaminadas hacia la creación de la Región Capital, entre las que se puede mencionar: el Objetivo Estructurante denominado *Ciudad Global*, en donde se incluyeron propósitos y estrategias para consolidar el Programa *Región Capital*, la implementación de Proyectos de *Desarrollo Institucional de la Región Capital*, y *Gestión para el Desarrollo de la Región Capital*, y las propuestas de mecanismos de coordinación, a través de la institucionalización de una instancia común de ordenamiento territorial.

Por su parte, el plan de desarrollo departamental “Cundinamarca Corazón de Colombia”, planteó acciones tendientes al establecimiento de bases legales, institucionales y organizacionales para la conformación de la Región Capital en la Ordenanza 009 de 2008 (Art. 6, 7, 9 y 16), fortalecimiento de relaciones político administrativas entre Cundinamarca y Bogotá, conformación de institucionalidad formal e instancias jurídicas de la Región Capital, entre otros asuntos.

Las nuevas administraciones también han retomado el tema, desde la visión de los Planes de Desarrollo 2012-2016. El Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” en el eje No. 2, en su Artículo 32. Programa Bogotá, Territorio en la Región a través de tres proyectos: Institucionalización de la integración regional, Cooperación regional y Coordinación del desarrollo regional. Mientras que en el Plan de Desarrollo Cundinamarca “Calidad de Vida” la intención de regionalización se ve reflejada en

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

el Objetivo, Fortalecimiento de la región y funcionalidad del territorio y en su programa Integración Regional.

En el presente documento desarrollaremos los siguientes capítulos Marco referencial y conceptual, Evolución del tema regional en la planificación territorial, El proceso desarrollado para la construcción de la RAPE, El concepto aplicable de región y el territorio comprendido, El porqué de una Región Administrativa y de Planificación especial (RAPE) entre Bogotá y Cundinamarca, El objeto de la RAPE, Región Capital, Evolución de los proyectos regionales en el marco del plan de desarrollo-PDD Bogotá positiva, Evolución de los proyectos regionales en el marco del plan de desarrollo departamental de Cundinamarca “*Calidad de Vida*” La política pública distrital por la integración regional.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2. JUSTIFICACIÓN

En el transcurso del año pasado se expidió la Ley 1454 de junio 28 de 2011 “*Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT*”, que era una demanda de la Constitución Política de 1991. En esta se precisa lo siguiente:

- La finalidad y los principios rectores del ordenamiento urbano, se establece la Comisión nacional y las comisiones regionales de OT.
- Plantea los esquemas asociativos de las diferentes entidades territoriales y la política legislativa del OT.
- Establece los principios para la definición de competencias entre la nación y las entidades territoriales en la materia.
- Propone expresamente la creación de una Región Administrativa de Planificación Especial para la ciudad capital RAPE y su área de influencia, para promover el desarrollo económico y el mejoramiento social de sus habitantes.

El desarrollo de la última década de planificación, marcada por el primer POT (Decreto 619 del año 2000), tuvo una visión básicamente interna y miró hacia una distribución de las llamadas ciudades, norte, ciudad sur, ciudad centro, ciudad de expansión, sin salir de su propio perímetro.

Posteriormente, el POT fue revisado en el año 2003 (Decreto 469 y compilado con Decreto 190 de 2004), amplía la visión con el concepto de realidad subregional o metropolitana y considera el área de la sabana de Bogotá, incluyendo estudios técnicos de soporte con variables sociodemográficas económicas y espaciales, para los municipios conurbados a la capital.

Los últimos estudios de diagnóstico y evaluación que posee la ciudad y que hacen parte del proceso planificadorio, ad portas de concretarse en eventos significativos como la definición de procesos de modificación del POT, muestran claramente la visión ampliada de la planificación urbano regional dentro de un concepto de ciudad capital del país, pero a su vez nodo y motor de la región más importante en proceso de consolidación en Colombia.

Esta última visión regional de la planificación establece estrategias como la desconcentración habitacional, económica y urbana de la ciudad perimetral e

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

incluso de la ciudad conurbada, para desahogarla de las primordiales actividades urbanas en el tramado de una red de ciudades menores e intermedias. Esto expresado en dos ejes que como el signo matemático del por (X) se imponen en el departamento de Cundinamarca, y podrían extenderse hacia las capitales de los departamentos contiguos, dejando abierta la posibilidad de que departamentos adyacentes se incorporen posteriormente.

Es decir, se quiere desarrollar más y mejor las ciudades alternas para reequilibrar la región, en razón a la escasez de suelo urbano en la capital, las altas concentraciones poblacionales y la contaminación que acarrearán megaciudades, como Bogotá y la Sabana.

Dentro del plan de desarrollo “*Bogotá positiva para vivir mejor*” se tenía el objetivo Ciudad Global y dentro de este, el programa Región Capital, con el fin de “*consolidar la región capital como un territorio planeado e integrado en lo físico, económico, social, cultural, fiscal, ambiental*”². Así mismo en este objetivo, en el proyecto Desarrollo institucional de la Región Capital, se encontraban las metas: Crear la región administrativa de Planeación Especial y Poner en funcionamiento una instancia regional de coordinación para la planeación, gestión y operación de los proyectos de la región capital.

Dada esta coyuntura para la ciudad, resulta muy importante para la Contraloría de Bogotá efectuar un seguimiento y acompañamiento a los procesos técnicos, y legales, y a las acciones en curso para la creación de la **RAPE: Región Administrativa y de planificación Especial, BOGOTÁ - REGIÓN CAPITAL**, en el marco del componente regional de la planificación distrital, con miras al establecimiento y consolidación de la llamada política de integración regional.

² Artículo 15, Plan de Desarrollo Bogotá Positiva

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

3. MARCO REFERENCIAL Y CONCEPTUAL

3.1. REGIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Hoy la región es quizás uno de los conceptos utilizados con mayor diversidad de criterios e imprecisión, en lo concerniente tanto a su contenido, como a su valor científico y aplicación. Casi todas las disciplinas científicas hacen uso del término para indicar áreas o zonas de dominio, localización o características homogéneas de algunos elementos.

Así mismo, el término región se utiliza para indicar el área geográfica de hacinamiento (conciencia colectiva de pertenencia a un lugar); para señalar las áreas más frías o calientes de un país o continente; para referirse a una división administrativa o conjunto de unidades político-administrativas; para indicar espacios con una historia y una cultura común que los grupos humanos identifican como suyo; para denominar espacios estrechamente vinculados a un nodo; para señalar áreas donde se desarrollan procesos de planificación; para referirse a espacios que presentan una relativa uniformidad espacial en cuanto a sus componentes naturales, sociales, económicos, culturales o integración de éstos y para señalar territorios organizados complejos, etc.

Es prácticamente imposible dar una definición de región que sea de aceptación universal, mas bien se pueden considerar los enfoques más generalizados, los cuales se pueden clasificar en: geográfico-regional, funcional y político-administrativo, cada uno con aproximaciones y valoraciones distintas de la cuestión regional. A continuación se realiza un examen de cada uno de estos enfoques.

3.2 REGIONES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS

Las entidades territoriales e instituciones estatales de diverso orden, también dividen el territorio para cumplir funciones administrativas. En Colombia los ministerios y entidades descentralizadas de las ramas del poder público disponen de tales divisiones, las cuales normalmente parten de la división general del territorio, agrupando unidades menores, en función de la escala o nivel territorial en el cual ejercen sus funciones.

Las distintas regionalizaciones administrativas por lo general no coinciden, lo que conduce a la descoordinación en el cumplimiento de funciones administrativas complementarias. Lo ideal es que a escala nacional, por ejemplo, exista una sola subdivisión administrativa para las distintas instituciones que cumplen funciones

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

de este nivel. Cada departamento y municipio, por su parte, debe poseer una regionalización de su territorio que sea el marco de acción de todas las entidades que desarrollan funciones administrativas, de ejecución de obras y de prestación de servicios. Esto contribuirá a hacer más eficiente la labor de la administración pública.

En este contexto, las regiones se definen en términos de entidades territoriales, administrativas o de planificación. Del mismo modo, es común la referencia a región, asociada a bloques de países con intereses comunes (regiones internacionales) y en la actualidad, dentro del marco de globalización de la economía, se ha vuelto común la referencia a regiones competitivas.

3.3 REGIONES TERRITORIALES

“Las regiones territoriales son entidades autónomas que hacen parte de la organización territorial de los Estados. En algunos casos pueden estar al nivel nacional, como ocurre en España y Bélgica o en el nivel siguiente a la nación como ocurre en Italia. En los países latinoamericanos la región ha alcanzado rango constitucional en Perú, Chile y Colombia.

A diferencia de lo ocurrido en países como España y Bélgica donde las regiones territoriales han sido conquistas de regiones históricas, en los países latinoamericanos estas regiones se asocian más con intereses políticos y características económicas, tal como lo ilustra J. Friedman al afirmar para el caso chileno que: “a pesar de que cada una de las regiones de Chile tiene su propio perfil económico, las variaciones culturales entre ellas son pequeñas. En términos generales los chilenos constituyen un pueblo bastante homogéneo y su apego al terruño natal es bastante débil. Por esto las regiones del país son más bien artefactos económicos que entidades orgánicas históricas y culturales y carecen de toda expresión política” (Friedman, 1969; citado por Boisier, 1988).3.

3.4 REGIONES ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN

Son entidades administrativas establecidas como espacios de decisión, intervención y acción gubernamental.

En los países latinoamericanos estas regiones hacen parte de políticas de regionalización surgidas en la década de los sesentas, asociadas a planes de descentralización administrativa y de planificación regional, estas últimas orientadas a corregir problemas de disparidades del desarrollo regional, de concentración territorial de las actividades y de la población y de integración económica territorial.

3 Massiris Angel, Ordenamiento territorial y construcción social
<http://www.banrepocultural.org/blaavirtual/geografia/masir/4.htm>

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Las primeras manifestaciones de regionalización en Latinoamérica se expresaron a través de las corporaciones regionales de desarrollo, inspiradas en la concepción del desarrollo integrado de cuencas hidrográficas aplicadas⁴, dentro de este contexto se establecieron corporaciones regionales en Colombia, Venezuela, Bolivia, entre otros.

Chile es el país latinoamericano donde el proceso de regionalización ha alcanzado su mayor avance. En este país la discusión sobre las regiones se inició desde el Gobierno de Frei (1964-1970) vinculado a los problemas del desarrollo regional, especialmente en lo concerniente a la desconcentración de las actividades económicas y la descentralización de la toma de decisiones.

En Colombia la discusión sobre la regionalización del país ha estado ligada a la inoperancia de la división departamental, la política de descentralización administrativa y las disparidades del desarrollo regional. Las regiones de planificación se introdujeron en la estructura administrativa del país en 1985, mediante la Ley 76, que creó la región de Planificación de la Costa Atlántica y autorizó la división del territorio nacional en otras de características similares, con capacidad y autonomía para la administración de su propio desarrollo económico y social. Posteriormente se crearon las regiones de Occidente, Centro-Oriente, Orinoquía y Amazonía.

En el país la estrategia de competitividad ha sido concebida en función de la articulación de las políticas sectoriales con las estrategias regionales, para crear nuevas ventajas competitivas y fortalecer las existentes a través de la búsqueda de complementariedades en la utilización de los recursos regionales y nacionales, la capacitación de los recursos humanos y el desarrollo de la innovación tecnológica, en el marco del fortalecimiento de las autonomías regionales, proceso en el cual los agentes del desarrollo regional son los protagonistas. Esta estrategia abre la posibilidad de sustentar la fortaleza del país a partir de regiones, lo cual implica construir una nueva visión del desarrollo donde la dinámica territorial no se explica a partir de la Nación, sino a partir de un desarrollo regional más autónomo pero también más articulado⁵.

3.5 REFERENCIA A LA REGIÓN EN FRANCIA

Francia es un país unitario y centralizado, cuyo proceso de organización político-administrativa ha ejercido fuerte influencia sobre el proceso colombiano. La división general del territorio francés incluye el territorio metropolitano, los

⁴ desde el año 1933, por la Tennessee Valley Authority -TVA- en los Estados Unidos.

⁵ Presidencia de la República, elementos de estrategia nacional de competitividad, 1995.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

departamentos, distritos, cantones y comunas o municipios. Las autoridades locales son agentes directos del gobierno central.

Los departamentos están gobernados por un prefecto, agente político y administrativo del gobierno y siempre han constituido una instancia muy importante de la organización territorial. Sin embargo, dentro del proceso de descentralización administrativa y de reorganización territorial implementado, estas unidades no eran eficientes para atender los problemas, que trascendían los límites departamentales. Por esto, se optó por institucionalizar la región, como una entidad administrativa intermedia entre el gobierno nacional y los departamentos. Inicialmente la función de la región era la de desarrollar planes regionales de desarrollo en concordancia con el plan nacional. En 1972 se convierten en establecimiento público, al que se le asignan otras funciones de tipo administrativo y financiero. A partir de 1982 la región en Francia adquiere también funciones políticas.

La regionalización del territorio francés se basó en la combinación de criterios naturales (regiones naturales) con otros de interés administrativo acordes con la política de descentralización regional. Sólo en unas pocas regiones (Alsacia, Córcega y Bretaña) se observan coincidencias con regiones históricas. En la actualidad Francia se encuentra dividida en 22 regiones, 96 departamentos (más cinco de ultramar) y cerca de 36.000 municipios, los cuales poseen una mayor importancia frente a los cantones y distritos.⁶

3.6 LA DISCUSIÓN CONTEMPORÁNEA EN COLOMBIA

Colombia es un país geográficamente regionalizado y políticamente centralizado. El concepto de poder es virreinal y su ejercicio centralista. Hubo un momento en que la planeación regional fue notable en Colombia, comenzó hacia 1954 con la creación de la Corporación Regional del Valle del Cauca-CVC, continuó con ensayos destacados en la región Caribe (SIPUR) y en el oriente colombiano y culminó con los CORPES, seis Corporaciones Regionales de Planificación Económica y Social. Los CORPES fueron suprimidos de un tajo a finales del siglo pasado.

En 1991 se proclama la nueva Constitución Política del país, la cual fortaleció a los municipios y mantuvo la división departamental, cuyas unidades fueron ampliadas a 32 al convertirse las anteriores intendencias y comisarías en departamentos. Del

⁶ Angel Massiris Cabeza “ordenamiento territorial y procesos de construcción regional”. www.banrepcultural.org/blaavirtual/

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

mismo modo, se establecen los distritos y territorios indígenas como nuevos entes territoriales y como entes administrativos, las áreas metropolitanas, las provincias, los corregimientos y las comunas.

Con la Constitución de 1991 la región adquiere status constitucional, primero como región administrativa y de planificación, y luego como entidad territorial. De este modo, al constituirse las regiones, éstas entrarán a representar el nivel superior de la organización territorial del país, por debajo de la nación, lo cual abre nuevas perspectivas en materia de planificación regional, ordenamiento territorial y proyectos de inversión regionales.

La literatura en torno a la creación de las regiones administrativas y de planificación -RAP- y su conversión en entidad territorial -RET-, ha sido abundante en los últimos cuatro años, especialmente en lo pertinente a su naturaleza, procedimiento de creación, funciones, órganos de administración, fuentes de financiamiento, instancias de control político, tránsito a regiones territoriales, relación con las corporaciones autónomas regionales, CORPES y departamentos.

En términos constitucionales, las RAP podrán establecerse cuando dos o más departamentos tengan la voluntad de constituirse en tal. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del territorio de los departamentos que concurren a su creación y para ello tendrán personería jurídica, autonomía y patrimonio propio (Art. 306, Constitución Política -CP-).

Las RAP podrán convertirse en regiones territoriales -RET-, mediante Ley del Congreso de la República⁷. Para esto, se deben llenar los requisitos exigidos por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Art. 307), tener el concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial (Art. transitorio 38, CP) y obtener la aprobación popular, mediante referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados (Art. 103 y 307, CP)⁸.

⁷ Art. 150, No. 4, y 307, CP

⁸ La RET goza de autonomía para la gestión de sus intereses, para lo cual tiene derecho de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales (Art. 287, CP). Asimismo, cada RET podrá poseer un estatuto especial y participar de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías (art. 307, CP), así como recibir recursos de éste para aplicarlos a la promoción de la minería, preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales (Art. 361). Del mismo modo, las RET adoptarán un plan de desarrollo de acuerdo a las disposiciones establecidas en el Artículo 339 de la CP y poseerán un consejo regional de planificación (Art. 342 CP). Estas futuras entidades podrán participar en el Consejo Nacional de Planeación (Art. 340, CP) y en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (Art. 341, CP).

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Estas bases constitucionales señalan aspectos fundamentales para la creación de las RAP y de las RET, las cuales de hecho no pueden soslayarse a la hora de la construcción de estas entidades. No obstante, se hace indispensable considerar otros elementos que tienen que ver con la realidad del territorio colombiano, que contribuyen a conformar regiones eficaces desde el punto de vista administrativo y planificador, elementos que irán a ser desarrollados a continuación.

4. EVOLUCIÓN DEL TEMA REGIONAL EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Bogotá ha formulado un plan de ordenamiento territorial para un plazo de 10 años. Por ley, y dado que la planificación es un proceso y las ciudades tienen vida y dinámica, estos planes se deben revisar cada 3 años.

En 2003 se realizó la primera revisión y en 2008 se inició la segunda. Vale la pena mencionar algunos de los aspectos importantes sobre la relación de la ciudad con la región, producto de los estudios realizados⁹:

- Reconocer la ciudad en su complejidad, planearla de manera integral e intervenirla a través de proyectos que superen las acciones aisladas.
- Actualizar y precisar la estructura ecológica principal.
- Relocalización de actividades económicas y cambios en la ocupación del territorio y en la región.
- Cambios en las tendencias de crecimiento y localización de la población.
- Dinámicas derivadas de la construcción de infraestructura vial y de transporte en el territorio.
- Integración del modelo de ocupación del territorio rural a la región.
- Ajustes de políticas territoriales distritales derivadas de Macroproyectos en la región (minería, vivienda, aeropuerto)
- Provisión de suelo, infraestructuras y equipamientos requeridos como soporte a la seguridad alimentaria.
- Promoción de la equidad territorial en sectores deficitarios mediante la generación de espacio público y dotación de equipamientos.
- Avanzar en la integración de las distintas redes de equipamientos en el escenario urbano y regional (Sistema Distrital de Equipamientos).
- Avanzar en soluciones concertadas para la localización de usos de impacto.
- Fortalecer la estrategia para el desarrollo de programas de vivienda de interés Social.
- Establecer reglas de juego que propicien oportunidades de inversión a través de la gestión público-privada orientada al beneficio general.
- Programar estratégicamente el crecimiento y reordenamiento de la ciudad orientado hacia la competitividad y la inclusión social.
- Armonizar los instrumentos de financiación del desarrollo territorial con los beneficios derivados de la transformación urbana.

⁹ Para esta revisión se han realizado estudios tales como: Memoria Justificativa, Expediente Urbano, diagnósticos y las evaluaciones de la participación de ciudadanía y los gremios.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

4.1 EL POT FRENTE AL DESARROLLO DEL TEMA DE CIUDAD REGIÓN

Frente a la formulación inicial del POT en el año 2000, que definía una visión cerrada, en la que sólo se miraba el ordenamiento territorial de la ciudad desconociendo la multiplicidad de relaciones con el entorno regional, la revisión del año 2004 introdujo una visión abierta, posteriormente denominada “*Red de Ciudades*”, en que se vislumbra la posibilidad de que Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y sus municipios puedan trabajar juntos, con la finalidad de alcanzar objetivos de desarrollo compartido. Esta nueva formulación parte del reconocimiento de varias situaciones propias del contexto en el momento de la revisión, entre las que podemos destacar:

4.1.1 El reconocimiento de un desequilibrio regional

La ciudad capital tiene una alta concentración de población, recursos, bienes y servicios, en comparación con los municipios de Cundinamarca. Esta desigualdad se ve reflejaba en el decaimiento de las dinámicas municipales, la fuerte emigración en búsqueda de oportunidades y servicios, y el espejismo de la ciudad que atrajo a muchas personas de la región, particularmente jóvenes y mujeres, en la búsqueda de mejorar las condiciones de vida y ampliar sus horizontes vitales.

4.1.2 El reconocimiento de la interdependencia entre Bogotá y la Región

En temas tan sensibles como la seguridad alimentaria, el suministro de agua, energía, y de materias primas para la actividad productiva, hacen ver que una propuesta de autarquía de la ciudad sea inviable, y que el esfuerzo se oriente hacia una visión compartida en que Bogotá asume el papel dinamizador de la región, como nodo principal generador de bienes y servicios y se articula en función de propósitos y beneficios comunes.

4.1.3 Ante la necesidad de moderar el crecimiento de la ciudad

Con una ciudad enfrentada a una expansión desordenada de sus bordes, con el riesgo de conurbación con los municipios vecinos, y la escasez de suelo urbano para el desarrollo de proyectos de vivienda y actividades industriales y de servicios, se plantea la importancia de una ciudad compacta, densa y menos extendida, por lo que la relación con los municipios vecinos de la región se vuelve un tema sensible y estratégico para el futuro de la ciudad.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

4.1.4 El tema ambiental adquiere una relevancia estratégica

La ciudadanía es cada vez más exigente con los estándares de preservación del ambiente, se plantean aspectos como: la importancia del mantenimiento de los recursos hídricos; la disposición final de basuras para una ciudad que produce varias toneladas/día de basura y la dificultad de encontrar espacios de disposición final de los mismos en los municipios cercanos; y la contaminación visual y auditiva. Todos estos aspectos generan una problemática, que en el futuro puede afectar seriamente la seguridad humana.

4.1.5 El tema económico y de productividad

Se enmarca dentro de la inserción de la ciudad a los procesos de globalización, partiendo del reconocimiento de la ubicación estratégica de Bogotá en el contexto latinoamericano. Se tiene la necesidad de aumentar la competitividad (entendida en última, como mejorar el posicionamiento de los productos en el mercado exterior), lo que termina traducéndose en una estrategia exportadora para Bogotá, que jalona el desarrollo regional, o en otras palabras que termina orientando la economía regional.

En tal sentido se enfatiza la importancia de la modernización del campo y la agricultura, de tal manera que garantice la seguridad alimentaria de los habitantes de la región, pero al mismo tiempo genere excedentes para la exportación. Esta estrategia exportadora, que va muy sintonizada con las políticas nacionales en la materia, va a priorizar la importancia de consolidar un sistema de movilidad regional; promover el aeropuerto como el centro vital del proceso exportador; impulsar los procesos de innovación y desarrollo empresarial orientado hacia el exterior; avanzar en las tecnologías de información y comunicación e impulsar el desarrollo de centralidades de la ciudad como centros de servicios financieros, logísticos, y empresariales.

Es de destacar igualmente que, en la formulación del momento, se ve la alianza con Cundinamarca desde la perspectiva de la globalización, es decir, unir fuerzas Ciudad-Región para competir mejor.

Por otro lado, en la primera revisión del POT y en los estudios preparados para la inconclusa segunda revisión-, se observa que la formulación del POT responde a esta estrategia económica, a través de las operaciones estratégicas como Fontibón –aeropuerto- Engativá.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

4.1.6 Establecimiento de la Ciudad Región

Se requería de un desarrollo legislativo que permitiera avanzar en definir un estatuto especial para la misma, que facilitara un Plan de Ordenamiento Territorial Regional, instrumentos de planeación regionales, asignación de recursos para proyectos estratégicos y que permitiera, de manera conjunta, tomar decisiones en temas ambientales, de servicios públicos, de movilidad y de equipamientos.

La propuesta regional se encauzó, por lo menos en su formulación, a los propósitos de crear condiciones que favorezcan el desarrollo económico, ambiental y social de los municipios de Cundinamarca, para que cada día ofrezcan mejores oportunidades a sus ciudadanos y cada vez mas gente quiera vivir en ellos. Se busca que la ciudad-región mejore los indicadores de competitividad en el contexto de la globalización, se reduzcan los índices de pobreza y se mejore la seguridad. Además, desestimular la idea de que Bogotá es el único lugar que ofrece oportunidades y posibilidades; disminuir riesgos frente a la seguridad alimentaria, la provisión de recursos energéticos, hídricos y generar escenarios, hacia el futuro, que faciliten la oferta de vivienda y suelo para distintos usos¹⁰.

¹⁰ Documento Técnico de Soporte, para la revisión del POT

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

5. EL PROCESO DESARROLLADO PARA LA CONSTRUCCION DE LA RAPE

5.1 DESDE LA ÓPTICA DEL DESARROLLO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Con base en la Constitución Política de 1991, el ordenamiento territorial se empezó a desarrollar paralelamente al proceso de descentralización del país. De esa manera, la distribución de competencias y de recursos, desde el nivel nacional hacia los municipios y departamentos, abrió perspectivas en términos de una nueva división político-administrativa, a través de la constitución de nuevas entidades territoriales y de nuevas figuras administrativas y de planificación.

La carta magna establece el marco de referencia sobre la materia del ordenamiento territorial como instrumento de planificación, con el fin de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación; el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales; la puesta en marcha de formas de participación democrática; y la intervención del Estado en la racionalización de la economía, con sentido equitativo y de garantizar las oportunidades, los bienes, los servicios, y el desarrollo de estrategias y orientaciones de política económica, social y ambiental en las entidades territoriales.

La Constitución concibió a Colombia como “*un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales (...)*” y estableció que mediante ley orgánica, sería el Congreso de la República quien determinaría la mencionada distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales y que aquellas deberían ejercerse conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad¹¹.

Según lo establecido por la Comisión de Ordenamiento Territorial creada por mandato constitucional, se define el ordenamiento territorial, como una “*política de estado encaminada a permitir tanto una apropiada organización político-administrativa de la Nación, como una proyección espacial de políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, procurando un nivel de vida adecuado de la población y la conservación del medio ambiente.*”¹²

Aunque fueron varios los intentos por concertar una ley en la materia, finalmente hoy se cuenta con la herramienta: *La Ley 1454 de 2011, Orgánica de Ordenamiento Territorial*, con la cual se impulsa decididamente el proceso de

¹¹ Artículos 1º y 228 de la CPN

¹² Ordenamiento Territorial: Política y Plan. IGAC i Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”(IGAC) Colombia y Manuel José Amaya Arias, Jefe de División de Ordenamiento Territorial,

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

construcción de la planificación territorial en el país, y que sirve de marco general para la creación de la Región Administrativa y de Planeación Especial entre Bogotá y el Departamento de Cundinamarca.

5.2 EL PROCESO DE LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA

La construcción de la integración entre el Distrito Capital de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca, parte de los esfuerzos emprendidos por ejercicios anteriores de planificación urbana y regional. En estos se evidenció la necesidad de construir una visión conjunta para promover el desarrollo económico y social, a partir de la puesta en marcha de espacios que facilitaran la coordinación interinstitucional para ordenar el territorio y propiciar alianzas estratégicas entre los actores del desarrollo territorial.

En el año 2001 se creó la Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca, MRPBC. Este proyecto, al que se vincularon mediante un acuerdo de voluntades el Alcalde de Bogotá, el Gobernador del Departamento de Cundinamarca y el Director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), tuvo como propósito fortalecer los lazos de cooperación entre estas entidades territoriales y promover el desarrollo económico, social y ambiental de sus territorios. De manera concreta, la Mesa trabajó en la construcción concertada de bases sólidas para el ordenamiento territorial, la planificación regional, la ejecución de proyectos y la comprensión del marco institucional para organizar, formalizar y dinamizar una eventual área regional¹³.

En el nivel nacional, con fundamento en el CONPES 3439 de 2006, se expide el Decreto 2828 de 2006¹⁴ mediante el cual se organiza el Sistema Nacional de Competitividad-SNC. Desde allí se coordinan las actividades relacionadas con la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas necesarias para fortalecer la posición competitiva del país en los mercados interno y externo. Su eje central es la Comisión Nacional de Competitividad-CNC. Recientemente se expidió el Decreto 1500 de 2012 que deroga la norma anterior y crea el Sistema Administrativo de Competitividad e Innovación para que se articulen los temas de competitividad con la política de ciencia, tecnología e innovación.

En ese sentido, el proceso de integración entre el Distrito Capital y el Departamento de Cundinamarca recibe un impulso con la creación de la Comisión

¹³ MRPBC, Luz María Jaramillo, Hacia la consolidación institucional de la región, dic 2003

¹⁴ Por medio del cual se organiza el sistema Nacional de competitividad

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Regional de Competitividad en 2006, instancia de carácter público – privada, conformada por la Alcaldía Mayor de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca, la Cámara de Comercio de Bogotá -CCB, la CAR, gremios y universidades, configurándose un escenario privilegiado para la discusión de los grandes temas económicos de la región.

Dentro de este marco de trabajo y la voluntad política de Bogotá y Cundinamarca de seguir avanzando en el proceso de integración regional, en el 2007 los mandatarios electos de las dos entidades firmaron un acuerdo de voluntades en el que se consignó una Agenda Común con temas de mutuo interés. Esta agenda incorporó planes, programas y proyectos agrupados en seis ejes temáticos: institucional; desarrollo económico y competitividad; seguridad, paz y convivencia; sostenibilidad ambiental; hábitat y servicios públicos y movilidad para la integración regional.

Su principal objetivo era contribuir a posicionar la Región Capital a la vanguardia de las principales regiones competitivas de América Latina y el mundo, procurando superar los lastres de un crecimiento desordenado y desequilibrado, que aún mantiene en condiciones de pobreza y miseria a una vasta porción de sus habitantes.

En el 2008 los planes de Desarrollo Distrital Bogotá Positiva: para vivir mejor (2008-2012) y Departamental Cundinamarca Corazón de Colombia (2008-2012) armonizaron sus metas sobre integración y desarrollo regional. En el Capítulo 3 Ciudad Global del Plan de Desarrollo Distrital, se destacan los propósitos de garantizar un desarrollo económico humano, sostenible y equitativo en la Región Capital, disminuyendo las brechas existentes y logrando el posicionamiento regional para atraer inversiones productivas que hagan uso preferente de sus recursos. En materia institucional se plantea la creación de la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE).

Por su parte, en el Plan de Desarrollo Departamental, se incorporó una serie de proyectos estratégicos para el desarrollo regional dentro de la línea programática No. 5 de Integración Regional, la cual reconoce la estrecha relación que existe entre Bogotá y Cundinamarca, y determina la necesidad de ordenar el territorio de la región de manera organizada, sostenible y coherente.

5.3 CONVENIO INTERADMINISTRATIVO ENTRE LAS DOS ENTIDADES TERRITORIALES

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En diciembre de ese mismo año, se firmó el Convenio Interadministrativo que ratificó la disposición de conformar la Región Capital: Bogotá-Cundinamarca, en el que se identificaron los mecanismos de cooperación intergubernamental para el desarrollo de los temas identificados. En este contexto, se creó un Comité Interinstitucional como instancia para facilitar la toma de decisiones y propiciar la articulación y concertación de políticas e instrumentos de planeación regional.

La Región Capital, como se ha denominado a la conjunción de voluntades que han mantenido los dos entes territoriales, requiere pasar a una instancia de consolidación que garantice permanencia y solidez en la ejecución de sus propósitos comunes, para la planificación y administración de los asuntos que traspasan los límites político administrativos de la Capital de la República y del Departamento de Cundinamarca.

5.4 CONVENIENCIA Y VIABILIDAD DE LA RAPE

Con tal propósito es preciso ofrecer una institucionalidad con vocación de permanencia, que garantice el proceso de articulación y coordinación de políticas públicas y proyectos requeridos para poder llevar a cabo los propósitos comunes de estas dos entidades territoriales, en materia económica, social y regional, en la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y en la prestación oportuna y eficiente de los servicios públicos.

En términos generales, las figuras de Regiones Administrativas y de Planificación han presentado problemas en los últimos años por la necesidad de leyes que permitieran su puesta en funcionamiento, sin que hasta el momento se haya logrado crear la primera Región Administrativa y de Planificación en el país. Frente a lo anterior, el 28 de junio de 2011 se sancionó la Ley 1454 de 2011 por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial, que tiene impactos en lo referente a las acciones distritales y departamentales para la creación de la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE).

A partir de las posibilidades que la Carta Política de 1991 estableció para la organización de Regiones Administrativas y de Planificación en sus Artículos 306 y 325, y de la recientemente promulgada Ley 1454 de 2011, la cual determina en el parágrafo 3 del artículo 30 que *“el Distrito Capital de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a este podrán asociarse en una Región Administrativa de Planeación Especial (RAPE), con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio (...). El acto de constitución de la Región Administrativa y de Planeación Especial podrá realizarse por convenio entre los mandatarios seccionales, previa aprobación por parte de las corporaciones de las respectivas entidades territoriales (...).”*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Es del caso señalar que el marco normativo dado hoy por la LOOT, permite contar con los soportes plenos para el desarrollo de la anhelada institucionalización de la instancia de asociación la Región Administrativa y de Planeación Especial –RAPE- Región Capital, en la medida que ofrece los elementos mínimos de determinación de este ente como son:

5.4.1 Autorización específica para crear este esquema asociativo

Entre el Departamento de Cundinamarca, los departamentos contiguos y Bogotá como Distrito Capital, en desarrollo de los Artículos 306 y 325 de la Constitucional Nacional.

5.4.2 Reglas para constitución y conformación de la RAPE

Como lo es la fijación de competencias a las Asambleas Departamentales y al Concejo Distrital el de autorizar su constitución a través de convenio por parte de gobernadores y alcalde.

5.4.3 Determinación de órganos de Dirección y administración

El Consejo Regional Administrativo y de Planificación como instancia técnica y asesora de la RAPE, y una dirección que será determinada de manera pro tempore por el convenio de creación y constitución.

5.4.4 Patrimonio y recursos

Conformado por recursos de la Nación de cofinanciación de proyectos estratégicos de las regiones administrativas y de planificación, recursos o aportes que las respectivas entidades territoriales que la conformen destinen para ello, recursos de los incentivos que defina el Gobierno Nacional, de conformidad con los indicadores de sostenibilidad fiscal de la Ley 617 de 2000 para los departamentos que las conformen, recursos de inversión asignados por las entidades territoriales para el logro de los objetivos de la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE), y recursos por la participación en proyectos a gestionarse a través del Fondo de Desarrollo Regional con la conformación como Regiones de Planeación y Gestión, con base en lo dispuesto por el Artículo 19 de la Ley 1454 de 2011.

6. EL CONCEPTO APLICABLE DE REGIÓN Y EL TERRITORIO COMPRENDIDO

Los instrumentos institucionales para crear una región requieren varias consideraciones. En particular, es preciso tener claro qué se va a entender por región, y decidir si la descripción de sus límites territoriales es un elemento formal y definitorio de la RAPE a crearse.

Una región es una estructura de múltiples límites, compleja e interactiva. Cualquier región conforma alianzas para el logro de ciertos objetivos en plazos determinados a fin de posicionarse en el contexto internacional¹⁵. En otras palabras, 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.

Así mismo, Jordi Borja resalta dos aspectos de gran relevancia: 1) las nuevas realidades económico-territoriales vienen desbordando las fronteras regionales y nacionales, dando lugar a nuevos espacios estratégicos como las macro-regiones, las comunidades de naciones o las redes de ciudades y 2) la reconfiguración territorial hace posible que los nuevos territorios se consoliden como actores en la vida política, económica y cultural nacional e internacionalmente, logrando visibilidad y una mayor oportunidad para hacerse escuchar en niveles superiores donde se toman decisiones que los afectan, tales como la inversión en infraestructuras o apoyo a actividades económicas¹⁶.

Para efectos de la RAPE, esta se puede considerar como una fracción de la realidad territorial del país compartida por diferentes entidades territoriales, cuya configuración y particular fisonomía está determinada por la densidad de las relaciones que surgen de la interacción de factores comunes ambientales, económicos, sociales y culturales.

Esta perspectiva, que asume el concepto de región como categoría de análisis, a más de consultar realidades que rebasan los límites político-administrativos, exige de recurrir a la descripción territorial como elemento definitorio de la RAPE. Así, la RAPE está llamada a ser una entidad abierta, cuya configuración puede variar en tanto está determinada por la densidad de las relaciones resultantes de la

¹⁵ Boisier Sergio. La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-estados y cuasi-empresas. 1992

¹⁶ SDP, Región Central de Colombia, Memorias y reflexiones sobre el proceso de integración ,2006

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

interacción de los diversos factores. Su diseño, en consecuencia y consonancia con el concepto de región descrito, debería reconocer, potenciar y favorecer esas relaciones entre territorios.

En ese sentido, la RAPE se plantea originalmente para el territorio comprendido entre el Distrito Capital de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca, dejando abierta la posibilidad de que departamentos contiguos se incorporen posteriormente a esta nueva estructura, para la orientación del desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política y en el marco de los principios de la Ley 1454 de 2011 y específicamente el artículo 30 de dicha Ley.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

7. EL PORQUÉ DE UNA REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE PLANEACIÓN ESPECIAL (RAPE) ENTRE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA

La calidad de especial que el legislador otorgó a esta RAPE a través del párrafo 3, artículo 30 de la Ley 1454 de 2011, se explica por la particular circunstancia en que se colocó al Distrito Capital con el artículo 325 de la Constitución Política de 1991 para poder integrarse en una región con entidades de carácter departamental, cuando el modelo regional colombiano está restringido a que tan solo los departamentos podían crear regiones y excluía a los municipios.

Al margen del sentido que el legislador podría libremente otorgar a la expresión especial, el término permite además comprender el fenómeno particular implicado en el concepto de ciudad región, el cual en gran medida contribuye a caracterizar la fisonomía y figura particular de esta porción del territorio. Con la configuración la -RAPE- Región Capital Bogotá – Cundinamarca, se continuará haciendo frente a la heterogeneidad y la fragmentación del territorio.

Aunque la región aportó el 30,8% del PIB nacional en 2010, persisten contrastes significativos en materia de desarrollo humano y calidad de vida entre los municipios que la conforman, y entre éstos y el Distrito Capital, exigiendo acciones para lograr el goce equitativo de derechos y el acceso homogéneo a oportunidades.

7.1 LAS DISPARIDADES EXISTENTES ENTRE LOS DOS TERRITORIOS A PARTIR DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO.

Las disparidades se explican fundamentalmente porque el crecimiento económico tiende a ser desequilibrado, dado que se produce allí en donde existen condiciones estructurales tales como: calidad de la infraestructura y disposición de equipamientos, oferta de mano de obra calificada o mejores condiciones educativas y de capacitación, entre otras. Sin embargo, la integración regional es una herramienta valiosa para superar las brechas, dado que no sólo incluye políticas de focalización de inversiones hacia los territorios más rezagados, sino que también busca su inserción progresiva a las dinámicas de las zonas más aventajadas. La RAPE buscará unificar las tendencias de crecimiento y desarrollo, asegurando con ello la expansión de las mejores oportunidades educativas, laborales y económicas de la Sabana hacia la periferia del departamento.

A través de la configuración de la RAPE se aprovecharán las ventajas de la proximidad y cercanía de los factores productivos en el territorio, explotando las economías de escala y asegurando condiciones propicias para alcanzar mayor

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

competitividad, ofrecer mejores condiciones y calidad de vida a la ciudadanía y enfrentar los retos surgidos de la globalización.

7.2 LA RELACIÓN TAMAÑO DISTRIBUCIÓN POBLACIONAL

Un hecho particular para la productividad de la región Bogotá y Cundinamarca es la relación entre su tamaño poblacional y su distribución. Para el año 2011 Bogotá con una población total de 7'467.804 habitantes y Cundinamarca con 2'517.215 habitantes¹⁷, posicionándose como el mayor centro poblado del país, siendo Cundinamarca el cuarto departamento en población superado por Antioquia, Bogotá y Valle del Cauca.

Se asume desde hace algún tiempo que 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. Frente a ello, el Decreto Distrital 190 de 2004 (POT Bogotá) propone un modelo de ocupación territorial, que encauza las estrategias de ordenamiento territorial hacia una ciudad densa, compacta e integrada a la Región, con un sistema de movilidad que da prioridad al transporte público sobre el privado y al peatón sobre el vehículo, que valora el espacio público como lugar de todos los ciudadanos; y con una estructura ecológica diversa y bien conservada que genera calidad ambiental en el medio urbano y rural.

Mientras tanto, 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 Bogotá¹⁸.

7.3 CONTRARIEDAD EN LA TENDENCIA URBANIZACIONAL

De acuerdo con lo anterior, mientras Bogotá ha buscado un modelo de ciudad compacta y densificada, muchos municipios vecinos vienen desarrollando un modelo de ciudad dispersa caracterizado por procesos de suburbanización (urbanización de baja densidad y alto consumo de suelo, principalmente en suelo rural y suburbano). Esta situación ha sido el resultado de políticas y estrategias regionales que buscan atraer industrias, bodegas y población de estratos medios y

¹⁷ http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=238&Itemid=121

¹⁸ Secretaría Distrital de Planeación. Balance de la política de integración regional e internacional de Bogotá 2001-2007. CARTOPRINT LTDA. Bogotá. 2007. pp 23

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

altos¹⁹ y que requieren de marcos institucionales eficaces que permitan promover y/o controlar esta situación.

La gestión de la integración territorial exige, en consecuencia, la comprensión de la situación y tendencias de la integración territorial entre Bogotá y su región, en comparación con los patrones que ocurren en las ciudades-región más prósperas, requiriéndose de una estructura institucional como la Región Administrativa y de Planeación Especial.

Por otra parte, la integración entre las jurisdicciones del territorio demanda cada vez mayor atención en las agendas territoriales de actores públicos como la Gobernación y el Distrito. En el caso de Bogotá, los asuntos más importantes hacen referencia a falta de tierra en suelos urbanos para desarrollos habitacionales, industriales y dotacionales; congestión vehicular; dificultades para la expansión y el mantenimiento de la malla vial; demandas irresueltas de interconexiones de transporte; impactos ambientales significativos, baja provisión de bienes esenciales como el agua y los alimentos, y necesidad de reducir la presión del gasto sobre Bogotá por la concentración de población en su perímetro urbano²⁰.

Igualmente, la ciudad como unidad administrativa y territorial ha sido desbordada por complejas dinámicas que hacen necesario abandonar la noción de ciudad para abrir paso al concepto de región, tal y como lo plantea la LOOT. Son muchos y muy diversos los factores que han traspasado las fronteras de la ciudad: elementos sociales, económicos, institucionales, ambientales, políticos y culturales conviven en complejas relaciones en un gran territorio, una Región Capital de hecho.

7.4 EL REQUERIMIENTO DE CONSTRUIR INSTANCIAS REGIONALES DE PLANIFICACIÓN.

De otro lado, en muchos estudios de análisis para Bogotá y su región²¹, existe un acuerdo en la necesidad de construir instancias regionales que permitan la

¹⁹ Universidad Nacional de Colombia, Secretaría Distrital de Planeación. Contrato Interadministrativo 458 de 2008. Revisión al modelo desconcentrado. Producto 8. Julio 19 de 2009

²⁰ Secretaría Distrital de Planeación. Balance de la política de integración regional e internacional de Bogotá 2001-2007. CARTOPRINT LTDA. Bogotá. 2007. pp 23 - 24

²¹ a) CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL – UNCRD - . De las ciudades a las regiones: Desarrollo Regional Integrado en Bogotá - Cundinamarca, Vol. I, Bogotá, Panamericana Formas e Impresos, 2005; y b) Contraloría Distrital de Bogotá, GARAY, Luis Jorge; MOLINA, Humberto, y otros, De Bogotá a la región, Bogotá, 2005

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

planificación y el ordenamiento regional del territorio. Esta necesidad se considera inaplazable por tres razones:

- El impacto que generan las decisiones de la ciudad, en materia de planificación y de utilización de los recursos naturales que en parte se ubican en la región;
- La falta de control que tienen los habitantes de la región sobre organismos de gobierno y sus decisiones, lo que genera efectos adversos en el territorio y en los recursos regionales; y
- La posibilidad de generar economías de escala a nivel regional y una mejora en la prestación de los servicios públicos, lo que tendría consecuencias positivas sobre la calidad de vida de los habitantes de la región.

Coherente con lo anterior, aunque desde hace décadas se han realizado múltiples estudios para entender los fenómenos de desarrollo urbano, hace falta mayor conocimiento sobre las dinámicas regionales para poder tomar decisiones con mayor impacto. No se ha logrado materializar un modelo de desarrollo territorial que armonice y conduzca de forma ordenada y coherente el crecimiento acelerado y la urbanización en la región.

De otra parte, la ausencia histórica de un marco legal e institucional más sólido y la debilidad de las políticas en este sentido, son algunos de los grandes obstáculos para lograr un desarrollo territorial regional coherente, que justifican la necesidad de una Región Administrativa y de Planeación Especial entre Bogotá y Cundinamarca.

7.5 LA TENDENCIA DE LA REGIONALIZACIÓN EN EL MUNDO.

En el plano mundial el auge de lo regional ha redefinido los patrones de ubicación y localización de las empresas en el territorio, generando con ello una nueva geografía económica. Una revisión sucinta a algunos procesos y dinámicas de regionalización, da cuenta del enorme potencial que tienen las regiones para aportar el crecimiento y desarrollo de un país, a partir de los siguientes elementos:

- Las regiones permiten la generación de economías de escala y el aprovechamiento de la proximidad de empresas e industrias. En materia económica, existe evidencia documentada sobre el aumento de la productividad de las empresas, cuando éstas están ubicadas en una misma área geográfica, dado que en la mayoría de los casos, se comparte la

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

explotación de insumos y se reducen los costos de transporte y movilización de factores productivos.

- La concentración geográfica de las dinámicas productivas en corredores económicos o industriales ha comprobado ser un factor decisivo para que las industrias compartan conocimiento e incrementen sus posibilidades para innovar y crecer. El aprendizaje conjunto genera más conocimiento, lo cual incrementa, exponencialmente, las posibilidades para generar valor agregado en las actividades productivas y lograr un mejor posicionamiento frente al mundo.
- El progresivo renacer de la cuestión regional, como un instrumento para generar y administrar la riqueza de los territorios y permitir su posicionamiento en el competido mercado de bienes y servicios, ha determinado que gran parte de las economías más grandes del mundo tengan una fuerte base regional.

En efecto, las economías con mayor dinamismo se caracterizan por integrar sus zonas urbanas más desarrolladas y los entornos suburbanos y rurales, dando lugar a regiones con capacidad para interactuar competitivamente con las redes de regiones y ciudades regiones globales. Los casos de Berlín-Brandenburgo, ille-de-France, Lombardía, Cataluña y Rhone-Alpes, son sólo algunas de las experiencias exitosas en materia de regionalización, en las cuales se evidencia el aprovechamiento de las economías de escala y de los beneficios que trae consigo la aglomeración y la generación de cadenas productivas en torno a sectores estratégicos y de valor agregado como factores para el logro del desarrollo económico.

No es casualidad que en estas regiones descanse el dinamismo económico europeo y se concentre la mayor parte de las inversiones, las oportunidades educativas y laborales y las mejores condiciones de vida y bienestar. Estos territorios no sólo son los “motores económicos de la Unión Europea” sino también, actores primordiales en la redefinición del mapa mundial.

7.6 VENTAJAS COYUNTURALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL ENTRE LAS ENTIDADES DE LA REGIÓN

La Relación del Distrito Capital con Cundinamarca se ve favorecida en los siguientes aspectos:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- El papel del Departamento de Cundinamarca como responsable de la coordinación y complementariedad de la acción municipal, y de la intermediación entre la Nación y los Municipios. (Art. 298 de la CP de 1991).
- La promoción dentro de la RAPE de instancias para la articulación entre el Distrito, los municipios y el Departamento, tales como el Comité de Integración Territorial, con lo cual se podrían complementar y coordinar las escalas de trabajo metropolitano y regional.
- La promoción de acciones de armonización de ordenamiento territorial con los municipios de borde del Distrito Capital y de la Sabana de Bogotá.
- La posibilidad de armonizar las directrices y orientaciones para el ordenamiento de porciones específicas del territorio (numeral 2, Artículo 29, Ley 1454 de 2011), con las disposiciones especiales sobre regulación de usos del suelo previstas en el POT de Bogotá y de los municipios vecinos.

**GRÁFICA 1
ESQUEMAS ASOCIATIVOS RAPE Y RPG PARA ENTIDADES TERRITORIALES CONFORME A LA LOOT**



Fuente: Dirección de Desarrollo Territorial, Departamento Nacional de Planeación (2011).

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

8. EL OBJETO DE LA RAPE, REGIÓN CAPITAL

La RAPE se constituirá en un nuevo marco para la planificación a escala regional, que se articula con las decisiones de ordenamiento territorial dadas por el Distrito Capital, por cuanto se podrá hacer frente a aquellas dinámicas y problemáticas que superan las capacidades individuales de las entidades territoriales, de una manera coherente, coordinada, eficiente, equitativa y sostenible. Ello cobra especial importancia, cuando se trata de analizar cuáles son los impactos y beneficios de la mirada regional en los procesos de planificación y ordenación del territorio.

La geografía es un factor que va más allá de los límites políticos trazados para garantizar la administración y la gobernabilidad del territorio. Para manejar el territorio no sólo basta con tener claras las jurisdicciones, las competencias y la autonomía de las entidades, sino garantizar la construcción de visiones compartidas en torno a la planificación y la ordenación de los espacios geográficos, de acuerdo con sus potencialidades y capacidades.

Es así como se establecerán las bases para una gestión planificada en materia de ordenamiento territorial, con base en el Modelo de Ordenamiento Territorial - MOT²², a través de la cual se sumen esfuerzos y voluntades en torno a los grandes temas de la planificación, tales como la distribución de equipamientos e infraestructuras, la provisión de bienes y servicios públicos, la definición de los usos del suelo y el diseño de instrumentos para su gestión, la formulación y diseño de políticas para la movilidad y el transporte regional y la preservación y mantenimiento de los recursos naturales existentes, con especial énfasis en el recurso hídrico.

La conformación de la RAPE permitirá que Bogotá y Cundinamarca cuenten con una nueva institucionalidad que promueva la participación de los municipios para la formulación de políticas públicas, la ejecución de proyectos de interés regional y la toma de decisiones en cuestiones y ámbitos de mutuo interés. La institucionalidad se deberá entender como la redefinición de los mecanismos de relación entre las dos entidades, a través de la adopción de reglas de juego que permitan la viabilización de acciones conjuntas para la consecución del desarrollo.

8.1 INTEGRACIÓN ECONÓMICA PARA LA REDUCCIÓN EFECTIVA DE DIFERENCIAS Y DESEQUILIBRIOS

²² MOT , modelo de ordenamiento territorial en desarrollo para la región capital

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El Informe del Banco Mundial sobre el Desarrollo Mundial: “Una nueva geografía económica”, señala que la forma más efectiva para reducir los desequilibrios y las divergencias en el desarrollo es la integración económica, en torno de la cual se deben presentar los siguientes elementos:

8.1.1 Creación de un nuevo marco institucional

El cual es entendido como la adopción de políticas y reglas de juego, que permitan unificar y coordinar las acciones de los niveles de gobierno en el territorio. Con ello se busca, dar coherencia y unidad a la gestión pública frente a las problemáticas y demandas ciudadanas.

8.1.2 Dotación de infraestructura

Con el fin de conectar e integrar las zonas rezagadas con las dinámicas de los territorios más aventajados. Tal como lo señala el documento, *“las inversiones en infraestructura aumentan el flujo de bienes, personas e información, lo cual contribuye a la concentración económica y la convergencia en los niveles de vida”*²³.

8.1.3 Focalización a través de intervenciones concretas

Concentradas en aquellas zonas y territorios marginales para la disminución de las condiciones de pobreza y pobreza extrema, a través de la dotación de infraestructura y equipamientos para la producción y la generación de ingresos.

8.1.4 El marco institucional propuesto para la creación de la Región Capital como RAPE

Permitirá diseñar y materializar acciones de política pública encaminadas a garantizar mayor cohesión social y convergencia territorial. Este nuevo marco implicará una nueva forma de abordar el desarrollo, más incluyente y equitativa, mucho más eficiente y sostenible. Es, tanto un mecanismo para reconocer potencialidades y aprovecharlas, como una herramienta para cerrar brechas y lograr mejoras sustanciales en la calidad de vida de la población.

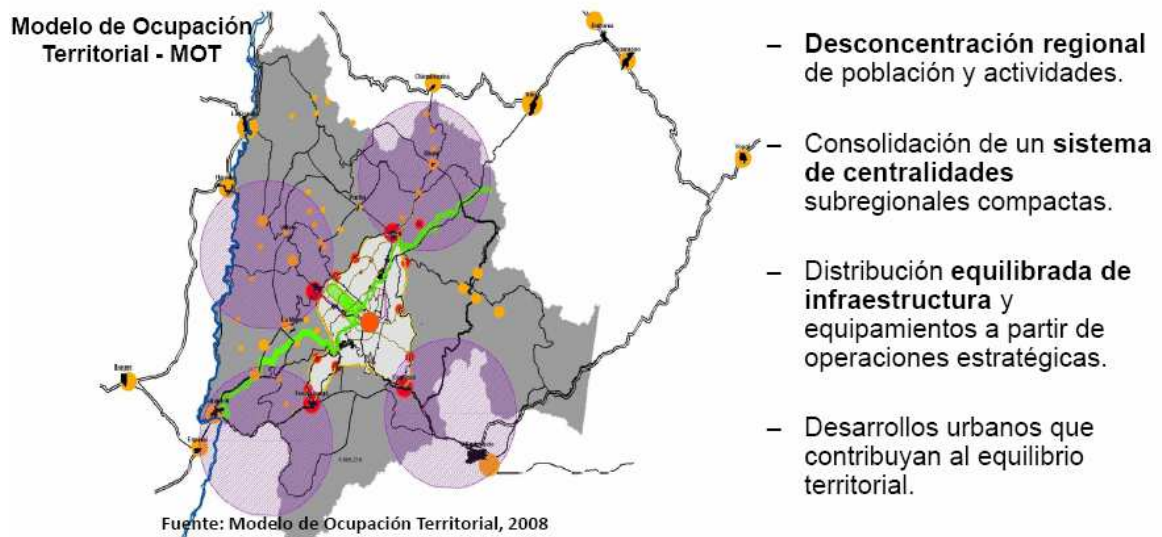
La RAPE deberá permitir el desarrollo de algunos objetivos previstos en el Artículo 47 de la Ley 152 de 1994

²³ Informe de Desarrollo Mundial 2009 “Una nueva geografía económica” Washington, Banco Mundial.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En aclaraciones hechas por el Consejo de Estado, a través del concepto 906 de 1996, se orientan los objetivos de las Regiones Administrativas y de Planificación, así: a) contribuir a la debida coherencia y articulación entre la planeación nacional y la de las entidades territoriales, b) promover y preparar planes y programas que sean de interés mutuo de la Nación y de los departamentos, c) asesorar técnica y administrativamente a las oficinas de planeación departamentales, y d) apoyar los procesos de descentralización.

Gráfica 2



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

9. EVOLUCIÓN DE LOS PROYECTOS REGIONALES EN EL MARCO DEL PLAN DE DESARROLLO-PDD BOGOTÁ POSITIVA

En el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva se planteó como programación estratégica para el desarrollo del tema regional, la realización de dos metas (una de ciudad y otra llamada meta plan).

Como uno de los tres grandes objetivos del PDD Bogotá positiva se incluyó en la programación, el Objetivo Estructurante “*Ciudad Global*” (Capítulo 3) y dentro de éste, el programa “*Región Capital*” orientado a consolidar la Región Capital como un territorio planeado e integrado en lo físico, económico, social, cultural, fiscal y ambiental, aprovechando las fortalezas y oportunidades de cada territorio y en procura del desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. De la misma forma, la relación del programa Región Capital y sus proyectos se incluyen como programación con los mismos nombres en la relación de proyectos básicos que se desarrollarían como aporte de ejecución del POT (título IV).

El siguiente cuadro da cuenta de lo expresado.

Cuadro 1

Ciudad global

Región Capital		
Proyectos	Metas	Línea Base
Desarrollo institucional de la Región Capital	Crear la región administrativa de planificación especial	NA
	Poner en funcionamiento 1 instancia regional de coordinación para la planeación, gestión y operación de los proyectos de la Región Capital	
Gestión para el desarrollo de la Región Capital	Ejecutar 8 proyectos gestionados con entes territoriales para el desarrollo de la Región Capital	5 proyectos gestionados con entes territoriales SDP
	Construir 1 escenario multipropósito	
	Adecuar el Palacio de San Francisco como instituto de las artes para la Región Capital	
	Poner en operación el Macroproyecto urbano regional del área de influencia del aeropuerto	
	Formular el Plan Estratégico 2038	

9.1. DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA REGIÓN CAPITAL

En dicho escenario y en materia institucional, se formularon dos metas:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- La meta Ciudad
“Constituir una empresa de desarrollo territorial para la Región Capital”, la cual responde al propósito de crear una institución que represente los intereses comunes de las entidades territoriales involucradas en este proceso.
- La meta PDD
“Poner en funcionamiento 1 instancia regional de coordinación para la planeación, gestión y operación de los proyectos de la Región Capital.”

Al parecer las dos metas se consideraron como un mismo objetivo: tanto crear la institución RAPE, como crear una organización y estructura operativa para la planificación gestión y operación de proyectos regionales y su cumplimiento se asumió mediante los proyectos que se describen a continuación.

El indicador establecido para la meta de ciudad “Constituir una empresa de desarrollo territorial para la Región Capital”. Fue un Acto administrativo de creación de la Empresa de Desarrollo Territorial, cuyo objetivo era establecer la cantidad de actos administrativos y propuestas que permitieran poner en funcionamiento una instancia de coordinación con los territorios circunvecinos.

No obstante, en opinión de la administración, las dificultades normativas, administrativas y financieras para *crear una nueva entidad en el distrito*, se optó por estudiar otras alternativas institucionales conducentes a la creación de la estructura requerida para desarrollar acciones de índole regional.

Para la ejecución de las metas previstas, se han desarrollado las siguientes acciones orientadas a establecer la estructura institucional requerida para el desarrollo de la región:

9.1.1 La meta de ciudad: crear la región administrativa de planificación especial rape.

A fin de cumplir con la meta de ciudad, el marco del objetivo Ciudad Global, se estableció el Proyecto: Crear la Región Administrativa de Planificación Especial RAPE.

Evolución y avances del proyecto

Como se expuso brevemente, en el año 2011 fue sancionada por el Congreso de la República la LOOT- Ley 1454, a partir de la cual se prepararon los proyectos de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Acuerdo y Ordenanza para la creación de la RAPE, y se tramitó la solicitud de concepto ante la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado. No obstante, las iniciativas de acto administrativo fueron archivadas en diciembre de 2011 por el Concejo Municipal y por la Asamblea Departamental. Dicho resultado estuvo motivado en que las corporaciones conceptuaron que la decisión de creación de la RAPE debía recaer en las nuevas administraciones y no en los gobiernos salientes.

En el 2012 el trabajo de estructuración de la nueva propuesta de RAPE o de figuras asociativas alternas no ha comenzado dado que aún no se ha designado el nuevo enlace político del Despacho del Alcalde para los temas integración regional, razón por lo cual la Secretaría General solicitó aplazar el inicio de las sesiones del Comité Jurídico Interinstitucional. Para dar solución a este inconveniente, se plantea convenir con la Secretaría General un proceso de operación alternativo mientras se define la situación del delegado del Alcalde.

En el entre tanto, se analizaron las siguientes alternativas legales de asociación:

- Proyecto de Ley de Regiones: orientado a mantener la autonomía de los entes territoriales que se establecen en el marco constitucional, Título XI, de la organización territorial, Art. 325 el cual dice: con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la presentación 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, de tal modo que la región funcionará con los recursos de los entes territoriales y no de la Nación.

Este proyecto fue revisado y discutido por el comité jurídico interinstitucional, conformado por las Secretarías de Planeación, Hacienda, General y de Gobierno del Distrito Capital; y la Secretaría de Integración Regional de la Gobernación de Cundinamarca. En este se estableció que la mejor figura es la Región Administrativa de Planificación -RAP, dado que permite mantener la autonomía de los entes territoriales que la conforman y la planificación de los mismos en conjunto.

- Elaboración y firma del Convenio interadministrativo: el 3 de diciembre de 2008 se suscribió el Convenio entre el Distrito Capital y el Departamento de Cundinamarca, para la conformación de la Región Capital; con este convenio se estableció el compromiso de las partes para desarrollar la región, a través de unos propósitos prioritarios.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Convenio público de asociación mediante el Artículo 289 de la Constitución y el Artículo 95 de la Ley 489 de 1998.
- Convenio interinstitucional, para hacer viable la planificación, gestión e inversión conjunta.
- Proyecto de Ley por el cual se organiza la Comisión de Ordenamiento Territorial y las Regiones como entidades territoriales.
- Documento de análisis del Proyecto de Ley, con el fin de llegar a acuerdos que fortalezcan el proceso de integración regional y una evaluación frente a la naturaleza de la Región Administrativa de Planificación. Se entregaron conceptos técnicos de los proyectos e iniciativas presentadas por Cundinamarca.

En el 2011, en cumplimiento de lo dispuesto en el Plan de Desarrollo y con fundamento en el Artículo 30 de la Ley 1454 LOOT de 2011, el Comité Jurídico Interinstitucional de la Región Capital estructuró los textos de los Proyectos de Acuerdo y Ordenanza para la creación de la RAPE, los cuales fueron radicados tanto en el Concejo Distrital como en la Asamblea Departamental. De igual forma, se presentó la solicitud de concepto para la creación de la RAPE Región Capital a la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República.

A pesar de que los proyectos fueron archivados en diciembre de 2011, la nueva administración convocó diferentes reuniones con miembros de los gabinetes de gobierno tanto del Distrito como de la Gobernación, y con los respectivos equipos técnicos.

9.1.2 la meta plan de desarrollo distrital

Poner en funcionamiento una (1) instancia regional de coordinación para la planeación, gestión y operación de los proyectos regionales

Para dar cumplimiento a la meta plan se determinó el proyecto: Poner en funcionamiento una (1) instancia regional de coordinación para la planeación, gestión y operación de los proyectos de la Región Capital.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Al efecto la Administración revela las acciones y actos desarrollados tendientes a implementar y lograr formar e implementar una entidad que operativizará la planeación regional y ejecutara los proyectos regionales, básicamente.

El 4 de diciembre de 2008 se firmó un convenio interadministrativo entre el Distrito Capital y la Gobernación de Cundinamarca para crear la Región Capital. con el fin de desarrollar y dar seguimiento a este convenio, desde el 2009 se puso en funcionamiento el Comité interinstitucional, integrado por Alcalde, Gobernador, Secretarios de Planeación, Hacienda y Gobierno Distritales y Departamentales y la Secretaría de Región Capital de Cundinamarca. Dicho Comité se constituyó en una instancia de coordinación donde se gestiona y promueve el cumplimiento de las metas de los Planes de Desarrollo de los respectivos entes territoriales en materia de integración regional, los proyectos regionales estratégicos priorizados y el fortalecimiento de la institucionalidad de la Región Capital.

Por otro lado, desde el 2009 la SDP viene haciendo parte de la Mesa Jurídica de la Región Capital, en donde se estudiaron las normas y se emitieron los conceptos requeridos para desarrollar el proceso de integración regional. En dicho escenario, se analizaron y emitieron conceptos sobre los diferentes textos de las ponencias que se presentaron para cada debate durante el trámite legislativo que tuvo la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 de 2011-LOOT.

Con la entrada en vigencia de dicha Ley, en coordinación con la Gobernación de Cundinamarca, se puso en marcha un plan de trabajo para la creación de la Región Administrativa y de Planeación Especial – RAPE Región Capital, cuyo objeto fue definido como la promoción del desarrollo económico y social de la región, garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijan la Constitución y la Ley.

En desarrollo de lo anterior se logró según lo expresado por la Administración:

- La elaboración conjunta entre equipos técnicos del Distrito Capital y la Gobernación de Cundinamarca, de la propuesta de Acto Administrativo *“Por el cual se aprueba la constitución de la Región Administrativa y de Planeación Especial - RAPE, se autoriza la suscripción del Convenio entre el Distrito Capital de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones”*.
- La realización de dos encuentros técnicos con la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado; la primera para conocer los requerimientos del concepto previo por esa corporación (Agosto 1 de 2011), la segunda, para presentar una solicitud de la Presidenta de la Comisión de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Ordenamiento Territorial del Senado a la Alcaldesa y el Gobernador sobre una propuesta de proyecto de Resolución para la expedición del concepto de esta entidad.

- La gestión del proceso administrativo distrital para conceptuar y presentar por parte de las Secretarías Distritales pertinentes el proyecto de Acuerdo, posteriormente como en efecto se hizo al Consejo de Gobierno.
- La presentación de solicitud formal de concepto para la creación de la RAPE a la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado por parte de la Alcaldesa Mayor de Bogotá y el Gobernador de Cundinamarca en sesión del 10 de agosto de 2011.
- La presentación del proyecto de Acuerdo 228 de 2011 por parte de la Alcaldesa Mayor de Bogotá y el Gobernador de Cundinamarca, ante Concejo Distrital de Bogotá. Aunque el proyecto se archivó, contó en su momento con tres ponencias positivas elaboradas y radicadas por parte de los concejales Andrés Camacho, Ati Quigua y Fernando López, y con base en las propuestas y recomendaciones allí consignadas, los proyectos de acuerdo y de ordenanza se ajustaron entre septiembre y octubre de 2011.
- La presentación y discusión del proceso de creación de la Región Administrativa de Planeación Especial (RAPE) – Región Capital ante el Consejo Territorial de Planeación Distrital.
- La radicación del proyecto de Acuerdo 270 de 2011 ante el Concejo Distrital. Este proyecto fue archivado.
- La radicación de proyecto de Ordenanza Departamental el 31 de octubre de 2011 que también fue archivado, por las corporaciones al considerarlos coyunturalmente inconvenientes dados los cambios de administración que se iniciarían en el año 2012.

Cuadro 2
EJECUCION DE LOS PROYECTOS REGIONALES DEL PROGRAMA REGION CAPITAL
Periodo 2008 - 2011

Programa/Meta	2008		2009		2010		2011		2012		Total		Participación respecto del total regional %
	Ejecutado	%	Ejecutado	%	Ejecutado	%	Ejecutado	%	Ejecutado	%	Ejecutado	%	
Crear la RAPE	\$ 31	100	\$ 294	83.77	0	0	0	0	0	0	\$ 325	85.08	0,26
funcionar 1 instancia de planeación y operación d pyctos regionals	\$ 340	93.15	\$ 284	100.0	\$ 0	0.0	\$ 0	0.0	\$ 0	0.0	\$ 624	96.15	0,51
Ejecutar 8 proyectos	\$ 15.865	76.51	\$ 20.449	63.88	\$ 38.271	96.40	\$ 40.662	86.55	\$ 4.365	27.35	\$ 119.611	76.98	97,12
construir 1 escenario multiproposito	\$ 0	0.0	\$ 500	99.99	\$ 0	0.0	\$ 0	0.0	\$ 0	0.0	\$ 500	99.99	0,41
Adecuar palacio San Francisco		0.0		0.0		0.0		0.0		0.0		0.0	0,00
MURA	\$ 30	92.51	\$ 90	100.00	\$ 0	0.0	\$ 0	0.0	\$ 0	0.0	\$ 119	98.01	0,10
Formular plan estrategico 2038	\$ 106	84.13	\$ 712	100.0	\$ 788	98.99	\$ 353	99.11	\$ 21	3.54	\$ 1.980	76.45	1,61
Region Capital	\$ 16.371	76.90	\$ 22.329	76.90	\$ 39.059	96.45	\$ 41.015	86.65	\$ 4.386	26.48	\$ 123.160	77.15	100,00

Fuente : SEGPLAN a marzo 30 de 2012

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

9.2. GESTIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA REGIÓN CAPITAL

9.2.1 El desarrollo de los proyectos regionales de gestión

La Administración de Bogotá, a través de la SDP, realizó un *“Informe de Seguimiento a Proyectos Regionales del Distrito Capital”*, el cual resume los aspectos relacionados con la implementación de iniciativas que contribuyen desde el Distrito Capital a fortalecer sectores importantes para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la región y elevar los niveles del territorio.

El análisis se realizó teniendo en cuenta los aportes que hacen los proyectos al cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Distrital de Desarrollo – Bogotá Positiva y la región a partir de las acciones de impacto regional emprendidas.

El avance de los proyectos regionales se encuentra reportado a 30 de marzo de 2012 como puede observarse en el cuadro 2.

Los logros alcanzados de este grupo de proyectos regionales cuya ejecución fue calculada en \$ 119.619 millones de pesos, son los siguientes:

Plan Maestro de Movilidad Regional: Se formularon las políticas, lineamientos, estrategias y se identificaron los proyectos a tener en cuenta en la formulación del Plan Maestro de Movilidad Regional; así mismo se desarrollaron los términos de referencia para contratar el Plan Maestro de Movilidad Regional. Este proyecto se encuentra documentado en la Secretaría Distrital de Movilidad.

Al respecto se presenta los resultados del diagnóstico sectorial presentado por la Secretaría distrital de movilidad en el reciente proceso de revisión del POT, sobre el avance de las obras viales de conexión con la región:

En el marco del POT y PMM se formularon proyectos para generar corredores de integración, sobre los principales ejes de la ciudad, con el fin de garantizar las conexiones esenciales entre centralidades prioritarias en términos de integración a diferentes escalas. Entre los cuales se encuentran:

- La calle 13, prevista para ampliarla y adecuarle carriles exclusivos para el transporte de carga, siendo este el principal corredor que conecta a Bogotá con el occidente de la Sabana y por donde llega carga con destino a la Zona Franca, la zona industrial de Puente Aranda, Corabastos y los parqueaderos y talleres de mecánica que hay a lo largo de la variante de Fontibón.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Hasta ahora el IDU está desarrollando la estructuración de la obra soportado en un estudio hecho hace 10 años que proyectaba la adecuación de la vía existente como troncal de cuatro calzadas -las dos internas destinadas a un sistema de transporte público- y un ancho de 64 metros.

Está previsto que la obra se realice bajo el sistema de concesión y se instale un peaje para el tráfico pesado, y se intervenga desde Puente Aranda hasta el límite del Distrito, en una extensión de 10,7 kilómetros.

- La Autopista al Llano – Avenida Boyacá, cuyo objeto es garantizar el equilibrio urbano en términos de centralidad para el sur, y dar respuesta a las expectativas que genera en esta parte de la ciudad la integración Caracas, Bogotá, Quito. Las centralidades “Eje de integración Llano – Nuevo Usme” y “Danubio - Río Tunjuelo” se priorizaron para el desarrollo de la estrategia territorial del Distrito en el corto y mediano plazos.

A la fecha el IDU ha ejecutado el 50% de la construcción de la autopista al Llano, la que abarca desde la calle 87 sur al límite del Distrito con Chipaque. Básicamente se busca la entrada en operación de una segunda calzada, complementada con puentes peatonales, plazoletas andenes y cicloruta, que permitan garantizar la movilidad peatonal bajo condiciones de seguridad.

Además de optimizar la continuidad del corredor de integración internacional Quito - Bogotá - Caracas, indispensable para la integración económica con Ecuador y Venezuela, este proyecto hace parte de la “Operación Nuevo Usme”.

Región Central: Se realizaron acercamientos con las Gobernaciones de Boyacá, Tolima y Meta para definir una agenda regional que de continuidad al proceso.

Se concluyó el documento de Lineamientos de Política Ambiental de la Región Central y se gestionó el Catálogo de productos turísticos de la Región Central en consenso con los entes territoriales y con el Instituto Distrital de Turismo. Se realizó, publicó y socializó el estudio, Bogotá: ¿es posible un modelo regional desconcentrado?, el cual identifica un portafolio de proyectos regionales que permiten desarrollar un modelo de desconcentración a partir de la articulación entre departamentos y ciudades de 1er y 2do orden en la región.

En el estudio se incluye: 1) línea Base en dos dimensiones: Dimensión territorial-demográfica-cultural y Dimensión económica-social-política grandes proyectos de infraestructura; 2) identificación de aspectos de encuentro y divergencia entre los

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

instrumentos de planificación territorial y de gestión del suelo que posibiliten o dificulten el avance de proyectos identificados en el estudio; 3) diagnóstico y recomendaciones para la revisión del enfoque regional del POT de Bogotá; 4) variables que determinan la vinculación de los entes territoriales a las instancias de institucionalización de la integración regional; 5) revisión del modelo desconcentrado; 6) temas estructurantes y proyectos estratégicos.

Estudio para la gestión integral de residuos sólidos: Se suscribió el Convenio 291 de 2006 entre el Distrito (UAESP) y la Gobernación de Cundinamarca para realizar un estudio de factibilidad para la estructuración e implementación de una gestión integral de residuos sólidos a través de sistemas regionales de aprovechamiento, transformación y disposición final en el Departamento de Cundinamarca.

Para el desarrollo de dicho convenio, el Distrito y la Gobernación lograron aportar cerca de \$935 millones de pesos. El convenio se puso en marcha durante el 2010 con las Empresas Públicas de Cundinamarca como ejecutor (su inicio tardío se debió a diferencias de enfoque por parte de ambas administraciones y a problemas financieros que presentó la Gobernación de Cundinamarca, los cuales fueron posteriormente solucionados).

Actualmente, el convenio tiene 7 fases, se han cumplido las tres primeras y la cuarta está a punto de su finalización. El convenio se encuentra suspendido hasta agosto del año en curso dado que se están estudiando las alternativas que serán seleccionadas para la estructuración de sus pre-diseños. El nivel total de avance del proyecto es del 50%.

Proyecto de Cambio Climático para la Región Capital (PRICC): Las autoridades territoriales (Gobernación de Cundinamarca y Distrito Capital), autoridades ambientales (CAR, CORPOGUAVIO, CORPORINOQUIA) e instituciones técnicas nacionales como el IDEAM, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD, continúan uniendo esfuerzos en el marco del PRICC para construir una respuesta integradora para enfrentar los desafíos del cambio climático a escala regional. En este proceso, otras instituciones de política pública nacional (Ministerio del ambiente-MADS, Departamento Administrativo de Planeación Nacional-DNP) también han contribuido con la reflexión para la articulación a nivel nacional.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Dentro de los principales productos previstos en el marco de este proyecto se enumeran²⁴:

Construcción de Escenarios Climáticos para la Región Capital (NASA – IDEAM): Metodología Factor de Cambio, SRES A2, A1B y B1; Periodos 2011-2030, 2011-2040, 2041-2070, 2071-2100, con grado de cumplimiento de 80%.

Análisis de variabilidad climática interanual: alteraciones de precipitación y temperatura durante los fenómenos ENOS²⁵ (niño/ niña), con base en el histórico; cálculo de índice sobre variaciones de temperatura (T°); precipitación en épocas de ENOS en la Región Capital; proyecciones indicativas de temperatura superficial del mar y su relación con fenómenos ENOS, utilizando modelos climáticos globales. El grado de cumplimiento es de 95%.

Inventario Regional de emisiones –GEI²⁶: Módulos: energía, agricultura, cambio de uso del suelo y silvicultura, residuos, procesos industriales. Metodología para el cálculo de emisiones (IPCC 1996 y revisión IPCC 2006), lecciones aprendidas para protocolo nacional. El cumplimiento es de 100%.

Análisis de vulnerabilidad climática en la Región Capital: diseño e implementación del modelo de análisis de vulnerabilidad con enfoque territorial. Mapas de vulnerabilidad (unidad –municipio), provincias y cuencas. Análisis de registro histórico de emergencias y desastres. Cumplimiento de 50%.

Finalmente, el Plan Operativo del PRICC para el 2012 busca cumplir el objetivo de *“Definir colectivamente líneas estratégicas de acción y respectivos portafolios de proyectos de mitigación y adaptación a la variabilidad y cambio climático, para impulsar opciones de desarrollo social y económico frente a un clima cambiante. Estas acciones se encuentran en marcha”*.

Armonización de POTs con los municipios de las Provincias de Sabana Centro, Sabana Occidente y Soacha: entre 2009 y 2011 se adelantaron talleres y reuniones de trabajo con los municipios de tales provincias con el objeto de avanzar en la armonización de los POT. Se construyó el plan de trabajo para la generación de espacios de concertación y la articulación de las propuestas regionales de los POTs entre el Distrito Capital y 25 municipios de la sabana.

²⁴ www.pricc-co.wikidot.com

²⁵ ENOS: El Niño Oscilación del Sur. Fenómeno climatológico.....

²⁶ GEI: Gas Efecto Invernadero.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Con ello, se identificaron, priorizaron y concertaron temas de negociación para su incorporación en los POT municipales respectivos, igualmente se realizó la revisión y clasificación de la estructura tributaria en predial e ICA, para los llamados municipios del primer anillo, con base en la cual se construyeron elementos de armonización tributaria y de usos de suelo en los Planes de Ordenamiento municipales.

Finalmente, se construyó una matriz priorizada y concertada con los actores regionales sobre problemáticas de ordenamiento territorial de los municipios. Las líneas de acción identificadas por los actores regionales son:

- La creación ó mejoramiento de la infraestructura regional.
- Las debilidades institucionales del territorio.
- La coordinación de políticas macroeconómicas, sectoriales, y de sistemas tributarios con mercados integrados y
- La creación de mecanismos promotores del desarrollo socioeconómico para compensar la distribución de los beneficios.

Plan de Logística Regional- PLR: se suscribió el Convenio de Asociación Secretaria Distrital de Planeación SDP-301 de 2009; SDDE 378 de 2009; DEPARTAMENTO: SPC-112 de 2009 y CCB-460002886 de 2009 con el objeto de aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para continuar con el desarrollo del Plan de Logística Regional- Fase II, enfocado al comercio exterior de la Región Bogotá-Cundinamarca. Este Convenio tiene como objetivos específicos, los siguientes:

- Recopilar la normatividad nacional, departamental y distrital en Logística
- Definir la Política Regional en la materia.
- Formular el PLR, Fase II.
- Realizar estudios de factibilidad de al menos 5 proyectos que constituyan la “bolsa de proyectos” del PLR.
- Definir un modelo de articulación público - privado para la implementación del PLR.
- Definir estrategias para la promoción de los proyectos derivados del PLR.

Con la suscripción del convenio de Asociación se espera contar con sendos documentos de gestión, de articulación y de estrategias, correspondientes a los objetivos descritos.

Se realizó un proceso de convocatoria pública y selección para contratar un consultor que realizará la Fase II del PLR en el marco del Convenio

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

interinstitucional celebrado entre la CCB, la Gobernación de Cundinamarca, la Secretaría Distrital de Planeación y la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Mediante convocatoria pública se seleccionó y contrató con la firma Unión Temporal Plan Logístico Regional 2011 (Araujo Ibarra & asociados S.A., y Strategy Planning Implementation Management) la cual, a marzo de 2012, ha entregado cuatro de los cinco productos pactados, uno de los cuales está en proceso de discusión para su aprobación por parte del Comité Técnico del Convenio de Asociación.

Extensión del sistema Transmilenio a Soacha: Se inició la construcción de la infraestructura de la primera etapa del Sistema Transmilenio en el municipio de Soacha, el cual dará continuidad a la Troncal NQS, manteniendo las mismas especificaciones. Su ejecución esta cerca al 70%, presentando un avance, discriminado por componente así:

- Los carriles exclusivos tienen un avance de 96%,
- El espacio Público presentan una ejecución de 32%,
- Los puentes peatonales tienen un cumplimiento de 16%, y
- Las estaciones sencillas se han ejecutado en 76%

Los componentes propios del Sistema Transmilenio, como calzada exclusiva y estaciones se encuentran casi finalizados. Se encuentra pendiente las rampas de acceso a las estaciones, el espacio público y las intervenciones relacionadas con redes de servicios públicos.

Diagnóstico de la Región Capital: el diagnóstico regional se constituye como un documento de soporte técnico de Integración Regional, que le permite a Bogotá analizar su interacción con la región en las materias de dinámica poblacional, mercado laboral, vivienda, seguridad alimentaria y actividad empresarial, entre otras. Dicho estudio fue realizado en 2010 y actualizado en 2011, como producto de un extenso proceso de recopilación, depuración y análisis de información estadística para Bogotá y Cundinamarca con sus 116 municipios.

Los proyectos explicados anteriormente corresponden a la información oficial de la SDP de los proyectos registrados en el SEGPLAN, plataforma que registra el seguimiento a las metas del Plan de Desarrollo. Por ser del período 2008-2011, corresponden en su totalidad al PDD Bogotá Positiva.

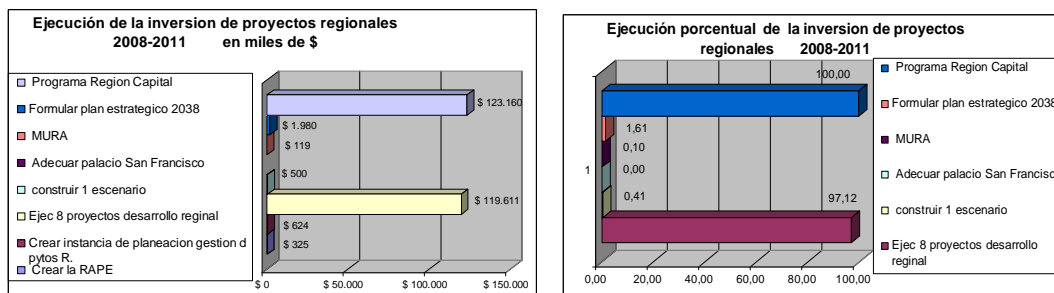
Continuando con los proyectos programados en PDD Bogotá positiva y conforme a las distribuciones de gasto absoluto y porcentual que se ilustran en las gráficas 1

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

y 2, se presenta a continuación la evolución y resultados de los restantes proyectos regionales.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Grafica 3



Fuente: elaboración con base en información de SEGPLAN

Construir escenario multipropósito: Los retrasos en el cumplimiento de este proyecto se presentaron asociados a la definición de la ubicación del escenario que generó la necesidad de elaborar previamente una serie de análisis urbanísticos y de viabilidad en términos de movilidad e impactos ambientales, como elementos condicionantes del proyecto. Las alternativas para la localización del proyecto, objeto de análisis fueron: Plaza de eventos Parque Simón Bolívar, Plazoleta de eventos Parque El Tunal, Parque Simón Bolívar Sector Centro Bolivariano, Parque Fontanar del Río, Parque Guaymaral, entre otras.

Adecuar el palacio de San Francisco como instituto de las artes para la Región Capital.

El proyecto se encontraba enmarcado en la agenda Bogotá - Cundinamarca. La Gobernación, como propietaria del predio, debió enfrentar un pleito jurídico con la Universidad del Rosario, entidad que administró el inmueble por un tiempo a través de un convenio. El proyecto se declaró inviable, debido a la imposibilidad de invertir recursos en este bien por parte de la Administración Distrital por razones económicas, jurídicas y de conveniencia.

Para dar solución a la sede del Instituto Distrital de las Artes, el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, restauró la Casa Fernández, bien de interés cultural del Distrito. La casa fue entregada en septiembre de 2010 y se inauguró en febrero de 2011 como sede del Instituto.

Macroproyecto Urbano Regional para el Área de Influencia del Aeropuerto el Dorado MURA

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El MURA es un instrumento estratégico de política de ordenamiento territorial para el área de influencia directa del Aeropuerto Luís Carlos Galán Sarmiento²⁷, en el cual se establecen lineamientos y acciones urbanísticas para incentivar el aprovechamiento de las potencialidades territoriales de la subregión bajo un modelo territorial desconcentrado, con centros urbanos compactos e interconectados entre sí, otorgándole al Aeropuerto el rol central en ese ordenamiento. El área del estudio MURA elaborado en 2008 por TAU Consultoría Ambiental, está determinada por 17 municipios más el Distrito Capital.

En este macroproyecto se logró la concertación para la firma del Convenio Interadministrativo de Cooperación para aunar esfuerzos dirigidos al desarrollo armónico y planificado del Macroproyecto Urbano Regional del Aeropuerto El Dorado, el 21 de septiembre de 2009. Durante 2010 se definió el reglamento interno del Comité Directivo y del Comité Técnico, se trabajó en la definición de la agenda y priorización de temas estratégicos para el Macroproyecto, así como en la definición y delimitación del área de influencia del Macroproyecto, y la priorización de los municipios para convocar en el corto, mediano y largo plazo.

Se entregó el documento que compila el estudio para formular el Macroproyecto Urbano Regional del Área de Influencia del Aeropuerto El Dorado con su respectivo documento técnico de soporte, que contiene los elementos ambientales, jurídicos, económicos, institucionales, administrativos y físicos necesarios para el desarrollo concertado de este territorio estratégico para la región, el cual define la ocupación del territorio de manera concertada por parte del Distrito y la Gobernación de Cundinamarca (los 18 municipios que conforman el área de influencia directa del Aeropuerto El Dorado).

Se presentó la Operación Estratégica Fontibón Aeropuerto El Dorado al comité técnico del MURA en instalaciones del DNP con el propósito de que las entidades participantes en dicho comité conocieran los planteamientos que frente al tema presenta el Distrito. En este mismo escenario se ha trabajado conjuntamente con las entidades adscritas en las prioridades para el cumplimiento de las metas propuestas, relacionadas con la operatividad del Comité Directivo, adopción y ejecución del MURA, definición de proyectos, gestión y articulación interinstitucional, concretados en los temas de:

²⁷ Mediante la Ley 1406 de 2010 el Congreso de la República cambió el nombre del “Aeropuerto Internacional El Dorado” de Bogotá, por el de “Aeropuerto Internacional Luis Carlos Galán Sarmiento”. Actualmente cursa en el Congreso de la República el Proyecto de Ley N° 069 de 2011 (Senado) y 051 de 2010 (Cámara) “Por el cual, se modifica la Ley 75 de 1989 y se dictan otras disposiciones”, cuyo objetivo fundamental es que el terminal aéreo de Bogotá D.C., conserve su nombre tradicional “Aeropuerto Internacional El Dorado”, adicionándole “Luis Carlos Galán Sarmiento”.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1. Aprobación del Reglamento Operativo del Comité Directivo y Comité Técnico Asesor, 2. Adopción, Gestión y Ejecución del MURA, 3. Evaluación de estudios y demás insumos técnicos asociados al macroproyecto, 4. Concertación del Ordenamiento entre el Distrito y los Municipios de Sabana Occidente en torno al MURA, 5. Definición de la infraestructura Vial e Intermodalidad de Transporte en torno al MURA, 6. Actualizar, priorizar, formular y aprobar los proyectos estratégicos en torno al MURA, 7. Socialización y diálogo con los actores involucrados para implementar las propuestas y 8. Elaboración y aprobación del documento final del MURA.
2. Se participó en la elaboración de la propuesta del Reglamento Operativo del Macroproyecto Urbano Regional, el cual tiene como objeto desarrollar el esquema organizacional que contiene la estrategia institucional para el desarrollo del MURA en el documento CONPES 3490 del 1º de octubre de 2007 y articular las acciones de la Nación, Departamento de Cundinamarca, Distrito Capital, Municipios de influencia y sector privado con el objetivo de promover el desarrollo armónico y planificado del área de influencia del aeropuerto.
3. Se resalta que se consolidó la propuesta del Documento Técnico Soporte del MURA presentada por la SDP, en conjunto con las entidades que conforman el Comité Técnico para presentación y aprobación del Comité Directivo del MURA, este DTS incluye la propuesta territorial y de proyectos a desarrollar.

El siguiente cuadro esquematiza las acciones de avance para la implementación del MURA, las entidades responsables y el estado de la acción propuesta.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Cuadro 3

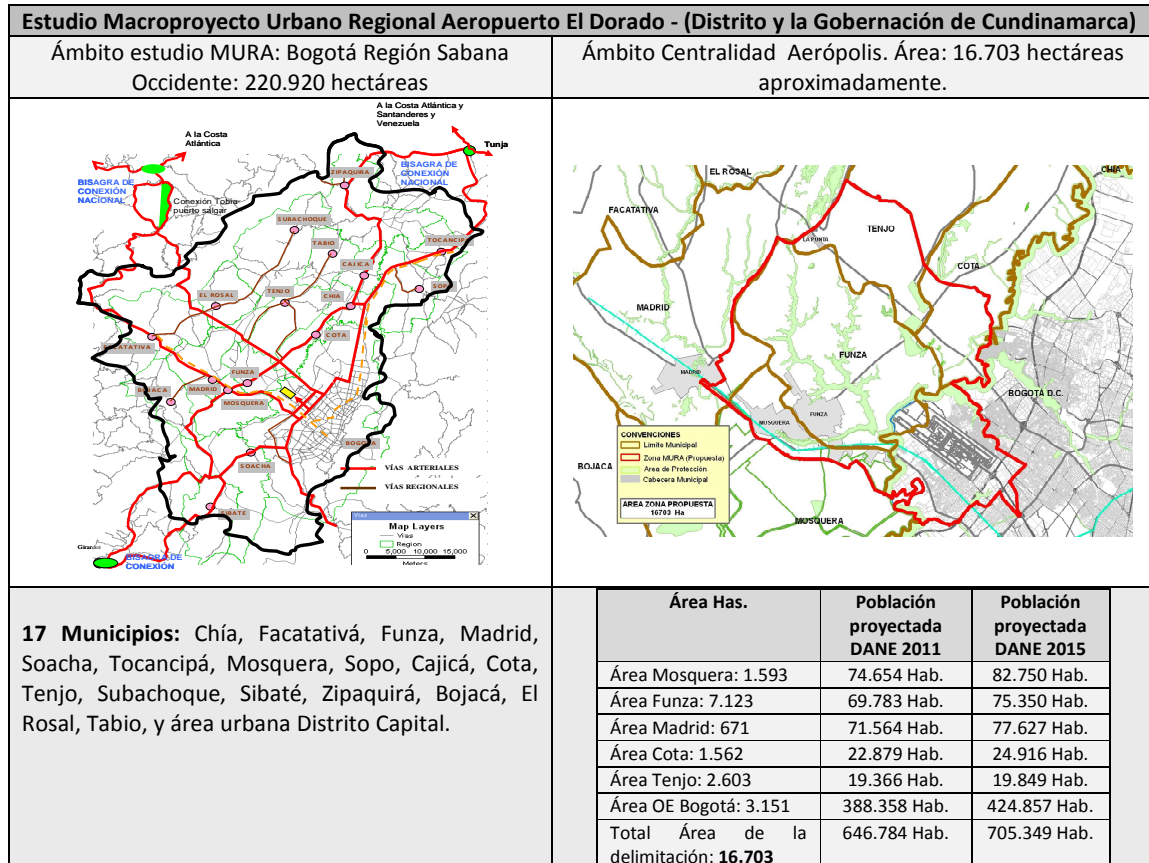
Acción y/o Proyecto adelantado	Entidad responsable de la ejecución de la Acción o Proyecto	Estado (Finalizado, En Formulación)
Formulación de la Operación Estratégica Fontibón Aeropuerto El Dorado - OEFAE	Secretaría Distrital de Planeación / Dirección de Operaciones Estratégicas	Finalizado
Análisis de la estructura empresarial de las apuestas productivas de Bogotá y los municipios de las provincias de Soacha, Sabana Centro y Sabana Occidente	Secretaría Distrital de Planeación / Dirección de Integración Nacional, Regional e Internacional	Finalizado
Armonización del POT de Bogotá y los POT de los municipios de las provincias de Sabana Centro y Sabana Occidente	Secretaría Distrital de Planeación / Dirección de Integración Nacional, Regional e Internacional	Finalizado
Visitas y trabajo técnico con los municipios de la Aerópolis con el propósito de llegar a acuerdos de planificación conjunto en el marco del MURA	Secretaría Distrital de Planeación / Dirección de Operaciones Estratégicas	Finalizado
Elaboración de documento que consolida las propuestas de la Administración Distrital frente a los temas estratégicos del MURA.	Secretaría Distrital de Planeación / Dirección de Operaciones Estratégicas	Finalizado
Análisis de la institucionalidad requerida para la ejecución de las propuestas y proyectos en el marco del MURA	Gobernación de Cundinamarca - Secretaría Distrital de Planeación / Dirección de Operaciones Estratégicas	Finalizado

Fuente: información presentada en la visita a Planeación Distrital

Este documento desarrollado por la SDP, fue discutido, avalado y adoptado por parte del Comité Técnico del MURA para ser el documento de referencia, presentación e informe ante el Comité Directivo, el cual fue citado por el MVCT- Ministerio de Vivienda, ciudad y territorio para diciembre de 2011 y que finalmente se aplazó para enero de 2012. Se consolidó también, la propuesta del Reglamento Operativo del MURA para que el DTS, sea puesto a consideración y posterior aprobación del Comité Directivo.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Gráfica 4
Georeferenciación del proyecto MURA



Datos: TAU Consultoría Ambiental (2008), Dirección de Operaciones Estratégicas – Secretaría Distrital de Planeación.
 Nota: Para una revisión mas detallada del área de influencia remitirse al Documento Técnico de soporte, Capítulo 2

El Macroproyecto Urbano Regional del área de influencia del Aeropuerto El Dorado -MURA- en la práctica se constituye en una oportunidad para la integración de la Región Capital, de manera armónica con la Nación y conforme a las competencias territoriales. El MURA tendrá los lineamientos y acciones urbanísticas para incentivar el aprovechamiento de las potencialidades territoriales de la subregión bajo un modelo territorial desconcentrado, otorgándole al Aeropuerto el Dorado (AED) el rol central. Ese ordenamiento se articula en torno a un Modelo Funcional Territorial de Ocupación, que propone una organización o forma de ocupación del territorio a partir de la potenciación de oportunidades

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

económicas regionales incentivadas por la modernización del AED-aeropuerto El Dorado²⁸.

El proyecto ha presentado retrasos debido a:

1. Demoras en la firma del Convenio Interadministrativo que conforma el Comité Técnico del MURA en los términos del CONPES 3490 "*Estrategia Institucional para el MURA*", por retraso en los procesos de revisión jurídica por parte de las diferentes entidades que conforman el Comité (DNP, Ministerio de Transporte, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Gobernación de Cundinamarca y Distrito).
2. Irregularidades en las sesiones del comité por la coyuntura del cambio de administración del orden nacional, retrasando la toma de decisiones y los análisis de las propuestas.

Durante la vigencia 2012 no existe una decisión inmediata de las acciones relevantes para este gobierno sobre el tema MURA y no se han definido las acciones para terminar las exigencias propias del proceso realizado. Para lo cual, se incluyó la discusión en la formulación del Plan de Desarrollo para definir el remate en el primer semestre de la meta del Plan Anterior y empatar con las acciones del nuevo Plan.

Proyecto: Plan Estratégico Regional a 2038

Se elaboró el documento del Plan Estratégico Bogotá 2038, que define los lineamientos de largo plazo para el desarrollo de la ciudad, el cual está enmarcado en el enfoque de desarrollo humano. Allí se persigue la ampliación de las capacidades y oportunidades de las personas. En ese marco, se deducen la visión y líneas estratégicas siguientes: Visión 2038 Bogotá, ciudad de oportunidades, diversa, participativa, equitativa, incluyente y prospera, una ciudad que respeta y garantiza los derechos.

En el siguiente cuadro se puede observar el resultado discriminado y total de la inversión para este proyecto en el periodo de análisis.

²⁸ Con base en el reporte de SEGPLAN al 31/03/2012

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Cuadro 4

Plan de Desarrollo BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR															Millones de pesos corrientes			
Informe componente de gestión - Coordinadores de Programa a 31/03/2012 (información EN PROCESO DE CONSOLIDACIÓN por parte de la Coordinación de Programa)																		
OBJETIVO ESTRUCTURANTE CIUDAD GLOBAL																		
Programa / Meta Plan de Desarrollo	2008			2009			2010			2011			2012			TOTAL		
	Programado	Ejecutado	%	Programado	Ejecutado	%	Programado	Ejecutado	%	Programado	Ejecutado	%	Programado	Ejecutado	%	Programado	Ejecutado	%
53 Formular el Plan Estratégico 2038	\$128	\$108	84.13	\$712	\$712	100.00	\$768	\$768	98.84	\$368	\$363	98.11	\$800	\$21	3.54	\$2,690	\$1,987	78.45
Incluida en el Acuerdo 308 de 2008: SI																		
Estado: VIGENTE																		
Entidad(es) que aporta(n) a la meta Plan de Desarrollo:																		
120 Secretaría Distrital de Planeación																		
126 Secretaría Distrital de Ambiente																		

Fuente: SEGPLAN al 31/03/2012

9.3 PLAN DE DESARROLLO BOGOTÁ HUMANA 2012 – 2016

En este nuevo Plan de desarrollo la administración entrante pretende tener un ritmo y un tipo de crecimiento que contribuya a que entre Bogotá y los municipios cercanos tenga una armonización en términos de calidad y las condiciones de vida de los habitantes de Bogotá y los municipios de la sabana, deben mejorar e irse acercando unificando su desarrollo y la visión ambiental reflejado en los POTs y los planes de desarrollo.

En Bogotá es importante la equidad regional porque ello evita entre tantas cosas que se agudicen los procesos migratorios hacia la ciudad, se ha demostrado que el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) se va deteriorando a medida que los municipios se alejan de la capital.

Los proyectos de escala regional han sido más un acuerdo de voluntades coyunturales y bilaterales entre funcionarios de entes territoriales, sin que exista una mirada articulada de largo plazo que comprometa simultáneamente al conjunto de municipios de la sabana y al departamento. Las únicas relaciones de largo plazo son de carácter comercial, a través de los contratos relacionados con la provisión de agua y energía eléctrica. También es claro que la fuerza de los procesos demográficos, urbanísticos y económicos decantan las necesidades de cooperación y por ello cobran relevancia las distintas figuras de articulación previstas en la normatividad vigente.

“Artículo 32. Programa Bogotá, territorio en la región

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Mejorar la capacidad de la ciudad para atender problemáticas supramunicipales y reconocer y mitigar sus impactos sobre la región mediante estrategias en materia institucional y socioeconómica, a través del fortalecimiento y armonización de los mecanismos de planeación, gestión y de la generación de relaciones de reciprocidad y corresponsabilidad con el entorno regional, potenciado por el manejo coordinado de los recursos de regalías.

Los proyectos prioritarios de este programa son:

1. Institucionalización de la integración regional. *Este proyecto busca la adopción de los mecanismos institucionales más adecuados para poner en marcha los programas y proyectos, que armonicen el desarrollo de la región con los contenidos en el presente plan de desarrollo Bogotá Humana, con énfasis en la protección de ecosistemas estratégicos y del recurso hídrico; la seguridad alimentaria y el apoyo a la producción campesina; la movilidad y la logística con prevalencia en la introducción del modo férreo; la armonización tributaria y el ordenamiento de los procesos de ocupación del territorio.*

Se trabajará en la adopción de figuras asociativas del ordenamiento territorial que permitan la coordinación con el departamento de Cundinamarca y otros departamentos y con los municipios vecinos. Se evaluarán y seleccionarán de manera concertada las ventajas y desventajas de la región de planificación y gestión o de la región administrativa y de planeación especial y se partirá de acciones voluntarias de coordinación, convenios interadministrativos o contratos-plan y otras figuras de asociación como un proceso de aprendizaje, construcción de confianza y avance hacia la implementación de un Área Metropolitana con los municipios interesados. Todos ellos se asumirán como mecanismos para procurar el fortalecimiento de vínculos con los territorios circunvecinos que favorezcan la convergencia en los proyectos de desarrollo.

2. Coordinación del desarrollo regional. *Este proyecto se propone establecer unos acuerdos mínimos para la definición compartida de políticas y decisiones en materia de usos del suelo, provisión de agua e instrumentos de financiación territorial, con el fin de lograr mejores condiciones de protección ambiental y una distribución equilibrada de actividades humanas y económicas en el territorio.*

3. Cooperación regional. *Este proyecto se propone generar las condiciones requeridas para realizar un intercambio horizontal de conocimientos y experiencias, el cual permita a los diferentes entes que conforman la región fortalecer las capacidades de gestión pública contribuyendo así, al cierre de brechas en materia de gestión y fortalecimiento institucional²⁹”.*

²⁹ Plan de Desarrollo Bogotá Humana, Region Capital

10. EVOLUCIÓN DE LOS PROYECTOS REGIONALES EN EL MARCO DEL PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL DE CUNDINAMARCA “CALIDAD DE VIDA”

En un principio la integración regional conocida bajo el nombre de Región Capital, dio como resultado un proceso de construcción colectiva originada de la Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca constituida en el 2001 en la que se vio la necesidad de construir y promover el desarrollo económico y social de los territorios de la región.

Por parte de la Administración Departamental se creó la Alta Consejería para la Región Capital, la cual después se convirtió en la Secretaría de Región Capital e Integración Regional de Cundinamarca en septiembre de 2009, para avanzar con el propósito de la integración regional. Se logró armonizar los Planes de Desarrollo de Bogotá y de Cundinamarca, las metas de desarrollo institucional y la ejecución de temas estratégicos propuestos en conjunto.

Como resultado de esta nueva planificación se analizaron una serie de proyectos estratégicos que constituirían la agenda común para el desarrollo regional. Los proyectos de interés prioritario que fueron plasmados en este documento inicial fueron:

1. Constitución de la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE)
2. Constitución de una Empresa Regional de Desarrollo Territorial (EDT)
3. Constitución de la Empresa de Transporte Férreo Metropolitano
4. Proyecto del Río Bogotá
5. Proyecto Regional de Acueductos
6. Proyecto Regional de disposición de residuos sólidos
7. Proyecto Silvicultura a gran escala
8. Proyecto Regional de Reforestación
9. Proyectos regionales de desarrollo urbano y vivienda
10. Plan Maestro de Transporte Regional
11. Planificación y Gestión del desarrollo del área de influencia del Aeropuerto El Dorado
12. Proyectos Férreos Regionales: Metro, Tren de Cercanías, Trenes Turísticos y Concesión de Carga
13. Extensión de Transmilenio a Soacha
14. Puerto Multimodal de Puerto Salgar
15. Concesiones de carreteras nacionales, departamentales y distritales
16. Proyecto de anillos viales de Cundinamarca (Periférico de Bogotá)

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- 17. Ciudadela Regional de Justicia
- 18. Región Salud
- 19. Región Turística
- 20. Cárceles regionales
- 21. Estadio e Hipódromo de la Región
- 22. Corabastos
- 23. Palacio San Francisco

Cabe precisar que algunos de los proyectos nacieron en las discusiones y espacios de reflexión que se organizaron por parte de la gobernación y la Alcaldía de Bogotá.

Se realizaron comités interinstitucionales de trabajo, como el Comité Jurídico, donde se han impulsado las labores de estudio y gestión para la formulación del marco institucional de integración regional, en la búsqueda de la creación institucional de la RAPE.

En la agenda están contenidos una serie de planes, proyectos y programas enmarcados en 6 ejes de integración regional: marco institucional, sostenibilidad ambiental, competitividad y desarrollo económico, hábitat y servicios públicos, seguridad, paz y convivencia y movilidad para la integración.

Para el desarrollo de lo anterior, se han incorporado a los proyectos, los distintos niveles de gobierno y a los actores privados como la Cámara de Comercio y algunos gremios, y de manera transversal con dependencias departamentales y municipales, en áreas de impacto socio-económico y ambiental tales como:

El Modelo de Ocupación Territorial, el Plan Regional Integral de Cambio Climático, la formulación de propuestas sobre la Estructura Ecológica Principal y el río Bogotá como eje ambiental de la región, el Macro Proyecto Urbano Regional del Aeropuerto El Dorado, la estructuración de un esquema de movilidad regional en torno al Tren de Cercanías y su articulación al Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá, la formulación del plan de Logística Regional y la gestión de proyectos incluidos en los Planes provinciales de Competitividad, el Plan Regional de Seguridad Alimentaria, la promoción del turismo regional y la gestión integral del riesgo y la seguridad ciudadana, entre otros.

Algunos de los proyectos son:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**10.1 PLAN MAESTRO DE ABASTECIMIENTO Y SEGURIDAD ALIMENTARIA
PMASAB**

Dentro de los procesos de cooperación con las entidades distritales y municipales de la región central, la seguridad alimentaria, como uno de los aspectos más importantes de la integración, en lo relacionado con el abastecimiento alimentario se incluye construir una estrategia que asegure para la población el acceso a los alimentos en condiciones de calidad y cantidad y, simultáneamente, se convierta en una oportunidad de los productores agropecuarios del departamento para comercializar sus productos y obtener un precio justo.

El 70% de las necesidades de alimentos de Bogotá son cubiertas por productores agrícolas de Cundinamarca. De este porcentaje las 2/3 partes de los alimentos son producidos por campesinos tradicionales y tan sólo una tercera parte por productores tecnificados.

La distribución por lo corredores viales y productos en toneladas ingresadas a la capital se presenta así (cuadro5):

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Cuadro 5

VÍA A ZIPAQUIRÁ Toneladas: 582.700 Participación en el total de productos:..... 21% Leche y derivados: 41% de la cadena Papa: 30% de la cadena	CALLE 80 Toneladas: 198.156 Participación en el total de productos:..... 7%
VÍA A TOCANCIPÁ Toneladas: 539.825 Participación en el total de productos:..... 19% Leche y derivados: 25% de la cadena Panela: 54% de la cadena Papa: 16% de la cadena	CALLE 13 Toneladas: 523.014 Participación en el total de productos:..... 19% Abarrotes:..... 31% de la cadena Carnes: 28% de la cadena Frutas y verduras: 21% de la cadena Panela: 22% de la cadena Pollo: 28% de la cadena
VÍA A LA CALERA Toneladas: 54.750 Participación en el total de productos:..... 2%	VÍA A CHOACHÍ Toneladas: 17.452 Participación en el total de productos:..... 1%
VÍA A VILLAVICENCIO Toneladas: 256.985 Participación en el total de productos:..... 9% Carnes: 48% de la cadena Granos y cereales: 23% de la cadena Huevos: 27% de la cadena	VÍA A SOACHA Toneladas: 627.991 Participación en el total de productos:..... 22% Abarrotes:..... 41% de la cadena Frutas y verduras: 38% de la cadena Granos y cereales: 72% de la cadena Huevos: 21% de la cadena Papa: 16% de la cadena Pollo: 38% de la cadena

Rendición de cuentas presentado por la Gobernación de Cundinamarca 2008 -2011

En desarrollo del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria PMASAB, el programa “Bogotá sin hambre” establece: “el suministro de alimentos se debe realizar por los productores agropecuarios de la región”, según el acuerdo marco de cooperación, así el Distrito de esta manera pueda dirigir las inversiones en la región para fortalecer la organización de los productores agropecuarios de Cundinamarca, y así mediante convenio con la Universidad Nacional. Se han apoyado a los productores agrícolas del departamento para que se agrupen en sistemas llamados Agroredes.

Se ha trabajado con estas 31 agroredes de 14 municipios que han participado en el convenio y se han incluido 59 productos agropecuarios y agroindustriales que

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

se ofertan regularmente. Se realizó el acompañamiento técnico a 140 unidades productivas a través de las visitas permanentes del equipo técnico y el acompañamiento empresarial a estas 31 agropredes de agricultores.

También se han desarrollado capacitaciones y actividades de acompañamiento de forma conjunta con el SENA, Fedepanela, Fedepapa, Corporación PBA, Cámara de Comercio de Bogotá y las UMATAs municipales.

10.2 CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA EN EL ÁMBITO DE LA REGIÓN CAPITAL CONVENIO CUNDINAMARCA – BOGOTÁ

Con base en las necesidades en el área de seguridad ciudadana y en conjunto con Cundinamarca y Bogotá se identificaron unas metas que se tendrán en cuenta para el desarrollo del convenio.

En el marco de convivencia y seguridad ciudadana, se vienen adelantando actividades que han permitido la consolidación de información, la suscripción de convenios y una serie de trabajos interinstitucionales que garantizan el desarrollo de investigaciones y sobre todo, conocer la situación de seguridad ciudadana y convivencia en la Región Capital., entre ellas:

- Revisión y ajuste de la normatividad vigente en asuntos de convivencia y seguridad ciudadana. Asuntos de policía.
- Coordinación de la acción en convivencia y seguridad ciudadana.
- Definición de contenidos de convenios de cooperación cuando sean considerados necesarios.
- Consejos zonales de seguridad, propuesta por Bogotá y cumplida conjuntamente en su totalidad.
 1. Bogotá – Soacha
 2. Bogotá – Choachí – Fómeque – Ubaque
 3. Bogotá – Chía – Cota – Tabio – Cajicá
 4. Bogotá – Mosquera – Facatativa – Madrid – Funza
 5. Bogotá – Fusagasugá – (Eje Sumapaz)
- Planes Operativos conjuntos de prevención y control.
- Seminarios y talleres de análisis de políticas en convivencia y seguridad ciudadana.
- Acción coordinada y cooperante en la atención de prevención y atención de emergencias.
- Cooperación en la evaluación y análisis de riesgos.
- Uso compartido y solidario de equipos humanos y técnicos de emergencias.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Cooperación tecnológica y para el desarrollo de infraestructura de convivencia y seguridad ciudadana.
- Video-vigilancia compartida de sitios críticos, especialmente en los ingresos y salidas desde y hacia Bogotá.
- Fortalecimiento de la infraestructura para las comunicaciones de radio y de celular en el ámbito región capital.
- Vías para la integración regional en Sumapaz y Oriente.
- Articulación de programas y proyectos de Convivencia y Seguridad Ciudadana.
- Coordinación para la atención regional a población víctimas del conflicto, la violencia y delitos, entre ellos la desplazada y reincorporada.
- Planes de acción con las comunidades de las conurbaciones Bogotá-Cundinamarca prevenir el reclutamiento ilegal.
- Investigación y evaluación conjunta de los fenómenos de convivencia y seguridad ciudadana en el ámbito región capital.
- Cooperación desde el CEACS.
- Observatorios locales o zonales de convivencia y seguridad ciudadana.
- Conformación y Fortalecimiento de una Red de Organizaciones Sociales de la región capital en torno al desarrollo regional, la convivencia y la paz.

10.3 EMPRESA FÉRREA REGIONAL S.A.S,

En la constitución de la Empresa Férrea Regional S.A.S. (EFR), dando cumplimiento al Subprograma 1.1, “Desarrollo Institucional de la Región Capital”, se concibe como una instancia regional de coordinación para la planeación, gestión y operación del Proyecto del Tren de Cercanías y del Sistema Integrado de Transporte Regional. Esta Empresa fue creada para garantizar la ejecución y operación del Tren de Cercanías, proyecto que se encuentra consignado en el Subprograma 1.2, “*Gestión Estratégica de la Región Capital*”, eje de Movilidad para la Integración de la Región Capital.

La Ley 310 de 1996 establece la necesidad de constituir una sociedad por acciones que sea la titular del sistema de transporte, de modo que el Departamento pueda obtener la cofinanciación de la Nación para su puesta en marcha.

La Ordenanza 038 de 2009 autorizó al Gobernador de Cundinamarca a comprometer vigencias futuras excepcionales en materia vial y férrea y en su Artículo 4º autoriza la constitución de una sociedad comercial para el desarrollo, explotación y operación del sistema de transporte masivo y ferroviario.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Bajo este marco normativo, la Empresa Férrea Regional (EFR) se constituyó el 15 de diciembre de 2010 mediante Escritura Pública No. 1280, como una Sociedad por Acciones Simplificada (S.A.S.), del orden departamental, de carácter comercial y cuyos socios son el Departamento de Cundinamarca el cual aportó \$3.980.100.000 de pesos y el Fondo de Desarrollo de Proyectos de Cundinamarca –Fondecun, con un aporte de \$3.000.000 de pesos. Su capital autorizado asciende a la suma de \$5.000.000.000 pesos. Se creó como ente gestor del Proyecto Tren de Cercanías, encargada de gestionar, organizar y planear el Sistema Integrado de Transporte Regional en el Departamento de Cundinamarca.

Se han realizado los siguientes estudios previos:

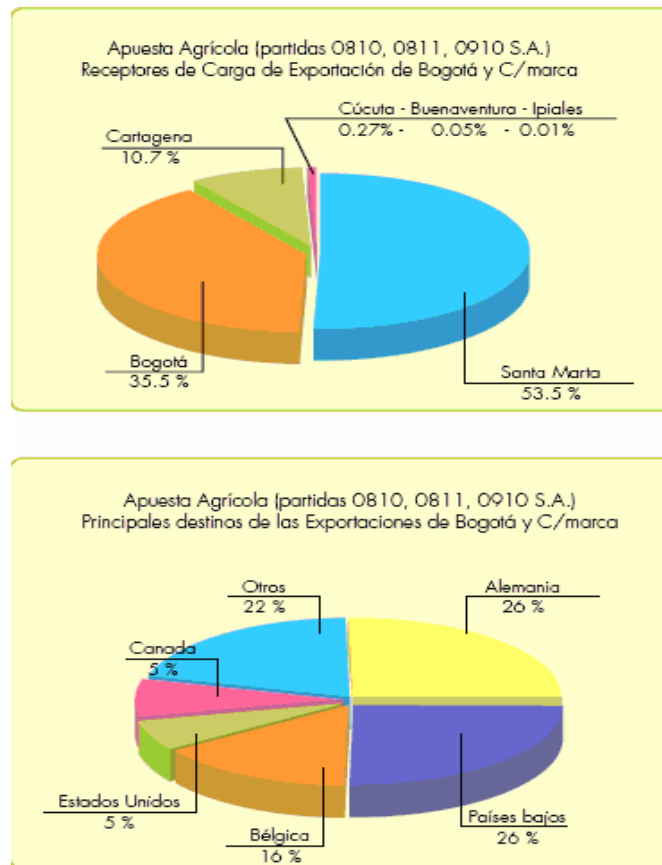
- Estudio y modelación de la demanda, con avance de 100%.
- Modelo financiero preliminar, presenta un avance de 95% bajo la responsabilidad de la Gobernación de Cundinamarca.
- Ingeniería Básica, tiene una evolución de 50% y su responsabilidad depende de la Gobernación de Cundinamarca.
- Diseño preliminar desarrollo institucional, presenta un cumplimiento de 60% y esta bajo la batuta de la Gobernación de Cundinamarca.
- Gestión del Riesgo, tiene un avance de 40% y también es responsable la Gobernación de Cundinamarca.

10.4 PLAN DE LOGÍSTICA REGIONAL

El fortalecimiento de la infraestructura logística y la adecuación normativa para facilitar el comercio exterior son dos factores claves para el mejoramiento de la competitividad de las regiones, y en particular, constituyen un elemento decisivo para lograr la ampliación y diversificación de la oferta exportable de la región de Bogotá-Cundinamarca, situada en el centro del país a una distancia de 437 y 1.125 Kms de los principales puertos marítimos del país (como se ve en la gráfica 5). En efecto, según el Banco Mundial, los costos logísticos en Colombia, representan el 20% del costo total de la carga, mientras que en países como Argentina y Brasil equivalen al 6% y en México al 12% del costo total. Según Doing Business para el año 2008, el costo de Bogotá para la exportación de un contenedor es de US\$ 1.440, frente a US\$ 1.229, y US\$ 1.069 por parte de los países del continente y de la OCDE respectivamente³⁰.

³⁰ Plan de logística Regional Comisión Regional de Competitividad

Gráfica 5



Fuente: Araujo Ibarra

Así mismo, el tiempo para exportar desde Bogotá es de 24 días, frente a 19,7 y 10,7 días por parte del continente y de los países de la OCDE respectivamente. Por ello, tanto la Política Nacional de Competitividad como el trabajo de la Comisión Regional de Competitividad de Bogotá y Cundinamarca dan prioridad al fortalecimiento de la infraestructura de transporte y de la logística como base para lograr la transformación productiva. Particularmente, en el marco de la Comisión Regional de Competitividad se adelantan acciones conjuntas entre los sectores público y privado para contribuir a consolidar la oferta exportable y promover la internacionalización de la región. En un esfuerzo interinstitucional entre la Cámara de Comercio de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca y la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, con el apoyo técnico de la CAF, se realizó el diagnóstico de las condiciones logísticas del comercio exterior de cinco cadenas productivas

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

estratégicas para el desarrollo regional, cuyo resumen se presentan en este documento que se pone a disposición del sector productivo, la academia y las entidades del Gobierno Nacional, Departamental y Distrital.³¹

En un primer diagnóstico, se constituyó la primera fase del Plan de Logística Regional de Bogotá- Cundinamarca, puesto que a partir de este análisis se definieron los lineamientos para la segunda fase de formulación del Plan, con el cual, la Comisión Regional de Competitividad ofrecerá un paquete integrado de soluciones logísticas que mejoren las condiciones del comercio exterior de la región al formular un conjunto de proyectos en materia de infraestructura logística , normatividad y uso de tecnologías de avanzada.

Cabe señalar que las cinco apuestas productivas definidas para los estudios realizados, fueron seleccionadas con el propósito de contar con una amplia gama de modalidades de manejo logístico, que permite extrapolar los resultados del diagnóstico, de tal manera que en la fase II del Plan de Logística Regional se logre, ofrece soluciones logísticas a la totalidad de la oferta exportable de la región.

³¹ Bases para la Formulación del Plan de Logística Regional, comisión regional de competitividad Bogotá Cundinamarca

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

11. LA POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL POR LA INTEGRACIÓN REGIONAL

En la actualidad no existe una política pública formalizada sobre el tema regional en el Distrito Capital. Sin embargo y conforme a lo descrito, en la última década las administraciones distritales, a través de la construcción de agendas regionales y la suscripción de acuerdos de voluntades, han buscado fortalecer y definir una estrategia de desarrollo regional como resultado de procesos de planeación convergentes orientados a atender problemáticas y dinámicas sociales, económicas ambientales y territoriales compartidas con territorios vecinos.

En este sentido, la Alcaldía Mayor de Bogotá representada en sus Secretarías de Planeación y Desarrollo Económico, y en cumplimiento de sus funciones, ha sentado las bases del desarrollo regional, contando con el apoyo de otros sectores donde el tema regional recobra gran importancia como lo son Ambiente, Gobierno, Hábitat, Movilidad y Hacienda.

La Secretaría Distrital de Planeación ha avanzado en la formulación de unos “Lineamientos de Política para la Integración de Bogotá”³², considerados como un instrumento integrador de decisiones en busca de avanzar en la concertación y coordinación entre actores regionales, y entre éstos y la nación, para la implementación de acciones con impacto regional. Este ejercicio contó con la participación de los diferentes sectores del distrito así como de representantes de la Gobernación de Cundinamarca.

Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Económico que lidera la formulación de la Política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico, en la cual la integración regional de Bogotá con sus territorios vecinos es desarrollada como un eje estructurante de la misma.

Frente a la gestión del territorio para el desarrollo económico, la Política busca promover la integración de la Región Capital Bogotá y Cundinamarca al 2038, mantener el equilibrio entre los logros de conservación ambiental, crecimiento económico productivo y de bienestar y equidad social; fortalecer la agricultura urbana de manera sostenible como estrategia de autoconsumo, producción sana, seguridad alimentaria, uso creativo del tiempo libre y de convivencia social; integrar el territorio rural al sistema de planeación del Distrito Capital y al sistema regional; hacer efectivo el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional, a través del afianzamiento de la soberanía alimentaria y nutricional; y estimular la oferta de distintas modalidades de producción de vivienda, de manera que sea consistente

³² SDP, Integración regional y cooperación : avances, logros y retos 2008-2011, página 85

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

con las características del entorno y que contemple la generación de vivienda productiva.

Si bien no existe una política regional de Bogotá, la anterior administración, a través de su Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas 2008-2012 *“Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”*, abordó de manera integral el tema de la integración regional, a través de sus principios, propósitos, estrategias, instancias y mecanismos de coordinación, así como del desarrollo del Programa Región Capital.

El Plan de Desarrollo 2008-2012, estableció como uno de los principios generales de política y de acción la integración territorial, donde *“las acciones de la administración distrital buscarían mayores niveles de articulación con el territorio rural, la región y las dinámicas nacional e internacional”*³³. En este sentido, se formuló el Programa Región Capital, cuyo fin principal es *“Consolidar la Región Capital como un territorio planeado e integrado en lo físico, económico, social, cultural, fiscal y ambiental, aprovechando las fortalezas y oportunidades de cada territorio, en procura del desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes”*³⁴; plantea como parte de sus metas, crear una estructura institucional alrededor de temas estratégicos con el propósito de desarrollar esquemas de solidaridad y corresponsabilidad dirigidos al desarrollo integral de la región y el país, así como la gestión y ejecución de proyectos estratégicos identificados.

Por su parte, la Secretaría Distrital de Planeación, en su publicación *“Avances, Logros y Retos 2008 – 2011”*, realiza un compendio de sus principales aportes en materia de integración regional durante la pasada administración, información que se complementa y ratifica con los resultados de avance sobre los proyectos regionales.

³³ COLOMBIA. CONCEJO DE BOGOTÁ D.C. Acuerdo 308 (Junio 9 de 2008). Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2008 – 2012, “BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR”. Registro Distrital, Bogotá D.C., 2008. No. 3996. p. 24.

³⁴ *Ibidem*, p. 37.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CONCLUSIONES

1. De las definiciones futuras entre las entidades territoriales, involucradas en la constitución de las regiones, dependerá el nuevo orden político administrativo del país. Un orden que bien puede orientarse hacia la planificación descentralizada, a partir de regiones fuertes dadas las funciones y recursos transferidos por la Nación y los departamentos; o un orden basado en el poder absoluto de la Nación que asigna múltiples competencias a municipios sin suficientes recursos para cumplirlas, y entidades departamentales y regionales débiles, sin funciones significativas; o podría ser un ordenamiento de entidades territoriales que estén sometidas al doble poder, el central y el regional.
2. La etapa de región administrativa y de planificación, previa a la región territorial, debe servir para que la región negocie con la Nación el poder fiscal, administrativo, planificador y, si es posible, legislativo, que le será transferido y se discuta entre los departamentos el perfil de región territorial que se quiere. El cual ojalá se oriente hacia el querer del constituyente de 1991, quien interpretando las expectativas de la sociedad, perfiló una organización regional como soporte para una planificación descentralizada en la cual la Nación entrega a la región la función de formular, orientar y ejecutar de manera autónoma los planes regionales (supradepartamentales) y de gestionar los asuntos que sean de su interés y los departamentos ceden a la región recursos y funciones que permitan a ésta convertirse en sujeto activo, jalonador del desarrollo departamental y regional.
3. La planificación descentralizada, como soporte del nuevo orden territorial lleva implícita, entonces, la capacidad de decisión y actuación autónoma de las regiones en sus asuntos, lo que significa un cambio en el proceso de planificación, tradicionalmente realizado de arriba a abajo, por un proceso de abajo a arriba, en el cual la Nación ya no impondría la planificación a las entidades territoriales, sino que armonizaría los planes de éstas en un plan nacional de carácter indicativo.
4. A partir de la última revisión, se ha venido avanzando, con distintos desarrollos, en la implementación del POT en vía de la integración regional, de los que podemos señalar brevemente los siguientes:
 - A pesar de los esfuerzos por consolidar normativamente la Ciudad Región, este propósito, por múltiples razones, no se ha podido lograr y esta

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

pendiente de una nueva formulación. Sin embargo, no se observa una voluntad política ni un ambiente para este tipo de iniciativa en el escenario nacional, ya que el concepto de Región se enfrenta a obstáculos políticos, económicos, de intereses territoriales. Sin embargo, se avanzó en la elaboración de una agenda de proyectos económicos regionales y una agenda ambiental para la región Bogotá Cundinamarca, suscritos entre la Alcaldía mayor de Bogotá y la Gobernación, que sirve como marco e inicio de concertación en el escenario regional.

- Se elaboraron los Planes Maestros de la ciudad: movilidad, equipamientos, espacio público, servicios públicos, aunque con dificultades para su implementación.
- El tema de la Ruralidad de Bogotá y su incorporación en el espacio de decisiones de la ciudad han tenido pocos desarrollos, siendo uno de los temas estratégicos por resolver.
- Las Operaciones Estratégicas como el Aeropuerto y el Plan Centro entre otras, algunas de ellas con documentos de soporte técnico, no se han convertido en planes zonales, y han generado resistencias de la ciudadanía respecto de temas como: los cambios de uso del suelo, el reparto equitativo de cargas y beneficios, la plusvalía, y la especulación del suelo, en razón a que se reclama que los beneficios de las mismas sólo favorecen al capital y no tienen en cuenta a la ciudadanía.
- El desarrollo de las Centralidades, entendidas como aquellos lugares de la ciudad donde se establecen relaciones económicas que pueden ser de carácter nacional, internacional, regional o urbano y que el POT procuraba que estuvieran distribuidas en toda la ciudad para ampliar las oportunidades, tanto en Bogotá como hacia la Región, ha tenido poco desarrollo y ello ha contribuido a aumentar la segregación espacial y poblacional. Hay avances en las centralidades ligadas a la actividad económica de gran escala (Centro, Salitre) pero no en las que son de interés prioritario para los habitantes en sus respectivas localidades o UPZ.
- Aunque se logró definir una franja de bordes, que restringió las zonas de expansión de la ciudad, particularmente en el borde norte, los intereses de los urbanizadores y otros sectores económicos, presiona fuertemente hacia la ampliación de las mismas, en un tema que afecta fuertemente a la región.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Aunque el POT, en el tema Regional, plantea una visión en la cual muchos sectores podrían estar de acuerdo, ya que contempla aspectos claves como lo ambiental, el desarrollo compartido, el mejoramiento de las condiciones de vida y la sinergia entre Bogotá y Cundinamarca, se percibe un divorcio entre la política y los instrumentos de planeación, entre la política y los hechos, entre unos beneficios que no son equitativos y la dificultad de armonizar el POT de Bogotá, con los de los municipios vecinos, lo que genera competencias internas por la localización de actividades industriales y de servicios, de equipamientos, fricciones por temas como el agua, la disposición de basuras, por la inversión que Bogotá realiza en términos de servicios públicos que benefician a municipios de la región.
- 5. En relación con el control de las funciones de la Región Administrativa y de Planeación Especial, cabe indicar que el régimen del mismo no está definido por el marco previsto en la Ley 489 de 1998³⁵, por cuanto la aprobación de la RAPE tiene ordenamiento jurídico especial que lo regula, contenido en la Ley 1454 de 2011³⁶, para lo cual, se ha previsto la conformación de un Consejo Directivo³⁷, que dentro de sus funciones administrativas, tendrá la de verificar que la RAPE se desarrolle en armonía con sus finalidades y los planes de desarrollo de las Entidades Territoriales que la conformen, velando en todo momento que las acciones de dicho ente se adelanten con miras al desarrollo regional.
- 6. La Región Capital, como se ha denominado a la conjunción de voluntades que han mantenido los dos entes territoriales, requiere pasar a una instancia de consolidación que garantice permanencia y solidez en la ejecución de sus propósitos comunes, para la planificación y administración de los asuntos que traspasan los límites político administrativos de la Capital de la República y del Departamento de Cundinamarca.
- 7. La RAPE se constituirá en un nuevo marco para la planificación a escala regional, que se articula con las decisiones de ordenamiento territorial

³⁵ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional,

³⁶ Ley LOOT pero se supone que esto se precisará, en el acto de constitución de la RAPE. Esta ley establece organismos de dirección como los comités directivos, pero no precisa sobre los controles externos sobre el patrimonio compuesto, entre otras cosas, por aportes de entidades territoriales como el DC y el Depto de Cundinamarca, por lo cual sería sujeto de control de las contralorías territoriales y de la CGN.

³⁷ Integración del Consejo Directivo de la RAPE: 1. Los/as Gobernadores/as de los departamentos que conformen la RAPE o su delegado/a. 2. El/la Alcalde/sa Mayor de Bogotá o su delegado/a. 3. Un/a delegado/a por las Comisiones Regionales de Competitividad. Lo anterior evidencia que el proyecto de Acuerdo, atendiendo el régimen especial que regula la aprobación de la RAPE, se ha asegurado de consagrar disposiciones que determinan mecanismos propios de control sobre sus actividades.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

dadas por el Distrito Capital, por cuanto se podrá hacer frente a aquellas dinámicas y problemáticas que superan las capacidades individuales de las entidades territoriales, de una manera coherente, coordinada, eficiente, equitativa y sostenible. Ello cobra especial importancia, cuando se trata de analizar cuáles son los impactos y beneficios de la mirada regional en los procesos de planificación y ordenación del territorio.

8. La geografía es un factor que va más allá de los límites políticos trazados para garantizar la administración y la gobernabilidad del territorio. Para manejar el territorio no sólo basta con tener claras las jurisdicciones, las competencias y la autonomía de las entidades, sino garantizar la construcción de visiones compartidas en torno a la planificación y la ordenación de los espacios geográficos, de acuerdo con sus potencialidades y capacidades.
9. Con ello, se establecerán las bases para una gestión planificada en materia de ordenamiento territorial, con base en el MOT ³⁸, a través de la cual se sumen esfuerzos y voluntades en torno a los grandes temas de la planificación, tales como: la distribución de equipamientos e infraestructuras, la provisión de bienes y servicios públicos, la definición de los usos del suelo y el diseño de instrumentos para su gestión, la formulación y diseño de políticas para la movilidad y el transporte regional y la preservación y mantenimiento de los recursos naturales existentes, con especial énfasis en el recurso hídrico.
10. La conformación de la RAPE permitirá que Bogotá y Cundinamarca cuenten con una nueva institucionalidad que promueva la participación de los municipios para la formulación de políticas públicas, la ejecución de proyectos de interés regional y la toma de decisiones en cuestiones y ámbitos de mutuo interés. La institucionalidad se deberá entender como la redefinición de los mecanismos de relación entre las dos entidades, a través de la adopción de reglas de juego que permitan la viabilización de acciones conjuntas para la consecución del desarrollo.
11. A pesar que tanto la gobernación de Cundinamarca y Bogotá reconocen la importancia de esta integración, el cambio de gobierno, la adecuación de los nuevos planes de desarrollo han estancado el proceso que se había adelantado en la administración pasada, teniendo que retomar de nuevo lo hecho e imprimiendo esta nueva visión de los gobernantes en curso.

³⁸ MOT , modelo de ordenamiento territorial en desarrollo para la región capital

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

12. En síntesis se pudo observar que las Administraciones de Bogotá y Cundinamarca, cumplieron con la determinación de los procesos sugeridos por la Ley en la intención de crear una figura asociativa RAP entre las dos Entidades territoriales, pues es evidente que se acogieron a la aplicación del ordenamiento jurídico existente para tales fines.

De la misma manera las respectivas Secretarías de Planeación implementaron técnicamente los procesos requeridos para la concreción de la RAPE. En lo particular la de Bogotá, a partir de las actuaciones de la Secretaría Distrital de Planeación quien promovió a través de sus dependencias DIRNI- Dirección Regional Nacional e Internacional, el estudio, asesoramiento y desarrollo de los instrumentos en jurídicos, logísticos, evaluativos y de desarrollo técnico en la materia, en su calidad de secretaría técnica del proceso.

Con este proceso, se pretende crear una institución para la región que le de personería jurídica, la dote de mecanismos para la obtención de recursos propios y le otorgue la calidad de la autonomía administrativa, pero que a la vez le permita ejercer como centro de concertación de intereses y de ejercicio de poder unificado, en la planificación y administración regional, que procure la concurrencia de voluntades territoriales, la priorización de las inversiones y la ejecución de proyectos comunes viables y sostenibles para el desarrollo coherente y acertado de la región capital.

Lamentablemente no existió la voluntad política en las corporaciones encargadas de su debate y aprobación, entre otras cosas, por la época electoral que avecinaba cambios gubernamentales en las diferentes instancias.

BIBLIOGRAFÍA

- Convenio íteradministrativo entre el Distrito Capital de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca para la conformación de la Región Capital
- Plan Departamental de Desarrollo 2008 2012 CUNDINAMARCA CORAZON DE COLOMBIA
- Rendición de cuentas 2008- 2011 Andrés Gonzáles Díaz, Gobernador de Cundinamarca
- Alcaldía Mayor de Bogotá informe de rendición de cuentas gestión 2008
- Ordenanza 128 de 2012 Plan de Desarrollo Departamental Cundinamarca Calidad de Vida 2012- 2016
- Integración Regional y cooperación, avances, logros y retos 2008- 2011
- Convenio marco íteradministrativo de Cooperación celebrado entre Bogotá, Distrito Capital y el Departamento de Cundinamarca (Alimenta Abastecimiento a Precio Justo)
- Bases para la formulación del plan de logística regional (Comisión Regional de Competitividad Bogotá Cundinamarca)
- Plan de Desarrollo Económico y Social de Obras Públicas para Bogotá Distrito Capital 2012- 2016 Bogotá Humana
- SDP, Diagnóstico de la Región Capital 2010 y Actualización del Diagnóstico de la Región Capital 2011)
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1421 de 2011
- Decreto Ley 1421 de 1993 Estatuto orgánico de Bogotá
- Acuerdo 308 de junio 9 de 2008, por medio del cual se expidió el plan de desarrollo Distrital Bogotá Positiva : Para vivir mejor
- Decreto distrital 619 de 2000, expidió el POT original de Bogotá
- Decreto distrital 469 de 2003, revisó el POT original de Bogotá

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Decreto distrital 190 de 2004, compiló el decreto 619 de 2000 y el 419 de 2003
- Massiris Angel, Ordenamiento territorial y construcción social
<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/masir/4.htm>)
- MRPBC, Luz María Jaramillo, Hacia la consolidación institucional de la región, diciembre 2003
- Alcaldía Mayor de Bogotá- SDP, Diagnóstico integrado POT, 2009
- Alcaldía Mayor de Bogotá- SDP, Diagnóstico Institucional POT, 2009
- Alcaldía Mayor de Bogotá- SDP, Diagnóstico Integrado POT, 2009
- Alcaldía Mayor de Bogotá- SDP, Diagnóstico de la Región Capital, 2010
- Boisier Sergio. La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-estados y cuasi-empresas. 1992
- SDP, Región Central de Colombia, Memorias y reflexiones sobre el proceso de integración ,2006
- SDP. Balance de la política de integración regional e internacional de Bogotá 2001-2007. CARTOPRINT LTDA. Bogotá. 2007
- Universidad Nacional de Colombia, Secretaría Distrital de Planeación. Contrato Interadministrativo 458 de 2008. Revisión al modelo desconcentrado. 2009
- Centro de las Naciones Unidas Para el Desarrollo Regional – UNCRD - . De las ciudades a las regiones: Desarrollo Regional Integrado en Bogotá– Cundinamarca, Vol. I, Bogotá, 2005
- CONTRALORIA DISTRITAL DE BOGOTÁ, GARAY, Luís Jorge; MOLINA, Humberto, y otros, De Bogotá a la región, Bogotá, 2005
- Informe de Desarrollo Mundial 2009 “Una nueva geografía económica” Washington, Banco Mundial

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Observatorio de Región
<http://www.regionbogotacundinamarca.org/observatorio/index>.
- Comité de integración Territorial, Área Metropolitana de Occidente,
Presentación sobre figuras asociativas territoriales, septiembre 2011
- L’Amenagement du territoire, J.MONOD et PHILIPPE DE CASTELBAJAC,
La répartition d’activités entre les régions en France,1987