

3.1 Análisis de convergencias y divergencias de los Planes de Desarrollo de los Territorios de la Región Central¹

Antecedentes

El Plan de Desarrollo de Bogotá “Bogotá Humana” 2012-2016, plantea como uno de sus ejes la integración regional, resaltando el propósito de integrar la ciudad con la región a partir de estrategias institucionales que den soporte legal a proyectos de impacto regional. El intercambio de conocimiento y desarrollo de proyectos será un objetivo para la cooperación regional y el fortalecimiento institucional. En aras de la articulación de los propósitos de Bogotá con los objetivos y estrategias regionales, nacionales e internacionales se propenderá la generación de acuerdos, alianzas y proyectos de cooperación, dirigidos a mejorar las relaciones de la ciudad y sus posibilidades de competitividad y productividad en el escenario mundial.²

Así mismo, “Bogotá Humana” promueve implementar aquellas formas institucionales que permitan la gestión asociada entre la ciudad, los municipios y entre estos y el departamento de Cundinamarca, con un enfoque de cooperación entre iguales que respete la autonomía de cada ente territorial. En consecuencia, se evaluarán las diversas formas de asociación, entre ellas los contratos plan, la región de planificación y gestión, la región administrativa y de planificación especial y el área metropolitana. Cada modalidad de asociación tiene propósitos y alcances diferenciados, pero es posible llegar a soluciones que combinen dos o más alternativas. En este entorno, Bogotá declara su disposición para avanzar en procesos concretos de integración y cooperación, que tomen como punto de partida el desarrollo conjunto de proyectos financiados con los recursos de regalías.

¹ Esta sección contiene un resumen del documento Identificación de convergencias entre el PD del Distrito Capital y los de los Departamentos de Cundinamarca, Meta, Boyacá y Tolima--Ámbito territorial de la Región Central de Colombia. El documento completo se encuentra en www.uncrdlac.org

² Alcaldía mayor de Bogotá, D.C., exposición de motivos por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá distrito capital 2012- 2016 Bogotá humana (<http://www.bogotahumana.gov.co/images/PDF/exposiciondemotivospdd.pdf> consultado el 6 de diciembre de 2012)

A pesar del propósito descrito arriba, que apunta a mejorar las relaciones existentes entre la Ciudad y los entes territoriales vecinos, a la fecha Bogotá y “la región” no cuentan aún con una institucionalidad que opere a escala regional que permita construir gobernabilidad sobre los temas de interés regional. Tampoco con un marco institucional claro, o un “plan regional” integrado que oriente las acciones. La región necesita un marco de políticas sólido para integrar y orientar las decisiones sobre aquellos aspectos que requieren una cooperación estrecha, ya que van más allá de las capacidades administrativas de las autoridades locales que componen la región.

La planificación territorial, la formulación de políticas relacionadas con la gestión del desarrollo regional integrado y la identificación e implementación de proyectos, se han convertido en temas comunes y críticos de la agenda regional, especialmente en el contexto de la política nacional en Colombia con respecto a la “regionalización” y la planificación territorial en el país (a partir de la sanción de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial-LOOT).

El proyecto Fortalecimiento de la Capacidad en el Planeamiento y Gestión del Desarrollo Regional, (objeto del Convenio INT12X03) busca fortalecer los lineamientos de política pública de integración regional para Bogotá y sus territorios vecinos mediante la gestión y armonización de los mecanismos de planeación, ordenamiento territorial e integración regional relacionados con temáticas de interés regional.

Figura 1. Esquema de la Región Central



Fuente: Elaboración UNCRD, 2012

El análisis de los Planes de Desarrollo (en adelante PD) de los Departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima, a la luz del PD del Distrito Capital de Bogotá, se enmarca en el propósito general de la construcción de una “Visión Regional Común” (en adelante VRC) conjuntamente con los actores claves de los territorios objeto de la integración regional, en el ámbito territorial denominando tradicionalmente como Región Central.

Específicamente, el análisis pretende entender mejor las propuestas contenidas en los PD, no solo a partir de las convergencias (acercamientos) y divergencias existentes en sus diferentes ejes temáticos, sino en relación con aquellas políticas, proyectos y/o instrumentos que planteen de alguna manera un objetivo de construcción de esa VRC o una agenda común de proyectos regionales.

El objetivo de este trabajo es realizar un análisis comparativo entre sus PD es contribuir al proceso de concertación que se viene desarrollando desde enero de 2012 entre los Gobiernos de los diferentes Entes Territoriales que constituyen el ámbito territorial que en el Proyecto INT12X03 se ha delimitado con "región", facilitando la identificación de temas y proyectos de alcance regional en los que establecer alianzas estratégicas para su implementación.

Se trata sobre todo de concretar las políticas, áreas prioritarias, estrategias, programas y proyectos en los que existe convergencia en los PD, y cuya implementación supone planificar las estructuras articuladoras del territorio con una visión integrada de la "región". Esto se plantea en el contexto del nuevo marco nacional en materia de ordenamiento territorial establecido a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (en adelante LOOT), que para su gestión y ejecución se apoya en el nuevo sistema de reparto entre los entes territoriales de las regalías producto de la explotación regulada de los recursos naturales. La LOOT ha otorgado nuevas competencias a los entes territoriales o mejorando las existentes y ofrece nuevas posibilidades de asociación entre entes territoriales, instrumentos de planificación y de gestión de proyectos de alcance regional.

Este documento busca facilitar un instrumento de guía a los diferentes entes territoriales en la identificación de aquellas áreas prioritarias y estrategias (dentro de la variedad de propuestas en sus PD), donde es posible concertar e implementar acciones concretas de forma conjunta, y construir un territorio regional integrado. También se espera que sirva de soporte a otros proyectos de rango más local. Con lo anterior se conseguiría articular acciones regionales concertadas entre los entes territoriales interesados, lo cual supondría la construcción de una VRC e integrada del territorio, en la fase de planificación, gestión e implementación de proyectos.

La metodología de trabajo que se ha empleado para construir este documento ha sido diseñada para conseguir establecer la fácil identificación de las convergencias entre los PD analizados en todas las temáticas o áreas prioritarias que en ellos se proponen. Posteriormente se ha entrado en un análisis más pormenorizado sobre las temáticas directamente relacionadas con el desarrollo y ordenamiento del territorio, aspecto prioritario del trabajo desarrollado en el marco del Proyecto.

Los PD tienen una estructura común en cuanto a sus contenidos: (1) Descripción del Marco General en el que se despliega el Plan, (2) Exposición de los Ejes Estratégicos del Plan, desglosados en programas y Proyectos, y (3) Plan de Inversiones. El análisis comparativo de los PD se realizó partiendo de un ordenamiento de la información en esos tres bloques de estructura común para poder compararlos de forma simple.

Figura 2. Esquema de comparación de los Planes de Desarrollo

El diagrama ilustra la estructura común de los Planes de Desarrollo (PD) para facilitar su comparación. Se organiza en tres columnas principales:

- Columna 1 (Izquierda):** Contiene información general y contextual.
- Columna 2 (Centro):** Detalla los ejes estratégicos, programas y proyectos.
- Columna 3 (Derecha):** Presenta el plan de inversiones.

Las tablas y bloques de texto están interrelacionados, permitiendo una comparación directa de los contenidos entre los diferentes planes.

El PD que ha servido de referencia para hacer el análisis comparativo con los de los demás Departamentos ha sido el del Distrito Capital (en adelante DC), de tal forma que el ordenamiento de toda la información que contiene se ha consolidado en una matriz que ofrece el aspecto del gráfico que se inserta a la izquierda del texto, a modo de esquema³.

En el esquema pueden observarse claramente cuatro grandes bloques: (1) columna 1 (izquierda), en la que se incluye un breve resumen de los objetivos generales del PD del DC, (2) un gran bloque central, compuesto por tres columnas correspondientes a los tres ejes estratégicos del PD del DC, desglosando y describiendo sus propuestas en Planes, Programas y Proyectos, (3) columna 5 (derecha), en la que se resumen los principios y criterios con los que el DC ha diseñado la estructura financiera del PD y (4) un bloque inferior, en el que se ha incluido el cuadro presupuestario plurianual del PD del DC.

Los PD de los demás Departamentos de la Región Central han visto organizada su información de una forma similar, para poder ser homogeneizada con la del PD del DC y poder ser comparada, al objeto de ir identificando aquéllas propuestas convergentes o divergentes entre los entes territoriales.

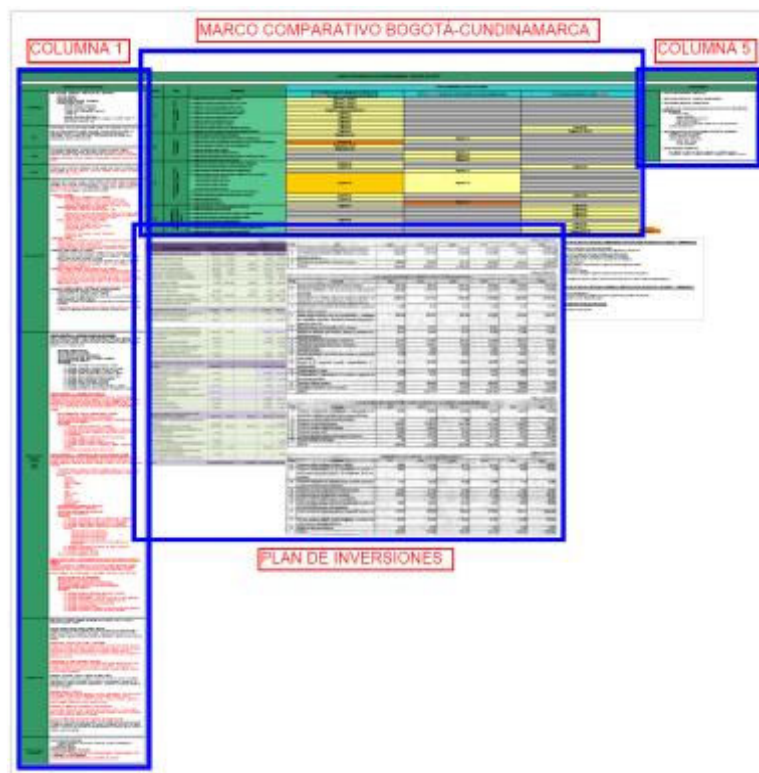
Al ser el PD del DC el de referencia, la metodología utilizada para poder comparar sus propuestas con las de los otros PD da como resultado una matriz comparativa para cada Departamento, comparativa con el PD del DC, que por ejemplo en el caso del Departamento de Cundinamarca presenta el siguiente esquema:⁴ (1) una primera columna (izquierda), en la que se resumen brevemente los grandes objetivos y metas del PD, (2) una matriz central compuesta por cuatro columnas y varias filas. En la primera de esas columnas se recogen los ejes estratégicos del PD de Cundinamarca (en este ejemplo), con sus programas, planes y proyectos identificados. Las otras tres columnas se corresponden con los tres ejes estratégicos del PD del DC, de tal forma que en el cruce entre filas y columnas se identifican qué programas, planes y proyectos del PD del DC son convergentes con sus pares del PD de Cundinamarca; (3) la columna 5 (derecha) recoge la información que resume los principios y los criterios con los que la Gobernación de Cundinamarca ha estructurado su plan cuatrienal de inversiones y financiación del PD; y (4) el bloque que queda debajo de la matriz que compara los ejes estratégicos de los dos PD, se corresponde con el plan de inversiones cuatrienal completo del PD (ver Figura 2).

De cada matriz comparativa se extrajeron las diez temáticas más significativas de cada PD (desde el punto de vista de la planificación integrada del territorio de la región), así como las divergencias más significativas. Esto se hizo luego de que fueran contrastadas las convergencias con el PD del Distrito.

³ Este documento incorpora en sus Anexos el resultado de la síntesis de los PD a partir de las matrices comparativas entre los Ejes Estratégicos de los PD de cada Departamento respecto al PD del Distrito Capital de Bogotá, identificando de forma concreta los Programas y Proyectos de cada entidad en los que aparecen convergencias.

⁴ Para cada Departamento de la Región Central se construyó una matriz equivalente a la que podemos ver como ejemplo en el gráfico –la de Cundinamarca– que se aportan como Anexos en el Documento de Análisis de PD completo.

Figura 2. Esquema de comparación de los Planes de Desarrollo de Bogotá y Cundinamarca



De esos diez temas comunes, no todos tienen que ver con el ordenamiento del territorio, principal marco del Proyecto de construcción de una VRC, en el ámbito de la Región Central de Colombia. No obstante, respecto al resto de las temáticas y programas-proyectos que tratan los PD analizados, también han se han identificado las vinculaciones existentes entre ellos, para que las administraciones puedan profundizarlas en el desarrollo de políticas, programas y proyectos.

Por ejemplo, se han detectado potentes convergencias en importantes temáticas para la concertación entre Gobiernos para la implementación de proyectos de alcance regional, como en materia de salud, educación, cultura, recreación, deporte, fiscalidad y financiación, infancia, juventud, adolescencia, adultos mayores, conflicto armado y paz, desplazados, seguridad civil, temáticas de inserción social, pobreza, género, colectivos indígenas, Rom, G y L, etc.

En la Figura 3 se pueden observar las diez temáticas a las que cada PD ha dado más importancia en materia de ordenamiento del territorio, al compararlos con el PD del DC, en función de: (1) su presencia potente en cada estrategia de Gobierno, (2) estar bien definido en

cuanto a objetivos-proyectos concretos, (3) tener una consignación presupuestaria significativa, y (4) coincidir dos o las tres motivaciones expuestas. Se han identificado en rojo las materias que tienen una relación directa con la planificación y el ordenamiento del territorio. Cada PD se ha identificado con un color diferente. Se han señalado en rojo los temas que tienen directa relación con el ordenamiento del territorio. El orden numeral de cada lista de 10 temas indica la importancia que cada Plan ha dado al mismo.

Figura 3. Temas convergentes entre el PD de Bogotá y los de Cundinamarca, Meta, Boyacá y Tolima

<p>BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA</p> <p>CONVERGENCIAS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Territorio sostenible y Visión Territorial de la Región. EEP 2.- Ruralidad, Soberanía y Seguridad Alimentaria, Sector Agropecuario y campesinado 3.- Movilidad y Transportes. (con alguna divergencia en trazado de vías) 4.- Servicios Urbanos Básicos: tratamiento ciclo del agua y otros servicios 5.- Competitividad, empleo, TICs-innovación-tecnología-ciencia-investigación. 6.- Internacionalización. 7.- Gestión y prevención de riesgos, adaptación al cambio climático y seguridad ciudadana (seguridad humana) 8.- Salud, Educación, Cultura y Deporte 9.- Participación ciudadana 10.- Modernización de la gestión pública en materia de planificación y tributaria. Transparencia. <p>DIVERGENCIAS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Institucionalidad regional 2.- Movilidad y Transportes. Divergencia en trazado de algunas vías y de sistemas de transporte. 3.- Tratamiento al ciclo del agua en la región. 	<p>BOGOTÁ Y META</p> <p>CONVERGENCIAS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Territorio sostenible y Visión Territorial de la Región. EEP 2.- Ruralidad, Soberanía y Seguridad Alimentaria, Sector Agropecuario y campesinado. Empleo. Pobreza 3.- Movilidad y Transportes. Proyectos estratégicos de alcance regional 4.- Servicios Urbanos Básicos: tratamiento ciclo del agua, saneamientos, electricidad y gas 5.- DDHH, Violencia por conflicto y víctimas, Seguridad ciudadana, atención social inclusiva. 6.- Turismo, Internacionalización y Competitividad. 7.- Riesgos, adaptación al cambio climático y seguridad humana 8.- Salud, Educación, Cultura, Identidad y Deporte 9.- Participación ciudadana 10.- Modernización de la gestión pública en materia de planeación. Transparencia. Capacitación a municipios y a departamento. Institución y Administración <p>DIVERGENCIAS</p> <p>Ninguno</p>
<p>BOGOTÁ Y BOYACÁ</p> <p>CONVERGENCIAS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Territorio sostenible y Visión Territorial de la Región. Integración regional. Estructura Ecológica Principal y recurso del agua. 2.- Riesgos, adaptación al cambio climático. Planificación Territorial y Ambiental. 3.- Agricultura y Desarrollo Rural. Seguridad Alimentaria, Sector Agropecuario y campesinado. Superación de la pobreza. 4.- Gestión de recursos naturales: Minería y otros. 5.- Servicios Urbanos Básicos: tratamiento ciclo del agua, saneamiento, electricidad y gas. 6.- Salud, Educación, Cultura, Vivienda y Deporte 7.- Movilidad y Transportes. Proyectos estratégicos de alcance regional. 8.- Turismo, Internacionalización y Competitividad. 9.- TICs-innovación-tecnología-ciencia-investigación 10.- Modernización de la gestión pública. Buen Gobierno. Transparencia. Capacitación a municipios y a departamento. Institución y Administración. Participación ciudadana. <p>DIVERGENCIAS</p> <p>Ninguno</p>	<p>BOGOTÁ Y TOLIMA</p> <p>CONVERGENCIAS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Territorio sostenible y Visión Territorial de la Región. Aplicación de la LOOT y del Sistema general de Regalías. Concertación territorial con otros Departamentos y Regiones del país. Itagüé Ciudad Región. 2.- Estructura Ecológica Principal. Riesgos, adaptación al cambio climático y seguridad humana 3.- Sector Agropecuario, Agroindustria y campesinado. Empleo. Pobreza. Ruralidad, Soberanía y Seguridad Alimentaria. 4.- Movilidad y Transportes. Proyectos estratégicos de alcance regional. 5.- Servicios Urbanos Básicos: abastecimiento y tratamiento ciclo del agua, saneamiento, electricidad y gas. Energías alternativas 6.- Turismo, Internacionalización y Competitividad. 7.- Salud, Educación, Cultura, Recreación y Deporte 8.- TICs-innovación-tecnología-ciencia-investigación. 9.- Modernización de la gestión pública en materia de planeación. Transparencia. Participación ciudadana. Capacitación a municipios y a departamento. Institución y Administración. 10.- DDHH, Violencia por conflicto y víctimas, Seguridad ciudadana, atención social inclusiva. <p>DIVERGENCIAS</p> <p>Ninguno</p>

Principales convergencias en políticas, estrategias y tácticas en materia de ordenamiento territorial como soporte a un modelo y a un proceso concertado que construya una visión integrada del territorio de la región central

Se puede afirmar que los PD son a la materialización de un programa electoral y de Gobierno en un instrumento de planificación de las políticas, programas, proyectos e inversiones en un territorio (en virtud de la Ley Orgánica del PD, es decir la Ley 152 de 1994), que entre otras establece las directrices del Plan Nacional de Desarrollo, del cual se debe derivar toda la planeación del país.

Esta Ley, además de tratar del Plan Nacional de Desarrollo, de los contenidos estratégicos y de un plan de inversiones, establece también las orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo territoriales, departamentales, municipales y distritales. Así mismo, indica que debe existir coherencia entre niveles del Estado en cuanto a la planificación. La elaboración del PD debe tener en cuenta el Programa Electoral de Gobierno del Alcalde o del Gobernador electo, el Plan Nacional de Desarrollo y las competencias que han sido establecidas por Ley. Cada nuevo periodo legislativo los nuevos Gobiernos deben adoptar su PD.

Por consiguiente, los contenidos de los PD son muy similares en su estructura y también en los “enunciados” de las temáticas prioritarias que tratan, tanto desde el punto de vista de las políticas como de la planificación (estrategias), no habiéndose detectado ninguna divergencia importante entre ellas, sino todo lo contrario. En las políticas de todos los PD, y de forma general en los enunciados de las estrategias (Ejes Estratégicos), se detecta claramente que la integración regional es una materia sustancial en la cual apoyar el desarrollo territorial.

Dentro de esas cabeceras de enunciados tan similares, cada PD despliega una serie de matices que enmarcan y sustentan de forma general la visión y los objetivos que tiene cada Gobierno en particular, y que orientan sus políticas y sus estrategias. Cada Gobierno despliega sus políticas en las áreas que ha identificado como prioritarias para su propio territorio y sociedad. Los proyectos (tácticas) que identifican los PD son eminentemente distritales o departamentales, es decir, quedan prácticamente circunscritos al territorio propio, sin que se pueda afirmar que tengan un deliberado ‘despliegue regional’, dado que el grado de definición de los proyectos no es suficiente como para poder determinar el verdadero alcance de los mismos.

A continuación se detallan las principales conclusiones a las que se ha llegado tras analizar los PD en cuanto a políticas y a estrategias (áreas prioritarias), para poder determinar el grado de convergencia entre ellos de forma global. Se trata de identificar “la personalidad” de cada PD en cuanto a la importancia y prioridad que le otorga a la integración del territorio regional. También se detallan las principales conclusiones a las que se ha llegado tras analizar los PD en cuanto a la identificación de convergencias y divergencias en Programas y Proyectos, y en lo relativo a los recursos económicos que se destinan para su implementación, siempre en el marco de integración y ordenamiento del territorio de la Región Central.

Divergencias detectadas en políticas y áreas prioritarias (Ejes Estratégicos)

Los nombres dados a cada uno de los PD (o “lemas”) caracterizan la naturaleza de los programas de Gobierno, y los objetivos prioritarios (o mensajes) que cada Gobierno quiere mostrar como presentación de sus políticas.

Figura 4. Análisis de Ejes Estratégicos

BOGOTÁ "Bogotá Humana"					
EJE 1	EJE 2	EJE 3			
UNA CIUDAD QUE SUPERA LA SEGREGACIÓN Y LA DISCRIMINACIÓN: EL SER HUMANO EN EL CENTRO DE LAS PREOCUPACIONES DEL DESARROLLO	UN TERRITORIO QUE ENFRENTA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y SE ORDENA ALREDEDOR DEL AGUA	UNA BOGOTÁ QUE DEPENDE Y FORTALECE LO PÚBLICO			
SOCIAL Y HUMANO	AMBIENTE, TERRITORIO Y DESARROLLO ECONÓMICO	INSTITUCIONAL Y GESTIÓN PÚBLICA			
CUNDINAMARCA "Calidad de Vida"					
EJE 1	EJE 2	EJE 3	EJE 4		
DESARROLLO INTEGRAL DEL SER HUMANO	SOSTENIBILIDAD Y RURALIDAD	COMPETITIVIDAD, INNOVACIÓN, MOVILIDAD Y REGIÓN	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA GENERAR VALOR DE LO PÚBLICO		
SOCIAL Y HUMANO	AMBIENTE Y TERRITORIO	TERRITORIO Y DESARROLLO ECONÓMICO	INSTITUCIONAL Y GESTIÓN PÚBLICA		
META "Juntos construyendo sueños"					
EJE 1	EJE 2	EJE 3	EJE 4		
UN GOBIERNO SOCIAL PARA EL DESARROLLO HUMANO	CRECIMIENTO ECONÓMICO PARA EL DESARROLLO HUMANO	SEGURIDAD HUMANA PARA LA CONVIVENCIA	ACCIÓN INSTITUCIONAL		
SOCIAL Y HUMANO	AMBIENTE, TERRITORIO Y DESARROLLO ECONÓMICO	SOCIAL Y HUMANO	INSTITUCIONAL Y GESTIÓN PÚBLICA		
BOYACÁ "Boyacá se atreve"					
EJE 1	EJE 2	EJE 3	EJE 4	EJE 5	
BOYACÁ SE ATREVE A GENERAR DESARROLLO ECONÓMICO SIN ATENTAR CONTRA EL MEDIO AMBIENTE	BOYACÁ SE ATREVE A TRANSFORMAR SU REALIDAD SOCIAL PARA POSICIONARSE ANTE EL MUNDO	LA ECONOMÍA SE ATREVE A GENERAR VALOR AGREGADO PARA POTENCIALIZAR SU RIQUEZA	BOYACÁ SE ATREVE A PROMOVER EL BUEN GOBIERNO	BOYACÁ SE ATREVE A INTEGRARSE CON LA REGIÓN Y CON EL MUNDO	
AMBIENTE, TERRITORIO Y DESARROLLO ECONÓMICO	SOCIAL Y HUMANO	DESARROLLO ECONÓMICO	INSTITUCIONAL Y GESTIÓN PÚBLICA	TERRITORIO, INSTITUCIONAL Y GESTIÓN PÚBLICA	
TOLIMA "Unidos por la grandeza del Tolima"					
EJE 1	EJE 2	EJE 3	EJE 4	EJE 5	EJE 6
ENFOQUE POBLACIONAL Y DE GARANTÍA DE DERECHOS	OPORTUNIDADES PARA TODOS Y TODAS, EN EL CAMPO Y EN LA CIUDAD	AHORA SÍ... OPORTUNIDADES PARA EL CRECIMIENTO Y LA COMPETITIVIDAD	UN AMBIENTE SAÑO Y SOSTENIBLE	INSTITUCIONALIDAD PARA FORTALECER LA UNIDAD DE LOS TOLIMENSES	ALIANZAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA REGIÓN LÍDER
SOCIAL Y HUMANO	SOCIAL, TERRITORIO Y DESARROLLO ECONÓMICO	DESARROLLO ECONÓMICO	AMBIENTE	INSTITUCIONAL Y GESTIÓN PÚBLICA	TERRITORIO, INSTITUCIONAL Y GESTIÓN PÚBLICA

Fuente: Elaboración UNCRD, 2012

Si en el cuadro anterior se dibujan unas líneas que muestren la trazabilidad de la fortaleza y prioridad de las políticas y estrategias de cada PD, se observa que en conjunto existen los tres pilares mencionados en el párrafo anterior en los que se sustentan las convergencias más potentes. El conjunto de Ejes sobre los que recaen las políticas y estrategias en materia de ordenamiento territorial (ambiente y territorio), de desarrollo económico, y de mejora en la planificación y gestión pública, así como de institucionalidad y gobernanza quedan trazados en la siguiente imagen, donde se puede observar que ocupan el segundo y tercer lugar en peso específico en los PD.

Lo anterior permite concluir que es posible --y deseable-- articular un proceso de construcción de una visión integrada y planificada entre los Gobiernos del territorio de la Región Central, puesto que los dos ejes en los que se sustentaría tienen una clara presencia y fortaleza en todos los PD analizados.

Si el trabajo de los Gobiernos se enmarcara en la construcción de una VRC que estableciera alianzas estratégicas entre ellos para la concertación y posterior implementación conjunta de proyectos de interés y alcance regional, se estaría trabajando para cumplir las metas de un alto porcentaje de las metas que se plantean los PD. En este trabajo deberían participar activamente todas las Secretarías de cada Gobierno territorial, lo cual demanda no solo una coordinación interna en los Gobiernos, sino también entre los diferentes Gobiernos para que trabajen con miras hacia la construcción de región.

A partir de lo anterior, se identificaron *seis temas articuladores* de las propuestas de los PD en materia de ordenamiento del territorio de la Región Central en los que se detectaron las mayores y mejores convergencias que puedan hacer más viable una concertación de proyectos de alcance regional entre los Gobiernos de los Entes Territoriales, no solo de beneficio multidimensional, sino de rentabilidad de inversión pública.

Los seis temas articuladores para el ordenamiento del territorio en los que los PD presentan convergencias

Partiendo de los diez temas identificados en cada PD, que se han mostrado en el gráfico anterior, se han seleccionado seis temas articuladores (ejes) de alcance regional que son en los que se sustentan y estructuran las políticas, estrategias y tácticas en materia del ordenamiento del territorio regional de los Gobiernos, en los cuales existe convergencia institucional y de planificación.

A partir de esos seis ejes articuladores (temas) los Gobiernos pueden concertar acciones territoriales concretas, ya que existe convergencia entre sus políticas y estrategias (Ejes y Programas). Sin embargo, no existe tal convergencia en cuanto a sus ‘tácticas’ (proyectos concretos), ya que estos están dirigidas básicamente (y obviamente) a satisfacer demandas las internas de los territorios (Distrito y Departamentos), pero que mirados en clave territorial, podrían encontrarse conexiones entre proyectos que extendiera su alcance hacia una integración regional.

Por consiguiente, la clave del diálogo entre los Gobiernos territoriales de la Región Central estaría en trabajar conjuntamente para identificar esos proyectos que sean extensibles en el territorio, que tengan puntos de conexión en sus extremos (límites administrativos) y que les permitan conectarse territorialmente y que reviertan los beneficios previstos por los PD en cada pieza territorial. Los beneficios deberían multiplicarse por las sinergias generadas a partir de la activación de esas conexiones entre proyectos.

Los seis ejes en los que se pueden articular proyectos son:

Tema 1. Visión Regional Integrada del Territorio: Ordenamiento territorial conjunto para conseguir un territorio sostenible, equilibrado y competitivo. Marco de la LOOT y del Sistema General de Regalías.

Tema 2. Estructura Ecológica Principal del territorio: protección, conservación y uso sostenible. Territorio saludable y seguro.

- 2.1. Gestión de recursos naturales: agua, suelo rural, minería y otros.
- 2.2. Cambio Climático y Riesgos Naturales: prevención, planificación y gestión.

Tema 3. Infraestructuras Estratégicas del territorio. Accesibilidad, equilibrio y competitividad. Seguridad ciudadana.

- 3.1. Transportes y movilidad
- 3.2. Servicios básicos para la calidad de vida: acueducto, saneamiento y depuración, energía, gas, telecomunicaciones-TICs, residuos urbanos.
- 3.2. Seguridad y convivencia ciudadana

Tema 4. Sector rural agrícola y ganadero: Soberanía y Seguridad Alimentaria. Agroindustria. Generación de empleo y mejora de la calidad de vida del campesinado. Ruralidad.

Tema 5. Actuaciones territoriales de desarrollo económico y progreso social: Logística, Turismo e Internacionalización. Producción que abastece lo local, lo regional, lo nacional y exporta. Empleo y Competitividad.

Tema 6. Institucionalidad. Modernización y mejora de la gestión pública: administrativa, en planeación y finanzas. Planificación conjunta territorial y ambiental armonizada. Capacitación a municipios y departamentos.

En otras palabras, si hubiese interés en formular un PD Regional para la Región Central partiendo de los PD analizados, estos seis temas serían los que podrían constituirse como articuladores del Eje Estratégico en materia de ordenamiento integrado y planificación territorial, a los que habría que añadir los Programas y Proyectos que se concertaran entre los diferentes Gobiernos para ser implementados de forma conjunta..

En los siguientes puntos de este apartado se agrupan las temáticas tratadas en cada PD en torno a los conceptos globales que se recogen en cada uno de los seis ejes articuladores. De esta forma es posible identificar qué programas y proyectos de cada PD son los que convergen en cada uno de

los seis ejes articuladores. Se puntualiza el objetivo central de cada uno de los seis ejes articuladores, sus principales características desde el punto de vista del ordenamiento del territorio, los programas y proyectos en los que se sustentan, así como un resumen global sobre las previsiones presupuestarias que se han dispuesto para su implementación, a fin de tener una visión de conjunto para cada eje.

Tema 1.⁵ Visión Regional Integrada del Territorio. Ordenamiento Territorial conjunto para conseguir un territorio sostenible, equilibrado y competitivo⁶ (en el Marco de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) y del Sistema General de Regalías (SGR)).

Como principales convergencias entre las propuestas de los entes territoriales, se puede concluir que mayoritariamente los Gobiernos plantean trabajar conjuntamente en la construcción de la RAPE, a través de la cual puedan concertar acciones territoriales articuladas en torno a los seis temas-ejes que han sido identificados en este documento (ambiente, gestión de recursos naturales, control y prevención de riesgos, ruralidad y agricultura, infraestructuras, áreas productivas y gestión pública). Es posible estudiar otras asociaciones de entes territoriales para el desarrollo de actividades complementarias a las que desarrolle la RAPE.

La principal divergencia se encuentra en los planteamientos de Bogotá y Cundinamarca en cuanto a la institucionalidad con la que cada una entiende la gobernanza del territorio regional, especialmente sobre la posibilidad planteada por Bogotá de constituir un Área Metropolitana con los municipios interesados. La institucionalidad para la gobernabilidad de la Región Central lo plantea desde cualquiera de las otras formas de asociatividad que propone la LOOT, incluyendo la RAPE, que será motivo de análisis de sus ventajas y desventajas. Cundinamarca claramente le apuesta a la RAPE, aun cuando también contempla el resto de figuras asociativas de la LOOT para emprender otro tipo de acciones territoriales.

Los aspectos a partir de los cuales los Gobiernos del Distrito Capital y los Departamentos podrían encontrar puntos de convergencia en este Tema 1 son:

- La conciencia en los Gobiernos territoriales en torno al nuevo escenario legal de descentralización y regionalización de la gestión-implementación de proyectos de proyectos de alcance e interés regional.
- La importancia de establecer escenarios sólidos y duraderos para la concertación de proyectos “win-win” (gana-gana) entre los Gobiernos territoriales.

⁵ Al final de este apartado se ha insertado un cuadro-matriz en el que se ha cruzado la siguiente información: (1) en las columnas aparecen los ejes estratégicos de cada PD, y (2) en la filas aparecen los seis ejes estratégicos en los que se han detectado convergencias entre los PD en materia de ordenamiento territorial. En el cruce de filas y columnas se han identificado los Planes, programas y Proyectos que presentan claras convergencias en las temáticas en las que los entes territoriales encuentran convergencias para construir proyectos de alcance regional.

⁶ Los programas, sub/programas y proyectos de cada PD que convergen en las materias indicadas en el enunciado de este Tema se presentan en diversas matrices incluidas en el documento original.

- La importancia de acometer un proceso concertado de análisis de las diferentes alternativas posibles respecto a la constitución de nuevas Institucionalidades en el marco de la LOOT para la planificación y gestión del territorio regional.
- La disposición de instrumentos de gestión para la implementación de los proyectos regionales, que van a ser destinatarios de grandes inversiones públicas, donde se haga clara la diferenciación entre inversión y gasto. Se debe buscar la generación de retornos económicos a lo público a partir de sus inversiones.
- El nuevo Sistema de Regalías para implementación de proyectos regionales ha establecido unas alianzas territoriales condicionadas a las OCADs. Esto presenta la oportunidad de generar estrategias inversoras y complementariedad con otros proyectos territoriales.
- Que los proyectos regionales que articulen el territorio sean planificados desde la visión global del territorio de la Región Central para que cada Gobierno asuma la parte de la gestión que le corresponde en función del proceso de concertación previo entre ellos.

Tema 2.⁷ Estructura Ecológica del territorio: protección, conservación y uso sostenible. Territorio saludable y seguro.

La definición y delimitación de la Estructura Ecológica Principal (en adelante EEP) en cada una de las jurisdicciones territoriales es considerada como referente necesario para la planificación en todos los PD. La concertación entre Gobiernos respecto a que la EEP es única para todo el territorio y que su protección armonizada es necesaria y obligada es una tarea pendiente. La EEP es un sistema territorial cuya funcionalidad depende de su integridad y de la necesaria conexión entre sus diferentes piezas. La concertación debe alcanzar también a las acciones que deban ser establecidas como prioritarias respecto a su protección, conservación y uso sostenible.

En el análisis de sus Programas se encuentran temas en los que será posible que los Gobiernos del DC y de los departamentos encuentren puntos de convergencia:

- El peso específico importante de la temática referente a la EEP.
- La importancia de la Planificación y Gestión del Medio Ambiente.
- La promoción de un "Territorio saludable", y la consideración de este como garante de los Servicios ambientales, fundamentales para la sostenibilidad y seguridad humana.
- La necesidad de adoptar una EEP-Regional de forma concertada que sirva de referente a la planificación del ordenamiento del territorio (POTs).

La mayor convergencia sobre este tema en los planes es la necesidad de definir la Estructura Ecológica Principal de los territorios, y por lo tanto en la totalidad de la de la Región Central como suma de la de los Departamentos y del Distrito. La protección de las zonas sensibles relacionadas con el sistema hídrico tiene especial interés para todos los Gobiernos.

⁷ Los programas, sub/programas y proyectos de cada PD que convergen en las materias indicadas en el enunciado de este Tema se presentan en diversas matrices incluidas en el documento original.

Con base en el anterior análisis, los temas en los que los Gobiernos podrían encontrar puntos focales convergentes sobre los que concertar acciones y proyectos regionales concretos son:

Tema 2.1. Gestión de recursos naturales: agua, suelo rural, minería y otros.

- La gobernanza del agua y del ordenamiento del territorio, como dos factores que condicionan la calidad de vida, la calidad ambiental del territorio y la competitividad.
- La planificación territorial conjunta del Proyecto de Protección de Páramos: Cerros Orientales y páramos de Sumapaz, Guerrero, Chingaza y Guacheneque.
- La planificación y la formulación de instrumentos a través de los cuales se adopte legalmente de la protección específica del recurso “suelo”: agrícola, minería, paisaje, vegetación-fauna, etc.
- La concertación de un modelo regional respecto de la gestión integral del ciclo completo del agua, más allá del abastecimiento.

Los Gobiernos pueden trabajar conjuntamente en la protección de las zonas que generan los recursos hídricos necesarios para cubrir sus demandas de abastecimiento de agua potable a cada Departamento. En el caso de Bogotá, al no tener en su territorio las principales fuentes de producción hídrica (ubicadas en las zonas de páramos), prevé un proyecto de protección del corredor de páramos de toda la Región Central para garantizar el recurso agua. La suma de las propuestas departamentales y del Distrito Capital constituye un claro proyecto de alcance regional a concertar entre los Gobiernos. Se recomienda la mapificación de las propuestas a los efectos de identificar conexiones y sinergias entre ellas.

Tema 2.2. Cambio Climático y Riesgos Naturales: prevención, planificación y gestión.

- Promover la seguridad humana desde el punto de vista del riesgo de origen natural y antrópico y el cambio climático.
- Adoptar una planificación regional preventiva, de gestión de riesgos, con medidas correctoras ante situaciones que incrementan el riesgo.
- Acciones de reconducción de situaciones existentes que amplifican los riesgos.
- Establecer un plan regional de acción conjunta ante siniestros, ya que los riesgos sobrepasan fronteras administrativas.

Los Gobiernos pueden trabajar conjuntamente en la planificación y prevención integral del control de riesgos de la población. Hay convergencia en la necesidad de realizar gestión del riesgo y darle un tratamiento preventivo, de planificarlo y gestionarlo de forma conjunta, aun cuando las propuestas de los PD planteen el tema de forma aislada de los demás (salvo Boyacá). El componente de gestión del riesgo podría estar incluido dentro de la planificación estratégica ambiental que quedara armonizada en los planes de ordenamiento territorial. Se recomienda la mapificación de las propuestas a los efectos de identificar conexiones y sinergias entre ellas.

Tema 3.⁸ Infraestructuras del territorio. Accesibilidad, equilibrio y competitividad. Seguridad ciudadana.

Los Gobiernos ponen de manifiesto que lo relacionado con la planificación de las grandes infraestructuras del territorio de su jurisdicción territorial es referente necesario para la planificación. De su implementación y puesta en funcionamiento depende la accesibilidad del territorio, la igualdad de oportunidades a sus habitantes en cuanto al acceso a bienes y servicios de primera necesidad como son el empleo, la sanidad, la educación etc.

La concertación entre los Gobiernos territoriales respecto de que dichas infraestructuras sean continuas, lineales intermodales y con la jerarquía y capilaridad necesarias, es vital para que los proyectos regionales garanticen su implantación. Las grandes infraestructuras no solo se reducen a las de movilidad y transporte; incluyen también las que prestan los diferentes servicios básicos urbanos como abastecimiento de agua, saneamiento y depuración, electricidad, gas y telecomunicaciones.

De su refuerzo, ampliación, renovación y mantenimiento por parte de los Gobiernos territoriales depende que la calidad de vida de todos los habitantes del territorio mejore sustancialmente, independientemente de su localización y situación, así como que el desarrollo económico, la productividad y la competitividad consigan reforzarse y extenderse de forma equitativa y equilibren las inequidades que hoy en día padece el país en general.

En el análisis de estos Programas se encontraron temas en los que será posible que los Gobiernos Distrital y Departamentales encuentren puntos de convergencia:

- El reconocimiento de las infraestructuras del territorio para la articulación regional, y la necesidad del Plan General de Infraestructuras Territoriales para la Región.
- La planificación de los corredores continuos a reservar en los nuevos POTs, en cuanto a las nuevas infraestructuras y para ampliación de las existentes.
- La identificación de las redes existentes de abastecimientos de servicios urbanos, no sólo las lineales, sino las instalaciones tipo depósitos de agua, centrales eléctricas, estaciones depuradoras, centrales telecomunicaciones, depósitos reguladores gas, etc.
- La importancia de adoptar una única planificación regional de las infraestructuras que necesita el territorio para su correcto funcionamiento (versus un proyecto de infraestructuras por cada Gobierno territorial).
- La necesidad de lograr compatibilidad entre infraestructuras y la EEP, sin generar interferencias ambientales, con medidas correctoras en caso necesario.

Los temas en los que los Gobiernos pueden encontrar puntos focales convergentes sobre los que concertar acciones y proyectos concretos son:

⁸ Los programas, sub/programas y proyectos de cada PD que convergen en las materias indicadas en el enunciado de este Tema se presentan en diversas matrices incluidas en el documento original.

Tema 3.1. Transportes y movilidad. Competitividad territorial.

- Los transportes y la intermodalidad (que exigen concertación regional).
- Pasajeros y carga. Movilidad como derecho ciudadano.
- Dar preferencia al sistema férreo y fluvial.
- Establecimiento de grandes infraestructuras de conexión internacional como puertos y aeropuertos a la luz del TLC.

Los Gobiernos pueden trabajar conjuntamente en la construcción de las conexiones territoriales entre sistemas de transporte y movilidad que permitan una mejor accesibilidad de los territorios y la generación de mejoras en la productividad y por lo tanto en la competitividad de la Región. En esta materia la visión regional es más potente, ya que los Gobiernos sí miran al exterior de sus territorios para proponer proyectos que les conecten con el resto del país y del mundo.

En general las propuestas varias que hacen los Departamentos y el Distrito Capital parecen ser compatibles en sus trazados, aunque este tema requiere de mapificación de las propuestas para confirmarlo, y para identificar aquéllas que tengan rango de proyectos de alcance regional. Sin embargo, cabe mencionar que entre las propuestas de Cundinamarca aparecen dos vías de conexión con Bogotá que no están en los planes de Bogotá. Una es la vía perimetral de oriente que Bogotá no contempla por motivos de protección ambiental. Las otras vías que pueden presentar alguna divergencia son aquellas que salen de Bogotá hacia la Sabana y deben atravesar el Río Bogotá.

Tema 3.2. Servicios básicos para la calidad de vida: acueducto, saneamiento y depuración, energía, gas, telecomunicaciones-TICs, residuos urbanos.

Énfasis comunes en los Planes:

- Que la calidad de vida está estrechamente vinculada a los servicios urbanos básicos.
- Que los servicios son imprescindible en materia de competitividad del territorio.
- La ‘irrigación del territorio’ y abastecimiento humano.
- El respeto por los Derechos básicos de acceso a servicios que garantizan la seguridad humana.

Los Gobiernos pueden trabajar en la prestación de servicios públicos básicos a la población que tengan que ver con abastecimiento domiciliario de agua potable, de saneamiento, de residuos sólidos, y en algunos casos de gas y de telecomunicaciones, aunque no se proponen acciones de carácter regional en el ámbito de Región Central, sino a nivel del ámbito de cada Departamento o del Distrito. Solo en el caso de Bogotá se plantea la coordinación y establecimiento de unos acuerdos mínimos para la definición compartida de políticas y decisiones en materia de usos del suelo, provisión de agua, infraestructura de transporte e instrumentos de financiación territorial. En cuanto a la prestación del servicio público del abastecimiento de agua, Bogotá entiende que la EAAB (gestora del recurso para Bogotá y para la mayoría de los municipios de su entorno metropolitano extenso) debe prestar servicio tan solo a los perímetros urbanos ya

existentes y en todo caso a los nuevos crecimientos que cuenten con permiso. Por el otro lado, Cundinamarca plantea que el agua llegue a todas las zonas del departamento, incluso propone ampliar la extensión de la red en el entorno de Bogotá y su área metropolitana. Existe una diferencia en el modelo de la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable.

Sería deseable plantear acciones conjuntas en abastecimiento de agua, proyecto relacionado con la protección del corredor de páramos en el ámbito de Región Central. Y trabajar conjuntamente en la prestación de servicios en la ruralidad territorial contigua entre los departamentos para la mejora de la eficiencia aprovechando economías de escala.

Tema 4.⁹ Sector agrícola y ganadero: Soberanía y Seguridad Alimentaria. Agroindustria. Generación de empleo y mejora de la calidad de vida del campesinado. Ruralidad.

Los Gobiernos han enfatizado que lo relacionado con la planificación de proyectos e inversiones que tengan que ver con la mejora de la calidad de vida de los habitantes de las zonas rurales, y en especial con los que dedican su actividad económica a la producción agrícola, son de vital interés en sus mandatos electorales.

La vinculación entre la protección de la Estructura Ecológica Principal y las piezas ecosistémicas que la conforman son materia vital para todos los Gobiernos implicados en garantizarlas. Entre éstas se encuentran los páramos que riegan los campos productores, los suelos con características agrológicas satisfactorias, y la relación entre producción agropecuaria de calidad y en cantidad suficiente como para abastecer las demandas de los territorios que constituyen la Región Central.

Por ello, todos los PD enfatizan en que es eje prioritario la temática relacionada con el apoyo a la ruralidad, fortaleciendo la capacidad productora agropecuaria, que a su vez incidirá decisivamente en la competitividad de esos territorios y por lo tanto mejorará la calidad de vida de sus habitantes.

La concertación entre Gobiernos respecto a que se diseñen intervenciones en sus territorios dirigidos a la consecución de estas metas parece ser el eje que más fortaleza presenta, debido a la fuerte presencia que tiene en todos los PD. También en cuanto a que la temática que abarca es transversal a muchos otros programas previstos en los PD, que van desde lo social, la logística, las infraestructuras, la capacitación-formación, etc.

En el análisis de estos Programas se han encontrado temas en los que será posible que los Gobiernos Distrital y Departamentales encuentren puntos de convergencia, que en este Tema podrían ser los siguientes:

- La importancia de la planificación de las infraestructuras territoriales asociadas, o la red territorial que sirve de apoyo a otros proyectos territoriales en el marco del Proyecto sobre Soberanía y Seguridad Alimentaria para la región.

⁹ Los programas, sub/programas y proyectos de cada PD que convergen en las materias indicadas en el enunciado de este Tema se presentan en diversas matrices incluidas en el documento original.

- La importancia de la agroindustria y valor añadido al producto. Mejora y control de la calidad de los alimentos que se producen, así como eficacia y eficiencia en la comercialización y distribución de los mismos.
- Las localizaciones estratégicas en el territorio: implantaciones agroindustriales, industria pecuaria, industria de transformación y logística de su transporte y distribución.
- La previsión de transporte y logística para el acopio, procesamiento y distribución de productos agropecuarios.
- Garantizar un incremento calidad de vida rural para evitar desplazamientos de población, y la necesidad de generación de empleo y de formación en oficios y profesiones relacionadas.
- La necesidad de la superación de la pobreza, de la inequidad y del desequilibrio territorial entre lo “urbano” y lo “rural”.

Los Gobiernos pueden trabajar conjuntamente en la construcción de un sistema territorial para la Región Central que garantice el abastecimiento de la población en materia alimentaria. Este sistema debe servir de soporte para la mejora de la calidad de vida de los campesinos en los territorios rurales, estableciendo programas de capacitación y nuevas tecnologías que mejoren la capacidad productiva de los territorios. Las propuestas son transversales, implicando cuestiones como las infraestructuras, el agua para riego, centralidades agroindustriales, plataformas logísticas, turismo, nutrición, etc.

Los programas, sub/programas, proyectos de cada PD analizado que presentan convergencias en las materias indicadas en los enunciados del Tema 4 son:

Tema 5.¹⁰ Actuaciones territoriales de desarrollo económico y progreso social: Logísticas, Turismo e Internacionalización. Producción que abastece lo local, lo regional, lo nacional y exporta. Empleo y Competitividad económica del territorio.

La planificación de proyectos e inversiones que tengan que ver con la implantación en el territorio de actividades económico-productivas, compatibles con el medio natural, y que dispongan de unas infraestructuras de transporte y movilidad que las comuniquen entre sí, resulta de una importancia sustantiva para los Gobiernos en este periodo legislativo.

Todos los PD dedican una parte sustancial a la planificación de actuaciones territoriales que fortalezcan el sistema económico existente, así como a nuevas implantaciones de características económicas y productivas que completen la red. Cada Gobierno ha previsto cuáles serían esas centralidades económico-productivas dentro del esquema territorial de su jurisdicción administrativa. Sin embargo, no se han previsto sinergias territoriales entre diferentes plataformas de este tipo que pudieran conectarse entre sí, extendiendo la red en el territorio, que significaría un efecto amplificador de su competitividad.

¹⁰ Los programas, sub/programas y proyectos de cada PD que convergen en las materias indicadas en el enunciado de este Tema se presentan en diversas matrices incluidas en el documento original.

En concreto se han identificado convergencias en tres diferentes plataformas económicas: la logística (la agroindustria ya se presentó en un apartado anterior), la industria de manufactura, el turismo y la internacionalización de productos y de imagen de territorio competitivo.

La concertación entre Gobiernos respecto al diseño de intervenciones en sus territorios dirigidos a la consecución de estas metas es un eje potente en todos los PD, debido que la temática que toca es transversal a muchos otros programas previstos, que van desde la generación de empleo, las infraestructuras, la capacitación-formación, la tecnología, etc.

Los Gobiernos podrían conectar en el territorio una serie de plataformas previstas de forma casi local, que vistas de manera conjunta supondrían un sistema de red productiva de alcance territorial en el que se dinamizaran los flujos de bienes y servicios desde todos los puntos del ámbito de la Región Central hacia el resto del país y del mundo, pero también desde esos mismos puntos hacia el interior de la Región.

En los PD aparece este tema-eje con una fortaleza evidente, puesto que es común para todos los Gobiernos alcanzar la meta de la promoción de la actividad económica como palanca para conseguir una disminución de los índices de pobreza en la Región.

En el análisis de los Programas y Proyectos de los PD se han encontrado temas en los que será posible que los Gobiernos Distrital y Departamentales encuentren puntos de convergencia, que en este Tema podrían ser los siguientes:

- La identificación conjunta y concertada de las nuevas implantaciones de actividades de desarrollo económico y hábitat en el territorio es necesaria para el ordenamiento equilibrado y sostenible del mismo.
- Desarrollo de una planificación estratégica que ponga en valor las potencialidades y vocaciones de los territorios y de las comunidades humanas que los habitan, fortaleciendo la identidad histórica en los modelos sociales y productivos.
- Concertación a nivel regional de las nuevas implantaciones de equipamientos sociales, culturales, sanitarios, educativos, deportivos, recreo, etc.
- La estrategia del modelo productivo del que se dote al territorio condicionará la generación de empleo de calidad.
- Los Gobiernos territoriales deberán actuar concertadamente en pro de la mejora de la rentabilidad fiscal de las implantaciones territoriales.
- Revisión de los estatutos fiscales existentes, que serán adaptados al modelo de estrategia territorial que se adopte.

Los Gobiernos pueden trabajar conjuntamente en la identificación de centralidades estratégicas que articulen un sistema regional que fortalezca la productividad y la competitividad de los territorios de cada Departamento y del Distrito de forma independiente y conjunta, en el ámbito de Región Central. Las áreas productivas industriales vinculadas al sector agropecuario, a las

logísticas de transporte y distribución interna de productos, así como para su nacionalización e internacionalización, y al turismo son las protagonistas de las propuestas de los PD.

Tema 6.¹¹ Institucionalidad: Modernización y mejora de la gestión administrativa en planeación y finanzas. Planificación conjunta territorial y ambiental. Fortalecimiento de capacidades en municipios y departamentos

La identificación de las asociaciones territoriales entre Entes Territoriales, en el marco de la LOOT, es algo ineludible, aunque al ser este un nuevo marco en la planificación y gestión territorial, no se ha avanzado en propuestas concretas de orden interno a cada territorio y por lo tanto tampoco entre territorios de diferentes departamentos/distrito.

Lo que sí queda de manifiesto en todos los PD es la capacidad de liderazgo de todos los Gobiernos para asumir los retos que plantea el nuevo marco de la LOOT en cuanto a descentralización de competencias en materia de ordenamiento territorial.

Otro tema que cobra una presencia potente en todos los PD es la necesidad de que se produzca una mejora en materia de planificación y de gestión de “lo público”. Sobre asuntos como la planificación y la gestión ambiental, territorial y económica (fiscal) recaen muchas de las acciones previstas por los PD. La transparencia y la participación pública en la toma de las decisiones estratégicas de los Gobiernos en materia territorial son también puntos focales en los que hay previstas intervenciones y programas.

La concertación entre Gobiernos respecto de la posibilidad de que algunos de los sistemas territoriales básicos pudieran estar planificados de forma concertada y armonizada por los territorios sería una de las áreas de trabajo cruciales para el inicio de la construcción regional. La Estructura Ecológica Principal y las grandes infraestructuras de servicios básicos urbanos requieren una planificación conjunta que garantice que el desarrollo futuro siempre será sostenible.

Por último, los Gobiernos cuentan con diferentes capacidades técnicas para diseñar, planificar, gestionar e implementar los programas y proyectos desde “lo público”. El intercambio de capacidades en esta materia entre los diferentes niveles de Gobierno de los territorios es también objetivo en la mayoría de los PD.

Los temas en los que será posible que los Gobiernos Distrital y Departamentales encuentren puntos de convergencia, que en este Tema podrían ser:

- Un intercambio de capacidades entre los Gobiernos a partir de las diferentes experiencias en materia de gobernabilidad del territorio.

¹¹ Los programas, sub/programas y proyectos de cada PD que convergen en las materias indicadas en el enunciado de este Tema se presentan en diversas matrices incluidas en el documento original.

- Fortalecimiento de la planificación y planeación territorial y ambiental, desde el punto de vista de la armonización en temas clave como la EEP, las infraestructuras del territorio, las acciones preventivas en materia de cambio climático y riesgos naturales.
- La trasposición de la planificación regional en los POTs municipales y/o departamentales en este periodo legislativo. Lo mismo sucede respecto a la gestión territorial y ambiental en esas materias.
- Una armonización entre políticas públicas y estatutos fiscales.

Los Gobiernos pueden trabajar conjuntamente en la construcción de programas de mejoramiento de la calidad de la gestión de “lo público”, compartiendo experiencias exitosas en materia de planificación y gestión ambiental, territorial y fiscal. La participación social y ciudadana en las decisiones de Gobierno se perfila como un pilar legitimador de la planificación y gestión de la gobernanza del territorio. Las propuestas se hacen mayoritariamente a nivel departamental y distrital, pero sería posible plantear una planificación y gestión territorial conjunta en el ámbito de la Región Central en materia de ordenamiento ambiental y del territorio. La capacitación mutua/recíproca entre entes territoriales reforzará la mejora de la planificación y gestión del territorio.

Los programas, sub/programas, proyectos de cada PD analizado que presentan convergencias en las materias indicadas en los enunciados del presente Tema 6 son:

Análisis del peso específico de los temas articuladores identificados en los planes de desarrollo de los entes territoriales de la región central.

Hasta aquí se ha hecho una exposición de los seis temas-ejes articuladores en materia de ordenamiento del territorio en torno a los cuales se han detectado convergencias en los PD a partir de las cuales los Gobiernos podrían acordar la realización de acciones conjuntas de alcance regional. Si el análisis y comparación entre PD se enmarca y profundiza en cuanto a identificar qué peso específico tiene en cada uno de ellos la temática relativa a la VISIÓN INTEGRADA Y PLANIFICADA (ORDENADA) DEL TERRITORIO REGIONAL es posible establecer un sistema de calificación numérica (por puntuación) para determinar un orden de “fortaleza” para cada Eje de cada PD en dicha temática.

La metodología seguida para hacer ese análisis ha consistido en distribuir una puntuación de 1 a 5, en función de cuantos de los 6 temas-ejes articuladores se tratan en cada Eje Estratégico de cada Plan, de manera que sea posible establecer una media aritmética entre esas puntuaciones y poder evaluar la fortaleza de cada PD en materia de ordenamiento territorial. A continuación se presenta la matriz resumen de convergencias entre PD (por Ejes Estratégicos). En las casillas de cruce aparecen los Programas y Proyectos en los que se contienen previsiones respecto a cada temática. En las dos últimas filas de la matriz aparecen las puntuaciones que se han otorgado a cada Eje Estratégico de cada PD, así como la media calculada para cada PD, quedado ordenados de derecha a izquierda de más consistente a menos.

La conclusión de lo anterior es que en materia de Visión Integrada y Planificada del Territorio Regional, estructurada en torno a los seis Temas-Ejes analizados, el PD más consistente de forma general es el del Distrito, seguido por el de Cundinamarca, Meta, Boyacá y Tolima. No obstante, es necesario mencionar que todos los PD han tratado con profundidad las materias relativas a los seis Temas-Ejes, por lo cual en torno a ellos es posible y deseable que los Gobiernos articulen propuestas y proyectos de alcance territorial en el ámbito de la Región Central.

El análisis de la cuantía de las inversiones destinadas a los Programas y Proyectos que convergen en torno a los seis temas-ejes identificados, junto con la fortaleza con la que cada PD los incorpora a través de sus Ejes Estratégicos, permite añadir a las conclusiones del presente documento qué orden de preferencia tiene cada tema-eje en razón de la cuantía de recursos públicos asignados por cada Gobierno. Se ha insertado también un cuadro resumen¹² de las inversiones previstas de forma global (no desagregada) por cada Gobierno para cada tema articulador.

¹² En el “Documento de Análisis de las convergencias y divergencias entre los PD de las entidades territoriales de la Región Central” se incluye un análisis desagregado de las inversiones para cada tema articulador, en la medida que ha sido posible en función de la información desagregada en planes, programas y Proyectos incluida en los PD.

Figura 7. Cuadro resumen de inversiones previstas por planes de desarrollo, no desglosadas por proyectos

INVERSIONES PREVISTAS POR LOS PLANES DE DESARROLLO EN LOS SEIS PROGRAMAS SELECCIONADOS PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL						
En millones de Pesos						
	TEMA 1	TEMA 2	TEMA 3	TEMA 4	TEMA 5	TEMA 6
BOGOTÁ	2.078.114	2.666.602	1.470.561	786.220	3.839.566	2.595.096
CUNDINAMARCA	6.268	488.187	1.179.996	71.671	550.957	1.368.236
META	36.235	61.377	1.657.802	101.935	1.710.914	223.092
BOYACÁ	52.363	32.333	2.786.958	12.404	57.934	40.710
TOLIMA	1.420	360.112	63.996	5.908	197.878	12.190
TOTAL	2.174.400	3.608.611	7.159.313	978.138	6.357.249	4.239.324
Capacidad financiera						
TEMA 1	Visión Regional Integrada del Territorio. Ordenamiento Territorial conjunto en el marco de la LOOT y del SGR					
TEMA 2	Estructura Ecológica del territorio: protección y conservación. Territorio saludable y seguro.					
TEMA 3	Infraestructuras del territorio. Accesibilidad, equilibrio y competitividad. Servicios básicos urbanos.					
TEMA 4	Sector agrícola y ganadero: Soberanía y Seguridad Alimentaria. Agroindustria. Ruralidad.					
TEMA 5	Actuaciones territoriales de desarrollo económico y progreso social: Turismo e Internacionalización.					
TEMA 6	Modernización y mejora de la gestión administrativa en planeación y finanzas. Planificación territorial y ambiental.					

Fuente: Elaboración UNCRD, 2012

Además de los dos análisis anteriores, existen otra serie de indicadores que también deben intervenir a la hora de priorizar el orden de fortaleza de los temas-eje. En este caso se han seleccionado cinco índices, que han sido evaluados individualmente en una fórmula que los vincula entre sí para calcular un valor resultado que ofrezca la posibilidad de establecer un orden para los seis temas-ejes, que pueda ayudar a la elección de algunos de ellos para dar inicio al trabajo de concertación entre los Gobiernos del territorio para acordar acciones concretas en la implementación de proyectos de alcance regional. Los cinco indicadores considerados son: (1) la “densidad programática”¹³, (2) la “relación con el eje social”¹⁴ de los PD”, (3) la “intensidad inversora”¹⁵, (4) la “convergencia transversal”¹⁶ con otros programas/proyectos del PD”, y (5) el “orden clásico de los sistemas articuladores”¹⁷ del Ordenamiento Territorial”. El cuadro siguiente recoge la reordenación de los temas-ejes una vez valorados a través de una fórmula¹⁸ matemática simple que relaciona entre sí índices y temas, en función de las mejores condiciones y características que cada uno presenta para organizar un proceso de concertación gubernamental en torno a ellos.

¹³ *Densidad programática.* Se ha valorado el número de Programas y Proyectos que cada PD ha establecido y que tengan relación temática con cada tema-eje. El peso relativo de este índice en la fórmula se ha estimado en 0,3.

¹⁴ *Relación con el Eje Social.* Se ha valorado la relación que tienen los Programas y Proyectos que presentan convergencia en torno a cada tema-eje y la vinculación de éstos con el Eje Estratégico Social de cada PD. El peso relativo de este índice en la fórmula se ha estimado en 1,3. La relación con el eje social es importante, ya que es el que más peso tiene en todos los PD. La vinculación de los temas territoriales-ambientales con los sociales es clave para que el beneficio social de las inversiones públicas recaiga directamente en el colectivo humano.

¹⁵ *Intensidad inversora.* Se ha valorado el porcentaje de inversión que cada PD destina a Programas y Proyectos que convergen en torno a los seis temas-ejes identificados. El peso relativo de este índice en la fórmula se ha estimado en 0,6. La intensidad inversora tiene un peso medio en la fórmula dado que la destinada a programas y proyectos en materia de ordenamiento territorial de forma independiente no tendría impacto en otras temáticas prioritarias como lo social, por lo que se prima la convergencia de inversiones que relaciones las dos materias: lo social y el ordenamiento territorial-ambiental.

¹⁶ *Convergencia transversal en Ejes Estratégicos y Programas de los PD.* Se ha valorado la convergencia entre programas y proyectos de cada PD en torno a los temas-ejes, así como la transversalidad de los mismos en otras áreas prioritarias de los Planes, siguiendo el mismo criterio que se ha seguido con la intensidad inversora. Es importante que se pongan en relación diferentes áreas temáticas como lo social y el ordenamiento territorial. El peso relativo de este índice en la fórmula se ha estimado en 1,5. Se trata de estimular la concertación de los Gobiernos en torno a temas-ejes que permitan que todas las Secretarías aporten acciones sustanciales que fortalezcan los proyectos regionales más convenientes para decidir acciones conjuntas.

¹⁷ *Orden según Sistema Territorial.* Se ha valorado en este índice el orden numeral clásico que se sigue para identificar qué sistemas articuladores del territorio son los prioritarios respecto a los demás. El peso relativo de este índice en la fórmula se ha estimado en 0,9, en razón de que en este caso, entre los temas-ejes aparecen sistemas que no son específicamente estructuradores (por ejemplo la seguridad alimentaria o el turismo), pero que en el caso de la identificación de convergencias entre PD sí se han manifestado como ejes estratégicos fuertes en políticas y programas-proyectos.

¹⁸ En la fórmula propuesta para relacionar entre sí los cinco indicadores propuestos, que figura en el cuadro que se inserta a continuación, se ha puntuado de 1 a 6 (que son los temas-ejes), con 1 al de más valor relativo y 6 al de menos valor relativo. Eso se traduce en que la menor puntuación es la de más valor, desde el punto de vista de la mejor condición del tema-eje para ser objeto de concertación por los Gobiernos.

Figura 7. Reordenación de los temas-ejes en función de las mejores condiciones y características que presentan para organizar un proceso de concertación gubernamental

Puntuación (de 1 a 6)	TEMA 1					TEMA 2					TEMA 3					TEMA 4					TEMA 5					TEMA 6					Institucionalidad. Modernización y mejora de la gestión administrativa en planeación y finanzas. Planificación territorial y ambiental.
	DP	RES	II	CT	OST	DP	RES	II	CT	OST	DP	RES	II	CT	OST	DP	RES	II	CT	OST	DP	RES	II	CT	OST						
	5	6	5	6	5	2	2	4	2	1	4	4	4	1	3	2	6	1	6	1	4	1	3	2	4	3	3	5	3	5	
Cálculo	5,22					1,92					2,69					2,37					2,86					4,47					
TOTAL	TEMA 6					TEMA 1					TEMA 3					TEMA 2					TEMA 4					TEMA 5					
DP			Densidad Programática			RES			Relación con Eje Social			II			Intensidad Inversora			CT			Convergencia Transversal			OST			Orden por Sistema Territorial				
$((DPx0,3)+(RESx1,3)+(IIx0,6)+(CTx1,5)+(OSTx0,9))/5$																															

Principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones

El trabajo desarrollado en torno a los PD del Distrito Capital de Bogotá y de los Departamentos de Cundinamarca, Meta, Boyacá y Tolima, que juntos conforman el ámbito territorial de la Región Central de Colombia, ha consistido en identificar los temas en los que hay convergencias en políticas, estrategias, programas, proyectos e inversiones, primero en cuanto a todas las temáticas que se tratan en los PD, para después concentrar la mirada en torno a los diez temas en los que las convergencias presentan más fortaleza dentro de cada PD.

Dentro de esas diez temáticas más potentes en cada PD se identificaron aquellas que tienen que ver directamente con el ordenamiento territorial y la posible construcción de una VRC concertada entre los Gobiernos para la Región Central, objetivo primordial del proyecto "Fortalecimiento de la Capacidad en el Planeamiento y Gestión del Desarrollo Regional", en cuyo marco de trabajo debe insertarse el presente documento.

De dicha identificación se concluye que hay seis temas-ejes articuladores en materia de ordenamiento territorial en las que existe convergencia suficiente entre los PD. Con base en éstos, sería posible desplegar un proceso de concertación entre los Gobiernos del territorio de Región Central, en la que se identificaran proyectos de interés y alcance regional que se implementaran de forma conjunta o al menos concertada.

Identificados esos seis temas-ejes, el proceso de valoración se orientó a establecer un orden entre ellos, atendiendo a las mejores condiciones de viabilidad que presenta cada uno para ser objeto central de un posible proceso de concertación entre los Gobiernos del territorio que pudiera arrojar resultados positivos. Para ello se diseñó un método de cálculo a través de una fórmula que arroja como resultado una propuesta de “orden numeral”, de mayor a menor, respecto a las mejores características y condiciones de los seis temas-ejes para ser objeto de concertación gubernamental.

El orden de los seis temas-eje avanza donde encuentran más puntos en común en políticas y estrategias los Gobiernos responsables de los PD. De esta manera, en proyectos donde lo ambiental es la materia prioritaria, relacionados con la Estructura Ecológica Principal, el ordenamiento del territorio en torno al eje “agua”, la gestión ordenada y sostenible de los recursos naturales y la prevención y control del riesgo, será donde más se identifiquen a la hora de concertar proyectos de implementación conjunta.

Los temas-ejes que tienen consignados mayores inversiones son los relacionados con la ejecución de grandes infraestructuras territoriales y las implantaciones de actividades económico-productivas, aunque las relacionadas con la EEP también tiene consignados importantes recursos públicos. En materia presupuestaria cabe mencionar que la modernización de la gestión pública también es un tema-eje potente, en especial en lo relacionado con la mejora de la planificación y de la gestión ambiental, de ordenamiento territorial y económica (fiscalidad).

Poniendo en perspectiva los indicadores de densidad programática, convergencia transversal en los PD y relación del eje-tema con las prioridades de orden social de los Planes, los que más relevancia presentan son dos: (1) el ordenamiento del territorio en torno al eje “agua” y (2) la protección a la población rural campesina vinculada a la producción de alimentos (agropecuaria), y a la seguridad y soberanía alimentaria para la región.

Estos dos proyectos no se entenderían bien sin que se diera de forma conjunta una protección específica a los recursos naturales en los que se sustentan (agua y suelo agrícola), a través del ordenamiento del territorio en torno a ellos. Sería también necesario apoyarlos con acciones concretas que tengan que ver con la mejora de la productividad, la generación de valor agregado a los productos, la creación de plataformas de acopio, de transformación y logísticas, su transporte y distribución eficaz, la generación de empleo y de riqueza económica a nivel local y en consecuencia una mejora en la calidad de vida de las comunidades y territorios periféricos (rurales).

Eso significa que todas las Secretarías de todos los Gobiernos deberían intervenir coordinadas en lo que a cada una compete en torno a esos dos proyectos, puestos que son los que mejores oportunidades de convergencia¹⁹ presentan. Al estar implicadas más número de Secretarías, también habría más cantidad de recursos públicos disponibles para construir programas que no han sido incluidos en el cómputo de inversiones, ya que pertenecen a programas de apoyo social o de otra naturaleza. Esto reforzaría los dos proyectos en el índice de intensidad inversora, en el que se encontraban menos fuertes.

Las convergencias más significativas entre PD en materia de ordenamiento y planificación territorial de la Región Central en esos seis temas-ejes se presentan a continuación. Se recomienda la mapificación de las propuestas en los diferentes temas al efecto de identificar conexiones y sinergias entre ellas.

Concertación de la definición de un modelo de ordenamiento territorial para la región

Tema 1. Estructura Ecológica Principal del territorio: protección, conservación y uso sostenible. Territorio saludable y seguro.

Los Gobiernos pueden trabajar conjuntamente en la identificación y definición de la Estructura Ecológica Principal de sus territorios, y también en la totalidad de la de la

¹⁹ Proyectos en materia de infraestructuras territoriales (servicios básicos, aeropuertos regionales y MURA, puertos fluviales, red de ferrocarril de transporte de carga, sistemas de transporte público en diversos modos férreos, etc), en planes logísticos y en actividades económico-productivas estratégicas también presentan sólidas convergencias en los PD.

Región Central como suma de la de los Departamentos y del Distrito.²⁰ La protección de las zonas sensibles relacionadas con el sistema hídrico tiene especial interés para todos los Gobiernos (protección de páramos y estructura ecológica principal).

1.1 Gestión de recursos naturales: agua, suelo rural, minería y otros.

Los Gobiernos pueden trabajar conjuntamente en la protección de las zonas que generan los recursos hídricos necesarios para cubrir las demandas de abastecimiento de agua potable a cada Departamento de forma aislada, con excepción de Bogotá que al no tener en su territorio zonas importantes de páramos, prevé un Proyecto de Protección del Corredor de Páramos de toda la Región Central para garantizar el recurso agua, lo cual supone una intervención territorial de alcance regional. La suma de las propuestas departamentales y del Distrito constituye un proyecto de alcance regional si se concertara²¹ entre los Gobiernos.

Los Gobiernos del DC, de la Gobernación de Cundinamarca y los municipios de La Sabana podrían articularse en torno a la concertación de un modelo de ordenamiento territorial para la región que gravitara en torno al eje del uso y gestión del recurso “agua”.

1.2 Cambio Climático y Riesgos Naturales: prevención, planificación y gestión.

Los Gobiernos pueden trabajar conjuntamente en la planificación y gestión integral de riesgos. Hay convergencia en la necesidad de dar un tratamiento preventivo a los riesgos, y de su planificación y gestión conjunta, aunque las propuestas de los PD planteen el tema para los territorios distrital o departamentales de forma aislada a los demás (salvo Boyacá). El componente de gestión de riesgos debe estar incluido dentro de la planificación estratégica ambiental que quedara armonizada en los planes de ordenamiento territorial.

Tema 2. Sector rural agrícola y ganadero: Soberanía y Seguridad Alimentaria.
Agroindustria. Generación de empleo y mejora de la calidad de vida del campesinado.
Ruralidad.

Los Gobiernos pueden trabajar conjuntamente en la construcción de un sistema territorial para la Región Central que garantice el abastecimiento de la población en materia alimentaria. Este sistema debe servir de soporte para la mejora de la calidad de vida de los campesinos en los territorios rurales, estableciendo programas de capacitación y nuevas tecnologías que mejoren la capacidad productiva de los territorios. Las propuestas son transversales, implicando cuestiones como las

²⁰ En 2008 se realizó el Estudio denominado “Propuesta Técnica para la Discusión de los Lineamientos de Política Ambiental para la Región Central con énfasis en la estructura ecológica regional (EER)”, por el Instituto Alexander von Humboldt y el UNCRD. Este estudio puede servir como referencia para un posible trabajo futuro a este respecto.

²¹ A esta fecha el Proyecto de Corredor de Páramos, ya cuenta con recursos provenientes de regalías, al ser presentado ante la OCAD y aprobado por ésta, si bien el Distrito no consiguió concertarlo con todos los entes territoriales implicados en el Proyecto, por lo tanto se puede considerar consolidado parcialmente.

infraestructuras, el agua para riego, centralidades agroindustriales, plataformas logísticas, turismo, nutrición, etc.

Tema 3. Infraestructuras Estratégicas del territorio. Accesibilidad, equilibrio y competitividad.

3.1. Movilidad y Trasportes

Los Gobiernos pueden trabajar conjuntamente en la construcción de las conexiones territoriales entre sistemas de transporte y movilidad que permitan una mejor accesibilidad de los territorios y la generación de mejoras en la productividad y por lo tanto en la competitividad de la Región. En esta materia la visión regional es más potente, ya que los Gobiernos sí miran al exterior de sus territorios para proponer proyectos que les conecten con el resto del país y del mundo. Especialmente deben concertar proyectos que refuercen las conexiones regionales intermodales entre nodos de actividades económico-productivas y logísticas y en los diferentes modos de movilidad pública.

3.2. Servicios básicos para la calidad de vida y la seguridad humana: acueducto, saneamiento y depuración, energía, gas, telecomunicaciones-TICs, residuos urbanos.

Los Gobiernos pueden trabajar en la prestación de servicios públicos básicos a la población que tengan que ver con abastecimiento domiciliario de agua potable, de saneamiento, de residuos sólidos, y en algunos casos de gas y de telecomunicaciones, aunque no se proponen acciones de carácter regional en el ámbito de Región Central, sino a nivel del ámbito de cada Departamento o del Distrito. Sin embargo, sería posible plantear acciones conjuntas en abastecimiento de agua, proyecto relacionado con la protección del corredor de páramos en el ámbito de Región Central. También se puede plantear trabajar conjuntamente en la prestación de servicios en la ruralidad territorial contigua entre los departamentos para la mejora de la calidad de vida y la seguridad humana.

Tema 4. Actuaciones territoriales de desarrollo económico y progreso social: Logística, Turismo e Internacionalización. Producción que abastece lo local, lo regional, lo nacional y exporta. Empleo y Competitividad.

Los Gobiernos pueden trabajar conjuntamente en la identificación de centralidades estratégicas que articulen un sistema regional que fortalezca la productividad y la competitividad de los territorios de cada Departamento y del Distrito Capital de forma independiente y de manera conjunta, en el ámbito de Región Central. Las áreas productivas industriales vinculadas al sector agropecuario, a las logísticas de transporte y distribución interna de productos, así como para su nacionalización e internacionalización, y al turismo son las protagonistas de las propuestas de los PD. Operaciones estratégicas regionales serían: el MURA y su relación con la red de aeropuertos regional, la red de plataformas logísticas y el sistema territorial que dé soporte al proyectos de seguridad y soberanía alimentaria, entre otros.

Concertación de las institucionalidades y los instrumentos para la planificación y gestión territorial

Tema 5. Institucionalidad. Modernización y mejora de la gestión pública: administrativa, en planeación y finanzas. Planificación conjunta territorial y ambiental armonizada. Capacitación a municipios y departamentos.

Los Gobiernos pueden trabajar conjuntamente en la construcción de programas de mejoramiento de la calidad de la gestión de “lo público”, compartiendo experiencias exitosas en materia de planificación y gestión ambiental, territorial y fiscal. La participación social y ciudadana en las decisiones de Gobierno se perfila como un pilar legitimador de la planificación y gestión de la gobernanza del territorio. Las propuestas se hacen mayoritariamente a nivel departamental y distrital, pero sería posible plantear una planificación y gestión territorial conjunta en el ámbito de la Región Central en materia de ordenamiento ambiental y del territorio. La capacitación mutua/recíproca entre entes territoriales reforzará la mejora de la planificación y gestión del territorio.

Tema 6. Visión Regional Integrada del Territorio. Ordenamiento territorial conjunto para conseguir un territorio sostenible, equilibrado y competitivo. Marco de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) y del Sistema General de Regalías (SGR).

Mayoritariamente los Gobiernos pueden trabajar conjuntamente en la construcción de la Región Administrativa de Planificación Especial (RAPE), a través de la cual puedan concertar acciones territoriales articuladas en torno a los seis temas-ejes que han sido identificados en este documento (ambiente, gestión de recursos naturales, control y prevención de riesgos, ruralidad y agricultura, infraestructuras, áreas productivas y gestión pública). Es posible estudiar otras asociaciones de entes territoriales para el desarrollo de actividades complementarias a las que desarrolle la RAPE. O de otras institucionalidades como el Área Metropolitana de Bogotá, de una o varias Región de Planificación y Gestión, Provincias Administrativas de Planificación, o diferentes Asociaciones de Municipios, todas serían proyectos en los que los Gobiernos deberían implicarse y concertar acciones conjuntas.

El PD del Distrito Capital es el que más fortalezas presenta en materia de integración regional y de ordenamiento común del territorio de la Región Central, seguido de los de Cundinamarca, Meta, Boyacá y Tolima, si bien todos presentan fortalezas pero tan solo a nivel de políticas y estrategias generales, no a nivel de programas o proyectos concretos.

En función todo lo anterior, y especialmente en el análisis realizado sobre la fortaleza que tienen los temas relacionados con el ordenamiento territorial de la Región dentro de los PD, parece oportuno concluir que el proceso de integración territorial de la Región Central debería estar liderado por el Distrito Capital y el Departamento de Cundinamarca.

El presente apartado incluye las conclusiones generales a las que se ha llegado una vez realizado el proceso descrito en torno a los PD, así como una serie de recomendaciones respecto al diseño de un proceso de concertación para la construcción de una VRC sustentada en los temas-ejes en los que hay fortalezas y convergencias.

Conclusiones

Los contenidos de los PD, en cuanto a compromisos y propuestas respecto a proyectos regionales, no son muy concretos, mientras que son más claros en cuanto a la definición de políticas y estrategias (Ejes Estratégicos). Sin embargo, no se esperaba que los PD, como instrumentos de planificación, concretaran en detalle cada proyecto, ya que estos deben dejar margen suficiente para introducir determinadas precisiones en fases posteriores de su implementación.

El escenario en el que han sido construidos y adoptados estos PD no ha sido el mismo que el habitual, ya que ha cambiado sustancialmente a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) y del nuevo Sistema General de Regalías a partir de mitad del año 2011. Estos han introducido el asunto de la ‘visión regional del territorio y la gestión concertada de Proyectos de Alcance Regional’ con una visible fortaleza.

Este nuevo escenario mandata la incorporación de una serie de cuestiones que hasta mitad de 2011 no era obligatorio tener en consideración. Esto significa que ha habido que realizar un esfuerzo importante respecto de introducir estas cuestiones en los PD, sin que hubiese conocimiento o experiencia sobre su verdadero alcance y posibilidades, lo cual seguramente dificultó ese trabajo. Estos aspectos deberán ser explorados a lo largo del presente mandato de Gobierno de forma simultánea a la implementación de los Planes.

Los PD analizados se han construido con la inercia de trabajo de anteriores procesos planificadores, por lo cual se ha detectado que aun mantienen sus características de ser “islas programáticas” solo referidas a sus propios territorios, que no miran hacia el exterior para desplegar sus propuestas. Entre otras razones porque no parece estar clara aun la capacidad de inversión de los Gobiernos en proyectos que tengan una parte fuera de su jurisdicción territorial. Es decir, los PD son todavía instrumentos de planificación diseñados para el territorio al interior de la línea artificial que delimita la jurisdicción administrativa y de Gobierno del Distrito y de cada Departamento.

Sin embargo, se puede decir que son PD de ‘segunda generación’, ya que son los primeros que han debido incluir una *visión regional ordenada del territorio*, con la identificación concertada de Proyectos de Alcance e Interés Regional que afecten a territorios que superen los límites y las jurisdicciones administrativas propias, la posibilidad de diseñar conjuntamente entre varios entes territoriales la instrumentación de la gestión e implementación de los mismos a través de un menú amplio de

instrumentos de gestión, así como la aportación de recursos económicos de los tres niveles del Gobierno del Estado. Esto es sin duda la mayor novedad en materia de planificación que ha vivido el país desde la promulgación de la Constitución Política, a lo cual debe añadirse la renovación del Sistema General de Regalías.

No obstante, aun siendo PD de *segunda generación* adoptados en plena etapa de cambios, por lo tanto contruidos en un nuevo escenario de planificación y de gestión de proyectos con alcance regional, es de destacar que en ellos hay un notable esfuerzo por incorporar las temáticas de la “integración regional”, entre otras razones porque hoy en día las alianzas entre entes territoriales en torno a proyectos de alcance regional se hacen obligatorias para que éstos sean receptores de una buena parte de los fondos que devienen del nuevo Sistema de Regalías (SGR). Dicho de otra forma, si no hay integración territorial en torno a proyectos regionales, no hay acceso a recursos económicos para financiarlos.

Las nuevas herramientas que la LOOT y el SGR ponen a disposición de los entes territoriales para construir territorio en el marco regional están vigentes desde junio de 2011 y se suman a las que estaban vigentes con anterioridad. La situación es que las herramientas anteriores a junio 2011 no han arrojado resultados muy visibles, y las nuevas están aún en fase de estudio y lo que viene es una fase de experimentación sobre ellas, lo cual implica que el proceso sea nuevo y no exento de riesgos.

A lo anterior se suma que los escenarios en los que los entes territoriales se ven obligados a concertar proyectos (las OCAD), por decisión legal, no siempre responden a regiones naturales o funcionales, sino que responden a regiones “de diseño” administrativo-económico, que no satisfacen las expectativas de los territorios, ni responden a las interlocuciones viables entre ellos. Esto puede dificultar aún más la viabilidad del proceso de concertación territorial.

En los PD existen convergencias en cuanto a los enunciados generales de políticas y estrategias (Ejes Estratégicos), pero no tanto en cuanto a la identificación de proyectos regionales concretos, que además tengan asignados unos recursos concretos. Los Planes de Inversión no están suficientemente desglosados en programas o proyectos, siguiendo el mismo criterio de mantener un cierto margen de corrección y ajuste en el desarrollo del PD.

Al resultar que las convergencias detectadas lo son solo en cuanto a enunciados de diferentes temáticas-políticas, pero no en cuanto a proyectos concretos de integración regional, la conclusión es que los PD establecen un marco temático de trabajo, en el que es posible identificar claras políticas de Gobierno, a partir de las cuales es posible iniciar un proceso de construcción de una VRC, integradora y planificada del territorio de la Región Central, en la que acordar proyectos de rango regional concretos que se inscriban en un proceso de planificación y gestión territorial.

Respecto de las divergencias detectadas, éstas se reducen a tres temas entre Bogotá y Cundinamarca:

1. Institucionalidad para la integración regional. Existen diferencias en cuanto a la institucionalidad con la que cada territorio concibe la gobernanza territorial. Bogotá sugiere que el territorio a gestionar de forma conjunta es su área metropolitana. El Gobierno del territorio regional (de Región Central) lo plantea desde cualquiera de las otras formas de asociatividad que propone la LOOT, incluyendo la RAPE, a la que le ve ventajas e inconvenientes que quiere analizar. Cundinamarca entiende que la gobernanza del territorio de la Región Central debe hacerse desde la RAPE, siendo esa claramente su apuesta, aunque también contempla el resto de las posibles figuras asociativas de la LOOT entre entes territoriales para emprender otro tipo de actuaciones conjuntas.
2. Aspectos de la propuesta vial. Entre las propuestas de Cundinamarca aparecen dos vías que conectarían Bogotá con la Región que no están en los planes del Distrito. Una es la perimetral de oriente, que para Cundinamarca es vital, y que el Distrito no contempla (por razones ambientales). Las otras vías en las que existe algún conflicto son todas las que salen-entran desde Bogotá y deben cruzar el Río Bogotá para salir-entrar a La Sabana. Bogotá ve problemas ambientales en que se intensifique el cruce sobre el río en varios puntos sobre su trazado.
3. Suministro de agua desde Bogotá a la región. En cuanto a la prestación del servicio público del abastecimiento de agua, Bogotá entiende que la EAAB (gestora del recurso para Bogotá y para la mayoría de los municipios de su entorno metropolitano extenso) debe prestar servicio tan solo a los perímetros urbanos ya existentes y en todo caso a los nuevos crecimientos que cuenten con permiso. Cundinamarca plantea que el agua llegue a todas las zonas del departamento, incluso propone ampliar la extensión de la red en el entorno de Bogotá y su área metropolitana. Ahí existe una diferencia en el modelo de la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable.

Por lo tanto es posible concluir que:

- Los PD no miran realmente a otros territorios, sino que plantean propuestas válidas y completas en sí mismas para el territorio y la sociedad de cada Distrito/Departamento.
- Los PD sí incluyen expresamente políticas y estrategias que indican unas voluntades políticas convergentes en temáticas que tienen que ver con la estructuración de una visión integrada y planificada del territorio de la Región Central y en las diferentes escalas intermedias, así como una consignación de recursos económicos, que posibilitan que haya iniciativas en ese sentido.
- En todos los PD hay suficiente “anclaje” como para poder trabajar en clave de integración territorial, puesto que el marco de políticas está planteado por cada Gobierno, lo cual supone un sustento estable para el proceso.

- Hay algunas diferencias entre PD en cuanto al peso específico que se le dan a las estrategias (Ejes Estratégicos) en materia de integración territorial. En los de Bogotá, Cundinamarca, Boyacá y Tolima hay un fuerte componente en ese sentido, en especial en los dos últimos, mientras que en los demás aparece más desdibujado. Cundinamarca, Boyacá y Tolima aportan una visión regional al exterior del límite de su Departamento, que involucra a los Departamentos circundantes, entendiendo como “región” su entorno más próximo, y por lo tanto incluyen a Cundinamarca y al Distrito. El Distrito Capital tiene una visión de la “región” que abarca en especial su ámbito metropolitano, dejando la de región en sentido extenso (Región Central) circunscrita a dos proyectos: el de protección de páramos y el de seguridad alimentaria.
- Faltan por establecerse las tácticas territoriales, es decir las acciones territoriales regionales concretas, que no han sido identificadas de forma expresa en el ámbito Región, sino exclusivamente en el ámbito distrital/departamental. Tan sólo aparecen mencionados los enunciados de algunos proyectos articuladores del territorio que, de ser concertados entre los Gobiernos territoriales en el que se plantean, sí constituirían un inicio del proceso de integración regional concreto (p.ej. el proyecto de identificación de la Estructura Ecológica Principal de la Región o el proyecto sobre Seguridad Alimentaria y Ruralidad).

En cuanto a las principales temáticas y políticas que se tratan en los PD, se puede concluir lo siguiente:

- En todos los PD hay una clara presencia de “lo humano” y “lo social” en apoyo al ciudadano en sus derechos, necesidades y demandas básicas.
- En todos los PD hay una clara presencia de lo ambiental, buscando la mejora de la calidad de vida, la sostenibilidad del modelo, el respeto a los recursos naturales y a los servicios ambientales que prestan y la seguridad de los habitantes del territorio ante riesgos naturales motivados por diferentes causas.
- En todos los PD hay una clara identificación de que la acción concertada en clave territorial, como un instrumento válido y oportuno para articular e integrar el territorio regional. Todos los Gobiernos responsables de los PD tienen una clara intuición sobre la potencialidad que tiene “lo planificado con enfoque territorial”.

Lo que se detecta de fondo en el análisis de los PD –y que lleva implícita la lógica de trabajar con un enfoque territorial-- que le da cuerpo al potencial que tendría (que tiene) la construcción de una “visión integrada y planificada del territorio de la Región Central”. Esta idea es el reconocimiento expreso de que los territorios hoy tienen claras “dependencias” que de no abordarlas apropiadamente, ponen en riesgo de colapso algunos sistemas estratégicos. Esto implica poner en discusión la debilidad del modelo, pero que a la vez puede generar “sinergias positivas”, si están debidamente planificadas en clave territorial, y que actuarían como motores de impulsión del desarrollo sostenible y del progreso social del conjunto territorial.

Para conseguir poner en marcha el proceso de transformación de las “dependencias” en “sinergias”, es necesario construir un escenario de convergencia entre los Gobiernos responsables en el que se dieran las siguientes condiciones de partida:

1. Una manifestación expresa de voluntad política, iniciativas y liderazgo compartido para adoptar un modelo concreto de integración.
2. Habilitar un escenario concreto y unos canales adecuados para el diálogo permanente y fluido entre los responsables de máximo nivel y los técnicos, donde poder acordar el modelo.
3. Identificar las políticas, estrategias, programas e inversiones en los PD en torno a un primer tema-eje en el que se tenga la mayor certeza de que hay suficiente grado de convergencia.
4. Identificar actuaciones concretas, proyectos regionales comunes viables, en los que poner a prueba el sistema, puesto que los resultados a corto y medio plazo son los que van a demostrar si el modelo y el proceso funcionan.
5. Clarificar un calendario que sea compatible con el tipo de proyectos regionales identificados, así como concretar la asignación de recursos económicos públicos (y también privados) suficientes como para implementar el proyecto (provenientes hasta de los tres niveles del Gobierno del Estado).
6. Acordar los instrumentos más eficaces, de entre todos los existentes (antes de junio 2011 y después), para que asuman la gestión e implementación de los proyectos regionales.

Recomendaciones

Visto lo anterior, las recomendaciones se orientan en el sentido de establecer una serie de actuaciones mínimas, pero fundamentales, que garantizarían que las convergencias detectadas se transformaran en proyectos y acciones comunes que construyan las bases reales de una visión integrada del territorio de la Región Central. Estas acciones son las siguientes:

1. Rescatar los Comités Directivo y Técnico que se construyeron en el año 2004 en torno a la Región Central, como escenarios donde desarrollar el proceso de concertación de acciones territoriales, o de otras instancias similares que pudieran alcanzar un grado de representatividad territorial suficiente.²²

²² A la fecha de esta publicación, se han firmado un total de tres Acuerdos Marco interinstitucionales, denominados “Alianzas Estratégicas”, entre DC y Gobernación de Cundinamarca, DC y Gob. De Meta y DC y Gob de Boyacá. Así mismo, la Gob. De Cundinamarca ha suscrito un total de 15 “Alianzas Estratégicas”, una con cada provincia del Departamento. En todos los casos mencionados, las “Alianzas Estratégicas” se enmarcan en los ejes estratégicos de los PD de los entes territoriales y tienen como

2. Concertación y adopción de un Plan de Ordenamiento del Territorio Regional, consistente en la identificación de un modelo de ocupación del territorio y de unas directrices del ordenamiento territorial, que debería ser concertado entre los diferentes niveles del Gobierno del territorio que tienen competencias en la materia. Sus contenidos mínimos, a la luz de las convergencias detectadas en los PD, podrían ser los siguientes:
 - a. Delimitación y definición de la Estructura Ecológica Regional, con suficiente precisión como para transponerla en los POTs, municipales y departamentales, en su caso. Las áreas susceptibles de amenazas a la seguridad humana respecto a cambio climático y otros riesgos del territorio deben ser delimitadas y caracterizadas. El tema del manejo del recurso agua es una prioridad en el modelo.
 - b. Identificación de las redes existentes de grandes infraestructuras del territorio de interés regional (transportes y servicios básicos), así como de las nuevas que hayan sido previstas en los PD. Los corredores para ampliación o para nuevas infraestructuras deben ser delimitados, así como las correspondientes a los nuevos asentamientos de centrales de servicios básicos, localizados y reservados en los POTs.
 - c. Identificación de nuevas centralidades estratégicas territoriales, para actividades económicas y productivas, hábitat y equipamientos de rango regional o local, que constituyan los nodos articuladores de los proyectos regionales en los que se han detectado convergencias.
3. Adopción legal del Plan por las Gobernaciones Departamentales, a la luz de las nuevas competencias otorgadas por la LOOT, estudiando previamente cual sería el procedimiento administrativo más procedente para ello, con el proceso de participación social y ciudadana necesario para conseguir suficiente legitimación.
4. Identificación de, al menos, los siguientes proyectos de alcance regional, así como su concertación a efectos de su localización territorial y de su implementación:
 - a. Corredor de Protección de Páramos. Abastecimiento garantizado de agua y las instalaciones necesarias para la gestión de la fase inicial de su ciclo. (abastecimiento domiciliario).
 - b. Soberanía y Seguridad Alimentaria. Agroindustria y corredores de infraestructuras y logísticos asociados.
 - c. Plan de Infraestructuras Regionales para la gestión integral del ciclo del agua.
 - d. Plan Estratégico sobre las Infraestructuras Regionales de Transporte de carga y de Movilidad de Pasajeros.
 - e. Plan de Actuaciones Logísticas Regionales, para el fomento de la productividad y competitividad territorial.
 - f. Plan Estratégico para fomento del Turismo en la Región. Internacionalización.

objetivo prioritario, aunque no único, la concertación de un modelo de ordenamiento territorial para la región.

5. Desarrollo de un Pacto Fiscal Regional, en base en un nuevo modelo de armonización de estatutos fiscales adaptados al modelo de ordenamiento del territorio. Cada ente territorial debe identificar sus vocaciones y potencialidades territoriales, basadas en su identidad, y desarrollarlas dentro del modelo de ordenamiento territorial que se adopte y posteriormente adaptar su estatuto fiscal a ese nuevo ordenamiento para que el rendimiento del mismo sea el máximo posible. Esto evitaría competencias fiscales entre entes territoriales que fomentan el desorden territorial y la transitoriedad en las implantaciones que emigran de territorio buscando ventajas fiscales, entre otras.
6. Desarrollo de Acuerdos instrumentales sobre planificación, planeamiento, gestión y ejecución de inversiones conjuntas en proyectos regionales, en el marco de la LOOT y del Sistema General de Regalías.
7. Promoción y desarrollo de un proceso de debate y decisión en torno a las posibles institucionalidades territoriales que deberán ejercer competencias en materia de ordenamiento territorial en el marco de la LOOT. Constitución de las acordadas como oportunas y necesarias, buscando complementariedades ellas.
8. Promoción y desarrollo de un proceso de armonización de los instrumentos de ordenamiento del territorio (POTs) que deben ser revisados (en su mayoría) y adoptados en este periodo legislativo, en torno a los siete puntos anteriores. Tanto los de rango departamental (en el caso de que se llegaran a adoptar) como los municipales.
9. Proceso de capacitación mutua entre administraciones y Gobiernos, para la mejora de la gestión de “lo público”, de la planificación y gestión ambiental, territorial y fiscal y para diseñar procesos de financiación de proyectos regionales (inversión público-privada).

Bibliografía

(Se deben incluir las referencias de los Planes de Desarrollo)